

ПФО

ЮФО

УФО

СФО

ДФФО



И.З. Файзуллин



Ю.В. Рысин



А.П. Малышкин



М.А. Кожевников



В.А. Толоконский



А.А. Виноградов



А.И. Баранников



В.В. Волошанская



Б.Г. Вихорев



Е.В. Дарбабина



И.И. Ялалов



А.Г. Высокинский



С.М. Новокшенов



С.Н. Николаев



А.А. Фокеев



Е.Г. Иванникова



В.П. Печеный



А.В. Усов



В.М. Корнев



В.А. Збитнев



Е.В. Телешова



А.М. Каримов



М.Г. Меерович



Г.П. Ерохин



А.Г. Большаков



М.Л. Башорина



Т.Г. Морозова



А.Н. Береговских



И.Г. Стуканева



Ю.Н. Трухачев



Е.Ю. Батунова



Н.В. Смирнов



Е.В. Протасова



О.Г. Созинов



С.Ю. Трухачёв



В.М. Савко



Ж.В. Лончакова



И.М. Пеньевский



Ю.А. Куксенко



Д.В. Шинкевич



Е.А. Геймик



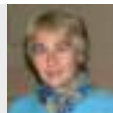
А.В. Чернов



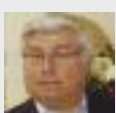
В.А. Панарин



Д. Ю. Мильников



Д.Б. Бежаева



В.Г. Горбачев



А.М. Тарарин



А.В. Дударев



С.В. Сидоренко

УПРАВЛЕНИЕ

РАЗВИТИЕМ
ТЕРРИТОРИИ

Редактор

Ю.С. ХОРОШУН

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

Компьютерная верстка

Ю.А. КОШУКОВА

Координаты редакции

119296, Москва, а/я 112
Тел/факс (499) 135-25-55,
137-37-87

Отдел распространения

Е.Ю. МОСКОВКИНА,
Координаты отдела распространения
и для корреспонденции
Адрес: 119296, Москва, а/я 112
Тел/факс (499) 135-25-55,
137-37-87,
e-mail: gisa@gubkin.ru,
Интернет: www.gisa.ru

При использовании материалов
ссылка на журнал «Управление
развитием территории»

обязательна.

Мнение редакции может не совпадать
с мнением авторов.

Материалы, передаваемые
в редакцию, должны отвечать
следующим условиям:

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

Номер подписан в печать

29 октября 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

Обзор изменений законодательства и судебных решений за 3 квартал 2012 года.....6

Е.А. Гемпик

Проект «Национальная система расселения Российской Федерации – XXI век».....12

А.С. Кривов



ГРАДОУСТРОЙСТВО

Благоустройство – это устройство благоприятной жизненной среды18

Интервью главы Администрации городского округа город Уфа И.И. Ялалова

Градостроительные решения и плата за землю24

А.М. Тарарин, М.В. Карандеева

Быть фермером или не быть?.....26

В.И. Попов



ИНФОРМАЦИОННЫЕ СИСТЕМЫ

Управление градостроительным развитием территории в Республике Финляндия.....30

Инфраструктура пространственных данных Республики Финляндия.....36

Опыт создания муниципальной инфраструктуры пространственных данных г. Сургута.....40

А.А. Зенков, А.В. Усов

Развитие муниципальной ГИС в Тольятти.....45

И.А. Власенков



ОБРАЗОВАНИЕ

Итоги градостроительной конференции ГИС-Ассоциации в Выборге.....48

Специалист – кадастровый инженер. Кто это?.....52

Е.В. Дегтярева

Какие кадастровые инженеры действительно нужны в России.....56

А.П. Исаченко

Разработка документов территориального планирования
в условиях современного законодательства.....60

Е.Д. Асецкая

Особенности территориального планирования в Австрии.....62

Д.С. Кипинова, С. Хехер

Участие населения в принятии градостроительных решений.....64

Ю.С. Хорошун

Уроки В.Л. Глазычева.....66



ДИСКУССИОННЫЙ КЛУБ

О настоящем и будущем градостроительного законодательства.....70

С.С. Бачурина, А.Н. Береговских

№ 3/2012

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);

А.Н. Береговских (Дискуссионный клуб)

Инициатива: Межрегиональная общественная организация содействия развитию рынка геоинформационных технологий и услуг «ГИС-Ассоциация» (МОО содействия развитию рынка геоинформационных технологий и услуг «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

Анализируем, думаем, развиваемся...

Российское законодательство при всех его сложностях и противоречиях неумолимо развивается и движется в правильном направлении. Может быть, не так скоро, как хотелось бы многим из нас, но следует признать – значительно стремительнее, чем 5-7 лет назад, и это не может ни радовать, не может ни украсить нашу профессиональную жизнь позитивными настроениями. Третий квартал 2012 года отмечен небывалым количеством принятых качественных нормативных правовых документов в различных сферах управления развитием территорий. Читайте обзор!

Наряду с существующими сегодня задачами управления развитием территорий, требующими немедленного решения, А.С. Кривов предлагает читателям задуматься о будущем страны в статье «Национальная система расселения Российской Федерации – XXI век».

Благоустройство – это устройство благоприятной жизненной среды, считает Глава администрации города Уфы И.И. Ялалов, аргументируя стремления городской власти повышать комфортность городской среды тем, что человек в первую очередь выбирает город, в котором хочет жить. Глава города отмечает необходимость взаимоувязки генерального плана и целевых программ, говорит о комплексном проекте управления градостроительным развитием территории города, основанном на требованиях современного законодательства и новейших информационных технологиях.

В журнале опубликованы основные итоги знаменательного профессионального события – 10-й градостроительной конференции, которая состоялась в чудном городе трёх культур – Выборге. В перечне итогов не только описаны главные пути разрешения существующих градостроительных проблем, сформулированные на основе экспертных мнений и исследований ведущих специалистов-градостроителей страны, но и опубликованы основные положения докладов лауреатов секции молодых учёных, прошедшей в рамках конференции.

Впервые на страницах журнала раскрываются проблемные вопросы развития нового для нашей страны института кадастровых инженеров, деятельность которых занимает значительное место в комплексе мероприятий, обеспечивающих реализацию государственной политики в сфере регулирования градостроительных и земельно-имущественных отношений.

В разделе «Информационные технологии» вниманию читателей предложена статья об уникальном опыте создания и ведения инфраструктуры пространственных данных в Финляндии, подготовленная по материалам, любезно предоставленным делегации ГИС-Ассоциации во время посещения Университета Алвара Аалто и Национальной земельной службы Финляндии в августе 2012 г.

Мы с глубоким удовлетворением отмечаем повсеместное продвижение инфраструктурного подхода на всех уровнях управления территориальным развитием в России. Опыт создания муниципальной инфраструктуры пространственных данных на базе данных градостроительного регулирования и в структуре департамента строительства делятся главный архитектор города Сургута А.В. Усов и руководитель отдела разработки информационных систем ИТП «Град» А.А. Зенков.

О грядущих изменениях градостроительного и связанного с ним законодательства поделилась плановыми намерениями Государственной Думы, а также своими прогнозами руководитель рабочей группы по градостроительству, созданной при экспертном совете Комитета по земельным отношениям и строительству Государственной Думы Совета Федерации, С.С. Бачурина. Что будет с категориями земель и территориальным зонированием, как изменится планировка территорий, и как может измениться законодательство, регулирующее информационное обеспечение градостроительной деятельности, читайте в разделе «Дискуссионный клуб».

А.Н. Береговских,
главный редактор

Календарь событий

1-3 ноября

Ярославль

Третий Международный форум «Инновации. Бизнес. Образование»
Правительство
Ярославской области, мэрия
г. Ярославля, Совет ректоров вузов
Ярославской области, Международная академия бизнеса и новых технологий (МУБиНТ), Ярославский государственный университет им. П.Г. Демидова, Ярославский государственный технический университет
Тел.: (4852) 32-14-19
E-mail: market-info@mubint.ru
Интернет: www.forum2012.yarregion.ru

14-15 ноября

Москва

Форум «Умный город будущего»
Международный мультимедийный пресс-центр
РИА Новости
Тел.: (495) 645-66-01,
+7 916 624 1630
E-mail: e.marchukova@rian.ru
Интернет: www.smartcity.ria.ru

14-16 ноября

Москва

VIII Всероссийский Конгресс «Регулирование земельно-имущественных отношений 2012 Осень»
ГК Агентство социально-экономического развития
Тел.: (495) 971-56-81, (495) 988-61-15
E-mail: info@asergroup.ru
Интернет: www.zemlya.asergroup.ru

15-16 ноября

Москва

72-й семинар «Муниципальные услуги, заказы и задания в условиях перехода к требованиям и положениям меняющегося законодательства»
НП «Центр инноваций муниципальных образований»
Тел.: (495) 410-18-69
E-mail: npcimo@mail.ru
Интернет: www.npcimo.ru

20-22 ноября

Москва

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

4-5 декабря

Москва

IV Всероссийский Конгресс «Линейные объекты: правовое регулирование 2012»
ГК Агентство социально-экономического развития
Тел.: (495) 971-56-81, (495) 988-61-15
E-mail: info@asergroup.ru
Интернет: www.linear.asergroup.ru

6-7 декабря

Москва

Семинар для муниципальных юристов: «Административная и гражданско-правовая ответственность при реализации муниципальных полномочий»
НП «Центр инноваций муниципальных образований»
Тел.: (495) 410-18-69
E-mail: npcimo@mail.ru
Интернет: www.npcimo.ru

30 января – 2 февраля

Екатеринбург

VI Всероссийский научно-практический семинар градостроительных проектировщиков
НП «Национальная гильдия градостроителей»
Тел.: (812) 337-17-11
E-mail: ngg@ngur.ru

30 января – 2 февраля

Екатеринбург

IV Международная школа градостроителей
НП «Национальная гильдия градостроителей», ГК «Открытый диалог»
Интернет: www.urban-school.ru

УПРАВЛЕНИЕ

развитием
территории



Новое в законодательстве

Изменения в законодательстве.
3 квартал 2012 года

Национальная система расселения РФ



Обзор изменений законодательства и судебных решений за 3 квартал 2012 года

О сновы государственного управления

Распоряжением Правительства РФ от

16.08.2012 № 1487-р (далее – **Распоряжение № 1487-р**) утвержден план мероприятий («дорожная карта») «Улучшение предпринимательского климата в сфере строительства». Распоряжение № 1487-р вступило в силу 6 сентября 2012 года.

Реализация «дорожной карты» призвана улучшить предпринимательский климат в сфере строительства, в том числе упростить и усовершенствовать административные процедуры на всех стадиях осуществления строительства, начиная от стадии подготовки градостроительной документации и заканчивая вводом в эксплуатацию объектов капитального строительства.

Целями реализации «дорожной карты» являются:

- сокращение количества процедур, необходимых для реализации инвестиционно-строительных проектов;
- сокращение совокупного времени прохождения всех административных процедур при реализации инвестиционно-строительных проектов;
- снижение расходов, необходимых для прохождения всех административных процедур при реализации инвестиционно-строительных проектов;
- развитие рынка аренды жилья.

В качестве контрольных показателей успешной реализации «дорожной карты» выбран ежегодный рейтинг Doing Business, подготавливаемый Всемирным банком. В настоящее время по показателю получения разрешения на строительство Россия занимает 178 место: надо пройти 51 процедуру, потратить 423 дня, а затратить – 184% ВВП на душу населения. Планируется, что в 2018 г. наша страна займет 34 место,

достигнув показателей – 11 процедур, 56 дней и 101% ВВП на душу населения. В план мероприятий включены:

а) обеспечение Минрегионом России, Минэкономразвития России при участии органов исполнительной власти субъектов РФ завершения разработки документов территориального планирования, правил землепользования и застройки и документации по планировке территорий (до декабря 2014 года);

б) установление обязанности органов местного самоуправления городских поселений и городских округов утверждать долгосрочные программы по реализации генеральных планов, предусматривающие мероприятия по строительству транспортной, коммунальной и социальной инфраструктуры в соответствии с документами территориального планирования, и источники их финансирования (внешение законопроекта – сентябрь 2012 года);

в) обеспечение сопровождения принятия в Государственной Думе Федерального Собрания РФ проекта федерального закона № 50654-6 «О внесении изменений в Земельный кодекс РФ и отдельные законодательные акты РФ в части отмены категорий земель и признании утратившим силу Федерального закона «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» (октябрь 2012 года);

г) государственная поддержка комплексного освоения территорий;

д) сокращение сроков и количества согласований и разрешений, в том числе введение уведомительного порядка строительства при наличии правоустанавливающих документов, документации по планировке территории и градостроительного зонирования, положительного заключения экспертизы по проектной документации объектов капитального строительства (законопроект – октябрь 2012 года);

е) и др.

Утвержденная «дорожная карта» является логическим продолжением плана мероприятий по совершенствованию контрольно-надзорных и разрешительных функций и оптимизации предоставления государственных услуг в области градостроительной деятельности (утв. распоряжением Правительства РФ от 15.06.2010 № 982-р), реализация которого была предусмотрена на 2010-2011 годы.

Распоряжением Правительства РФ от 06.09.2012 № 1613-р (далее – **Распоряжение № 1613-р**) утвержден порядок деятельности федеральных органов исполнительной власти и автономной некоммерческой организации «Агентство стратегических инициатив по продвижению новых проектов» по мониторингу и контролю реализации плана мероприятий («дорожной карты») «Улучшение предпринимательского климата в сфере строительства».

Предусмотрено ежемесячное и ежеквартальное направление отчетов уполномоченными органами, а также привлечение общественных объединений предпринимателей и экспертов для оценки степени достижения ожидаемых результатов и выработки предложений по дальнейшей реализации планов мероприятий.

Распоряжение № 1613-р также вступило в силу 6 сентября 2012 года.

Указом Президента РФ от 10.09.2012 № 1276 «Об оценке эффективности деятельности руководителей федеральных органов исполнительной власти и высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов РФ по созданию благоприятных условий ведения предпринимательской деятельности» (далее – **Указ № 1276**) утверждены два перечня направлений для оценки эффективности работы по созданию бла-

ЦЕЛИ РЕАЛИЗАЦИИ «ДОРОЖНОЙ КАРТЫ»

Целями реализации «дорожной карты» являются:

- сокращение количества процедур, необходимых для реализации инвестиционно-строительных проектов;
- сокращение совокупного времени прохождения всех административных процедур при реализации инвестиционно-строительных проектов;
- снижение расходов, необходимых для прохождения всех административных процедур при реализации инвестиционно-строительных проектов;
- развитие рынка аренды жилья.

гоприятных условий ведения предпринимательской деятельности.

Данные перечни соответственно касаются руководителей федеральных органов исполнительной власти (12 показателей) и высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) регионов (9 показателей).

Позиции, которые включены в оба перечня, – общая характеристика предпринимательским сообществом указанных условий, включая улучшение инвестиционного климата; повышение доступности энергетической инфраструктуры; улучшение предпринимательского климата в сфере строительства.

В первый перечень, кроме того, входят такие связанные с градостроительной деятельностью позиции, как совершенствование налогового администрирования, оптимизация процедур государственной регистрации прав на недвижимость и сделок с ней.

Во второй перечень также входят подготовка и переподготовка высококвалифицированных кадров, качество и доступность производственной и транспортной инфраструктур, инвестиционная деятельность, привлечение инвестиций. Кроме того, учитываются наличие основных составляющих стандарта деятельности органов исполнительной власти региона по обеспечению благоприятного инвестиционного климата на соответствующей территории и оценка предпринимательским сообществом эффективности реализации этих составляющих.

Правительству РФ совместно с Агентством стратегических инициатив по продвижению новых проектов и ведущими предпринимательскими объединениями поручено до 15 ноября 2012 г. разработать перечни показателей для оценки, до 1 января 2013 г. – подготовить методики определения их целевых значений.

Правительству РФ поручено ежегодно, начиная с оценки по итогам 2012 г., до 1 июля года, следующего за отчетным, представлять Президенту РФ соответствующий доклад. Указ № 1276 вступил в силу 10 сентября 2012 года.

Экономика и территория

Приказом Минэкономразвития России от 19.07.2012 № 439 «Об утверждении Порядка оформления и подачи заявки на создание особой экономической зоны, в том числе перечня документов, прилагающихся к заявке» (далее – Приказ № 439) установлены правила оформления и подачи заявки на создание особой экономической зоны (далее – ОЭЗ).

Заявка должна содержать сведения о типе ОЭЗ, создание которой планируется, обоснование целесообразности и эффективности создания ОЭЗ для решения задач федерального, регионального, местного значения, а также иные сведения, среди которых:

- а) сведения о наличии на территории, где предполагается создание ОЭЗ, а также на прилегающей территории объектов внутренней и внешней инженерной, транспортной, инновационной, социальной и иной инфраструктуры, которые возможно использовать для целей функционирования и развития ОЭЗ;
- б) сведения о наличии утвержденных документов территориального планирования субъекта РФ и муниципальных образований, в которых на основе комплексной оценки использования территории предусмотрено создание ОЭЗ.

К заявке прилагаются:

- а) копии утвержденных высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ документов территориального планирования субъекта РФ и копии утвержденных представительным органом местного самоуправления муниципального образования документов территориального планирования муниципального образования, в которых на основе комплексной оценки исполь-

зования территории предусмотрено создание ОЭЗ;

- б) перечень объектов внутренней и внешней инженерной, транспортной, инновационной, социальной и иной инфраструктуры, находящихся на территории, где предполагается создание ОЭЗ, а также на прилегающей к ней территории, которые возможно использовать для целей функционирования и развития ОЭЗ.

То есть наличие документов территориального планирования становится обязательным условием создания ОЭЗ. Следует отметить, что требования к составу и содержанию материалов по обоснованию документов территориального планирования (ст.10, 19, 23 ГрК РФ) не предусматривают обязательность оценки территории субъекта или муниципального образования для целей создания ОЭЗ. Так, материалы по обоснованию в виде карт отображают ОЭЗ, а также иные объекты, иные территории и (или) зоны, которые оказали влияние на установление функциональных зон и (или) планируемое размещение объектов соответствующего значения. Среди иных зон могут быть и планируемые ОЭЗ, но для обеспечения возможности подать заявку в будущем оценка территории субъекта или муниципального образования для целей создания ОЭЗ должна быть предусмотрена градостроительным заданием на разработку (внесение изменений) в документы территориального планирования. Приказ № 439 вступил в силу 28 августа 2012 года.

Постановлением Правительства РФ от 15.08.2012 № 833 (далее – Постановление № 833) утверждены правила оценки эффективности функционирования ОЭЗ.

Органом, уполномоченным на проведение оценки эффективности ОЭЗ, является Минэкономразвития России. Оценка проводится ежегодно в отношении каждой ОЭЗ. Анализируется целый перечень показателей: количество резидентов и лиц, утративших этот статус; число созданных рабочих мест (по сравнению с запланированным); объемы произведенных инвестиций, полученных доходов, уплаченных налогов и налоговых льгот; размеры бюджетного и внебюджетного финансирования создания инфраструктуры ОЭЗ. Начиная с 2012 г. Минэкономразвития России ежегодно до 1 октября следующего года представляет в Правительство РФ сводный отчет о результатах



функционирования ОЭЗ, его текст размещается на сайте министерства. Вместе с ним в Правительство РФ представляется доклад о причинах отклонения от установленных показателей развития ОЭЗ и предложениях по повышению эффективности их функционирования.

Постановление № 833 вступило в силу 4 сентября 2012 года.

Геодезия и картография

Постановлением Правительства РФ от 03.08.2012 № 793 (далее – Постановление № 793) утверждены правила распоряжения исключительным правом РФ на результаты интеллектуальной деятельности в области геодезии и картографии.

Постановление № 793 устанавливает закрытый перечень условий использования результатов интеллектуальной деятельности в области геодезии и картографии, указываемых в лицензионном договоре о предоставлении права использования результатов интеллектуальной деятельности в области геодезии и картографии, права на которые принадлежат РФ, между органом, распоряжающимся исключительным правом, и лицом, заинтересованным в приобретении такого права.

К ним относятся:

а) изготовление 1 и более экземпляров (копий) картографического произведения или его части в любой материальной форме без права передачи третьим лицам;

б) изготовление 1 и более экземпляров (копий) картографического произведения или его части в любой материальной форме с правом передачи ограниченному кругу третьих лиц;

в) изготовление 1 и более экземпляров (копий) картографического произведения или его части в любой материальной форме с правом передачи неограниченному кругу третьих лиц;

г) переработка (создание производного) картографического произведения без права передачи третьим лицам;

д) переработка (создание производного) картографического произведения с правом передачи ограниченному кругу третьих лиц;

е) переработка (создание производного) картографического произведения с правом передачи неограниченному кругу третьих лиц;

ж) доведение картографического произведения до всеобщего сведения посредством информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

Право использования результатов интеллектуальной деятельности в области геодезии и картографии предоставляется заявителем на условиях простой (неисключительной) лицензии.

Результаты интеллектуальной деятельности в области геодезии и картографии предоставляются органам государственной власти РФ, органам государственной власти субъектов РФ, органам местного самоуправления, государственным образовательным учреждениям, а также организациям, выполняющим работы по государственным или муниципальным контрактам (в случае, если таким контрактом предусмотрена необходимость использования соответствующих результатов интеллектуальной деятельности в области геодезии и картографии), только для использования на условиях, предусмотренных «а», «б», «г», «д» и «ж», в целях, не связанных с осуществлением приносящей доход деятельности. Постановление № 793 вступило в силу 21 августа 2012 года.

Постановлением Правительства РФ от 25.06.2012 № 626 (далее – Постановление № 626) установлен порядок определения размера вознаграждения за пользование материалами и данными из федерального, территориальных и ведомственных картографо-геодезических фондов, являющимися объектами исключительного права.

Размер вознаграждения определяется в зависимости от условий использования материалов и данных, предусмотренных в соответствующем лицензионном договоре о предоставлении права использования результатов интеллектуальной деятельности, права на которые принадлежат РФ, а также вида таких материалов и данных.

Органам государственной власти РФ, органам государственной власти субъектов РФ и органам местного самоуправления, государственным образовательным учреждениям, а также организациям, выполняющим работы по государственным или муниципальным контрактам, если такими контрактами предусмотрена необходимость использования соответствующих результатов интеллектуальной деятельности в области геодезии и картографии, материалы и данные предоставляются бесплатно для использования в целях:

а) изготовления 1 и более экземпляров (копии) произведения или его части в любой материальной форме без права передачи третьим лицам;

б) изготовления 1 и более экземпляров (копии) произведения или его части в любой материальной форме с правом передачи ограниченному кругу третьих лиц;

в) переработки (создания производного) произведения без права передачи третьим лицам;

г) переработки (создания производного) произведения с правом передачи ограниченному кругу третьих лиц;

д) доведения произведения до всеобщего сведения путем размещения в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

Постановление № 626 вступило в силу 10 июля 2012 года.

Проектирование линейных объектов

Постановлением Правительства РФ от 02.08.2012 № 788 (далее – Постановление № 788) внесены изменения в пп. б п. 34 Положения о составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию, утвержденного постановлением Правительства РФ от 16.02.2008 № 87, согласно новой редакции которого текстовая часть раздела 1 «Пояснительная записка» должна содержать исходные данные и условия для подготовки проектной документации на линейный объект, а также реквизиты утвержденной в установленном порядке документации по планировке территории (проекта планировки территории и проекта межевания территории) или (до 31 декабря 2012 г.) исходные данные и условия, содержащиеся в градостроительном плане земельного участка. Постановление № 788 вступило в силу 16 августа 2012 года.

Информационные ресурсы и электронный документооборот

Постановление Правительства РФ от 14.09.2012 № 928 (далее – Постановление № 928) утверждены требования к порядку формирования, актуализации и использования базовых государственных информационных ресурсов (далее – базовые ресурсы), а также правила формирования, актуализации и использования реестра базовых ресурсов, и признается утратившим силу с 1 января 2013 г. распоряжение Правительства РФ от 15.04.2011 № 654-р «О базовых государственных информационных ресурсах».

Согласно Постановлению № 928 базовые ресурсы формируются федераль-

ТРЕБОВАНИЯ К БАЗОВЫМ ГОСУДАРСТВЕННЫМ ИНФОРМАЦИОННЫМ РЕСУРСАМ

Базовые ресурсы формируются федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ и органами государственных внебюджетных фондов путем размещения в созданных или создаваемых государственных информационных ресурсах уникальных сведений об объекте либо о субъекте (физическом или юридическом лице), которые предназначены для использования при осуществлении межведомственного информационного взаимодействия в целях предоставления государственных и муниципальных услуг и на создание которых указанные органы уполномочены в соответствии с федеральными законами.

ными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ и органами государственных внебюджетных фондов путем размещения в созданных или создаваемых государственных информационных ресурсах уникальных сведений об объекте либо о субъекте (физическом или юридическом лице), которые предназначены для использования при осуществлении межведомственного информационного взаимодействия в целях предоставления государственных и муниципальных услуг и на создание которых указанные органы уполномочены в соответствии с федеральными законами (далее соответственно – уполномоченные органы, эталонные сведения).

Таким образом, в соответствии с Постановлением № 928 возможность формирования и ведения базовых ресурсов появляется не только у органов государственной власти РФ, но и у органов исполнительной власти субъектов РФ и органов государственных внебюджетных фондов.

Эталонные сведения могут создаваться уполномоченным органом с использованием эталонных сведений, созданных другим уполномоченным органом. При создании одним уполномоченным органом эталонных сведений с использованием эталонных сведений, создан-

ных другим уполномоченным органом, не допускается внесение изменений в эталонные сведения, созданные этим другим уполномоченным органом.

Уполномоченные органы обеспечивают: а) круглосуточный непрерывный автоматизированный доступ в электронном виде, в том числе с использованием электронных сервисов, зарегистрированных в единой системе межведомственного электронного взаимодействия и подключаемых к ней региональных систем межведомственного электронного взаимодействия, для федеральных органов исполнительной власти, органов государственных внебюджетных фондов, органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, предоставляющих государственные или муниципальные услуги, а также организаций, в которых размещается государственное задание (заказ) или муниципальное задание (заказ) на предоставление таких услуг (далее – заинтересованные органы), к эталонным сведениям в случае, если право заинтересованных органов на получение этих сведений предусмотрено нормативными правовыми актами РФ или нормативными актами субъектов РФ;

б) предоставление эталонных сведений по состоянию на любую дату после 1 января 2013 г., указанную заинтересованным органом в межведомственном запросе на предоставление этих сведений, предшествующую дате запроса;

в) предоставление по запросу лица, эталонные сведения о котором или о принадлежащих ему объектах размещены в базовом ресурсе (далее – заинтересованное лицо), указанных сведений об этом заинтересованном лице, о принадлежащих ему объектах, а также информации о фактах доступа к указанным сведениям и о лицах, получивших доступ к этим сведениям;

г) достоверность, актуальность и полноту эталонных сведений, предоставляемых заинтересованным органам и заинтересованным лицам;

д) направление сообщений о выявленных ошибках в эталонных сведениях, размещенных в базовых ресурсах, регистрацию поступающих сообщений о выявленных ошибках, их рассмотрение и при необходимости устранение допущенных ошибок;

е) соблюдение мер по обеспечению защиты персональных данных лица, сведения о котором содержатся в базовом ресурсе;

ж) соблюдение мер по защите иных сведений, содержащихся в базовом ресурсе.

Для легитимации базового ресурса необходимо внести сведения о соответствующем ресурсе в реестр. Для этого уполномоченные органы разрабатывают проект паспорта базового ресурса и направляют его на согласование в органы, уполномоченные на создание эталонных сведений, а после согласования – в Минэкономразвития России. Проект паспорта базового ресурса с положительным заключением Минэкономразвития России направляется уполномоченным органом в Правительствоную комиссию по внедрению информационных технологий в деятельность государственных органов и органов местного самоуправления (далее – Комиссия) для рассмотрения на заседании подкомиссии по использованию информационных технологий при предоставлении государственных и муниципальных услуг (далее – подкомиссия). Паспорт базового ресурса считается принятым в случае его одобрения на заседании подкомиссии.

Постановление № 928 также устанавливает требования к нормативному правовому акту, регламентирующему порядок формирования, актуализации и использования базового ресурса.

Постановление № 928, за исключением отдельных положений, вступает в силу с 1 октября 2012 года.

Так, органам исполнительной власти и органам государственных внебюджетных фондов, уполномоченным на создание сведений, размещаемых в базовых государственных информационных ресурсах, поручено:

а) до 1 января 2013 г.:

утвердить планы поэтапного исключения (корректировки) сведений, дублирующих сведения, размещенные в иных базовых ресурсах, из состава сведений, содержащихся в своих базовых государственных информационных ресурсах, с конечным сроком реализации планов не позднее 1 ноября 2013 г. и представить эти планы в Минэкономразвития России;

обеспечить разработку и регистрацию в единой системе межведомственного электронного взаимодействия электронных сервисов, обеспечивающих: получение идентификатора сведений об объекте (субъекте) по сведениям, размещенным в базовом ресурсе. При этом идентификатор сведений об объекте (субъекте) должен быть представлен в виде уникальной последовательности символов, использование которой



при межведомственном информационном взаимодействии позволит однозначно получать сведения, содержащиеся в базовом ресурсе;

получение сведений, размещенных в базовом ресурсе, по идентификатору сведений об объекте (субъекте);

получение идентификаторов сведений об объекте (субъекте) и (или) сведений, размещенных в базовом ресурсе, сформированных за определенный период времени;

б) с 1 января 2013 г.:

обеспечить доступ к сведениям, размещаемым в базовых ресурсах, по правилам, установленным нормативным правовым актом, регламентирующим порядок формирования, актуализации и использования базового ресурса, принимаемым на основании требований к порядку формирования, актуализации и использования базовых ресурсов, утвержденных настоящим постановлением;

обеспечить размещение сведений о базовых ресурсах в реестре базовых ресурсов в соответствии с Правилами формирования, актуализации и использования реестра базовых ресурсов и методическими указаниями по формированию, актуализации и использованию реестра базовых ресурсов, утверждаемыми Минэкономразвития России.

Постановлением Правительства РФ от 06.09.2012 № 890 (далее – Постановление № 890) утвержден ряд изменений, вносимых в акты Правительства РФ.

Постановлением № 890 установлено, что переход на обмен электронными документами при взаимодействии федеральных органов исполнительной власти между собой и с Правительством РФ осуществляется по мере готовности к такому обмену информационно-технологической инфраструктуры, входящей в состав информационных систем электронного документооборота указанных органов, имея в виду, что этот переход необходимо завершить до 31 декабря 2017 г., а перед началом обмена электронными документами каждый из участников информационного взаимодействия должен подтвердить готовность своей информационной системы к подобному обмену.

Постановлением № 890 внесены изменения в Правила подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации (утв. постановлением Правительства РФ от 13.08.1997 № 1009), регламент Прави-

тельства РФ (утв. постановлением Правительства РФ от 01.06.2004 № 260), Типовой регламент взаимодействия федеральных органов исполнительной власти (утв. постановлением Правительства РФ от 19.01.2005 № 30), Типовой регламент внутренней организации федеральных органов исполнительной власти (утв. постановлением Правительства РФ от 28.07.2005 № 452), предусматривающие подготовку различных документов на бумажном носителе или в форме электронных документов, визируемых и подписываемых усиленной квалифицированной электронной подписью уполномоченного лица.

Постановление № 890, за исключением отдельных положений, вступило в силу 29 сентября 2012 года.

Государственные и муниципальные услуги

Постановлением Правительства РФ от 25.08.2012 № 825 (далее – Постановление № 825) утвержден порядок использования усиленной квалифицированной электронной подписи (далее – квалифицированная подпись) физическими и юридическими лицами (далее – заявители) при обращении за получением государственных и муниципальных услуг в электронной форме, оказываемых федеральными органами исполнительной власти, органами государственных внебюджетных фондов, органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, а также государственными и муниципальными учреждениями и другими организациями, в которых размещается государственное задание (заказ) или муниципальное задание (заказ) на предоставление услуг, перечень которых устанавливается Правительством РФ (далее соответственно – услуги, исполнитель услуг).

Постановлением № 825 установлено, что с использованием квалифицированной подписи заявитель вправе обратиться за получением любых услуг, предоставление которых в электронной форме не запрещено законодательством РФ.

В стандарте предоставления государственной услуги в соответствии с Постановлением № 825 при определении особенностей предоставления государственной услуги в электронной форме теперь должен указываться перечень классов средств электронной подписи, которые допускаются к использованию при обращении за получением государственной услуги, оказы-

ПРОЕКТ ДОРОЖНОЙ КАРТЫ «ОПТИМИЗАЦИЯ ПРОЦЕДУР РЕГИСТРАЦИИ СОБСТВЕННОСТИ»

Проект дорожной карты «Оптимизация процедур регистрации собственности» призван оптимизировать процедуры кадастрового учета и государственной регистрации прав, а также повысить клиентоориентированность системы и качество оказания государственных услуг в целом.

За счет создания единой системы, реализации комплекса нормативных, административных и информационных мероприятий планируется сократить сроки государственной регистрации прав, количество необходимых процедур, а также повысить гарантии зарегистрированных прав и исключить административные барьеры и коррупционные проявления.

ваемой с применением усиленной квалифицированной электронной подписи, и определяются на основании утверждаемой федеральным органом исполнительной власти по согласованию с ФСБ РФ модели угроз безопасности информации в информационной системе, используемой в целях приема обращений за получением государственной услуги и (или) предоставления такой услуги.

Постановление № 852 вступает в силу с 8 сентября 2012 года.

Судебная практика

Определение Верховного Суда РФ от 09.08.2012 № АПЛ12-449.

Воронежская региональная общественная организация инвалидов «Импульс» (далее – ВРООИ «Импульс») обратилась в Верховный Суд РФ с заявлением о признании недействующей Формы градостроительного плана земельного участка (далее – Форма), утв. Приказом Минрегиона РФ от 10.05.2011 № 207, ссылаясь на ее противоречие требованиям ч. 1 ст. 34 Конституции РФ, п. 3 ч. 3 ст. 44, ч. 17 ст. 46 ГрК РФ, п. 1 ч. 1 ст. 7 Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг».

В обоснование заявленного требования ВРООИ «Импульс» указала, что в правоприменительной практике органы местного самоуправления, ссылаясь на оспариваемую Форму, требуют наряду с заявлением о выдаче градостроительного плана и документами, подтверждающими личность заявителя (паспорт гражданина или учредительные документы юридического лица), представлять другие документы, в частности документы о его правах на земельный участок, схему и топографическую съемку земельного участка, тем самым возлагая на нее обязанности, не предусмотренные законом. Форма, предусматривая описание местоположения проектируемого объекта на земельном участке, а также отображение на чертеже земельного участка мест допустимого размещения объекта капитального строительства, схемы расположения земельного участка в окружении смежно-расположенных земельных участков (ситуационный план), определяя требования к назначению, параметрам и размещению объекта капитального строительства на земельном участке, на который распространяется действие градостроительного регламента, вводит не предусмотренный ч. 3 ст. 44 ГрК РФ раздел градостроительного плана и предоставляет органу, утверждающему этот план, право вместо застройщика определять конкретное место размещения проектируемого объекта, ограничивая конституционное право заявителя на свободное использование имущества для экономической деятельности. Отсутствие в Форме раздела, предусматривающего информацию о технических условиях подключения объектов капитального строительства к сетям инженерно-технического обеспечения, нарушает право организации на определенные параметры строительства. Решением Верховного Суда РФ от 14 мая 2012 г. в удовлетворении заявления ВРООИ «Импульс» отказано. Апелляционная коллегия не нашла оснований для удовлетворения апелляционной жалобы на решение Верховного Суда РФ.

По мнению Апелляционной коллегии:

- 1) Отказывая в удовлетворении заявленного требования, Верховный Суд РФ пришел к правильному выводу о том, что оспариваемая заявителем Форма принята Минрегионом России в соответствии со ст. 44 и п. 5.2.3.1 Положения о Министерстве регионального развития РФ, утв. постановлением Правительства РФ от 26.01.2005 № 40, в пределах предоставленных ему полно-

мочий, с соблюдением установленного порядка регистрации и опубликования, не противоречит действующему законодательству, прав и законных интересов заявителя не нарушает.

- 2) В соответствии с ч. 1, 2 ст. 44, ч. 17 ст. 46 ГрК РФ Верховный суд РФ пришел к правильному выводу о том, что подготовка и выдача градостроительного плана земельного участка осуществляется по заявлению собственника, пользователя либо иного заинтересованного лица и является обязанностью уполномоченного органа, не обусловленной необходимостью обоснования целей истребования градостроительного плана и требованием о предоставлении заявителем каких-либо документов, за исключением тех, которые связаны с возможностью идентификации обратившегося лица.

- 3) Правомерен вывод Верховного суда РФ о том, что оспариваемая заявителем Форма, предусматривающая строки для заполнения оснований подготовки градостроительного плана в виде реквизитов заявления обратившегося физического или юридического лица, а также их фамилии, имени, отчества и наименования, не противоречит нормам ГрК РФ, так как отражает лишь факт поступления обращения и не содержит никаких предписаний о предоставлении каких-либо иных документов, в том числе правоустанавливающих документов на земельный участок, материалов топографической съемки.

- 4) Оспариваемые заявителем строки Формы не содержат противоречий и неопределенности <...> оснований для их признания недействующими у суда первой инстанции не имелось. При разрешении настоящего дела суд первой инстанции дал правильное толкование как оспариваемой заявителем Форме градостроительного плана земельного участка, так и нормам федерального законодательства.

Таким образом, на уровне высшего судебного органа страны:

- 1) действующая форма градостроительного плана земельного участка признана законной и соответствующей нормам федерального законодательства;

- 2) подтверждена неправомерность требования у заявителей иных документов, за исключением заявления и документов, идентифицирующих личность заявителя, для подготовки и выдачи градостроительного плана земельного участка в соответствии с требованиями ч. 17 ст. 46 ГрК РФ.

Проекты правовых актов

Рабочей группой, возглавляемой руководителем Общественного совета при Росреестре О.А. Скуфинским, осуществляется разработка и согласование проекта дорожной карты «Оптимизация процедур регистрации собственности». Проект дорожной карты «Оптимизация процедур регистрации собственности» призван оптимизировать процедуры кадастрового учета и государственной регистрации прав, а также повысить клиентоориентированность системы и качество оказания государственных услуг в целом.

За счет создания единой системы, реализации комплекса нормативных, административных и информационных мероприятий планируется сократить сроки государственной регистрации прав, количество необходимых процедур, а также повысить гарантии зарегистрированных прав и исключить административные барьеры и коррупционные проявления.

Одной из ключевых целей проекта является формирование достоверного (качественного и полного) Единого реестра объектов недвижимости.

Для достижения цели при подготовке проекта дорожной карты разработан комплекс мероприятий по следующим направлениям:

- 1) повышение качества сведений о недвижимости, содержащихся в учетно-регистрационной системе;
- 2) совершенствование процедур взаимодействия учетно-регистрационной системы с заявителями;
- 3) переход к ведению ГКН и ЕГРП в электронном виде и оптимизация внутриведомственных процедур;
- 4) повышение эффективности управления персоналом;
- 5) повышение эффективности кадастровой деятельности;
- 6) повышение информированности общества об услугах Росреестра;
- 7) повышение гарантий зарегистрированных прав.

В настоящее время «дорожная карта» находится в завершающей стадии согласования внутри рабочей группы, затем проект будет направлен на согласование во все заинтересованные органы федеральной власти, после чего его направят на утверждение председателю Правительства РФ Д.А. Медведеву. ■

Публикация подготовлена
Е.А. Гемпик



Проект «Национальная система расселения Российской Федерации – XXI век»

А.С. КРИВОВ (Национальный градостроительный институт, Москва)



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

Подготовка текста к публикации в отраслевом журнале предполагает установление тематической сходимости между тем и другим, своего рода «впадемости» содержания статьи в воронку принятых тем обсуждения, отсылки к правовым дефинициям, терминологии и др. Все они, как правило, отнесены к ставшему привычным семантическому полю, которое в нашей группе профессий связано с территориальным планированием в рамках его представления действующим и постоянно мутирующим Градостроительным кодексом РФ.

Наибольшие трудности выпадают на долю текстов, выдвигающих иные, нежели о том говорит Кодекс, содержательные и объектные основания территориального планирования. Возьмем самые большие и самые малые оконечности линейки объектов, которые территориальное планирование согласно Кодексу полагает своими: территории Российской Федерации (СТП РФ «областей» как отраслей) – с одного фланга шкалы масштабов и участки, их группы (проекты планировки) – с другого. При этом сохраняется недвижимостная объектность планирования, привязываемая к границам административно-территориальных образований – РФ, субъекта РФ, административного района, городского округа, города, населенного пункта. Первые три планируются в виде схем территориального планирования, последующие – в виде генеральных планов. Последующее градостроительное зонирование относится скорее к инструменту интерфейса между администрацией, инвестиционными группами и населением муниципалитетов. Поскольку вся цепочка документов и ответствующих им масштабов не долж-

на прерываться, между этими крайними флангами необходима определенная смысловая, информационная, логическая и просто формально-методическая связь.

Особенность сегодняшней ситуации видится в нарушении такой связи и прежде всего по факту отсутствия одного из флангов – планирования на уровне РФ развития реальной, уже сложившейся и продолжающей динамично видоизменяться национальной системы расселения, причем изменяющейся в сторону постоянного нарастания ряда тенденций, признаваемых негативными. Под национальной системой расселения РФ в рамках представления о пространственной организации страны, ее территориальной структуре понимается глобально и национально воспринимаемая целостность взаимодействующих друг с другом расселенческих образований всех форм, масштабов и генезиса, объединяемых в этой целостности системой инфраструктур, включая управленческую.

Что делать с объектом такого ранга, предельного по сложности и многомерности, не ясно. Территориальное планирование здесь для управления – инструмент недостаточный и неадекватный.

Общим местом для большинства участвующих в профессии территориального планирования лиц является недовольство сложившимся положением вещей. Действительно, многие вопросы конкретной практики не отвечают критериям осмысленности содержания проектов, а само содержание отнесено скорее к составу проекта, увлеченно коллекционирующему разные типы границ территорий и зон объектов федерального, регионального, местного значения, подчеркиваю, объектов недвижимости, для которых действительно их границы (как итог – кадастровые) относятся к ядру их характеристики. Ни о си-

ПОНЯТИЕ НАЦИОНАЛЬНОЙ СИСТЕМЫ РАССЕЛЕНИЯ РФ

Под национальной системой расселения РФ в рамках представления о пространственной организации страны, ее территориальной структуре понимается глобально и национально воспринимаемая целостность взаимодействующих друг с другом расселенческих образований всех форм, масштабов и генезиса, объединяемых в этой целостности системой инфраструктур, включая управленческую.

стемах расселения, ни о расселении как таковом, т.е. способе организовывать и поддерживать пространственную связность социально-экономической деятельности населения страны, ни о городских или иных агломерациях, расселенческих кластерах или территориально-производственных комплексах речь сегодня в территориальном планировании не идет. Следовательно, все проблемы формирования национальной системы расселения и территориального развития крупных географо-расселенческих ареалов страны, если они вообще осознаются, уходят в сферу стратегического планирования, которое еще только готовится к полной своей легитимации и, видя зауженность содержания планирования территориального, рассматривает его преимущественно в качестве инструмента предпроектного этапа реализации конкретных инвестиционных проектов.

Можно надеяться, что включение в законопроект о стратегическом планировании такого вида документа как Генеральная схема расселения на территории РФ позволит реально ввести в содержание стратегического планирования функцию предвидения (прогноза, форсайта, концепции, бриф-программы, «образа будущего», виртуального проекта) пространственного развития национальной системы расселения, макрорегиональных и региональных расселенческих структур, пространственной организации производства и расселения «больших территорий», настроив должным образом правила взаимодействия и генерирования документов стратегическо-

го и территориального планирования как актов, имеющих разные горизонты и уровни рассмотрения, но синтонные и соподчиненные целевые установки.

Каким же образом замысел, проектное предвидение или управленческое решение об оптимизации, модернизации, развитии национальной системы расселения РФ и ее частей могут найти дорогу в жизнь, в каких правовых формах представлены и сформулированы в виде целей и задач, выдвигаемых перед документами стратегического уровня?

Принимаем исходный тезис: работа по оптимизации национальной системы расселения РФ, по проектному воздействию на узловые точки преобразования и развития континентального агрегата систем расселения России может и должна быть инициирована в рамках новой Генеральной схемы расселения на территории РФ.

Такой документ – Генеральная схема расселения на территории РФ – уже разрабатывался и был одобрен Правительством РФ в 1994 г., является действующим по сию пору, хотя и не встроено сегодня в актуальные документы планирования. Идея разработки этого документа связана с возникшей тогда необходимостью найти ответы на ряд вопросов, стоящих перед новым государством – Российской Федерацией.

Конечно, проблемы и обстоятельства, с которыми столкнулась в начале 90-х годов Россия, привести к общему знаменателю невозможно – настолько по-разному использовался их потенциал многими людьми и институтами, включая зарубежные. При этом первый Президент России, с которым мне довелось встречаться еще в Госстрое СССР (одно время Б.Н. Ельцин курировал жилищное строительство, а я отвечал за это как зам-пред Госгражданстроя СССР), видел необходимость решения стратегических вопросов государственного строительства. Очень важными среди них представлялись те, что были связаны с ожидавшимся многомиллионным притоком в РФ наших соотечественников из стран СНГ, а также и именно – с территориальным самоопределением новой России. Ведь основную, но тем не менее лишь часть предшествовавшего целого – СССР следовало воссоздать как новое целое – РФ и зафиксировать его основные расселенческие, производственно-экономические, природно-сырьевые, территориальные, инфраструктурные, человеческие феномены и ресурсы. Жанр соответствующего документа – Ге-

неральная схема расселения – был предложен как форма реального практического введения этих вопросов в структуру документов управления.

В стране существовала развитая традиция институционального обеспечения и разработки документов, предназначенных осмысленно и связно с точки зрения государственных интересов структурировать развитие и управление, начиная с учрежденной в 1915 г. по инициативе В.И. Вернадского Комиссии по изучению естественных производительных сил. Важной особенностью, характеризующей методическую линию, проводимую КЕПСом, начатую еще инициативами П.А. Столыпина и продолженную последующими институтами уже в советское время, была ориентация на императив для России поощряемого развития расселения в восточном направлении, а также на богатейшие естественные ресурсы, создающие предпосылки их использования в хозяйственном развитии страны. Так, первая половина XX века сформировала характерную для России национальную систему расселения, конфигурацию основных транспортных транзитных и плечевых коммуникаций, размещение индустриальных и горнодобывающих узлов, территориально-производственных комплексов, тяготеющих к пространственно распределенным и географически обусловленным точкам размещения.

В 70-80-е годы XX века проектность в управлении развитием опиралась на схему развития и размещения производительных сил в составе работ по комплексному долгосрочному социально-экономическому планированию.

Градостроительное проектирование этого периода следовало в русле доминировавшего развития производств, градообразующая база любой территориальной единицы, города, поселения определялась через служебную роль расселения по отношению к производству, исходя из планируемой мощности которого назначалась численность градообразующих кадров, населения в целом и соответствующая принятым нормативам система его социального и культурно-бытового обслуживания. Такова в нашем случае уникальная ситуация развития индустриального типа экономики и государства: иерархия приоритетов начинается в логике стратегий, глобального позиционирования и самого выживания страны, получает отчетливое ресурсно-физическое выражение в плановых заданиях по развитию отраслей и производ-



ства, наращивающему свои объемы и номенклатуру продукции по законам централизованного планирования.

Особым по интенсивности и размаху выражением этой линии, приобретшей отчетливо военно-директивный характер, стало прошедшее в 1941 г. перебазирование (эвакуация) более чем 2 тыс. предприятий и более 13 миллионов человек в восточные регионы страны, что по праву отнесено к важнейшим стратегическим операциям Великой Отечественной войны.

Так или иначе сложилась определенная структура приоритетов развития. Определено: производство первично, это базис и фундамент развития; расселение в формах городов, рабочих поселков, сел следует за производством; инфраструктура максимально ориентируется на потребности производства, рассматривая жилищно-коммунальное хозяйство в качестве одного из важнейших условий его, производства, функционирования, а вся картина развития подобно моделям движения в классической физике может планироваться и предсказываться математически (директивно) точно. Так закрепилась идеология доминирования физических объектов и структур – поселений, коммуникаций, производств, объектов, создаваемых по планам и проектам, над текучими, не поддающимися однофакторному управлению системами расселения, заполненными населением – самой в некотором смысле непредсказуемой субстанцией мира. Человек обладает свободой воли, даже если ее пытаются кондиционировать, ограничить, направить в некое предписываемое русло. Человеческое население систем расселения скрывает в себе полностью всю потенцию человечества к развитию и преобразению. Оно не может сколь-нибудь долго оставаться пленником индустриального производства, лагерей, централизованного планирования его судьбы, заранее расписанных функций и социальных ролей, оно обладает качествами спонтанного, нелинейного развития, предвидеть результаты которого можно лишь в вероятностной форме.

Территориальное планирование сегодня полностью погружено в задачи размещения объектов недвижимости на уровнях от РФ до муниципального образования, а в последних – функционального и градостроительного зонирования как инструментов установления регламентов и процедур при осуществлении действий по такому размещению. Никаких систем расселения в языке territori-

ального планирования не существует. Более того, ввести этот ключевой феномен – системы расселения населения – в качестве объекта пространственного проектирования пока невозможно. Очевидно, в жизни происходят события, прямо подсказывающие, что ситуация подлежит пересмотру.

Что такое агломерация, почему не встречается такой термин в Градостроительном кодексе РФ, почему он подобно ваньке-встаньке поднимается из замалчиваемой ранее, а теперь уже реально вышедшей на поверхность и осуществляемой в натуре массовой практики градостроительства? Почему, находясь в пленении у терминологии Кодекса, появляются ее определения как системы соседствующих городов, окружающих город-центр территорий и т.п., заостряющие внимание на объектно-территориальном отражении реальности? Непредвзятый взгляд сразу же отметит, что агломерация – это система расселения, да, локальная в определенном смысле, но не замкнувшаяся внутри границ административно-территориальных образований, а пользующаяся совсем иными представлениями о границах (временной доступности, размещения мест приложения труда, экологического состояния территории и т.п.), что формируется в явлениях и логиках, далеко отстоящих от местно-административных. Контуры ставшего привычным понимания нами того, что представляют собой агломерации, имеют истоки в мировом опыте, но в отечественном конструировании дефиниций и толкований не выявлены пока аспекты, характеризующие именно российский феномен агломераций (конурбаций, метрополитенских ареалов и т.п. наименований аналогичных явлений, пришедших из других языков и стран).

Что же это за аспекты, свойственные именно российской урбанизации?

Много раз уже говорилось, что ни одна из сколь-нибудь серьезных проблем любого муниципального образования не может быть решена в границах его территории. Для городов это, например, головные объекты ЖКХ, полигоны, рекреационные и дачные зоны, для административных районов – места приложения труда, рынки сбыта сельхозпродукции, объекты образования, медицины и др. Всё это нужно рассматривать во взаимодействии, пространственной и функциональной связи между собой. В агломерации вся ее площадь (территория, инфраструктура, города,

населенные пункты и дачные поселки) служит населению, обеспечивая необходимые условия для жизнедеятельности и самореализации в пределах приемлемой транспортной доступности в зависимости от класса запрашиваемой услуги (опера, специализированная больница, высшее учебное заведение, ПТУ, супермаркет, лес, вода, рекреация, класс и профиль занятости, дача, дом, садовый участок и т.д. и т.п.).

В условиях России с ее разреженной сеткой городов агломерация есть структурно проявленный субстрат расселения, территориально чуть размытая, но, безусловно, идентифицируемая целостность географически уникального местоположения части национальной системы расселения РФ. Это не дефиниция, это первое, но содержательно направленное отображение явления, которое реально и динамично входит в жизнь.

Цель данной статьи – показать, что действующий институт территориального планирования, устанавливающий использование территориально-административных границ и отраслевых областей в качестве основания для вычленения объектов планирования, главенство функционально-зонального принципа планируемого размещения объектов недвижимости и установления их позонных регламентов, удовлетворительно работает лишь в узком диапазоне ситуаций, не полон и должен быть трансформирован в объектно-правовую систему, включающую объектные комплексы нового типа, а именно – системы расселения разного ранга, составляющие в совокупности национальную систему расселения РФ.

Взгляд из сегодняшнего дня на положения Генеральной схемы расселения на территории РФ (1994 г.) фиксирует сходство многих содержательных позиций, требующих решения и направленных на гармонизацию национальной системы расселения, в частности, настойчивое утверждение восточного вектора развития страны, содействие агломерационным процессам всех типов, в том числе процессам формирования сельских агломераций, сети малых городов, агломераций преобразования мегаполисов и крупных городов в региональные системы расселения. Вместе с тем отчетливо выявился ряд проблем, не столь заметных 20 лет назад, кроме того, набрали силу явления, позволяющие говорить о переходе к новому типу российской урбанизации.

Он характеризуется заметным ростом населения в тяготеющих к мегаполисам и крупным городам поселках, дачных и иных товариществах, где второе жилище создается жителями не только городов-центров, но и городов-спутников, как правило, в силу необходимости компенсировать недостатки многоэтажных бетонно-квартирных мест обитания и часто неудовлетворительное экологическое состояние городов, переполненных автотранспортом. Второе жилище постепенно трансформируется в основное или по крайней мере рассматривается необходимым элементом обеспечения безопасности и снижения рисков проживания в условиях амортизированного ЖКХ. Субурбанизация, хорошо знакомая по опыту многих зарубежных стран, имеет, оказывается, в России совсем иное содержательное наполнение – это не переезд населения сложившихся городских районов в пригородные зоны, хотя это тоже в какой-то мере присутствует, но прежде всего это строительство второго пригородного жилища в качестве жизненно необходимой задачи для всех практически сформировавшихся или формирующихся домохозяйств. Основания для этого есть. Это, прежде всего, нарастание объемов ветхого и аварийного жилого фонда, фонда, не прошедшего планового капитального ремонта, морально и физически устаревшего, плотно упакованного в городских микрорайонах, казавшихся раньше просторными, а теперь забитыми автомобилями и точечной застройкой. Очень высок уровень амортизации объектов коммунального хозяйства – головных источников, магистральных сетей, квартальных и объектных сетей, что резко снижает надежность функционирования централизованных систем ЖКХ, на структурных принципах которых жилая среда обитания существовала в советский период. Потому что типология строительства меняется сегодня в сторону роста доли индивидуального жилищного строительства, уже превысившего половину общих объемов ввода, в то время как доля многоэтажных многоквартирных домов снижается. Улично-дорожная сеть городов и прилегающих территорий развития не рассчитывалась на уровень автомобилизации, достигнутый к настоящему времени и кратно превосшедший нормативно-расчетные показатели, которыми руководствовались проектировщики времени строительства этих городов. В результате транспортные проблемы, в том числе проблемы эвакуации населе-

ния в случаях ЧС наряду с проблемами ЖКХ и инженерной безопасности застройки попадают в число решающих факторов влияния на социальную устойчивость общества.

Однако можно констатировать, что продолжается практика проектирования градостроительных образований в соответствии не с логикой построения систем расселения, их географической принадлежности и конкретными условиями формирования территориально-урбанистических, транспортных, природно-экологических структур, дающих людям столь им жизненно необходимые природные пространства, а в рамках, устанавливаемых административными границами муниципальных единиц либо субъектов Федерации. Не прорабатываются и даже не рассматриваются ареалы реальной связности узлов и зон расселения с точки зрения желательности их доведения до уровня, отвечающего характеристикам, сходным с принятыми в ряде стран признаками «метрополитенского ареала» по критерию доступности в этом ареале перечня услуг и возможностей, предоставляемых городом-центром.

При этом в стране накоплен значительный профессиональный опыт проектирования пространственно развитых объектов, в том числе военного проектирования стратегий и операций, имеющих целью оптимизацию пространственных характеристик государства. К этому подталкивала специфика использования пространства как ресурса, позволяющего вскрыть в его составе множество иных ресурсов – естественных и геоэкономических (П.И. Столыпин – В.И. Вернадский), геополитических (П.А. Романов – С.Ю. Витте – И.В. Сталин), информационных (В.В. Путин).

Осуществлялся, например, такой пространственно грандиозный проект, как развитие северной арктической зоны и Севморпути, разрабатывались привязывавшиеся не к административным, а к естественным границам биоценозов комплексные схемы охраны природы. В 80-х гг. началась разработка генерального плана Ленинграда и Ленинградской агломерации (А.С. Кривов, В.Ф. Назаров), позднее трансформированного в генплан Ленинграда и области, А.Э. Гутнов вел такую работу по Москве, в последние годы прошла разработка концепции развития Красноярской агломерации (А.Г. Хлопонин, А.С. Кривов) и схемы территориального планирования этого расселенческого образо-

вания (М.Ю. Грудинин, В.П. Дуда). Приведенные примеры – лишь край, обозначение направлений, каждое из которых имеет весьма обширную профессиональную историю.

Задачи связанного развития крупных территорий, соотносимых в своей структуре с целостностью всей страны, весьма актуальны именно сегодня. Территориальное планирование, изъясвшееся из своего состава документы такого рода, привело к смысловой лакуне – отсутствию проектного видения пространственного развития целостностей и структур не административного или неотраслевого характера. Накопилось много вопросов к определению уровня координации стратегий федеральных округов, субъектов РФ, городов, других муниципальных образований, СТП РФ развития областей по отраслям, тех же субъектов, городов и муниципалитетов. Отсутствует целостный взгляд на развитие национальной системы расселения РФ.

В русле задач выхода на строительство 120-140 млн. кв. м жилья в год вопросы о том, где, в каких регионах, городах, агломерациях, системах расселения размещать эти объемы и в какой структурной модели по типологии строительства, с каким инженерным оборудованием и какими местами приложения труда, вне вычленения такого объекта проектирования развития, как система расселения или агломерация не решаемы.

Следует рассмотреть такие направления, требующие стратегического пространственного планирования развития, как группа проектов, входящих в состав мега-проекта «Развитие Сибири и Дальнего Востока России», рассчитываемого не менее чем на 50-летний срок реализации. Такой мега-проект может служить организационной канвой и стержнем мобилизации ресурсов, инвестиций и международного сотрудничества в разветвлении, возможно, одного из крупнейших проектов XXI века.

В его состав может войти, в частности, такой комплектующий проект, как развитие межрегиональной Южно-Сибирской суперсистемы расселения в форме группы городских, сельских и производственных агломераций в пространстве размером 2500 км на 1000 км с запада на восток от Омска до Улан-Удэ (опорные города: Омск, Томск, Новосибирск, Красноярск, Иркутск, Улан-Удэ) и с севера на юг (Колпашево – Усть-Каменогорск; Енисейск – Кызыл; Северобайкальск – Кяхта). Южно-Сибирская суперсистема



расселения сможет задать энергетику развития центра (хоумленда) страны с перспективой доведения численности постоянного населения до 15-20 млн. человек и поддерживать динамику развития Сибири как платформы российской цивилизации в системе мироустройства и формирования глобально значимых регионов.

В европейской части страны необходимо, наконец, рассмотреть вопросы развития Московской группы агломераций. Если, например, один из вариантов развития Парижа (мега-проект «Гранд Пари(ж)») предусматривает вылетную 200-километровую агломерирующую связь в одном направлении – Гавра, полагая, что мировой мегаполис должен иметь свой порт, то в случае Москвы таких направлений может быть несколько. Активное воздействие силового поля Москвы на окружение нескольких федеральных округов будет и далее возрастать, что, по моему мнению, не является ущербом для строения национальной системы расселения России. Поэтому контуром объекта проектирования расселенческой системы Москвы становятся обширнейшие территории западной части РФ разной административной принадлежности. Формирование в перспективе связной системы агломераций – «ромашки» на стебле столичного региона – потребует концептуально целостного подхода и может иметь только системный характер – в проектности национальной системы расселения.

Это относится и к Черноморско-Азовскому побережью РФ, которое является единственным выходом страны к теплым морям. Соответственно, должны быть предусмотрены возможности максимально активного развития этих территорий, размещения здесь населения, прибывающего на постоянное проживание в места с наилучшим в стране климатом, крупные потоки сезонных мигрантов, возможности создания значительного количества жилых единиц периодического и сезонного пребывания для семей, постоянно проживающих в северных широтах страны. При развитии Черноморско-Азовской системы расселения нужно предусматривать новые технические методы использования наиболее ценных прибрежных территорий, обеспечить надежную инженерно-геологическую подготовку и защиту территорий, намыв и создание искусственных морских акваторий в лиманах Анапы, развитие комплексов «горы-море» типа «Красная поляна», активно строить искусственные бассейны, рекреационные и спор-

тивные объекты и др. Ставропольский край при этом следует рассматривать как зону развития био- и агротехнологий уровня хай-тек и хай-хьюм, зону особой всесезонной рекреации и реабилитации.

Всё это возможно только в случае макротерриториального подхода к проектированию развития той части РФ, к которой относятся Ставропольский и Краснодарский края, Ростовская область, ряд других субъектов РФ, рассматриваемых в данном случае как составные элементы единого пространства России.

В настоящее время рассматривается идея создания Градостроительной стратегии России. Представляется, что выдвигание в качестве системообразующего смыслового вектора этой стратегии задач развития национальной системы расселения позволит существенно расширить рамки конструктивных возможностей долгосрочного комплексного планирования развития территорий и городов.

Комплексное стратегическое социально-экономическое планирование лишено сегодня пространственной объектности, базирующейся на принципах вычленения объекта иных, нежели чем государственные или административные границы. С целью расширения его содержательной полноты целенаправленно должен быть сформирован новый комплекс методов планирования – стратегическое пространственное планирование развития территорий, вычленяющее свои объекты исходя из принципа формирования/проектирования развития национальной системы расселения, включающей иерархию систем расселения РФ. Головным документом этого комплекса становится Генеральная схема расселения на территории РФ. Последующие схемы расселения, направленные на развитие ее частей и элементов, откроют возможности создания стратегий пространственного развития агломераций, их групп, географически идентифицируемых систем расселения, территориально-производственных кластеров, новых городов, еще не имеющих муниципальных органов самоуправления, то есть самых разных пространственных объектов на территории РФ.

Территориальное планирование становится при этом инструментом информационной привязки по определенным процедурам пространственных

данных, взаимодействующих с ГИС и кадастровой информацией, к конкретной территории.

Интеграция направленного по стреле времени вперед, к целям развития, стратегического пространственного планирования, взаимодействующего с прикладными методами территориального планирования, позволит осуществить не только смысловую генерализацию подходов к развитию, но и необходимую точность с детализацией, требуемой правовыми актами, реестрами, кадастром и документами регистрации прав на недвижимость.

Резюмирую. Территориальное планирование сегодня не имеет оснований для решения вопросов пространственного планирования, связанных с развитием систем расселения, иных территориальных, инженерно-геологических, географических образований как объектов, имеющих не административно устанавливаемые контуры и границы. Этот факт стал серьезным препятствием сбалансированного комплексного развития крупных территорий и национальной системы расселения России.

В качестве восполнения системы инструментов управления развитием территории необходимо сформировать дополняющий как стратегическое, так и территориальное планирование проектный комплекс. А именно – стратегическое пространственное планирование развития территорий, имеющее в качестве головного документа Генеральную схему расселения на территории РФ, которая сводит и одновременно намечает параметры целевых установок для стратегий и схем развития систем расселения и агломераций страны. Генеральная схема расселения должна стать базовым документом отнесения, территориальной привязки и ведения информационных систем, связанных с характеристиками (базами данных) и развитием территориальных и отраслевых объектов федерального, регионального, местного уровней.

Будучи интегрированной в комплекс «Стратегического плана социально-экономического развития России на период до 2030 года», Градостроительная стратегия России, включающая предложенные выше документы и прежде всего Генеральную схему расселения на территории РФ, позволит системно генерировать и утверждать проектность развития России при формировании национальной и глобальной «Повестки века – XXI». ■

УПРАВЛЕНИЕ

развитием
территории



Градоустройство

Устройство благоприятной жизненной среды

Использование сведений о плате за землю

Быть фермером или не быть?



Благоустройство – это устройство благоприятной жизненной среды

Интервью с главой Администрации городского округа город Уфа
И.И. ЯЛАЛОВЫМ



Ирек Ишмухаметович Ялалов окончил Уфимский нефтяной институт (инженер-строитель), Уфимский юридический институт МВД РФ (юрист), кандидат юридических наук. Работал начальником управления коммунального хозяйства и благоустройства, начальником управления по обеспечению жизнедеятельности Администрации города Уфы. В 2009-2010 годы – первый заместитель главы Администрации городского округа город Уфа. В 2010-2011 годы – Министр жилищно-коммунального хозяйства Республики Башкортостан. В декабре 2011 года избран исполняющим обязанности главы Администрации городского округа город Уфа. С 2012 года – глава Администрации городского округа город Уфа.

По итогам Всероссийского конкурса на звание «Самое благоустроенное городское (сельское) поселение России» за 2010 год, утвержденного Постановлением Правительства РФ, городской округ город Уфа был удостоен диплома Правительства Российской Федерации II степени. Эта награда является свидетельством высоких показателей, которых достиг город в сфере благоустройства. Благодаря каким градостроительным инструментам муниципальное образование достигло результатов, принесших призовое место в конкурсе, как будет развиваться и благоустраиваться территория Уфы в ближайшей перспективе, какие инновационные решения использует город в своей ежедневной работе? На эти и многие другие вопросы редакции журнала ответил глава Администрации городского округа город Уфа Ирек Ишмухаметович Ялалов.

– Ирек Ишмухаметович, почему город Уфа принял решение участвовать в конкурсе на звание «Самое благоустроенное городское (сельское) поселение России»?

– Прежде чем ответить на Ваш вопрос, я бы хотел остановиться на другом – зачем вообще нужно благоустраивать территории городов и других поселений? К сожалению, не все сегодня это понимают. Еще живы в нашем сознании лозунги советских времен, звучавшие как призыв заготавливать «больше угля», «больше металла», «больше стройматериалов», «больше топлива» и много чего еще для страны. Соответственно, города развивались как центры дислокации тяжелой промышленности, металлопрокатных, химических, нефтяных и прочих производств. Бесспорно, все это составляет костяк городов. Это градо-

образующие факторы, которые являются основными при возникновении города и непосредственно влияют на его рост, дальнейшее развитие. Однако современный город требует другого подхода. Да, он должен обладать теми мощными производствами, вокруг которых будет происходить его рост и развитие. Но город должен быть еще и привлекательным местом, куда люди захотят приехать не только для работы, но и для постоянной жизни. Вспомним романтиков советских времен, которые были готовы ехать даже на край света в строящиеся города и поселки. В наше время все по-другому. Сейчас набирает обороты новый тренд – человек выбирает город, в котором хочет жить, а уже потом смотрит на то, какая там есть работа, насколько развиты там промышленность, производство. Соответственно, происходит и реорганизация городских пространств, ввиду того что предыдущие способы организации территорий устарели. Теперь все подчиняется современному темпу городской жизни, которая характеризуется круглосуточной активностью деловой жизни, торговли, развлечений. Город воспринимается как современный в том случае, когда человек видит вокруг себя что-то новое, красивое, когда, находясь в нем, он может удовлетворять свои потребности в соответствии с запросами. Если это потребности в жилье, то это должно быть просторное, благоустроенное жилье со всеми коммуникациями и развитой инфраструктурой. Если это профессиональные потребности, то это развитая сеть публичных пространств, пространств для самореализации, развитые современные форматы торговли, коммерческой недвижимости. Если это потребности в отдыхе, то решающее значение имеют благоустроенные и ухоженные парки, хорошая экологическая ситуация, развитая сфера досуга и развлечений. Не-

смотря на то что современный человек много времени проводит на работе, в виртуальном пространстве, внешние условия, окружающая среда имеют огромное значение.

Таким образом, именно благоприятная жизненная среда является основой привлекательности современных городов, а благоустройство городских территорий – это и есть работа по созданию благоприятной жизненной среды. Вернусь к Вашему вопросу. Участие в конкурсе на звание «Самое благоустроенное городское (сельское) поселение России» было для столицы Республики Башкортостан своеобразным вызовом, на который Уфа не могла не ответить. Конкурс стал для города прекрасной возможностью не только показать свои достижения и наработки в области благоустройства, озеленения территорий, но и сравнить себя с другими городами-миллионниками, определить направления, в которых еще только предстоит поработать.

В период проведения конкурса я работал на должностях первого заместителя главы Администрации городского округа город Уфа, министра жилищно-коммунального хозяйства Республики Башкортостан. Благодаря участию в подготовке к авторитетному Всероссийскому конкурсу я получил неоценимый опыт, который пригодился в дальнейшей работе в области благоустройства территорий.

– Существуют ли в Уфе какие-либо интересные проекты, способствующие повышению благоустроенности территории и развитию города в целом?

– В настоящее время МУП «Управление дизайна и наружной рекламы» города

Уфы разработаны эскизные проекты благоустройства по восемнадцати местам отдыха горожан. В стадии разработки находятся проекты колористического оформления фасадов зданий, расположенных на шести участках одной из центральных магистралей Уфы – проспекта Октября.

В ближайшей перспективе необходимо завершить строительство путепроводной развязки через проспект Салавата Юлаева в створе ул. Бессонова, что позволит соединить проспект с улицами Н. Дмитриева, Комсомольская и проспектом Октября.

Мы сейчас активно занимаемся расширением проезжей части узловых улиц города. В связи с этим все острее встает вопрос обеспечения безопасности пешеходов. По поручению Президента Республики Башкортостан разработан план мероприятий по проектированию и строительству пешеходных переходов. В настоящее время есть проектная документация на строительство одного надземного и четырех подземных пешеходных переходов. Определены подрядные организации по строительству еще двух подземных пешеходных переходов. Всего в перспективе запланировано строительство не менее 35 подземных переходов, которые не строились в Уфе уже 30 лет.

В городе Уфе построено 30 путепроводов и транспортных развязок, однако не все из них отвечают современным требованиям, не позволяют провести расширение улиц, что вызывает необходимость проведения реконструкции. Для решения проблемы транспортного движения мы должны построить еще 67 транспортных развязок и путепроводов.

Потребности города в искусственных сооружениях не ограничиваются только транспортными развязками и путепроводами. Значительная часть города Уфы находится в зоне затопления в период весеннего половодья. Это вызывает необходимость строительства защитных противопаводковых дамб. С целью защиты крупного жилого района Уфы с населением более 130 тысяч человек мы завершили строительство первой очереди и приступили к активному этапу строительства второй очереди защитной противопаводковой дамбы в микрорайоне «Сипайлово». Трагические события, которые произошли в начале июля 2012 года в Краснодарском крае, подтвердили актуальность и важность проводимых нами мероприятий. Мы не должны допустить повторения подобных ситуаций. В последние годы активно ведутся работы по освоению новых жилых районов. Согласно проекту «Корректировка генплана города Уфы» в качестве перспективных рассматриваются район «Зауфимье», расположенный в административных границах городского округа город Уфа, поселки Миловка и Романовка, что в западной части города, а также Демский район. Для развития данных территорий предусмотрено строительство транспортного коридора, соединяющего восточную и западную части города.

Застройка района «Зауфимье» потребует от нас тщательного изучения паводковой ситуации. Ввиду уже упомянутых мною трагических событий под особый контроль этот вопрос взял Президент Республики Рустэм Хамитов. При необходимости будет решен вопрос проектирования и строительства в районе защитной противопаводковой дамбы.

Для обеспечения качественного развития и совершенствования транспортной инфраструктуры северной части города в 2012-2013 годах планируется строительство продолжения ул. Интернациональной. На контроле Администрации и проблемы самого напряженного места в транспортной схеме севера города – Тимашевского переезда. Город приступил к решению этой проблемы. Готов проект путепровода, он прошел все необходимые экспертизы. Сейчас ведутся переговоры с инвесторами для финансирования строительства.

Администрация Уфы ведет работу по проектированию продолжения проспекта Салавата Юлаева на участке от ул. М. Жукова до ул. Адмирала Ушакова.



Микрорайон Южный



Это центральное меридиональное направление свяжет между собой центр города и северную промышленную зону. В соответствии с генпланом города намечено строительство мостового перехода через р. Белая в створе ул. им. города Галле. Въезд со стороны города Казани в Уфу (автодорога М-7 «Волга») затруднен из-за отсутствия полноценной магистрали. Пропускная способность существующего моста через р. Белая исчерпана. Строительство моста позволит разгрузить существующий мост и улучшить связь между центром города и Казанским направлением.

– Среди аспектов, которые необходимо было учесть при подготовке к конкурсу, особое место уделяется утверждению комплексной программы развития коммунальной инфраструктуры, генеральной схемы санитарной очистки территории, а также площади земельных участков, предоставленных для жилищного и индивидуального жилищного строительства. Как сейчас обстоят дела с ключевыми показателями в Уфе?

– Все эти аспекты необходимо учитывать для нормального развития и функционирования города. Пройдусь вкратце по каждому из указанных Вами пунктов.

Комплексная Программа развития коммунальной инфраструктуры городского округа город Уфа до 2015 года была утверждена Решением Совета городского округа город Уфа в 2010 году. Разработка Программы вызвана необходимостью освоения новых территорий для комплексного жилищного строительства, обеспечения ресурсосбережения, формирования рыночных механизмов функционирования жилищно-коммунального комплекса и условий для привлечения инвестиций, новых подходов к строительству жилых и социальных объектов, современной системы ценообразования, повышения эффективности градостроительных решений, развития конкуренции в сфере предоставления жилищно-коммунальных услуг.

В 2007 году по заданию Управления коммунального хозяйства и благоустройства Администрации города Уфы ФГУП «Федеральный центр благоустройства и обращения с отходами» города Москвы разработал генеральную схему очистки Уфы, оптимизации процессов сбора, хранения, транспортировки мусора, внедрения новых технологических методов его сортировки и переработки. Должен отметить, что в настоящее время данная схема устаре-



Микрорайон Сипайлово

ла и не может быть использована в современных условиях. В связи с этим необходима разработка новой или корректировка предыдущей схемы.

Управление коммунального хозяйства и благоустройства подготавливает техническое задание для проведения конкурсных процедур по определению разработчика схем санитарной очистки и уборки города в современных условиях с применением новых технологий и проектов по организации, размещению и вывозу твердо-бытовых отходов.

В соответствии с Генеральным планом города Уфы для многоэтажного строительства предоставлено порядка 5 тысяч гектаров земельных участков. Площадь земельных участков для индивидуального жилищного строительства составляет ориентировочно 4 тысячи гектаров. В настоящее время на территории города Уфы в целях комплексного освоения выделены земельные участки в населенном пункте Милловка-Романовка-Ветошниково в Ленинском районе и в микрорайоне восточнее озера Кустаревское в Демском районе. Ориентировочная площадь освоения составляет 1 тысячу гектаров.

Средняя продолжительность периода со дня принятия решения о предоставлении земельного участка для жилищного строительства или подписания протокола о результатах торгов, конкурсов, аукционов по предоставлению земельных участков до получения разрешения на жилищное строительство составляет в Уфе 2 года. Мы активно работаем над тем, чтобы сократить этот период до полугода, что благоприятно скажется на развитии жилищного строительства в городе.

– Ирек Ишмухаметович, как, по Вашему мнению, градостроительная документация повлияла на развитие территории города Уфы?

– Во-первых, отмечу, что наш главный документ – Генеральный план города Уфы был разработан в 1995 году Научно-исследовательским и проектным институтом урбанистики и утвержден Кабинетом Министров Республики Башкортостан. Он определил прогноз развития города до 2025 года с ростом численности населения до 1,2 миллионов человек.

Однако кардинальные изменения политической, социальной и экономической ситуации в стране, изменения требований к технологиям планирования развития территорий потребовали корректировки Генплана, осуществленной в 2001-2005 годах. Он был утвержден решением Совета городского округа город Уфа в 2006 году.

В целях реализации градостроительной политики в отношении застроенных и подлежащих застройке территорий осуществляется подготовка и утверждение в установленном законом порядке документации по планировке территорий. На территории городского округа действуют Правила землепользования и застройки, Нормативы градостроительного проектирования.

В настоящее время разработано и утверждено более 70 проектов планировок и проектов межевания территорий города Уфы, что составляет около 60 процентов селитебной территории. Из них по заказу Главархитектуры Администрации городского округа город Уфа выполнены 15 проектов планировок.

Отвечая на Ваш вопрос, отмечу, что конкретные проработки территорий с учетом уточнения существующей си-



3 Проспект Октября

туации, планировочных ограничений и экономических расчетов позволяют находить новые градостроительные решения. Так, работы по инженерной подготовке территорий, определенные в проектах планировки жилых районов «Нижегородка», «Затон» в Ленинском районе, «Кустаревское озеро» в Демском районе, обосновывают экономическую целесообразность увеличения объемов жилищного строительства на данных территориях по сравнению с положениями генерального плана и, как следствие, необходимость перераспределения жилого фонда на иных площадках города.

Изменения градостроительного законодательства направлены на повышение роли документа территориального планирования муниципальных образований в решении вопросов эффективного управления градостроительными и земельно-имущественными отношениями. Важным аспектом является взаимоувязка положений Генерального плана с целевыми программами федерального, регионального уровней и Программой комплексного социально-экономического развития территорий городского округа в целях обеспечения безопасности и благоприятных условий жизнедеятельности населения города.

Подготовка документа территориального планирования сегодня – это комплексный проект управления градостроительным развитием территории, основанный на требованиях действующего законодательства, новейших информационных технологиях и направленный на создание гармоничной городской среды.

– Раз уж речь зашла об информационных технологиях, мы не можем не задать вопрос о геоинформационной системе «ИнГЕО», успешно функционирующей в Уфе. Создав и запустив ГИС, Ваш город опередил многие муниципальные образования России. Расскажите нам подробнее об этом информационном продукте.

– Действительно, автоматизированная информационная система обеспечения градостроительной деятельности «Мониторинг», геоинформационная система «ИнГЕО» Главархитектуры городского округа город Уфа является крупнейшей автоматизированной муниципальной системой среди тех, что существуют в городах Российской Федерации. К ней подключены более 320 пользователей в Главархитектуре, МУП

«Архитектурно-планировочное бюро» и других подразделениях Администрации Уфы. В геоинформационной системе содержится более 150 цифровых карт и более 3000 картографических слоев по всем аспектам существования и развития городской территории.

Благодаря этой системе город Уфа с 2004 года является единственным крупным городом России, в котором всё дежурство цифровых топографических планов масштаба 1:500 ведется только в цифровом виде. К единому дежурному плану в ГИС «ИнГЕО» подключены все подразделения Администрации Уфы и все инженерные предприятия города. В настоящее время завершается работа по подключению АИС ОГД «Мониторинг» к Системе межведомственного электронного документооборота.

На сегодняшний день в системах АИС ОГД «Мониторинг» и ГИС «ИнГЕО» реализованы функции в рамках нескольких подсистем. Расскажу о них подробнее, чтобы читатели имели представление о том, по каким направлениям деятельности мы имеем наибольший уровень автоматизации.

Система автоматизированных технологических процессов представляет собой набор технологических цепочек, шагов и операций по обработке поступивших в Главархитектуру города Уфы заявок и документов и предназначена для формализации производственной деятельности по подготовке разрешительной градостроительной документации. Система обеспечивает передачу исполнения по заявке между рабочими местами отделов Главархитектуры, передачу сведений о результатах ранее



4 Стадион Динамо



выполненных шагов и предоставляет средства редактирования реестровых и графических данных, средства формирования выходных документов в автоматизированном режиме и средства контроля исполнения. При этом в каждой технологической цепочке ведется накопление информации обо всех элементарных технологических шагах, выполненных персоналом, сформированных документах, времени начала и конца каждой операции. Эта информация позволяет проводить затем автоматизированный анализ деятельности Главархитектуры за любой отрезок времени.

Система автоматизированных технологических процессов унифицирует автоматизированные рабочие места всех специалистов Главархитектуры и позволяет им обращаться ко всему множеству подсистем, данных и операций из единого интерфейса.

Для автоматизации работы организационно-контрольного отдела предприятий предназначена подсистема «Делопроизводство». В рамках этой подсистемы ведется учет входящей и исходящей корреспонденции, всей документации, проходящей через организационно-контрольный отдел. Система готовит основные отчеты и статистику по работе отделов предприятия и каждого сотрудника, ведет учет выполненных, задержанных ответов или формируемых документов.

Подсистема учета и регистрации сведений о градостроительной документации предназначена для автоматизации функций учета и регистрации наименований и реквизитов документов, дел, карт (схем), материалов, содержащих информацию о градостроительной деятельности на территории города, а также поиска и предоставления сведений АИС ОГД. Для нас особенно важно, что подсистема обладает функциональностью, необходимой для ведения АИС ОГД в соответствии с Градостроительным кодексом РФ и Постановлением Правительства РФ № 363 от 9 июня 2006 года «Об информационном обеспечении градостроительной деятельности».

Также мы запустили в работу подсистему, предназначенную для автоматизации процессов ведения адресного плана города, реестра улиц, реестра адресуемых объектов, реестра документов, подтверждающих факт присвоения адреса, присвоения и подтверждения адресов объектов, выверки



5 Набережная реки Белая



6 Проспект Салавата Юлаева

адресного плана. За это отвечает подсистема «Адресный реестр».

Подсистема учета информации о градостроительных изменениях предназначена для автоматизации функций учета, регистрации и поиска реестровых и пространственных данных о градостроительных изменениях, происходящих на территории города. Подсистема ведения градостроительного регламента выполняет функцию автоматизации процесса ведения градостроительного регламента города, формализации и учета содержания Правил землепользования, застройки. Подсистема подготовки и формирования разрешительных градостроительных документов предназначена для автоматизации функций подготовки и формирования таких форм документов, как градостроительное заключение о возможности размещения объекта, акт выбора земельного участка, градостроительный план земельного участка, проектирование, разрешение на

строительство, разрешение на реконструкцию, разрешение на ввод объекта в эксплуатацию.

Мы автоматизировали процессы формирования запросов на получение заключений о возможности подключения и учета технических условий, выданных инженерными предприятиями города. На подсистему «Учет технических условий» возложена функция подключения объектов строительства к инженерным сетям.

Подсистема «Учет инженерных изысканий» предназначена для автоматизации функций регистрации разрешений на производство инженерных изысканий, выдачи исходных данных для их производства, приема отчетов по инженерным изысканиям. Подсистема позволяет автоматизировать процесс ведения дежурного плана города в масштабе 1:500 в векторном формате ГИС «ИнГЕО».

Подробнее остановлюсь на подсистеме «Межевой план». Она используется для автоматизации процесса подготовки



6 Жилые кварталы Кировского района

межевых планов в соответствии с требованиями Федерального закона № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» и Приказа МЭР № 412 «Об утверждении формы межевого плана и требований к его подготовке».

Благодаря интеграции с ГИС «ИнГЕО» и наличию средств автоматического выполнения большого числа рутинных операций система «Межевой план» позволяет легко и без ошибок готовить межевые планы как для простых случаев выделения участка, так и для сложных процедур перераспределения земельных участков и земель, находящихся в государственной либо муниципальной собственности.

Для учета сведений по проектам планировки и межевания территории, которые включают в себя реквизиты проекта, данные по очередям строительства, жилищному фонду, технико-экономические показатели, инженерное и транспортное обеспечение, предназначена соответствующая подсистема.

В рамках развития муниципального самоуправления важное значение приобретает подсистема «Публичные слушания». Она нужна для сопровождения процедуры и учета сведений, формируемых в процессе подготовки и проведения публичных слушаний по таким вопросам градостроительной деятельности, как предоставление разрешений на условно-разрешенные виды использования, предоставление разрешений на отклонение от предельных параметров, решение об утверждении документации по планировке территории. Подсистема предназначена для сопровождения процедуры и учета сведений, формируемых в процессе под-

готовки и проведения публичных слушаний по вопросам внесения изменений и дополнений в Правила землепользования и застройки.

– Ирек Ишмухаметович, публичные слушания – это одна из форм публичного обсуждения проектов муниципальных правовых актов. А каким еще образом участвуют жители города в развитии территории муниципального образования?

– Жители принимают самое активное участие в жизни города, в том числе и в развитии его территории. Мы через официальный сайт Администрации городского округа <http://ufacity.info> наладили эффективную обратную связь с горожанами. Проводимые нами социологические опросы позволяют изучать общественное мнение по самым актуальным аспектам развития города, в частности, по вопросам развития территорий. Фактически направление нашей деятельности задают именно жители города. Наши проекты и программы не рождаются за закрытыми дверями в кабинетах Администрации. Мы, образно выражаясь, «держим руку на пульсе города» и координируем свои действия с учетом общественного мнения. Это наш главный постулат.

При всем при этом горожане понимают, что есть задачи, решить которые под силу только специалистам. Возьмем, к примеру, работу по созданию стратегии развития города на несколько десятилетий вперед. Над таким серьезным документом должна работать команда профессионалов, соответствующие институты. Но даже они в своих долгосрочных планах ориентируются на те данные, которые мы

получили в ходе социологических опросов.

– Как Вы использовали приз, полученный за второе место во Всероссийском конкурсе на звание «Самое благоустроенное городское поселение России»?

– За второе место в авторитетном конкурсе городу было выделено 40 миллионов рублей. Приз мы использовали для дальнейшего развития и благоустройства столицы республики. Почти 19 миллионов переданы Управлению коммунального хозяйства и благоустройства Администрации городского округа город Уфа Республики Башкортостан на приобретение 8 единиц автомашин «КамАЗ-6520».

Более 17 миллионов было выделено Управлению капитального строительства Администрации городского округа город Уфа Республики Башкортостан на проведение капитального ремонта 4 перепрофилированных детских дошкольных учреждений.

Десять процентов от призовой суммы согласно условиям конкурса было направлено на материальное поощрение работников организаций, добившихся наивысших результатов в работе по развитию жилищно-коммунального хозяйства и повышению благоустроенности муниципального образования.

– Ирек Ишмухаметович, скажите, как изменились условия жизни населения города Уфы с момента участия в конкурсе?

– Город не стоит на месте. Он находится в постоянном движении и развитии. За два года, прошедшие с момента участия во Всероссийском конкурсе, столица Республики Башкортостан успела преобразиться. В Уфе появились новые здания, расширилось несколько улиц, были отремонтированы десятки зданий и жилых домов. В городе ведется постоянная работа по дальнейшему благоустройству, в том числе, придомовых территорий. В центральной части города организовано одностороннее движение на отдельных участках улиц. Продолжаются работы по реконструкции и капитальному ремонту дорог, строительству искусственных сооружений. В общем, мы продолжаем ту работу, благодаря которой были достигнуты хорошие показатели, позволившие нам занять призовое место в авторитетном конкурсе. ■



Градостроительные решения и плата за землю

А.М. ТАРАРИН (МП «ЦентроградНН», Нижний Новгород)
М.В. КАРАНДЕЕВА (МП «ЦентроградНН», Нижний Новгород)



Андрей Михайлович Тарарин в 2005 г. окончил Нижегородский государственный архитектурно-строительный университет (ННГАСУ), в 2006 г. – Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского. Кандидат технических наук. В настоящее время – директор муниципального предприятия города Нижнего Новгорода «Центр обеспечения градостроительной деятельности» (МП «ЦентроградНН»), доцент кафедры геоинформатики и кадастра ННГАСУ. Сфера интересов – кадастровые информационные системы.

В

соответствии со статьей 65 Земельного кодекса Российской Федерации формами платы за использование земли являются земельный налог (до введения в действие налога на недвижимость), перечисляемый в доход местного бюджета, и арендная плата, перечисляемая в доход местного, регионального и федерального бюджетов в зависимости от формы собственности земельного участка.

Для целей налогообложения и в иных случаях, предусмотренных настоящим Кодексом, федеральными законами, устанавливается кадастровая стоимость земельного участка. Кадастровая стоимость земельного участка также может применяться для определения арендной платы за земельный участок, находящийся в государственной или муниципальной собственности.

Земельный налог и арендная плата определяют доходность территории для местного, регионального и федерально-



Мария Владимировна Карандеева, окончила в 2003 г. Нижегородский Государственный архитектурно-строительный Университет. В настоящее время – первый заместитель директора муниципального предприятия города Нижнего Новгорода «Центр обеспечения градостроительной деятельности». Защитила диссертацию по теме «Совершенствование управления региональным земельно-имущественным комплексом», в 2010 году присуждена ученая степень кандидата экономических наук, доцент кафедры геоинформатики и кадастра ННГАСУ.

ПРОЕКТ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА «О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ В СТАТЬЮ 65 ЗЕМЕЛЬНОГО КОДЕКСА РФ»

Статья 1

Дополнить статью 65 Земельного кодекса Российской Федерации пунктом 6 следующего содержания:

«6. Сведения о размерах платы за использование земли отражаются на публичной карте платности использования земли.

На публичной карте платности использования земли отражаются:

- общедоступные сведения о земельных участках установленные федеральным законом «О государственном кадастре недвижимости»;
- размер исчисленного земельного налога по земельным участкам, принадлежащим физическим лицам;
- размер декларированного земельного налога по земельным участкам, принадлежащим организациям и физическим лицам, являющимся индивидуальными предпринимателями;
- размер уплаченного земельного налога по земельным участкам;
- налоговые ставки и льготы;
- размер рассчитанной арендной платы по земельным участкам;
- размер уплаченной арендной платы по земельным участкам;
- ставки и льготы по арендной плате."

Статья 2

Настоящий Федеральный закон вступает в силу с 1 июля 2013 года.

местного, регионального и федерального бюджетов, которая, как правило, связана с кадастровой стоимостью земельного участка. Кадастровая стоимость определяется на основе модели стоимости, приближенной к рыночной, которая строится по сведениям о сделках с земельными участками, и модели ценообразующих факторов, значения которых рассчитываются для каждого оцениваемого земельного участка.

К ценообразующим факторам относятся факторы, которые оказывают существенное влияние на стоимость объектов оценки и могут быть достоверно определены и объективно измерены. Основополагающее влияние на дифференциацию кадастровой стоимости оказывает близость к социально значимым объектам (зонам рекреации, детским садам, поликлиникам, ж/д вокзалам, спортивным сооружениям, культурно-развлекательным объектам и т.п.).

Таким образом, любое градостроительное решение с точки зрения доходов бюджета от платы за землю нужно рассматривать по двум направлениям. Во-первых, это изменение дохода от территории, непосредственно подвергаемой градостроительным изменениям в результате изменения вида разрешенного использования кон-

кретного участка. Во-вторых, влияние данного градостроительного решения как ценообразующего фактора на окружающую территорию в результате повышения или снижения кадастровой стоимости земельных участков, находящихся в зоне действия.

Обеспечить доступ проектировщиков к сведениям о плате за землю предлагается путем внесения соответствующих дополнений в статью 65 Земельного кодекса Российской Федерации (законопроект и пояснительная записка к нему прилагаются к статье).

Законопроект предусматривает введение публичной карты платности использования земли, на которой воспроизводятся сведения о размерах платы за использование земли и общедоступные сведения государственного кадастра недвижимости о земельных участках (площадь, вид разрешенного использования, кадастровая стоимость, форма собственности).

Предлагается вести данный информационный ресурс на базе публичной кадастровой карты, дополнив её соответствующими сведениями о плате за землю, для чего предусмотреть обязанность по размещению на публичной кадастровой карте:

1) налогового органа – сведений о размерах:

- исчисленного земельного налога по земельным участкам, принадлежащим физическим лицам;

- декларированного земельного налога по земельным участкам, принадлежащим организациям и физическим лицам, являющимся индивидуальными предпринимателями;

- уплаченного земельного налога;

2) органов местного самоуправления – налоговых ставок;

3) федеральных, региональных и муниципальных органов, уполномоченных на управление имуществом и земельными ресурсами, – сведений о:

- размерах рассчитанной арендной платы за землю по земельным участкам;

- размерах уплаченной арендной платы за землю по земельным участкам;

- ставках и налогах по арендной плате.

Представленный механизм поможет получить комплексный информационный ресурс, который позволит проводить не только детальный экономический анализ градостроительных решений на уровнях территориального планирования, градостроительного зонирования и планировки территорий, но и анализ полноты сбора и справедливости установления размеров платежей за пользование земельными участками, а также выявить территории («белые пятна»), по которым не производится начисление платы за их использование. ■

ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА К ПРОЕКТУ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА «О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ В СТАТЬЮ 65 ЗЕМЕЛЬНОГО КОДЕКСА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

За пользование земельными участками взимается либо земельный налог, если земельные участки являются собственностью физических и юридических лиц, либо арендная плата, если земельные участки находятся в государственной или муниципальной собственности.

Формирование налогооблагаемой базы земельного налога осуществляется на основе сведений государственного кадастра недвижимости и единого государственного реестра прав. Как известно, сведения в упомянутых информационных системах имеются не по всем земельным участкам (землепользованиям) ввиду заявительного принципа государственного кадастрового учета, а в имеющихся сведениях присутствуют ошибки. В этой связи налоговый орган не имеет возможности сформировать полную налогооблагаемую базу по земельным участкам.

Земельный налог относится к местным налогам и составляет значительную часть местных бюджетов (порядка 15% от налоговых поступлений). Таким образом, органы местного самоуправления крайне заинтересованы в формировании полной налогооблагаемой базы по земельным участкам для каждого муниципального образования и могли бы инициировать ее верификацию и пополнение. Но органы местного самоуправления не имеют доступа к сведениям по налогообложению земельных участков, поэтому не в состоянии даже составить достоверный прогноз поступлений от земельного налога.

Проект федерального закона «О внесении изменений в статью 65 Земельного кодекса Российской Федерации» направлен на обеспечение общедоступности сведений о плате за землю.

Законопроект предусматривает введение публичной карты платности использования земли, на которой воспроизводятся сведения о размерах платы за использование земли и общедоступные сведения государственного кадастра недвижимости о земельных участках (площадь, вид разрешенного использования, кадастровая стоимость, форма собственности).

Принятие данного законопроекта будет способствовать обеспечению полноты налогооблагаемой базы по земельному налогу, справедливости установления платы за землю, а также даст возможность проводить детальный экономический анализ градостроительных решений на уровнях территориального планирования, градостроительного зонирования и планировки территорий.



Быть фермером или не быть?

В.И. ПОПОВ (Управление архитектуры и градостроительства, Калуга)



Владимир Иванович Попов в 1972 году окончил Рязанский радиотехнический институт. Работал на промышленных предприятиях, занимая должности от инженера до заместителя директора. С 1992 по 2002 год работал заместителем главы города Калуги по архитектуре, строительству, земельным отношениям, экологии. С 2002 года – заместитель начальника управления архитектуры и градостроительства Калужской области. Курирует вопросы территориального планирования, экономики градостроительства, административно-территориального устройства, геоинформационных технологий, разработки нормативных актов в сфере градостроительства и земельных отношений, контроля градостроительной деятельности.

В № 2 журнала «Управление развитием территории» была опубликована статья Ю.Е. Куксенко «Фермерство: «Быть или не быть – вот в чём вопрос!». Тема статьи не является простой, а затронутые в ней вопросы – столь однозначными. В редакцию журнала поступило письмо, с содержанием которого мы предлагаем ознакомиться нашим читателям. Быть фермером или не быть?

Статья Ю.Е. Куксенко «Фермерство: «Быть или не быть – вот в чем вопрос!» затронула очень болезную тему для нашего региона. Калужская область в настоящее время, исключая Московскую область, – единственный регион, граничащий непосредственно со столицей России, поэтому вопрос использования земель сельскохозяйственного назначения является важным для нашей области, особенно для районов, которые граничат с Москвой и Московской областью. Я понимаю, что в Красноярском крае другая ситуация, земли там много, как в Австралии, но в центре России ситуация иная. Мы незаметно превращаемся в дачный район города Москвы. Нельзя

сказать, плохо это или хорошо, смотря с каких позиций рассматривать этот вопрос. Для 10 миллионов москвичей хорошо иметь второе жилье в зеленом уголке, каким является север Калужской области. А расстояние в 100 км от Москвы для ее жителей является счастливым приобретением. Даже 200 км считается удачным расположением коттеджа или дачи...

Я же хочу затронуть именно вопрос о фермерах. Практически все земли сельскохозяйственного назначения на севере Калужской области раскуплены, и собственниками являются в основном москвичи. Многие из них купили земли про запас, на всякий случай. Поэтому поля зарастают сорняками и лесом, никто их не пашет и не использует для сельскохозяйственного производства. Например, в одном нашем районе собственником огромных полей является всемирно известный кинорежиссер. Он, конечно, и не думает стать производителем сельхозпродукции. Просто это очень выгодное вложение финансовых средств.

По нашему законодательству стать фермером очень просто. И вот приезжают к нам фермеры, проживающие на Ленинском проспекте в Москве, и требуют разрешить строить на принадлежащих им земельных участках строения крестьян-



Построенные объекты «фермеров»

ско-фермерского хозяйства. В итоге на практике на землях сельскохозяйственного назначения с видом разрешенного использования «ведение крестьянского (фермерского) хозяйства» (далее – КФХ) вырастают целые коттеджные поселки с двухметровыми заборами из металлопрофиля. Благо, что «закон о дачной амнистии» позволяет им зарегистрировать строения в упрощенном порядке. Никакого производства сельхозпродукции, естественно, нет и не планируется.

В Калужской области сейчас официально 523 крестьянских (фермерских) хозяйства. Многие из них известны своей работой и своей продукцией. Например, КФХ «НИЛ», КФХ «Братья Фетисовы», КФХ «Пиф» и другие. Но земельных участков с видом разрешенного использования «ведение крестьянского (фермерского) хозяйства» на два порядка больше. Именно на этих участках строятся трехэтажные коттеджи московских фермеров.

Проблему разрешения строительства жилых домов на землях, предназначенных для КФХ, необходимо решать очень осторожно и продуманно.

Настоящим, а не «бумажным» фермерам надо каким-то образом разрешать строительство жилых домов особенно на тех территориях, где много неосвоенной земли.

Во-первых, необходимо внести изменения и дополнения в Федеральный закон от 11.06.2003 № 74-ФЗ «О крестьянском (фермерском) хозяйстве» и Гражданский кодекс РФ, которые позволили бы настоящим фермерам строить жилье. Проблема в том, как сформулировать эти дополнения и изменения, которые смогли бы «убить сразу двух зайцев»: помочь настоящим фермерам и поставить преграду «липовым» фермерам для строительства своего второго жилья или для его продажи.

Во-вторых, надо не забывать о простых правилах градостроительства. Недаром имеются требования и понятия градостроительного проектирования. Любое строительство, в том числе и домов для КФХ, должно вестись по всем градостроительным нормам. Для этого необходимо предусмотреть в документах по территориальному планированию все места, где планируется строительство жилья в КФХ.

Неплохо вспомнить такой вид населенного пункта, как хутор, который до сих пор распространен в Прибалтике и Беларуси. Каждый хутор должен иметь адрес и транспортный подъезд для обеспечения скорой медицинской помощи и



2 Дома на земельном участке «фермера»

вызова противопожарных служб. Не должно быть таких ситуаций, когда машина скорой помощи едет по полям в поисках КФХ, где заболел человек. Применять практику, когда хутор по наименованию «привязан» к «ближайшему» населенному пункту, который расположен в нескольких километрах от КФХ, считаю порочной.

Давно назрела необходимость в формировании законодательства по административно-территориальному устройству Российской Федерации. Единственным действующим нормативным правовым актом является Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 17.08.1982 г. «О порядке решения вопросов административно-территориального устройства РСФСР». Государственная статистика до сих пор ведет учет таких образований, как сельские советы, которых на территории Калужской области давно не существует. Несомненно, ответственность законодательства по местному самоуправлению и по административно-территориальному устройству не позволяет решать многие вопросы в территориальном планировании.

Вернемся к фермерам. Федеральный закон от 11.06.2003 № 74-ФЗ «О крестьянском (фермерском) хозяйстве» в отличие от Федерального закона от 07.07.2003 № 112-ФЗ «О личном подсобном хозяйстве» имеет «лозунговый» характер. Статья 12 Закона 74-ФЗ наполнена предложениями, которые вызывают сплошные вопросы на практике, поэтому корректировка закона просто необходима.

Теперь о статье 257 Гражданского кодекса Российской Федерации. В состав имущества КФХ необходимо обязательно включить жилой дом. Будет он построен

или нет – это уже не важно. Надо, чтобы он был в составе имущества КФХ.

Проекты по внесению изменений в Федеральный закон от 11.06.2003 № 74-ФЗ «О крестьянском (фермерском) хозяйстве» и Гражданский кодекс РФ, которые находятся в Государственной Думе Российской Федерации, очень упрощенно подходят к этой проблеме. Они просто «разрешают» строить на землях, предоставленных для ведения КФХ. Это ведет к сплошной застройке всех сельскохозяйственных угодий. Поменять вид разрешенного использования земельного участка в настоящее время очень просто, так как законодательство по этому вопросу отсутствует, земли, входящие в состав сельскохозяйственных угодий, не подлежат градостроительному зонированию (п. 6 ст. 36 Градостроительного кодекса Российской Федерации). Проекты законов по внесению изменений по этому вопросу Государственная Дума РФ просто отклоняет (например, проекты № 25230-6 и № 297858-5).

Да, в настоящее время земли сельскохозяйственного назначения не используются, зарастают лесом, сорняками и т.д. Очень просто их все раздать для строительства жилых домов, дач, но надо думать и о будущем, земля является невозобновляемым ресурсом. Под снесенными строениями сажать уже многие годы будет невозможно. Надеюсь, должны настать времена, когда сельскохозяйственное производство возродится, и потребуется земля сельскохозяйственных угодий.

Это все, что касается фермеров. Отдельный вопрос, который также является важным для нашего региона, – это дачное строительство на землях сельскохозяйственного назначения, но это тема для другой большой дискуссии. ■



«Управление развитием территории»

Сайт — www.gisa.ru

Уважаемые читатели журнала «Управление развитием территории»!
Сообщаем, что стоимость годовой подписки на 2013 год составляет 3000 рублей, стоимость одного номера – 750 рублей. Указанная цена действует на территории РФ.

Теперь физические лица могут оформить подписку на журнал с помощью предлагаемой квитанции.

Для этого:

1. Заполните квитанцию.
2. Произведите оплату в любом отделении Сбербанка России.
3. Отправьте подписной купон вместе с копией платежного поручения по факсу (499) 135-25-55 или письмом по адресу: 119296, Москва, а/я 112 или по e-mail: gisa@gubkin.ru.

Юридические лица, органы государственной власти и местного самоуправления для подписки составляют заявку с указанием следующих данных: ФИО контактного лица, должность, полное название организации (органа), реквизиты, индекс, почтовый адрес, телефон (с кодом города), факс, e-mail, сайт в сети Интернет, а также указывают количество экземпляров необходимых номеров журнала;

Отправляют ее по факсу (499) 135-25-55 или e-mail: gisa@gubkin.ru.

ИЗВЕЩЕНИЕ	<p style="text-align: right;">Форма № ПД-4</p> <p>Получатель ООО «ГИС-Инфо», Московский банк Сбербанка России ОАО г. Москва ИНН/КПП 7729403201 / 772901001 Банк получателя ОАО «Сбербанк России», г. Москва р/с 40702810938110102598 к/с 3010181040000000225 БИК 044525225</p> <p>Наименование организации (Ф.И.О.) _____ Адрес доставки: _____ Вид платежа: Журнал «Управление развитием территории»</p> <p>Сумма платежа _____ руб. 00 коп. Сумма платы за услуги _____ руб. _____ коп. Итого _____ руб. _____ коп.</p> <p>Кассир _____ Подпись плательщика _____</p>
	КВИТАНЦИЯ

* Данную квитанцию можно оплатить наличными средствами через Сбербанк России и путем перечисления.

** Доставка по адресу подписчика осуществляется через службу Почта России.

*** Об уплате настоящей подписки просим уведомлять по телефону

в г. Москве : 8-499-1353403, 8-499-1357686

или по адресу: 119296, г. Москва, а/я 112.

**** Возможна подписка на один или несколько номеров журнала.



УПРАВЛЕНИЕ

РАЗВИТИЕМ
Территории



Информационные системы

УРТ и ИПД Финляндии

Муниципальная ИПД г. Сургута

Муниципальная ГИС г. Тольятти



Управление градостроительным развитием территории в Республике Финляндия

В рамках программы 10-й Всероссийской конференции «Градостроительство и планирование территориального развития России» российская делегация посетила Университет Алвара Аалто и Национальную земельную службу Финляндии.

С финской стороны в обсуждении вопросов управления градостроительным развитием территории приняли участие: Юхана Хийронен (Juhana Hiironen), главный специалист по изъятию земельных участков, оценке земли Национальной земельной службы Финляндии (НЗС), генеральный секретарь/член правления Финской ассоциации оценщиков недвижимости;

Арво Витикайнен (Arvo Vitikainen), профессор по управлению земельными ресурсами факультета инженерии и архитектуры Университета Алвара Аалто; Маркку Юхани Айраксинен (Markku Juhani Airaksinen), доктор технических наук; Кирсикка Нюкканен (Kirsikka Niukkanen), аспирантка Университета Алвара Аалто.

Образование в Университете Алвара Аалто

К. Нюкканен рассказала о структуре и этапах развития Университета Алвара Аалто с 1849 г. по наши дни, подробно остановилась на отделении геодезии, планирования и геоинформатики. Отделение геодезии, планирования и геоинформатики имеет три специализации: недвижимость, геоматика и градостроительство (включая стратегическое городское планирование).

Обучение ведется на финском (бакалавриат) и английском (магистратура) языках. Для получения степени бакалавра студенты изучают дисциплины: операции с недвижимостью; управление земельными ресурсами и земельное право; геодезия и фотограмметрия; геоинформатика. Обучение продолжается в течение трех лет.

Будущие магистры в течение последующих двух лет осваивают дистанционное зондирование, инвестиции в недвижимость и финансы, устойчивое развитие недвижимости, управление пространственным развитием, экономику земельных ресурсов и геоинформационные технологии.

Система планирования в Финляндии

О стратегическом планировании в Финляндии рассказал Ю. Хийронен. Стратегическое городское планирование осуществляется на трех уровнях: государственном, региональном и местном. Главные цели определяются на государственном уровне, затем уточняются на региональном и впоследствии детализируются в мастер-плане, который разрабатывается на город или на его часть.

На уровне государства разрабатывается Концепция, не имеющая какой-либо юридической силы. Концепция не содержит графических материалов, к её формированию не привлекается на-

селение. Срок, на который разрабатывается Концепция, не определен. В течение 5 лет в Концепцию могут вноситься изменения.

На региональном уровне уже появляются карты. Планирование осуществляется применительно к части Финляндии, включающей несколько муниципалитетов. Таким образом, региональный уровень охватывает город и прилегающие к нему территории.



Выступления Ю. Хийронена и К. Нюкканен

**Ю. ХИЙРОНЕН,
К. НЮККАНЕН
О КОНЦЕПЦИИ**

Национальное руководство по использованию земель (далее – Руководство) – официальное название Концепции.

Руководство – это инструмент, который использует Правительство страны для управления политикой в области землепользования, имеющего огромное значение для всей страны. Руководство затрагивает вопросы региональной и городской структур, качества среды жизнедеятельности, коммуникаций, энергоснабжения, сохранения объектов культурного наследия, природных памятников, а также использование природных ресурсов.

Руководство:

- является гарантией того, что вопросы национального значения будут приняты во внимание в процессе планирования регионального и муниципального развития, а также в деятельности органов государственной власти;

- содействует устойчивому экологическому, экономическому, социальному и культурному развитию страны и создает предпосылки для формирования благоприятной среды жизнедеятельности;

- выступает в качестве расширенного руководства планирования на местном уровне по вопросам государственного значения и способствует согласованности и единству осуществления такого руководства в Финляндии;

- содействует имплементации международных соглашений в финское законодательство;

- создает основу для реализации национальных проектов в области землепользования.

Руководство по землепользованию реализуется посредством региональных планов.

Обязанность по разработке мастер-плана лежит на муниципалитете, однако существует возможность привлечения и частных средств в зависимости от ситуации и содержания мастер-плана. Это



2 Встреча с финскими коллегами А. Витикайнен и М.Ю. Айраксинен



3 Встреча с сотрудниками НЗС Финляндии

возможно путем заключения контракта между частным землевладельцем и муниципалитетом на подготовку мастер-плана. В контракте содержатся положения, касающиеся только условий работ и стоимости, но не содержания мастер-плана.

Разработка мастер-плана – процесс публичный. Проект обсуждается в течение двух месяцев. При этом свои предложения могут подавать не только собственники земельных участков, расположенных на территории по отношению к которой разрабатывается документ, но и другие заинтересованные лица.

Выражение несогласия с решениями мастер-плана собственниками не является препятствием к его утверждению. Впоследствии собственник может защитить свои интересы в суде.

Мастер-план может быть разработан силами муниципалитета, если у последне-

го имеются достаточные кадровые резервы и знания. В противном случае проводятся открытые торги на подготовку мастер-плана. Требования к разработчикам определяются в соответствии с Законом Финляндии «О землепользовании и строительстве» (Finland's Land Use and Building Act) и постановлением «О землепользовании и строительстве» (Land Use and Building Decree). Среди требований к разработчику мастер-плана Ю. Хийронен назвал образование (степень магистра) и квалификацию (опыт). Контракт заключается на основании проведения открытых торгов, утверждается решением муниципалитета. Цели, установленные в контракте, определяются муниципалитетом.

На самом последнем этапе разрабатывается проект детальной планировки (далее – ПДП). При разработке ПДП муниципалитетом в нем определяется,



сколько квадратных метров может получить частное лицо; срок строительства; последствия, которые наступают при невыполнении обязательств по застройке, и другие условия освоения территории.

По общему правилу между частным лицом и муниципалитетом заключается контракт (соглашение), в котором, помимо вида негативных последствий, которые могут наступить при неисполнении обязательств (финансовые санкции или иные), также определяется и порядок распределения дохода, получаемого частным лицом от развития территории, определённый процент поступает в муниципалитет.

Каких-либо императивных правил, определяющих существенные условия контракта, не существует. В самом общем виде отношения в этой сфере регулируются контрактным правом. Вопросу российских специалистов о том, какое место при контрактной системе занимает коррупция, Ю. Хийронен удивился и попытался объяснить, что такого понятия в Финляндии нет.

Правил землепользования и застройки в том виде, в котором они действуют в России, в Финляндии нет, при этом параметры застройки и её функциональное назначение устанавливаются в ПДП.

Участие общественности в процессах планирования

Общественность участвует в процессах планирования посредством:

- обеспечения диалога между гражданами и органами власти;
- участия любых лиц, чьи интересы затрагивает процесс планирования;
- межуровневого взаимодействия органов власти;
- возможности обжалования;
- слушаний по планируемой выдаче разрешений на строительство.

Закон Финляндии «О землепользовании и строительстве» (Finland's Land Use and Building Act) устанавливает право граждан на участие в процедуре планирования землепользования, обеспечивает возможность влияния граждан на принятие решений, касающихся застройки территории.

Процедуры планирования в Финляндии дают большие возможности для участия общественности, таким образом способ-

ПРОЕКТ ДЕТАЛЬНОЙ ПЛАНИРОВКИ

ПДП контролирует процесс строительства.

Он определяет характеристики окрестности, в том числе землепользование и все типы построек, детальное местоположение и размеры построек, улиц и парков.

ПДП может охватывать как весь район жилой застройки, так и отдельно взятый объект недвижимости.

Отдельными детальными береговыми планами может регулироваться развитие территории вдоль береговой линии. Такие планы разрабатываются муниципалитетом или землевладельцем.

СИСТЕМА ПЛАНИРОВАНИЯ В ФИНЛЯНДИИ

За последние несколько лет система планирования землепользования в Финляндии подверглась реформированию. Новая система предполагает иерархическую структуру, которая имеет три уровня планирования землепользования с четким разделением их содержания: региональный план землепользования, мастер-план и проект детальной планировки (на местном уровне). При этом более высокие по уровню планы определяют содержание более низких.

ствуя диалогу между официальными должностными лицами и всеми, кого затрагивают планы землепользования.

Уведомление населения осуществляется заблаговременно перед началом подготовки нового плана, чтобы дать возможность заинтересованным лицам быть вовлеченными в дискуссии относительно целей и последствий, которые может вызвать реализация плана, а также возможных альтернатив.

Пределы и содержание участия общественности определяются в зависимости от содержания соответствующего плана в специальном документе – плане участия и оценки, который публикуется, когда размещено объявление о начале нового процесса планирования. Такие планы участия также описывают, каким образом будут оцениваться последствия планов землепользования.

Участие в процедуре планирования открыто для всех сторон, заинтересованных в решениях плана, включая собственников, местных жителей и других лиц, средства к существованию которых либо другие интересы будут существенно затронуты. Это предполагает участие других общественных организаций и предприятий, даже если они находятся в других муниципалитетах.

Между официальными местными или национальными органами власти проводятся регулярные встречи с обсуждением вопросов, касающихся планов регионального землепользования и других документов с широким вовлечением общественности. Цель таких встреч – внести ясность и гармонию в задачи землепользования на всех уровнях.



4 Рабочая встреча в бизнес-парке Фалькон

Документы планирования (планы, проекты) могут быть обжалованы. Возражения могут быть представлены местными жителями, организациями или органами власти. Жалобы, содержащие требования о внесении изменений в мастер-план или ПДП и утвержденные муниципальной властью, направляются в административные суды. Возражения против регионального плана землепользования или совместно разработанного (более чем одним муниципалитетом) мастер-плана должны быть направлены в Министерство окружающей среды. В дальнейшем жалоба может быть подана в Верховный Административный суд.

ПОЛЬЗА ОТ РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИИ

В Финляндии соблюдается принцип, гласящий: муниципалитет несет ответственность за развитие своей территории. Вместе с этой ответственностью у муниципалитета появляется право на получение выгоды от увеличения стоимости земли за счет ее развития. В некоторых случаях между муниципалитетом и частным собственником заключается контракт, включающий положения о распределении дохода, для того чтобы процесс прошел гладко. При отсутствии контракта муниципалитет может воспользоваться своим правом на изъятие земельного участка, поэтому его заключение необязательно.

Планируемая выдача разрешения на строительство является предметом слушания с привлечением собственников и владельцев соседних объектов недвижимости. Соседи должны быть надлежащим образом уведомлены о поступивших заявках на выдачу разрешения на строительство, а также о времени официального обследования территории, которая планируется к развитию.

Изъятие земельных участков и другие актуальные вопросы планирования

Следующий вопрос, обсужденный на российско-финской встрече, касался процессов изъятия земельных участков. Для Финляндии изъятие является основным инструментом управления разви-

ем территории, так как территория страны в настоящее время представляет собой совокупность земельных участков, сформированных, учтенных и принадлежащих кому-либо, поэтому любое преобразование может быть реализовано только через процедуру изъятия. В Хельсинки ежегодно осуществляется примерно 2000 различных изъятий в целях перераспределения земель в соответствии с решениями мастер-планов.

Например, если муниципалитетом на территории существующей промышленной зоны запланирован парк, то у собственника земельного участка появляется 2 варианта действий:

1) Добровольная продажа принадлежащей недвижимости – в этом случае между собственником земельного участка и муниципалитетом заключается договор купли-продажи.

2) Изъятие, которое отличается от аналогичных процедур в других странах тем, что в Финляндии это не является судебной процедурой.

Изъятие проходит в два этапа. Сначала лицом (в широком смысле – т.е. им может быть и муниципалитет), заинтересованным в изъятии земельного участка, получается разрешение на изъятие в Государственном Совете. Затем происходит сама процедура изъятия, за которую ответственен Комитет по изъятию Национальной Земельной Службы, выступающий в качестве «суда первой инстанции».

Акт изъятия является базовым документом в процедуре изъятия и содержит информацию о разрешении, процедуре изъятия и принципах компенсации. При этом исчерпывающего перечня оснований для изъятия в нем не содержится.

В соответствии с Конституцией Финляндии частная собственность находится под охраной государства и может быть отчуждена только при полной компенсации и только в публичных интересах. Специалисты Комитета по изъятию НЗС оценивают имущество по рыночной стоимости.

Компенсация основывается на следующих принципах: экономическое положение собственника не должно стать ни лучше, ни хуже существовавшего до изъятия; при конфликте интересов лица, которое изымает собственность, и «отчуждателя» принимается решение в пользу «отчуждателя»; государственные служащие, занимающиеся процедурой изъятия, исследуют в полном объеме и всесторонне все предъявленные требования и на основании этого выносят решение.

Компенсация включает, помимо стоимости изымаемого имущества, прямой ущерб и упущенную выгоду.

Публичный интерес – главное (но не единственное) условие возможности изъятия. Определение «публичного интереса» отсутствует в финском законодательстве, а потому такой интерес определяется индивидуально применительно к каждому случаю, исходя из правоприменительной практики и иных имеющих значение обстоятельств. Помимо установления публичного интереса, уполномоченный орган проверяет заявленные границы изъятия, поскольку закон запрещает изымать больше, чем того требуют публичные интересы.

Решение НЗС может быть обжаловано в суде. Следует отметить, что сделать это могут обе стороны: как собственник земельного участка, так и муниципалитет (при несогласии с высокой стоимостью оценки).

При высоком количестве процедур изъятия в Финляндии количество обжалуемых в суде решений крайне незначительно.

Определенного срока, отводимого на процедуру принудительного изъятия, не установлено. В среднем это может занять 1-2 года при наличии судебного разбирательства.

Ответ на вопрос, сколько времени может потребоваться НЗС для принятия решения об изъятии, был особенно интересен российской делегации, так как деньги, необходимые на выкуп земельного участка, нужно предусмотреть в бюджете соответствующего муниципального образования.

Главный специалист НЗС пояснил, что при изъятии земельных участков противоречий с бюджетным процессом не возникает, поскольку в подавляющем

ПУБЛИЧНЫЕ ИНТЕРЕСЫ

В соответствии с Конституцией Финляндии изъятие возможно исключительно в публичных интересах и только при условии полной компенсации. Наиболее типичные случаи публичного интереса включают следующее:

*развитие города;
общественные дороги;
высоковольтные ЛЭП;
природоохранные территории и др.*



ИЗЪЯТИЕ ЧАСТНЫМ ЛИЦОМ

Изъятие необходимой части земельного участка. В соответствии с ПДП можно застраивать земельный участок только при условии принадлежности земельного участка одному собственнику. Таким образом, возможно изъять только недостающую часть земельного участка, если отсутствует контракт между собственниками. Изъятие в случае «отступления вод». Территория отступления вод – это земля, которая прежде находилась под водой и сейчас располагается между границей воды и недвижимостью собственника.

большинстве случаев все градостроительные решения предусмотрены в мастер-плане, при разработке которого рассчитывается, сколько денег понадобится на их реализацию и сколько необходимо закладывать в бюджет. Однако точное количество денежных средств все равно установить невозможно, поскольку бюджет в данном случае – это всего лишь общая установка, без детализации. В течение бюджетного года может быть выкуплено столько земельных участков, сколько позволяют бюджетные средства. В крайнем случае муниципалитет может осуществить заем. В Финляндии субъектами, в том числе инициаторами процедуры изъятия могут быть как органы государственной

власти и местного самоуправления, так и частные лица. Например, когда частное лицо осуществляет строительство дороги, когда объект капитального строительства, принадлежащий частному лицу, располагается на берегу водного объекта, и в результате естественных процессов (уменьшения водной поверхности) появляется свободная новая земля.

Определенных оснований для изъятия законодательство Финляндии не предусматривает, нет даже примерного открытого перечня таких случаев. В каждом конкретном случае специалисты обращаются к основному закону – Конституции, в соответствии с которым и определяют, можно ли данный интерес причислить к публичному, общественному. Процедура изъятия считается оконченной, когда решение об изъятии принято, компенсация выплачена в полном объеме, изъятие зарегистрировано в кадастре.

Ю. Хийронен подчеркнул, что законы в Финляндии содержат самые основные,

базовые принципы, правоприменительная практика имеет важнейшее значение, а потому при принятии решения необходимо интерпретировать нормы закона, опираясь только на практический опыт.

Ярко и эмоционально обсуждалась тема санитарно-защитных зон, поскольку в Финляндии данный институт не применяется. По словам Ю. Хийронена, опасность воздействия предприятия на окружающую среду проверяется на предпроектной стадии, и при выявлении таковой разрешение на строительство вредного или опасного объекта выдано быть не может.

Интересный ответ прозвучал на вопрос относительно приоритета разных форматов документации: электронного или бумажного. В Финляндии, как пояснили финские специалисты, юридически закреплённых приоритетов нет. Они полностью тождественны друг другу. Конечно, установлена обязательность бумажного формата, однако, если необходима копия, то ее можно снять как с электронной версии, так и с бумажной.



Структура и направления деятельности НЗС

М.Ю. Айраксинен рассказал о структуре НЗС, об основных направлениях ее деятельности, о ежегодном росте доходов службы, а также о том, что одной из основных целей Службы является создание информационного пространства для инвесторов, о заинтересованности в удовлетворении их клиентов.

Основные направления деятельности НЗС включают:

- осмотр и обследование местности;
- оценку (за исключением оценки в целях налогообложения);
- перераспределение земельных участков;



5 Экскурсия по БП Фалькон

- регистрационные процедуры;
- ведение реестра;
- производство топографической информации;
- информационное обслуживание.

По словам М.Ю. Айраксинена, НЗС активно использует электронные сервисы, «чтобы стать ближе к потребителям услуг».

В Финляндии работает Земельная информационная система (ЗИС), которая используется 80 муниципалитетами и НЗС. Посредством ЗИС можно получить информацию об отделах по недвижимому имуществу, земельных участках, неразделяемых земельных участках, единицах узупрукта, сведения о регистрации в кадастре, кадастровую выписку, сведения об ипотеке, копию картографических материалов, содержащихся в базе, копии свидетельств о правах на недвижимость.

Карты Финляндии создаются на основе топографического банка данных (ТБД). ТБД используется НЗС, и с его помощью можно получать актуальную информацию о территории, в том числе о застройке территории. ТБД включает в себя информацию о линиях электропередачи, водных объектах, наименованиях и адресах объектов, информацию о транспортной инфраструктуре, об этажности и других характеристиках зданий.

Система наполнения базы данных такова: результаты исследований на местности с помощью компьютера заносятся в



6 Российская делегация

Централизованную базу данных, затем распределяются по муниципалитетам.

Если от потребителя поступает заявка на получение той или иной информации, то НЗС оценивает возможность самостоятельного удовлетворения заявки, если такой возможности нет – заявка передается на муниципальный уровень.

Все услуги, оказываемые НЗС, можно получить в электронном виде с использованием сети Интернет.

Конечно, в условиях ограниченного времени невозможно было задать все волнующие вопросы или глубоко изучить все процедуры, вызывающие интерес российской делегации. Общение с фин-

скими специалистами позволило только оценить масштаб проводимых работ и познакомиться с регулированием отношений, связанных с управлением развитием территории. К удовлетворению россиян финские коллеги выразили желание сотрудничать в будущем, и мы надеемся, что на страницах нашего журнала читатели ещё встретят информацию о практике управления развитием финских территорий. ■

Публикация подготовлена
Ю.С. Хорошун, Ю. Хийронен,
К. Нюкканен

БЛИЦ - ОПРОС

В Финляндии функционирует и активно используется Национальный Геопортал. Кто может быть поставщиком данных для Геопортала?

Главное ответственное лицо – это НЗС.

Какие функции доступны пользователям Геопортала, за исключением функции просмотра?

Все исходные данные открыты для каждого и бесплатны.

На каких условиях разработчики мастер-плана могут использовать информацию Геопортала?

Исходная информация бесплатна для всех, кто создает новые и улучшает существующие услуги для других сервисов инфраструктуры.

Может ли НЗС на основе Геопортала создавать свои базы данных?

Данные, собранные правительственными организациями, свободны в использовании.

Кто ответственен за ведение ТБД и ЗИС?

НЗС.

Вносит ли НЗС данные в ЗИС или ТБД? Чем это регламентируется?

Да. Общие принципы установлены в Положениях, но на практике НЗС регулирует сама более детально способ достижения целей и нужд конечных пользователей.

На каких условиях предоставляется информация ЗИС, и кто может быть пользователем этой системы?

Любой может использовать систему и различные виды программ пространственных данных, а также может скачивать информацию и исходные данные из системы. Персональные данные, естественно, скрыты.

Как ЗИС, так и ТБД содержат различные виды информации. Каким образом распределена ответственность за формирование данных? Существует ли какой-то регламент сбора и обработки данных?

Различные организации несут различную ответственность за сбор данных. Они обеспечивают этой информацией другие организации, которые могут использовать ее для собственных целей.



Инфраструктура пространственных данных в республике Финляндия

По материалам, любезно предоставленным делегации ГИС-Ассоциации во время посещения Университета Алвара Аалто и Национальной земельной службы Финляндии в июле 2012 г.



равную основу Инфраструктуры пространственных данных (далее – ИПД) Финляндии определяют следующие законодательные акты:

1. Директива INSPIRE (2007 г.);

2. Закон об ИПД Финляндии (№ 421 от 17.06.2009 г.);

3. Правительственные акты, регулирующие создание и ведение ИПД Финляндии и национального геоportала.

Закон об ИПД Финляндии основан на положениях директивы Еврокомиссии об INSPIRE. В законе закреплены требования к поставщикам данных, сервисам метаданных и принципы децентрализованного построения ИПД Финляндии.

Правительственным актом 2009 г. закрепляются функции по формированию ИПД Финляндии за 20 национальными агентствами и всеми муниципалитетами, а также возлагаются обязанности по обеспечению необходимой интеграции на Национальную земельную службу (далее – НЗС) Финляндии.

Еще в 2007 г. Правительственным актом были сформулированы задачи национального геоportала, а в 2010 г. были определены организации – поставщики данных в ИПД Финляндии на всех уровнях: государственном, региональном и местном.

Поставщиками данных государственного уровня являются следующие организации:

- Институт окружающей среды;
- Финляндии;
- Метеорологический институт;
- Агентство транспорта;
- Геологическая служба;

- Служба статистики Финляндии;
 - Центр регистрации населения;
 - Агентство по сельскому хозяйству;
 - Музей естественной истории;
 - НИИ рыбного хозяйства;
 - НИИ лесного хозяйства;
 - Национальное агентство лесного хозяйства;
 - Центр безопасности пищевых продуктов;
 - НИИ сельскохозяйственного продовольствия;
 - Информационный центр сельского и лесного хозяйства;
 - Совет по древностям;
 - Министерство обороны;
 - Агентство транспортной безопасности;
 - Институт здравоохранения и социального обеспечения;
 - Поставщик энергетических услуг;
 - Министерство занятости и экономики.
- В состав региональных органов власти, предоставляющих данные в ИПД, входят:
- центры экономики, транспорта и окружающей среды (15);
 - региональные советы (19);
 - центры лесного хозяйства (13);
 - поисково-спасательные центры (22).
- На местном уровне в роли поставщиков выступают 326 муниципалитетов.

Организационное обеспечение

Общую координацию работ по формированию ИПД Финляндии осуществляет Inspire-секретарь (НЗС Финляндии), который обеспечивает взаимодействие Национального совета по географической информации, Министерства лесного и сельского хозяйства и Inspire-сообщества.

Сообщество Inspire представляют более 300 экспертов и более 140 организаций, из которых 28 – правительственные

структуры, 16 – муниципалитеты, 9 – университеты и 26 – бизнес-организации.

Структура Inspire-сообщества состоит из руководящей группы, оперативной группы по терминологии и онтологии и рабочих групп по следующим направлениям:

- геоportал и сетевые услуги (сервис-провайдеры);
- согласование (поставщики данных);
- обмен данными и сервисами (поставщики данных и сервисов);
- использование пространственных данных (пользователи);
- бизнес-моделирование и распределение ролей участников;
- а также формирующиеся рабочие группы (2011-2012): инфраструктура, кооперация, эксплуатация и формирование возможностей.

В обязанности Национального совета по географической информации входят:

- формирование ИПД Финляндии;
- реализация INSPIRE в Финляндии;
- разработка правил и руководств формирования ИПД Финляндии;
- определение порядка пользования национальным геоportалом;
- подготовка отчетов.

Технологическое обеспечение

Архитектура ИПД Финляндии представляет собой совокупность следующих элементов:

- система геоportалов и приложений;
- сервисная шина;
- управления правами и доступом;
- сервисы (регистрации, поиска, отображения, скачивания, преобразования, обслуживания, просмотра);
- хранилище данных (реестры, сервисы метаданных, наборы данных и метаданных, набор пространственных данных).



Все сервисы реализованы на национальном геопортале и находятся под управлением НЗС Финляндии.

Национальный геопортал выступает как ядро ИПД Финляндии и обеспечивает:

- сервис поиска данных в INSPIRE;
- пользовательские интерфейсы для сервисов просмотра, скачивания, трансформации и регистрации;
- сервис создания метаданных: около 200 наборов данных, около 30 услуг;
- поддержку сайта INSPIRE;
- совместную деятельность основных производителей географической информации в Финляндии;
- свободное распространение исходного кода.

Национальный геопортал Финляндии имеет ряд отличительных особенностей:

1) В качестве веб-клиента используется WFS (Web Feature Service), который позволяет визуализировать данные на прозрачной карте-подложке и в таблицах атрибутов. Кроме того, по сравнению с WMS GetFeatureInfo облегчена работа с атрибутивной информацией.

2) Пользователь может загрузить спецификацию используемых данных, в том числе xml.

3) Встроенное окно с картой позволяет совмещать различные слои и публиковать вырезки из карты на других веб-страницах.

Финский геопортал позволяет осуществлять поиск при помощи Каталога услуг сети (CWS – Catalogue Services for the Web). Поиск метаданных осуществляется как посредством ввода произвольного текста, так и выбором в следующих категориях:

- название массива данных или услуги;
- название организации;
- тип (массив данных или услуга);
- название слоя по классификации INSPIRE;
- ключевые слова;
- тематика;
- тип сервиса.

Служба обработки позволяет публиковать метаданные и на других сайтах.

Геопортал состоит из следующих компонентов свободного ПО:

- системы публикации (Liferay);
- интерфейса для работы со слоями (OpenLayers);
- хранилища пространственных данных и карт (Geoserver) с приложением-библиотекой (GeoTools);
- сервера базы данных (PostgreSQL/PostGIS) с библиотекой (iBatis SQL);

- интерактивных веб-приложений (ExtJS) для браузеров;

- геопространственных расширений (GeoExt) слоев на базе интерактивных приложений;

- сервиса поиска, хранения, использования и публикации массивов данных или услуг (GeoNetwork);

- кэша для тайлов карт (GeoWeb);

- инструментов компании Atlassian для реализации методологии скрам (scrum).

Код геопортала имеет лицензии EUPL и MIT, ранее имел лицензию (GNU) GPL 3.0 (<http://www.paikkatietoikkuna.fi/web/fi/ohjelmistokomponentit>).

Можно утверждать, что к настоящему моменту сбор и подготовка информации ведутся успешно. Сегодня уже готово более 92% содержания первого, 97% – второго приложений спецификации INSPIRE. Запущен сервис веб-карт (WMS): он поддерживает 100% первого приложения спецификации, 150 слоев. Началась систематизация и гармонизация массивов данных: разрабатываются массивы данных по первому приложению, которые можно будет использовать много раз. Более того, финские эксперты активно участвуют в разработке некоторых тем 2 и 3 при-



ложений спецификации данных INSPIRE. Портал отмечен премией в области инноваций, поскольку каждый день его посещают 1000 человек, в месяц – 2,5 млн.

Текущие проблемы развития ИПД Финляндии:

- 1) Отсутствие стандартных правил пользования, лицензий, единообразных профилей пользователей.
- 2) До сих пор нет единообразия в назначении платы за использование данных разными категориями пользователей.
- 3) Возникает конфликт между угрозой безопасности и самими принципами создания открытого геопортала. В конечном итоге после преобразований данных не всегда можно установить, кому они принадлежат. Разрешением описанных юридических проблем занимается правительственная рабочая группа. Ее первоочередная задача – получение разрешения на свободное использование топографической информации НЗС без ограничений прав использования.

В этом направлении Министерство сельского и лесного хозяйства Финляндии 21 декабря 2011 года издало указ, касающийся Национальной земельной

службы. Он предписывает службе открыть топографические данные для публичного использования с 1 мая 2012 года. Предполагается бесплатный доступ цифровым картам, в том числе и для выполнения коммерческих проектов.

Наиболее важные данные, которые открыты в топографической базе данных, включают информацию о дорогах, адресах, зданиях и водных путях Финляндии.

Уже с начала 2011 года карты в масштабах 1:1 000 000 и 1:4 500 000 были бесплатны. Муниципальные карты с указанием границ были открыты для свободного использования осенью 2011 года.

Для того чтобы обеспечить внедрение единых определений и принципов администрирования совместной работы над общественно значимой информацией, созданы Рекомендации по общественному администрированию – система JHS электронного Правительства Финляндии. Пространственных данных касаются 8 из них:

– JHS 153 рекомендует использовать систему координат ETRS89, т.е. она назначается референсной;

– JHS 154 содержит рекомендации по картографическим проекциям, координатным системам, нумерации листов карт, построенных в референсной координатной системе;

– JHS 138 дает определение единице недвижимого имущества, неделимой области, права использования земель и штрафные санкции;

– JHS 158 рассказывает о метаданных географической информации согласно ISO 19115, 19139;

– JHS 160 посвящен менеджменту качества по ISO 19113, 19114, 19138;

– JHS 162 содержит модель трансфера географической информации по ISO 19118, 19136;

– JHS 163 рекомендует в качестве референсной системы высот N2000;

– JHS 177 содержит спецификации продуктов, т.е. информации.

В разработке находятся еще четыре JHS: первый документ посвящен сервисам по работе с контентом (WMS, WFS, WCS); второй – метаданным для изображений и гридированной информации; третий – муниципальным топографическим основам и трансферу данных; четвертый – Муниципальному плану использования земель и трансферу соответствующих данных.



Источники данных

НЗС предоставляет базовый интерфейс пользователя

Спецификации пространственных данных по приложениям I–III Директивы INSPIRE		Ответственный орган
ПРИЛОЖЕНИЕ I	Географические наименования	Национальная земельная служба (НЗС)
	Административное деление	Агентство транспорта, НЗС
	Адреса	Муниципалитеты [326], Центр регистрации населения, НЗС
	Кадастровое деление	Муниципалитеты [326], НЗС
	Транспортные сети	Агентство транспорта, Агентство транспортной безопасности, НЗС
	Гидрография	Метеорологический институт, Агентство транспорта, НЗС
ПРИЛОЖЕНИЕ II	Природоохранные зоны	Центр безопасности пищевых продуктов, Муниципалитеты, Национальное агентство лесного хозяйства, НЗС
	Высота над уровнем моря	Метеорологический институт, Агентство транспорта, Институт окружающей среды, НЗС
	Поверхность земли	Агентство сельского хозяйства, Институт лесного исследования, Институт окружающей среды, НЗС
	Ортофотоплан	Агентство сельского хозяйства, Министерство обороны, Институт окружающей среды, НЗС
ПРИЛОЖЕНИЕ III	Геология	Экономика, транспорт и окружающая среда, Геологическая служба, Институт окружающей среды, НЗС
	Статистические единицы	Служба статистики Финляндии
	Здания, строения	Муниципалитеты [326], Центр регистрации населения, НЗС
	Почва	Геологическая служба, НИИ сельскохозяйственного продовольствия, НЗС
	Землепользование	Экономика, транспорт и окружающая среда, Муниципалитеты [326], Региональные советы, Институт окружающей среды, НЗС
	Здравоохранение безопасность жизнедеятельность	Центр безопасности пищевых продуктов, Муниципалитеты [326], Институт здравоохранения и соцобеспечения
	Коммунальные и государственные услуги	Поисково-спасательные службы, Поставщики энергетических услуг, Муниципалитеты [326], Агентство транспорта, Институт окружающей среды, Служба статистики Финляндии, Центр регистрации населения, НЗС
	Объекты наблюдения за окружающей средой	Экономика, транспорт и окружающая среда, Метеорологический институт, Муниципалитеты [326], НИИ рыбного хозяйства
	Производство и объекты промышленности	Экономика, транспорт и окружающая среда, Муниципалитеты [326], Институт окружающей среды, Служба статистики Финляндии, НЗС
	Сельское и водное хозяйство	Экономика, транспорт и окружающая среда, Центр безопасности пищевых продуктов, Агентство сельского хозяйства, Информационный центр сельск. и лесного хозяйства, НИИ рыбного хозяйства, Институт окружающей среды, НЗС
	Демография и распределение населения	Служба статистики Финляндии, Центр регистрации населения
	Управление территорией, зоны ограниченного использования	Экономика, транспорт и окружающая среда, Муниципалитеты [326], Агентство транспорта, Институт окружающей среды, Министерство занятости и экономики, НЗС
	Территории, подверженные риску возникновения чрезвычайных ситуаций природного характера	НИИ сельскохозяйственного продовольствия, Институт окружающей среды
	Атмосферные условия	Метеорологический институт
	Метеорологические географические особенности	Метеорологический институт
	Океанографические географические особенности	Метеорологический институт, Институт окружающей среды
	Морские регионы	Метеорологический институт, Институт окружающей среды
	Биогеографические регионы	Агентство транспорта, Институт окружающей среды
	Биоценоз и местообитания	Экономика, транспорт и окружающая среда, НИИ лесного хозяйства, НЗС
Ареалы обитания биологических видов	Музей естественной истории, НИИ рыбного хозяйства, Институт окружающей среды	
Энергетические ресурсы	Геологическая служба, Метеорологический институт, Региональные советы, Институт лесного исследования	
Минеральные ресурсы	Геологическая служба	

3 Таблица ответственности за поставку данных в ИПД Финляндии

Одно из направлений развития – интеграция в стремительно развивающееся сообщество пользователей продуктов с открытым исходным кодом. Такие продукты позволяют избавиться от ограничений развития сети, стимулировать взаимодействие компонентов, увеличить скорость работы сервиса, экономить средства и защитить дан-

ные. Количество общедоступных компонентов увеличивается, уже работает Geonetwork для сервиса INSPIRE Discovery. Достичь поставленных целей традиционными методами сложно, поэтому используются так называемые гибкие методологии (например, scrum) с последовательным выпуском совершенствующихся версий продукта.

Ознакомиться с текущим состоянием ИПД Финляндии подробнее можно на <http://www.paikkatietoikkuna.fi/web/en/>. ■

Публикация подготовлена
А.В. Радостевой, А.В. Сазоновой,
Ю.С. Хорошун, С.А. Миллером



Опыт создания муниципальной инфраструктуры пространственных данных г. Сургута

А.В. УСОВ (Департамент архитектуры и градостроительства, Сургут)
А.А. ЗЕНКОВ (ИТП «Град», Омск)



Алексей Васильевич Усов в 1983 г. окончил Кишиневский политехнический институт. В 1987–2004 гг. работал в НИПИ ЗапСибЗНИИЭП Госстроя РФ, в том числе с 2000 г. в должности директора. С 2004 г. по настоящее время — заместитель директора департамента архитектуры и градостроительства администрации г. Сургута, главный архитектор города.



Введение

Совершенствование системы управления градостроительным развитием территории Сургута в современных условиях необходимо для более тщательной координации действий в областях социально-экономического и пространственного планирования городского развития, обеспечения эффективности процессов перевода предоставления муниципальных услуг в сферу градостроительства в электронную форму. Развитие информационных технологий и повышение значимости цифровых данных в принятии решений всеми участниками градостроительной деятельности и деятельности в области управления жилищно-коммунальным хозяйством и земельно-имущественными отношениями должно способствовать значительному увеличению эффективности деятельности и демо-



Александр Александрович Зенков в 2003 г. окончил факультет автоматизации Омского государственного технического университета. Сфера интересов: информационные системы в области градостроительного проектирования, информационные системы в области управления развитием территорий, в том числе ИСОГД, ИАС УГРТ. В настоящее время — руководитель отдела разработки информационных систем ООО «Институт территориального планирования «Град» (Омск).



Департамент архитектуры и градостроительства
Администрации города Сургута

кратизации процессов принятия решений, достижение гармонии интересов участников градостроительной деятельности и жителей города.

В г. Сургуте ещё более 10 лет назад начала создаваться муниципальная ГИС как прообраз муниципальной инфраструктуры пространственных данных (далее – ИПД). За это время были созданы ГИС «Цифровая карта г. Сургута», ГИС «Дорожная сеть», ГИС «Инженерные сети», информационно-технологическая система «Адресация объектов г. Сургута», Единая служба справочников г. Сургута и другие. Но для решения существующих задач необходимо на основе корректно построенной модели городской территории реализовать оперативную связь различных баз данных, ведущихся отдельными департаментами муниципалитета, территориальными органами государственной власти и естественными монополиями в сфере ЖКХ (электричество, связь, тепло, водоснабжение, газоснабжение, канализация), без которой невозможно управление развитием урбанизированных территорий.

Исходя из этого, было принято решение о начале работ по созданию ИПД г. Сургута.

В настоящее время полномочия по организации ИПД РФ возложены на Федеральную службу государственной регистрации, кадастра и картографии. Вместе с тем функции по выработке государственной политики и нормативному правовому регулированию в сфере создания и развития ИПД РФ осуществляет Минэкономразвития России. Однако требованиями действующего законодательства не определены структура и состав данных ИПД РФ, не установлен порядок формирования и актуализации информационных ресурсов, не установлены полномочия по ведению ИПД, т.е. не определены функции оператора ИПД РФ, не говоря уже о порядке предоставления пространственной информации.

В соответствии с Концепцией создания инфраструктуры пространственных данных Российской Федерации, одобренной распоряжением Правительства Российской Федерации от 21.08.2006 г. № 1157-р, регионы и муниципальные образования должны обеспечить формирование ИПД РФ путем ее наполнения достоверными и актуальными данными о своих территориях.

Таким образом, ИПД г. Сургута представляет собой совокупность про-



2 Организационное обеспечение создания ИПД



3 Приведение данных к единым требованиям

странственной информации о территории города как муниципального сегмента РФ и Ханты-Мансийского автономного округа.

Работы по разработке нормативного, правового, организационного, информационного и программного обеспечения для создания и ведения ИПД г. Сургута в 2010 – 2011 годах выполнял Институт территориального планирования «Град».

Цели и задачи ИПД

Были определены основные цели создания муниципальной ИПД г. Сургута, такие как повышение эффективности

процессов создания, актуализации и использования пространственных данных на территории г. Сургута на новой организационно-правовой и технологической платформе, повышение качества и непротиворечивости пространственных данных, создание условий, обеспечивающих свободный доступ органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций и граждан к пространственным данным и их эффективное использование, а также снижение бюджетных расходов на создание пространственных данных в целом за счет исключения дублирования работ по созданию пространственных данных.



Исходя из этого, были определены следующие задачи:

- 1) разработка и принятие законодательных и иных нормативных правовых актов, а также технических регламентов, стандартов, нормативно-технических документов и классификаторов, регулирующих создание и ведение ИПД г. Сургута, использование пространственных данных и метаданных;
- 2) создание и развертывание ИПД г. Сургута как системы оперативного поиска и предоставления потребителям актуальных и достоверных пространственных данных и иной картографо-геодезической продукции;
- 3) распределение полномочий между органами местного самоуправления, территориальными органами государственной власти, иными предприятиями и организациями по обновлению пространственных данных, внедрение системы распределенной правовой ответственности за группы пространственных данных, тем самым исключение дублирования работ по созданию пространственных данных, снижение бюджетных расходов на их создание и повышение их качества;
- 4) обеспечение полноты пространственных данных, их достоверности и актуальности за счет рас-

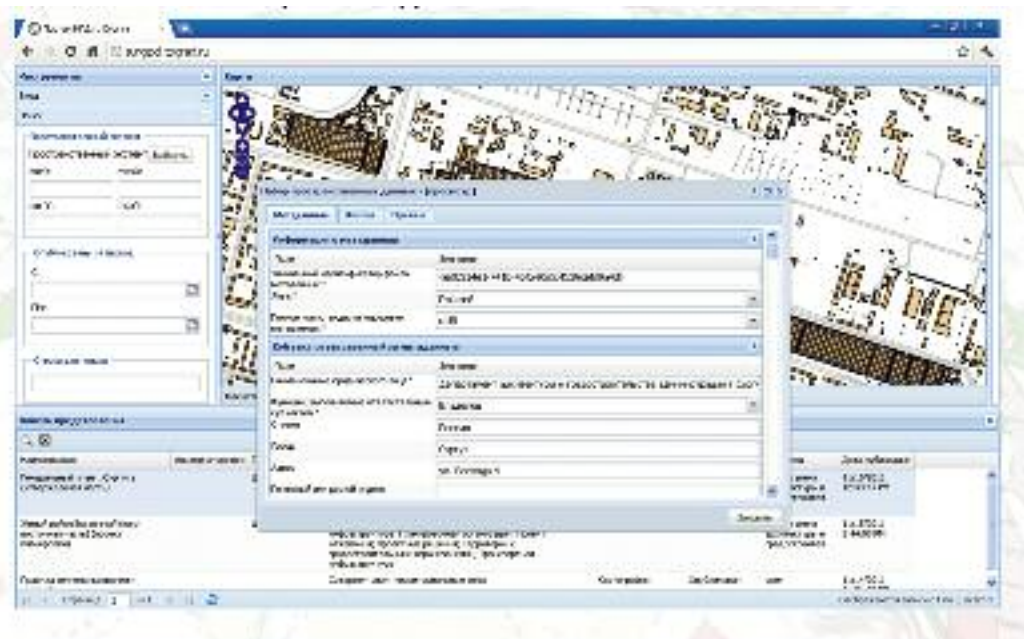
ширения числа организаций, производящих и предоставляющих информацию о базовых пространственных объектах;

5) разработка портала муниципальной ИПД г. Сургута как единой точки доступа к геопространственной информации, обеспечивающей поиск, просмотр, загрузку метаданных, а также скачивание и публикацию пространственных данных в соответствии с правами доступа для всех заинтересованных лиц;

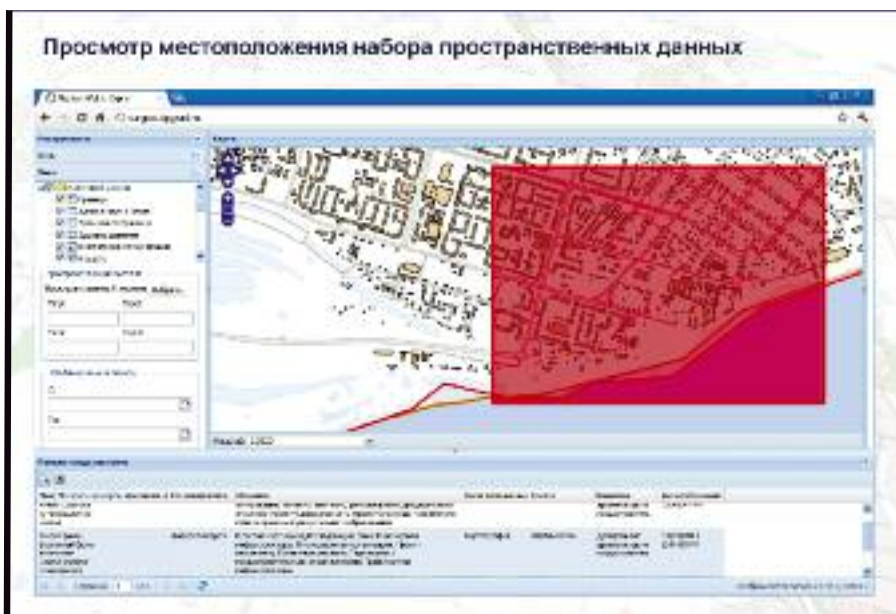
6) максимальное расширение числа участников ИПД и стимулирование внебюджетных источников формиро-

вания пространственных данных о территории.

Достичь поставленной цели можно только путем поэтапного переориентирования полномочий существующей системы отраслевого управления и функций органов местного самоуправления и предприятий, действующих в сфере геодезии и картографии, разработки градостроительной и иной документации от создания традиционной картографо-геодезической продукции и градостроительной документации к созданию пространственных данных и обеспечению функционирования ИПД.



4 Поиск наборов пространственных данных по метаданным и просмотр метаданных

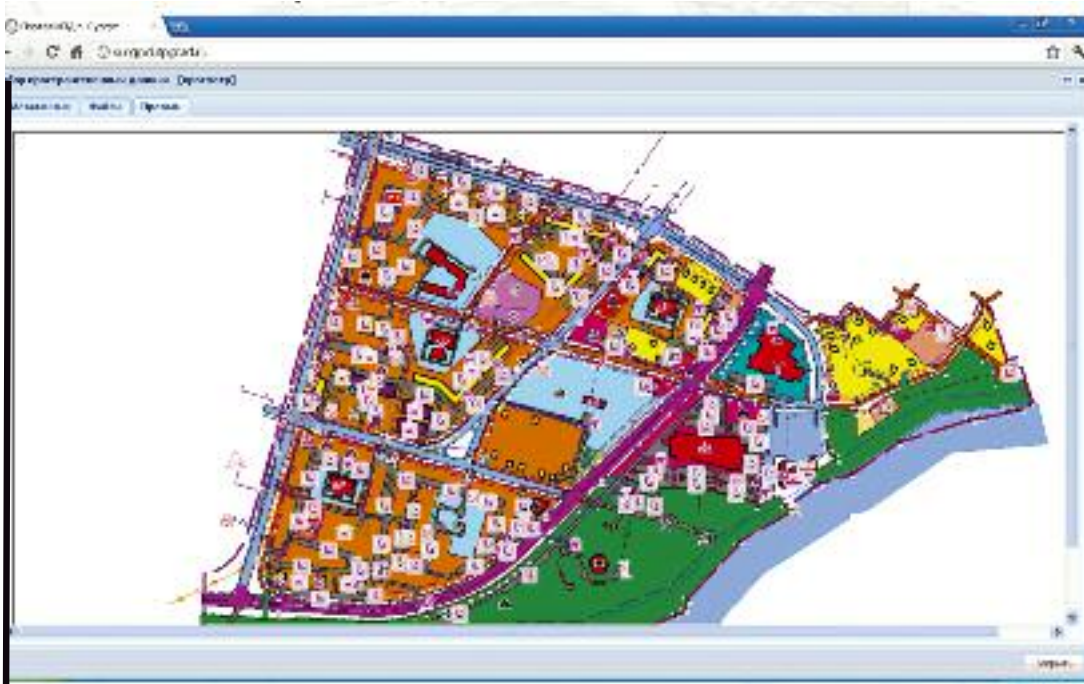


5 Просмотр местоположения набора пространственных данных

Создание ИПД г. Сургута

Институтом территориального планирования «Град» при выполнении работ по созданию ИПД г. Сургута был использован комплексный подход, который включал в себя мероприятия по созданию нормативного правового, организационного, информационного, технического и программного обеспечения.

Нормативное правовое обеспечение создания и развития ИПД г. Сургута осуществлялось путем подготовки нормативных правовых актов, нормативно-технических документов, регламентов, стандартов и классификаторов, т.е. единых правил, регулирующих создание ИПД г. Сургута и использование базовых



6 Просмотр содержимого набора пространственных данных

пространственных данных и метаданных, в соответствии с требованием действующего законодательства.

Были разработаны следующие нормативные правовые документы:

- 1) Концепция совершенствования Системы управления развитием территории г. Сургута (в том числе мероприятия по созданию и развитию муниципальной ИПД г. Сургута);
- 2) Программа мероприятий по совершенствованию Системы управления развитием территории г. Сургута (в том числе мероприятия по созданию и развитию муниципальной ИПД г. Сургута);
- 3) Проект положения о муниципальной ИПД г. Сургута;
- 4) Проект постановления об утверждении положения о муниципальной ИПД г. Сургута;
- 5) Проект положения об операторе муниципальной ИПД г. Сургута;
- 6) Проект постановления об утверждении положения об операторе муниципальной ИПД г. Сургута;
- 7) Проект положения о Координационном совете по созданию муниципальной ИПД г. Сургута;
- 8) Проект постановления о создании Координационного совета;
- 9) Проект положения об органе, ответственном за создание и развитие муниципальной ИПД г. Сургута;
- 10) Проекты соглашений об информационном взаимодействии с органами (организациями), предоставляющими, актуализирующими и использующими

пространственные данные муниципальной ИПД г. Сургута;

11) Проект классификатора, определяющего состав данных и метаданных муниципальной ИПД г. Сургута.

Организационное обеспечение создания и развития ИПД г. Сургута заключалось в определении способов и участников взаимодействия – поставщиков и потребителей информации ИПД г. Сургута, а также назначении органа, ответственного за создание ИПД г. Сургута, и органа-оператора.

В качестве органа, ответственного за создание ИПД г. Сургута, наиболее целесообразно было определить орган местного самоуправления, обладающий наиболее полным массивом разносторонней информации о территории в цифровом виде и аккумулирующий множество тематических наборов пространственных данных различных сфер: жилищной, социальной, промышленной, инженерного и транспортного обеспечения, включая данные о проектном состоянии отдельных наборов.

Исходя из этого, в качестве органа, ответственного за создание ИПД г. Сургута, разработчиком был рекомендован Департамент архитектуры и градостроительства Администрации г. Сургута (далее – ДАиГ) как орган, обладающий отработанными технологиями работы с пространственными данными, в т.ч. имею-

щий опыт согласования взаимных интересов с различными ведомствами. Соответственно, ДАиГ является также одним из основных поставщиков и потребителей информации ИПД.

В качестве оператора ИПД г. Сургута было рекомендовано МП Сургутский центр «Природа» (в настоящее время СГМУП «АСУ-Город»), так как предприятие занималось ведением ГИС «Цифровая карта г. Сургута», обеспечивало оцифровку топографических и картографических материалов, создание, обработку и интеграцию простран-

ственных данных, предоставляемых органами местного самоуправления.

В качестве поставщиков информации ИПД г. Сургута были определены:

- Департамент земельных и имущественных отношений Администрации г. Сургута (ДДиЗО);
- Департамент городского хозяйства Администрации г. Сургута (ДГХ);
- Комитет по природопользованию и экологии (КПиЭ);
- организации, выполняющие инженерные изыскания (разработчики исполнительных съемок);
- организации, на балансе которых числятся инженерные сети (ЖКХ);
- территориальный орган Росреестра РФ;
- иные органы – владельцы данных, необходимых для размещения в банке данных ИПД г. Сургута.

Информационное обеспечение предусматривало определение структуры и состава информационных ресурсов ИПД г. Сургута, в т.ч. разработку классификатора объектов ИПД, структуры данных ИПД, структуры метаданных. Одной из основных отраслей, деятельность которой основывается на использовании и производстве пространственных данных, безусловно, является градостроительство. В рамках работ по созданию и развитию ИСОГД г. Сургута в 2009 г. Институт территориального планирования «Град» разработал Систему требований к градостроительной документации. Система требований разрабатывалась с учетом перспективы



её использования для создания муниципальных и региональных ИПД.

Система требований устанавливает требования к структуре, объектному составу, классификации объектов, отображаемых на градостроительной документации, атрибутам объектов градостроительной документации в электронном виде и правилам их заполнения. Использование Системы требований при подготовке градостроительной документации обеспечивает качество данных документации, а значит возможность их использования в информационных системах обеспечения градостроительной деятельности и информационно-аналитических системах управления градостроительным развитием территории. В состав Системы требований входит также программное обеспечение для автоматизации процессов разработки градостроительной документации в соответствии с Системой требований, внесения изменений в Систему требований, автоматизации процессов проверки разработанной градостроительной документации на соответствие Системе требований.

Классификатор ИПД и структура данных ИПД разрабатывались на основе Системы требований к градостроительной документации.

В рамках работ по созданию банка данных ИПД г. Сургута к Системе требований были приведены данные о современном состоянии и использовании территории, содержащие базовые пространственные данные и данные опорного плана для всех видов градостроительной документации, данные утверждаемой части генерального плана городского округа г. Сургута, правила землепользования и застройки и данные утверждаемой части 19 проектов планировки. Приведённые данные были размещены на портале ИПД.

Классификатор метаданных определяет структуру и правила описания метаданных и разработан в соответствии с требованиями ГОСТ Р 52573-2006 «Географическая информация. Метаданные».

Метаданные – данные, описывающие набор пространственных данных, содержащих сведения о составе, статусе (актуальности и обновляемости), происхождении, местонахождении, качестве, форматах представления, условиях доступа, приобретения и использования, авторских правах на

данные, применяемых системах координат, позиционной точности, масштабах и других характеристиках, существенных для их поиска и оценки пользователем, приобретения, пространства и использования.

В состав метаданных входят следующие наборы (пакеты) информации:

- информация о метаданных;
- идентификационная информация;
- информация об ограничениях;
- информация о качестве;
- информация об обновлении;
- информация о координатной основе;
- информация о классификаторе;
- информация о распространении;
- информация о пространственно-временных характеристиках.

ИПД г. Сургута должна формироваться на основе существующих информационных ресурсов, включающих в себя пространственные данные или сведения о них. Для создания и развития ИПД целесообразно использование данных действующих соответствующих информационных систем, между которыми должны быть определены регламенты информационного взаимодействия. В качестве подобных систем должны выступать информационные системы ведения государственных и муниципальных кадастров и реестров, имеющие соответствующий нормативный правовой статус, то есть являться юридически значимыми источниками.

На начальном этапе создания ИПД г. Сургута используются следующие информационные ресурсы, содержащие различные пространственные данные:

- ИСОГД г. Сургута;
- ГИС «Цифровая карта г. Сургута»;
- Карта градостроительного зонирования территории г. Сургута;
- ГИС «Дорожная сеть»;
- Сводный план инженерных сетей в составе ГИС «Инженерные сети»;
- ПК «Кадастровый офис»;
- Информационно-технологическая система «Адресация объектов г. Сургута».

Портал ИПД г. Сургута

В качестве единой точки доступа к геопрограммной информации на территории г. Сургута был создан портал ИПД. Портал ИПД обеспечивает поиск, просмотр, загрузку метаданных, а также скачивание и публикацию пространственных данных в соответствии с правами доступа на использование наборов данных.

При создании портала ИПД г. Сургута использовалась платформа для портальных решений «ГеоГрад», разработанная ИТП «Град». В качестве картографического сервера при построении портала был использован GeoServer в качестве СУБД Oracle 11g. Портал ИПД г. Сургута предоставляет разные уровни доступа для оператора ИПД, владельцев наборов пространственных данных и пользователей.

Портал ИПД г. Сургута предоставляет функции поиска и просмотра наборов пространственных данных по метаданным для неограниченного круга лиц. Пользователи портала могут осуществлять поиск наборов пространственных данных по метаданным, используя категории данных, универсальную строку поиска, указывая период публикации наборов пространственных данных, а также по местоположению на карте. Пользователю портала также доступны функции просмотра местоположения набора пространственных данных и содержимого набора пространственных данных. Наборы данных для общего доступа доступны для скачивания всем заинтересованным лицам.

Для размещения наборов пространственных данных на портале ИПД г. Сургута поставщик пространственных данных должен заключить соглашение об информационном взаимодействии и зарегистрироваться на портале. Функции для публикации наборов пространственных данных и управления ими доступны из личного кабинета пользователя.

Проверка наборов пространственных данных и метаданных и их последующая публикация на портале осуществляется оператором ИПД.

Заключение

Создание муниципальной ИПД – это сложный, трудоёмкий процесс, требующий значительных усилий и согласованности решений всех основных участников.

Но в итоге город получает эффективный инструмент управления градостроительным развитием территории, обеспечивающий создание комфортной среды для жизни и деятельности жителей и согласованность интересов всех участников градостроительных процессов, что является основой для развития и движения города вперёд. ■

Развитие муниципальной ГИС в Тольятти

И.А. ВЛАСЕНКО (МБУ «МФЦ», Тольятти)



Власенко Игорь Александрович в 2003 г. окончил физико-математический факультет Тольяттинского государственного университета (ТГУ). С 2003 г. занимал различные должности в МБУ «МФЦ»: ведущий специалист, заместитель начальника отдела, начальник отдела, заместитель директора по развитию, и.о. директора. С 2012г. – директор учреждения.



До недавнего времени в г. Тольятти существовала серьезная проблема в отрасли управления земельными ресур-

сами – не было информационной системы, которая позволяла бы вести учет муниципального имущества, в том числе земельных ресурсов.

Следовательно, отсутствовала возможность планирования доходной части бюджета, связанной с использованием муниципального имущества. Процесс контроля использования земли и имущества со временем становился всё сложнее, что увеличивало риски потери контроля над градостроительной ситуацией.

Для решения этой проблемы в 2009 году в Тольятти начались работы по созданию единой муниципальной геоинформационной системы – ЕМГИС. Основная задача, как бы сказали сейчас, – «реализация инфраструктурного подхода», а тогда – подключение к ЕМГИС служб мэрии с определенным набором картографических слоёв в системе, актуализируемых и наполняемых специалистами муниципальных служб.

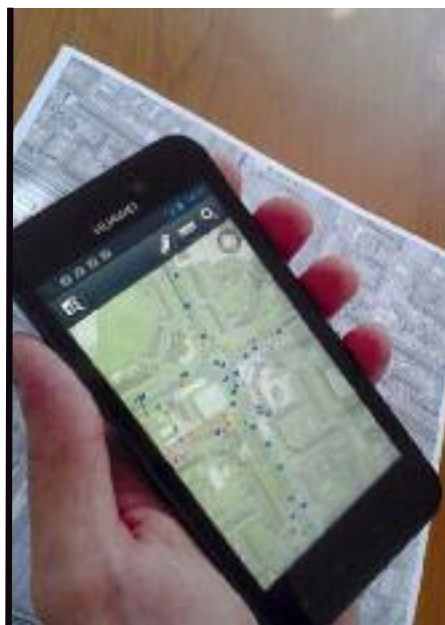
План был успешно реализован. С целью формирования единого информационного пространства для управления доходной частью бюджета посредством объединения департамента по управлению муниципальным имуществом и управления земельными ресурсами тогда же в 2009 году правительство Самарской области приняло решение о внедрении в муниципалитетах единого программного продукта – САУМИ (система автоматизированного управления муниципальным имуществом). При этом основным недостатком вводимой си-

стемы было отсутствие возможности обработки сведений в геоинформационной системе.

Узнав о внедрении в Тольятти программы САУМИ, руководство МБУ «МФЦ» предложило решение проблемы – интеграцию ЕМГИС и САУМИ. Интеграция обеспечивала возможность отображения на карте земельных ресурсов границ земельных участков, по которым заключены договоры аренды, для информационного обеспечения мониторинга собираемости платежей, пространственного анализа данных о земельных ресурсах.

После одобрения инициативы мэрией г. Тольятти «МФЦ» было проведено предпроектное обследование и разработан впоследствии утвержденный детальный план мероприятий по интеграции систем.

Интеграция ЕМГИС и САУМИ была осуществлена в 2012 году. Изучив на



Мобильное устройство и картографическое приложение для сбора данных



практике преимущества и возможности, которые предоставляют геоинформационные технологии, новое руководство города выступило инициатором по совершенствованию ЕМГИС и включению в систему нового функционала.

С этой целью в 2012 году были начаты работы по формированию базы данных рекламных конструкций с применением ЕМГИС и мобильных устройств с чипом ГЛОНАСС. Основная цель – обнаружение незаконных рекламных конструкций на территории города. Для выявления всех нарушений организованы работы по комплексному обследованию территории города. Порядок обследования:

1. При обнаружении рекламного объекта на месте осуществляется «привязка» фотоматериалов.
2. Данные в режиме реального времени передаются на сервер ЕМГИС, а специалисты Управления потребительского рынка посредством клиентского модуля ЕМГИС на своих рабочих местах сверяют данные с реестром и выявляют нарушения.

На начало обследования в реестре рекламных конструкций было зарегистрировано всего 2000 единиц.

По результатам недельного обследования только 6-ти улиц города было обнаружено примерно 2000 рекламных объектов. Таким образом, уже первые полученные данные показали, что 80% рекламных объектов в городе установлены незаконно.

Также в 2012 году с использованием ЕМГИС в сети Интернет была размещена информация о ремонте автодорог с указанием времени их проведения, стоимости работ и подрядчике. Интернет-страница имеет возможность совмещения с мобильными устройствами (рис. 2).



2 Приложения для жителей с информацией о ремонтных работах на дорогах города в 2012 году

К 2013 году на базе ЕМГИС планируется создать систему приёма обращений граждан. Жители города смогут отмечать «проблемные места» в городе и дополнять их примечанием с описанием проблемы. Информация от жителей будет поступать муниципальным службам для принятия соответствующих решений. Жители города, в свою очередь, будут получать информацию о ходе рассмотрения проблемного вопроса и результатах этого рассмотрения.

Продолжается процесс интеграции ЕМГИС с иными системами. 2 июля 2012 года подписано соглашение об информационном обмене между МБУ «МФЦ» и Департаментом градостроительной деятельности. Основная цель – обмен данными между ЕМГИС и АИС ОГД.

Интеграция с АИС ОГД запланирована на 2013 год. Результатом интеграции станет возможность актуализации еди-

ной цифровой картографической основы в автоматизированном режиме.

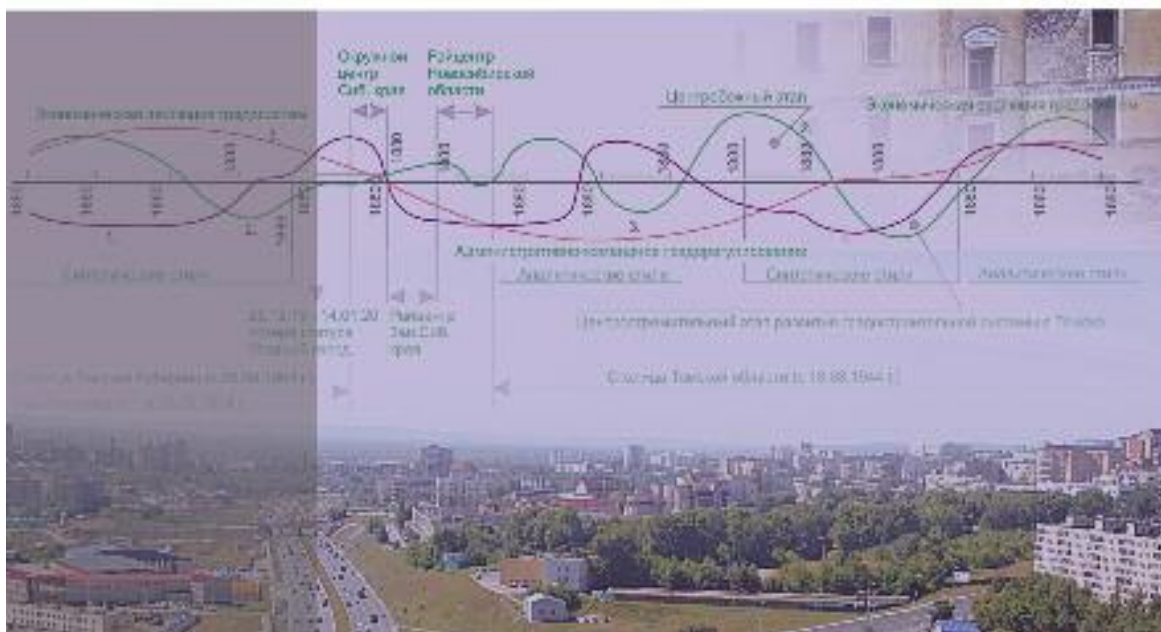
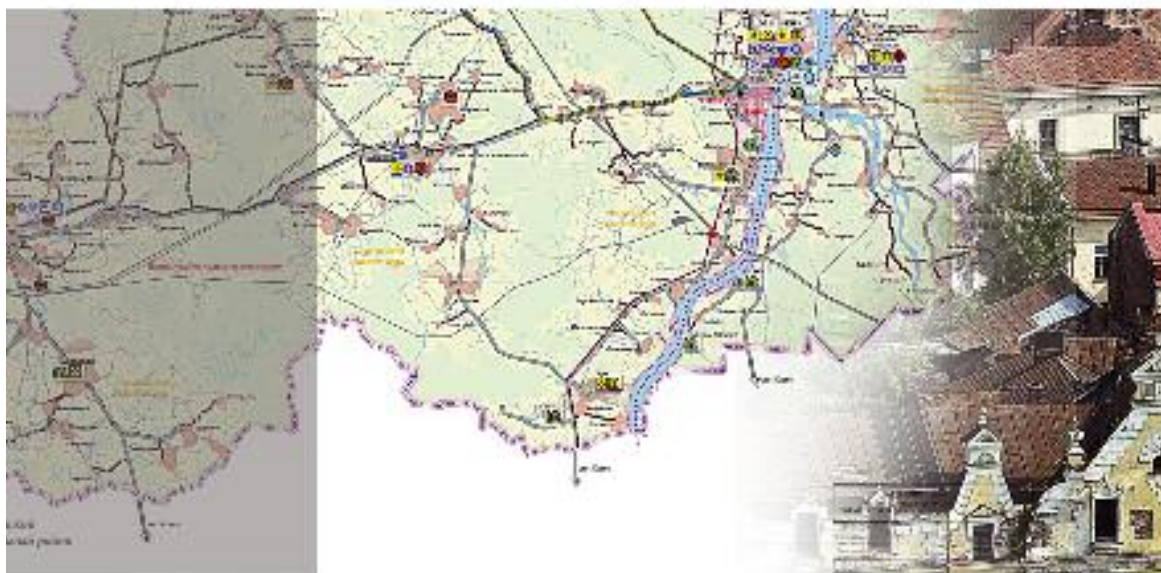
Возможно, к этому времени появятся новые перспективы применения ЕМГИС и новые проекты.

Интерес городских властей к геоинформационным технологиям повсеместно растёт в геометрической прогрессии, появляются новые идеи, строятся краткосрочные и долгосрочные планы.

Практика применения ГИС для целей муниципального управления показала, что ГИС перестает быть просто инструментом для работы с картами. Можно с уверенностью говорить о качественном росте этой технологии, о пользе для широкого круга специалистов всевозможных областей жизнедеятельности человека. Этот инструмент универсален, его грамотное использование может помочь специалистам и просто энергичным людям в улучшении окружающего нас мира. ■



3 Смоделированная трехмерная схема рекламных конструкций г.о.Тольятти по информации, содержащейся в ЕМГИС



Образование

Итоги градостроительной конференции в Выборге.
Лучшие авторы и эксперты журнала УРТ

Специалист – кадастровый инженер. Кто это?

Какие кадастровые инженеры нужны в России?

Конференция молодых градостроителей: лауреаты

Уроки В.Л. Глазычева



Итоги градостроительной конференции ГИС-Ассоциации в Выборге

В городе Выборге Ленинградской области 24-27 июля 2012 года прошла 10-я Все-

российская конференция «Градостроительство и планирование территориального развития России». Организаторы – Администрация МО «Выборгский район» Ленинградской области и ГИС-Ассоциация при поддержке Национальной гильдии градостроителей.

Приветственным словом открыл конференцию президент ГИС-Ассоциации С.А. Миллер. От лица принимающей стороны к гостям обратился глава администрации Выборгского района А.П. Лысов.

От имени администрации Ленинградской области участников приветствовал председатель Комитета по телекоммуникациям и информатизации Ленинградской области А.А. Демидов. Он отметил важность усилий российского ГИС-сообщества в формировании инфраструктуры пространственных данных (ИПД) и проинформировал собравшихся о пла-

нах Ленинградской области с августа 2012 г. подключиться к этой работе путем формирования областного координационного совета по ИПД.

Большой интерес специалистов вызвал опыт информационного обеспечения развития города Выборга. Об истории развития информационного обеспечения и достигнутых результатах рассказали представители администрации и муниципальных учреждений: С.И. Нерушай (заместитель главы администрации МО «Выборгский район» Ленинградской области), О.Ю. Лиховидов (заместитель председателя комитета по управлению муниципальным имуществом и градостроительству Администрации МО «Выборгский район») и А.И. Смольянинов (директор муниципального бюджетного учреждения «Городской информационный центр»).

А.И. Смольянинов подробно остановился на итогах работ МБУ «Городской информационный центр», в числе которых разработка автоматизированной информационной системы «ГИС-Выборг», создание актуальной электронной карты Выборга, адресного реестра объектов муниципального образова-

ния и сайта «Адресный реестр Выборга», участие в формировании Реестра жилищного фонда города, а также создание Ситуационного центра Администрации МО «Город Выборг».

В рамках конференции участники смогли не только обозначить актуальные вопросы, выслушать доклады коллег «по цеху» и принять участие в дискуссиях, но и выступить в роли заказчиков, проектировщиков, представителей бизнеса, населения и некоммерческих организаций в деловой игре «Подготовка проекта планировки и межевания с использованием ГИС и Web-технологий». При распределении ролей практически все участники конференции получили игровой функционал и соответствующие задания – никто не остался «не у дел».

Ключевыми участниками стали:

- мэр города – А.В. Чернов, директор НП «Поволжский центр космической геоинформатики», со своим аппаратом (главным архитектором, главным экономистом, правоведом, информатизатором и т.п. чиновниками);
- директор ООО «Градостроитель», разработчик проекта планировки – И.М. Пеньевский с девичьим штатом юристов, архитекторов и экономистов – сотрудниками ИТП «Град»;
- защитник культурных ценностей – П.Н. Никонов, директор бюро «Межевание городских территорий» ЗАО «Петербургский НИПИ Град»;
- директор реконструируемого завода «Синий платочек» – В.Ю. Юртин, вр. и.о. генерального директора ОАО «Иркутскгражданпроект», г. Иркутск;
- владелец индивидуального дома – М.Л. Башорина, директор по градостроительному проектированию ОАО «Кировгипрозем»;
- представители городского сообщества: автомобилисты, экологи, владель-



Деловая игра «Подготовка проекта планировки и межевания с использованием ГИС и Web-технологий»

цы разного рода недвижимости.

В рамках игры была проведена встреча Мэра и должностных лиц мэрии с потенциальными инвесторами и проектировщиками, осуществлен прием граждан, сбор замечаний и предложений заинтересованных лиц с использованием геопортала мэрии, подготовленного сотрудниками компании «Дата+» Е.О. Шварц и В.И. Загоровским.

Кульминационным моментом деловой игры стало проведение публичных слушаний по проекту планировки и межевания территории. Игровые конфликты стали живой иллюстрацией существующих проблем градостроительного проектирования и недостатков законодательства. Деловая игра продемонстрировала несостоятельность существующего механизма учета мнения населения по результатам публичных слушаний, когда все проектные решения уже разработаны и согласованы.

Большинство участников сошлось во мнении, что сбор предложений заинтересованных лиц, в том числе потенциальных инвесторов, должен осуществляться с использованием геоинформационных технологий и начинаться непосредственно после принятия решения о разработке градостроительной документации.

Среди главных препятствий своевременной и эффективной разработки документации по планировке территории в условиях действующего законодательства были указаны:

- противоречия между утвержденными документами территориального планирования и правилами землепользования и застройки, требования о принадлежности земельного участка к одной территориальной зоне и, как следствие, необходимость предварительного проведения кадастровых работ по образованию земельных участков и внесения изменений в правила землепользования и застройки;

2 Участники конференции: А.П. Лысов; М.Л. Петрович, П.Н. Никонов, С.Д. Митягни, С.Ю. Трухачев



– сложность процесса разделения земельного участка, принадлежащего физическому или юридическому лицу, для целей изъятия и резервирования для государственных и муниципальных нужд. Была отмечена сложность построения взаимоотношений между населением и проектировщиками, мэрией.

Ведь зачастую рядовой житель не может правильно сформулировать свои требования и тем более понять цели и задачи представленного проекта.

Как распространенную ошибку обычно представляемой градостроительной документации представители мэрии выделили разработку проекта без учета экономических и финансовых показателей, являющихся ключевыми для представителей власти.

Деловая игра показала возрастающую роль образовательных процессов в градостроительстве, необходимость дальнейшей совместной деятельности профессионального цеха и представи-

телей власти в рамках организационного, правового и методического обеспечения повышения качества градостроительной документации.

Итоги деловой игры подвели С.А. Миллер и А.Н. Береговских, пообещав использовать их в дальнейшей деятельности ГИС-Ассоциации:

- 1) Публичный портал в сети Интернет, начиная со старта разработки проекта планировки, предоставляет существенно большие возможности взаимодействия с городским сообществом, чем просто собрания на публичных слушаниях по завершению проекта. С помощью Web-сервисов возможно прово-



дить социологические опросы, обсуждение различных вариантов планировки, моделировать экономические, социальные и экологические последствия той или иной предлагаемой модели. Существенно упрощаются работы по установлению охранных зон коммуникаций, линий градостроительного регулирования, высотных и др. градостроительных регламентов. Создается реальный инструмент гражданского контроля за реализацией принятых градостроительных решений;

2) Формирование полного (закрытого) перечня правовых ограничений по использованию городского пространства и объектов капитального строительства возможно только на этапе принятия проектов планировки и межевания, а никак не правил землепользования и застройки, подготовленных на основе генерального плана или без него.

По традиции в рамках Всероссийской конференции «Градостроительство и планирование территориального развития России» были подведены итоги Конференции молодых градостроителей.

Членами жюри, в число которых вошли С.Ю. Трухачев, С.Д. Митягин, А.Н. Береговских, С.А. Миллер, была отмечена тенденция к сокращению количества участников Конференции молодых градостроителей, но вместе с тем и повышение глубины проработки изучаемых вопросов.

Лауреатами конференции стали:

- Асецкая Екатерина Дмитриевна (ОАО «НИИП Градостроительства», Санкт-Петербург) за профессиональный подход к разработке документов территориального планирования в свете изменений градостроительного законодательства;
- Кипинова Дарья Сергеевна и Хехер Себастиан (Венский технический уни-



3 Участники конференции в Выборге

верситет, Вена) за сравнительный анализ подходов к территориальному планированию в Австрии и России;

- Климовских Михаил Сергеевич (НКО «Свободное Пространство», Санкт-Петербург) за новаторские идеи в сфере управления развитием территорий;
- Хорошун Юлия Сергеевна (ИТП «Град», Омск) за профессионализм в анализе процессов принятия градостроительных решений.

Особым вниманием жюри был отмечен доклад специалиста отдела градостроительства Департамента Смоленской области по строительству и архитектуре Д.С. Деминной («Вопросы формирования земельных участков под многоквартирными жилыми домами на примере города Смоленска и последствия их решения»).

Наградой молодым лауреатам стала публикация статей, подготовленных на основе представленных докладов, в планируемом выпуске журнала «Управление развитием территории».

На конференции обсуждались результаты не только профессиональной, но и общественной деятельности участников, многие из которых являются постоянными авторами и экспертами журнала «Управление развитием территории».

На сайте ГИС-Ассоциации было организовано голосование за лучших авторов и экспертов журнала «Управление развитием территории» за 2011-2012 гг., результаты которого жюри в лице редакции журнала объявило на конференции. Наградами были удостоены по номинациям:



4 Президент ГИС-Ассоциации С.А. Миллер и руководитель Комитета ГИС-Ассоциации по территориальному управлению и градостроительству А.Н. Береговских



5 Награждение А.В. Чернова за лучшее экспертное мнение публичной профессиональной экспертизы

– «Лучший автор и статья раздела «Новое в законодательстве» – А.С. Кривов, «О развитии системы градостроительного нормирования и проектирования на региональном уровне»;

– «Лучший автор и статья раздела «Градостроительство» – О.А. Скуфинский, «14 шагов к светлому будущему на земле»;

– «Лучший автор и статья раздела «Информационные системы» – А.Ю. Вилков, «Опыт использования ГИС Фонда «РЖС»»;

– «Лучший автор и статья раздела «Образование» – В.А. Кирпичников, «Взаимный обмен опытом и знаниями»;

– «Лучший эксперт-обозреватель» – Ю.А. Перелыгин, «Общественные институты современного общества»;

– «Лучший эксперт дискуссионного клуба» – С.Д. Митягин, «О роли и месте объектов регионального и местного значения в территориальном планировании»;

– «Лучшее экспертное мнение публичной профессиональной экспертизы» – А.В. Чернов, «Общественная профессиональная экспертиза проекта создания 1-й очереди ФГИС ТП и проекта ЗД ГИС Ульяновской области».

Безусловно, наградой для всех стала состоявшаяся экскурсия по Выборгу. Участники конференции смогли ознакомиться с уникальной шведско-финско-российской историей города, запечатленной в его планировочных решениях и архитектурных памятниках.

Подводя итоги конференции, президент ГИС-Ассоциации С.А. Миллер отметил, что в современной России осуществлять дальнейшую градостроительную деятельность без информационной поддержки в виде использования ГИС-технологий и

пространственных данных равнозначно нерациональному использованию бюджетных средств. В этой связи отсутствие четких требований к цифровой форме представления градостроительной документации и несогласованность подходов Минэкономразвития и Минрегиона России в этом вопросе существенно снижают эффективность разработанной документации. С точки зрения С.А. Миллера, выходом из создавшейся ситуации является скорейшее формирование ИПД страны и в первую очередь со стороны органов государственной власти и местного самоуправления. Как наглядно показала конференция, технологических препятствий для этого нет. Нужна лишь политическая воля – ее и следует добиваться и обосновывать. Также, по мнению С.А. Миллера, нужно всячески развивать и поддерживать краудсорсинговые проекты гражданского участия и контроля за деятельностью власти, основанные на использовании пространственных данных.

А.Н. Береговских, поблагодарив участников, обратила всеобщее внимание на то, что вся конференция прошла под знаком единства управления развитием территорий и недвижимостью. Без развития недвижимости невозможно

ЛУЧШИЕ АВТОРЫ И ЭКСПЕРТЫ ЖУРНАЛА «УПРАВЛЕНИЕ РАЗВИТИЕМ ТЕРРИТОРИИ»

– «Лучший автор и статья раздела «Новое в законодательстве» – А.С. Кривов, «О развитии системы градостроительного нормирования и проектирования на региональном уровне»

– «Лучший автор и статья раздела «Градостроительство» – О.А. Скуфинский, «14 шагов к светлому будущему на земле»

– «Лучший автор и статья раздела «Информационные системы» – А.Ю. Вилков, «Опыт использования ГИС Фонда «РЖС»

– «Лучший автор и статья раздела «Образование» – В.А. Кирпичников, «Взаимный обмен опытом и знаниями»

– «Лучший эксперт-обозреватель» – Ю.А. Перелыгин, «Общественные институты современного общества»

– «Лучший эксперт дискуссионного клуба» – С.Д. Митягин, «О роли и месте объектов регионального и местного значения в территориальном планировании»

– «Лучшее экспертное мнение публичной профессиональной экспертизы» – А.В. Чернов, «Общественная профессиональная экспертиза проекта создания 1-й очереди ФГИС ТП и проекта ЗД ГИС Ульяновской области»

добиться экономических результатов градостроительной деятельности: определить инвестиционные площадки, выстроить инфраструктурный транспортно-коммуникационный каркас территории, добиться повышения ее капитализации. В этой связи А.Н. Береговских также подчеркнула важность дальнейшей работы геоинформационного и градостроительного сообществ страны над гармонизацией земельного и градостроительного законодательства. ■

Публикация подготовлена Ю.С. Хоршун



Специалист – кадастровый инженер. Кто это?

Е.В. ДЕГТЯРЕВА (Департамент имущественных отношений ТО, Тюмень)



Елена Владимировна Дегтярева в 1990 году окончила Тюменский индустриальный институт по специальности «Экономика и организация нефтяной и газовой промышленности».

Обучалась в Российской академии государственной службы при Президенте РФ и в НПО «Радикал», г. Москва. Прошла повышение квалификации в ИДПО Тюменской государственной академии культуры и искусств, участвовала в ряде программ Высшей школы экономики. Занимала должности инженера по организации и нормированию труда Урайского управления буровых работ, заместителя начальника финансового отдела АООТ «ЛУКОЙЛ-Урайнефтегаз» ОАО НК «ЛУКОЙЛ», ведущего экономиста ОАО «Сибнефтепровод» (г. Тюмень) ОАО АК «Транснефть», ведущего экономиста-консультанта ЗАО Аудиторская Компания «РОСТ».

В настоящее время – заместитель директора Департамента имущественных отношений Тюменской области.

В первую очередь хочется понять, что это за специалист, кадастровые инженеры, и чем они занимаются?

Федеральный закон от 24 июля 2007 года № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» ввел новую специальность в области учета недвижимого имущества – «кадастровый инженер» и установил, что с 1 января 2011 года право осуществления кадастровой деятельности предоставлено только кадастровым инженерам. До этого межземельными участками занимались лица, считающиеся кадастровыми инженерами. Они работали в специализированных организациях или были частными предпринимателями и выполняли работы по территориальному землеустройству до 1 марта 2008 года.

В настоящее время кадастровый инженер осуществляет деятельность по формированию объектов кадастрового учета. Это не только землеустроитель, но и инженер, который может описывать любую недвижимость. Он вправе принимать решения, связанные с вопросами формирования земельных участков и объектов недвижимости.

Надо отметить – территория деятельности кадастрового инженера законодательством не ограничена. Это означает, что кадастровый инженер, сдав экзамен квалификационной комиссии, например, Тюменской области, и получив квалификационный аттестат, может работать на всей территории страны.

Кадастровый инженер вправе самостоятельно выбрать место осуществления кадастровой деятельности и одну из форм ее организации (индивидуальный предприниматель или сотрудник предприятия), уведомив об этом орган, выдавший ему аттестат, и орган кадастрового учета.

Кто может стать кадастровым инженером?

Любой человек, сдавший экзамен квалификационной комиссии и получивший аттестат кадастрового инженера. Для получения аттестата претендент должен соответствовать нескольким требованиям: быть гражданином РФ, иметь либо высшее, либо специальное среднее образование.

Специалист получает квалификационный аттестат, и сведения о нем вносятся в государственный реестр кадастровых инженеров.

Квалификационный аттестат выдается без ограничения срока действия и действует на всей территории Российской Федерации, является документом единого федерального образца и признается действующим не с момента его выдачи, а со дня внесения сведений о кадастровом инженере в государственный реестр кадастровых инженеров.

Аттестация кадастровых инженеров позволяет «отсеять» неквалифицированных специалистов?

Введение квалификационного экзамена направлено на то, чтобы кадастровые работы могли осуществлять специалисты, обладающие необходимыми для осуществления данных работ профессиональными навыками и знаниями.

Квалификационный экзамен проводится в специально оборудованной аудитории в форме тестирования с применением автоматизированной информационной системы проведения квалификационных экзаменов и предусматривает выполнение претендентом тестового задания.

На сдачу экзамена претенденту отводятся два часа и одна попытка, в течение которой претендент отвечает на 80 выбранных случайным образом во-

просов. Экзамен считается сданным в случае, если претендент правильно ответил не менее чем на 64 из предложенных вопросов тестового задания.

При этом перечень вопросов тестового задания для каждого претендента должен включать вопросы по всем разделам программы квалификационного экзамена, сгруппированные следующим образом:

- раздел 1 «Объекты недвижимости»;
- раздел 2 «Кадастровая деятельность»;
- раздел 3 «Ведение государственного кадастра недвижимости и осуществление государственного кадастрового учета»;
- раздел 4 «Осуществление государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним».

В каких регионах страны созданы квалификационные комиссии? Как обстоят дела в Тюменской области?

Все 83 субъекта создали квалификационные комиссии. Основными задачами комиссий являются: проведение квалификационных экзаменов; рассмотрение обстоятельств, являющихся основаниями для аннулирования аттестатов кадастровых инженеров. В Тюменской области приказом Департамента имущественных отношений Тюменской области от 21.07.2010 № 365/05 также создана квалификационная комиссия. В состав комиссии входят представители Департамента имущественных отношений Тюменской области, представители Управления Росреестра по Тюменской области и представители саморегулируемой ор-

ганизации в сфере кадастровой деятельности.

Выдача квалификационных аттестатов кадастровых инженеров лицам, успешно сдавшим экзамен, осуществляется Департаментом имущественных отношений Тюменской области в соответствии с утвержденным административным регламентом предоставления государственной услуги «Выдача квалификационных аттестатов кадастровых инженеров лицам, прошедшим аттестацию на соответствие квалификационным требованиям, предъявляемым к кадастровым инженерам».

Много ли желающих стать кадастровыми инженерами?

В квалификационную комиссию Тюменской области в период 2010 год – 9 месяцев 2012 года поступило 736 заявлений, проведено 43 квалификационных экзамена. Успешно прошли испытания 430 претендентов, что составляет 58% от числа претендентов, подавших заявления.

По данным Росреестра, за все время работы созданных в регионах комиссий успешно сдали квалификационный экзамен 22678 человек, что составляет 59% от претендентов, допущенных к сдаче экзамена. Сведения о них были внесены в государственный реестр кадастровых инженеров. В государственном реестре содержатся сведения о кадастровых инженерах, которые являются доступными для всех, так как помещаются в сети Интернет на официальном сайте Росреестра – органа кадастрового учета.

КТО ТАКОЙ КАДАСТРОВЫЙ ИНЖЕНЕР?

В настоящее время кадастровый инженер осуществляет деятельность по формированию объектов кадастрового учета. Это не только землеустроитель, но и инженер, который может описывать любую недвижимость. Он вправе принимать решения, связанные с вопросами формирования земельных участков и объектов недвижимости.

Можно ли аннулировать квалификационный аттестат?

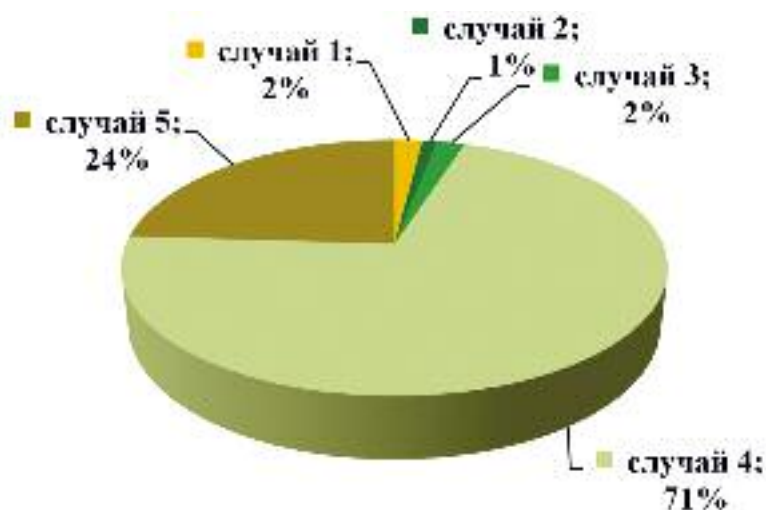
Аннулирование аттестата кадастрового инженера предусмотрено частями 7 и 9 статьи 29 Закона о кадастре, установившего 5 случаев аннулирования квалификационного аттестата:

Случай 1. Установление факта представления подложных документов кадастровым инженером для получения квалификационного аттестата.

Случай 2. Поступление в квалификационную комиссию сведений о вступлении в законную силу приговора суда, предусматривающего наказание в виде лишения кадастрового инженера права осуществлять кадастровую деятельность в течение определенного срока, или решения суда, предусматривающего административное наказание в виде дисквалификации кадастрового инженера и соответственно лишения его права осуществлять кадастровую деятельность в течение определенного срока.

Случай 3. Подача кадастровым инженером в соответствующую квалификационную комиссию заявления об аннулировании своего квалификационного аттестата.

Случай 4. Принятие более чем десять раз в течение календарного года органом кадастрового учета решений об отказе в осуществлении кадастрового учета по основаниям, связанным с грубым нарушением кадастровым инженером требований, установленных Федеральным законом от 24.07.2010 № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости», к выполнению кадастровых работ или оформлению соответствующих документов, подготовленных в результате таких работ (за



Диаграмма, отображающая долю каждого случая аннулирования квалификационного аттестата



исключением случаев, если такие решения были признаны недействительными в судебном порядке).

Случай 5. Непредоставление кадастровым инженером:

5.1. уведомления об изменении сведений о кадастровом инженере (фамилии, имени, отчества; даты и места рождения; номера контактного телефона, почтового адреса и адреса электронной почты, по которым осуществляется связь с кадастровым инженером; данных основного документа, удостоверяющего личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации) в срок не позднее чем тридцать рабочих дней со дня изменения вышеназванных сведений в орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, выдавший ему квалификационный аттестат, или орган кадастрового учета.

Соответствующее уведомление в письменной форме, заверенное подписью и печатью кадастрового инженера, представляется в указанные органы кадастровым инженером или его представителем лично либо посредством почтового отправления с описью вложения и с уведомлением о вручении.

5.2. уведомления о выбранной форме организации своей кадастровой деятельности в срок не позднее чем тридцать рабочих дней со дня получения кадастровым инженером квалификационного аттестата в орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, выдавший ему квалификационный аттестат, и орган кадастрового учета.

Соответствующее уведомление в письменной форме, заверенное подписью и печатью кадастрового инженера, представляется в указанные органы кадастровым инженером или его представителем лично, либо посредством почтового отправления с описью вложения и с уведомлением о вручении.

Сколько квалификационных аттестатов уже аннулировано?

В Тюменской области аннулировано 18 аттестатов кадастровых инженеров из 130 квалификационных аттестатов, аннулированных по Российской Федерации.

При поступлении выписки из протокола заседания квалификационной комиссии, содержащей решение об аннулировании аттестата кадастрового инженера с указанием обстоятельств,

послуживших основанием для аннулирования аттестата кадастрового инженера, специалист отдела государственной службы и документационного обеспечения Департамента имущественных отношений Тюменской области готовит копии решений Квалификационной комиссии, заверяет копии этих решений и направляет по обычной или электронной почте заверенную копию решения об аннулировании аттестата в Росреестр, а также лицу, аттестат которого, в соответствии с данным решением, аннулирован.

Решения по аннулированию квалификационных аттестатов были приняты квалификационными комиссиями в 34 из 83 субъектов Российской Федерации (*Журнал «Кадастр недвижимости» № (27) 2012).

Лицо, квалификационный аттестат которого аннулирован, не вправе обращаться повторно с заявлением о получении нового аттестата в течение двух лет со дня принятия решения об аннулировании.

Факты представления подложных документов кадастровым инженером для получения квалификационного аттестата были установлены квалификационными комиссиями по Алтайскому краю (2 случая) и по Ярославской области.

По приговору суда аннулирован квалификационный аттестат в Краснодарском крае. По заявлениям кадастровых инженеров квалификационные аттестаты аннулированы в Красноярском крае и Пензенской области.

За неоднократное принятие в течение календарного года органом кадастрового учета решения об отказе в осуществлении кадастрового учета по основаниям, связанным с грубым нарушением кадастровым инженером требований, установленных ФЗ «О государственном кадастре недвижимости», аттестатов лишены 93 кадастровых инженера из 21 субъекта РФ (*Журнал «Кадастр недвижимости» № (27) 2012).

За непредоставление кадастровым инженером в орган кадастрового учета или соответствующий орган исполнительной власти субъекта РФ сведений о выбранной форме организации своей кадастровой деятельности или об изменении своих персональных данных аттестатов лишены 31 человек из 19 субъектов РФ.

Порядок рассмотрения обстоятельств, являющихся основаниями для аннулирования квалификационных аттеста-

тов кадастровых инженеров, определен Положением о составе, порядке работы квалификационной комиссии для проведения аттестации на соответствие квалификационным требованиям, предъявляемым к кадастровым инженерам, порядке проведения квалификационного экзамена на соответствие квалификационным требованиям, предъявляемым к кадастровым инженерам, о перечне документов, представляемых одновременно с заявлением о получении квалификационного аттестата кадастрового инженера, утвержденным приказом Минэкономразвития России от 22 января 2010 года № 23 (далее – Порядок).

В соответствии с ним установлен отчетный период, за который собираются сведения о принятых территориальными органами кадастрового учета решениях об отказе – календарный год. В соответствии с п. 54 Порядка территориальные органы кадастрового учета в срок до 1 февраля 2012 года должны были подать сведения о принятии более 10 раз в течение 2011 года решений об отказе, основанием для принятия которых явилось грубое нарушение кадастровым инженером требований, установленных Законом о кадастре к выполнению кадастровых работ или оформлению соответствующих документов, подготовленных в результате таких работ.

В 2011 году такими документами явились межевые планы, требования к подготовке которых установлены Федеральным законом «О государственном кадастре недвижимости» и приказом Минэкономразвития России от 24 ноября 2008 г. № 412 «Об утверждении формы межевого плана и требований к его подготовке, примерной формы извещения о проведении собрания о со-

ЗНАЧЕНИЕ КВАЛИФИКАЦИОННОГО ЭКЗАМЕНА

Введение квалификационного экзамена направлено на то, чтобы кадастровые работы могли осуществлять специалисты, обладающие необходимыми для осуществления данных работ профессиональными навыками и знаниями.

МНЕНИЕ МИНЭКОНОМРАЗВИТИЯ РОССИИ

К грубым нарушениям требований к подготовке межевого плана могут быть отнесены:

- несоответствие разделов или реквизитов какого-либо раздела межевого плана установленной форме;
- отсутствие в межевом плане сведений, необходимых для осуществления государственного кадастрового учета в зависимости от вида выполненных кадастровых работ, либо внесение в межевой план обоснованных сведений об объекте кадастровых работ.

гласовании местоположения границ земельных участков».

В письме Минэкономразвития России от 27 июля 2010 г. № 13293-ИМ/Д23 «Об основаниях аннулирования квалификационного аттестата кадастрового инженера» указано, что при осуществлении проверки межевого плана на соответствие требованиям к его подготовке, установленным Федеральным законом «О государственном кадастре недвижимости», к грубым нарушениям указанных требований могут быть отнесены, в частности:

– несоответствие разделов или реквизитов какого-либо раздела межевого плана установленной форме (несоответствие требованиям к форме межевого плана);

– отсутствие в межевом плане сведений, необходимых для осуществления государственного кадастрового учета в зависимости от вида выполненных кадастровых работ, либо внесение в межевой план обоснованных сведений об объекте кадастровых работ (несоответствие требованиям к содержанию межевого плана).

По мнению Минэкономразвития России, классифицироваться как грубые нарушения требований к оформлению межевого плана могут только нарушения однозначно урегулированных Федеральным законом «О государственном кадастре недвижимости» или изданными в его развитие нормативными правовыми актами правил. Не могут рассматриваться в качестве при-

чины принятия решений об отказе в осуществлении государственного кадастрового учета такие элементы оформления межевого плана, как:

- размер полей;
- вид, размер и цвет шрифта;
- тип и толщина линий;
- размер ячеек таблиц;
- размеры специальных условных знаков;
- иные формальные недостатки, допущенные при подготовке межевого плана, которые не влияют на достоверность и обоснованность содержащихся в нем сведений об объекте кадастровых работ, а также на возможность внесения указанных сведений в государственный кадастр недвижимости.

Другой важный вопрос – о сроках направления органом кадастрового учета в квалификационную комиссию копий решений об отказе в осуществлении государственного кадастрового учета. При этом в п. 54 Положения конкретизировано, что заверенные в установленном порядке соответствующие копии решений об отказе в осуществлении государственного кадастрового учета направляются в квалификационную комиссию в срок до 1 февраля года, следующего за отчетным периодом, с сопроводительным письмом, обосновывающим наличие грубых нарушений кадастровым инженером требований, установленных Федеральным законом «О государственном кадастре недвижимости» к выполнению кадастровых работ или оформлению соответствующих документов, подготовленных в результате таких работ.

Позиция Минэкономразвития России по этому вопросу изложена в письме Минэкономразвития России от 28 июня 2011 г. № 13385-ИМ/Д23. Федеральный закон «О государственном кадастре недвижимости» и Положение не предусматривают возможность направления копии соответствующего решения об отказе в осуществлении государственного кадастрового учета в квалификационную комиссию до истечения срока, предусмотренного в п. 54 Положения.

Кроме того, сокращение указанного срока может привести к невозможности своевременного обжалования кадастровым инженером решения об отказе в осуществлении государственного кадастрового учета в суде (до принятия квалификационной комиссией решения об аннулировании квалификационного аттестата).

Рекомендации для кадастровых инженеров, которых коснулась тема аннулирования аттестата

Тем кадастровым инженерам, которых коснулась тема аннулирования аттестата, можно посоветовать следующее:

1. Поддерживайте в актуальном состоянии свои персональные данные в государственном реестре кадастровых инженеров.

2. В случае, если межевой план готовится и направляется в орган кадастрового учета с целью получения отказа в кадастровом учете для дальнейшего обращения в судебные инстанции, рекомендуется заполнять раздел «Заключение кадастрового инженера» с подробным описанием ситуации.

3. Не допускайте возникновения обстоятельств, которые могут привести к получению решения об отказе в осуществлении кадастрового учета. Руководствуйтесь в своей деятельности нормами действующего законодательства, а не устными рекомендациями отдельных сотрудников органа кадастрового учета.

4. Активно пользуйтесь судебной системой для отстаивания и защиты своих интересов.

5. Привлекайте к защите ваших интересов представителей и экспертов.

Кадастровый инженер может прибыть на заседание комиссии лично, а может направить своего уполномоченного представителя. Комиссия обязана пригласить эксперта в случае поступления от кадастрового инженера соответствующего заявления о приглашении эксперта до или во время заседания Комиссии. Отказ в привлечении заявленного кадастровым инженером эксперта может послужить основанием для отмены решения Комиссии об аннулировании аттестата кадастрового инженера.

Единственным критерием для эксперта должно быть наличие у него специальных знаний по касающимся рассматриваемого дела вопросам.

Разъяснения о лицах, которые могут быть представителями и экспертами, и представленных документах по их полномочиям, вы можете получить в конкретной квалификационной комиссии.

6. Взаимодействуйте с саморегулируемыми организациями в сфере кадастровой деятельности. ■



Какие кадастровые инженеры действительно нужны в России

А.П. ИСАЧЕНКО (ФГБОУ ВПО «Государственный университет по землеустройству», Москва)



Александр Петрович Исаченко в 1977 г. окончил Московский институт инженеров землеустройства, к.э.н., доцент кафедры землеустройства ФГБОУ ВПО «Государственный университет по землеустройству». Область интересов: социально-экономические аспекты территориальной организации землепользования, территориальное планирование, землеустройство и кадастры, разработка нормативных актов в сфере земельных и имущественных отношений, подготовка предложений по совершенствованию администрирования кадастровой деятельности. Член Российской ассоциации частных землемеров. Эксперт и консультант по вопросам землеустройства, кадастров, управления территориями. Член-корреспондент Российской академии естественных наук (РАЕН), Почетный доктор Института агроэкологии и природопользования Национальной академии аграрных наук (НААН) Украины.



Полагаем, что в силу своей образности складывающейся в течение уже почти трех лет ситуации с подготовкой и про-

цедурами аттестации кадастровых инженеров в Российской Федерации предлагаемая тема вызовет интерес у многих читателей журнала.

Рассмотрим современные тенденции подготовки кадастровых инженеров в России.

Минэкономразвития России в целях оценки регулирующего воздействия объявил публичные консультации по проекту своего приказа «О внесении изменений в приказ Минэкономразвития России от 22 января 2010 г. № 23 «Об утверждении Положения о составе, порядке работы квалификационной комиссии для проведения аттестации на соответствие квалификационным требованиям, предъявляемым к кадастровым инженерам, порядке проведения квалификационного экзамена на соответствие квалификационным требованиям, предъявляемым к кадастровым инженерам, о перечне документов, представляемых одновременно с заявлением о получении квалификационного аттестата кадастрового инженера». Отмечается, что Проект издан в соответствии с частью 6 статьи 29 ФЗ от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости». Проект приводит положения приказа Минэкономразвития России от 22 января 2010 г. № 23 «Об утверждении Положения о составе, порядке работы квалификационной комиссии для проведения аттестации на соответствие квалификационным требованиям, предъявляемым к кадастровым инженерам, порядке проведения квалификационного экзамена на соответствие квалификационным требованиям, предъявляемым к кадастровым инженерам, о перечне документов, представляемых одновременно с за-

явлением о получении квалификационного аттестата кадастрового инженера» в соответствии со статьей 29 Закона и Федеральным законом от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» в части порядка представления перечня документов физическими лицами, претендующими на получение квалификационного аттестата кадастрового инженера (претендента) в квалификационную комиссию для проведения аттестации на соответствие квалификационным требованиям, предъявляемым к кадастровым инженерам.

И хотя было заявлено о публичных консультациях, однако прошло уже несколько месяцев, но к нашей оценке ситуации и другим поступившим конструктивным предложениям специалистов в Минэкономразвития России не прислушались.

При подобных тенденциях ситуацию и перспективы высшего образования в области геодезии, кадастра и землеустройства вскоре можно будет рассматривать как близкую к катастрофической, но ее замалчивают власти всех уровней.

По мнению ведущих ученых Российской Федерации, обосновывающих необходимость проведения государственного землеустройства, в связи с очередными нововведениями ситуация к лучшему вряд ли изменится, поскольку в основу ускоренной подготовки кадастровых инженеров изначально заложены ошибочные подходы. Подготовка именно профессионалов и их аттестация, безусловно, должны вестись лишь на базе специализированных государственных вузов. Зачем вообще было «изобретать велосипед» и теперь его усовершенствовать, скоропалительными решениями и процедурами создавать армию специалистов с сомнительной квалификацией, устанавливаемой по результатам их аттестации в комиссиях, реорганизуе-

мых согласно обсуждаемому проекту Приказа Минэкономразвития России? Высшее землеустроительное образование и подготовка кадастровых инженеров в специализированных вузах Российской Федерации на современном этапе соответствуют европейским стандартам, о чем свидетельствует и следующее: головной вуз УМО – ФГБОУ ВПО «Государственный университет по землеустройству» был удостоен в 2008 году международной награды «Европейское качество», а в 2010 году признан дипломантом Всероссийского конкурса Министерства образования и науки Российской Федерации «Система качества подготовки выпускников образовательных учреждений профессионального образования», в 2012 году признан лауреатом международного конкурса «Европейский Гран-при за качество»; в вузах УМО имеются профессиональные кадры, осуществляется совершенствование учебного процесса с учетом положительного международного опыта.

Подобные же эксперименты по проведению аттестаций в неких квалификационных комиссиях, несмотря на предпринимаемые сейчас «косметические улучшения» в их деятельности, приведут лишь к дальнейшим негативным последствиям. К сожалению, такая ускоренная аттестация кадастровых инженеров продолжается потому, что прежняя стройная, целостная система государственного землеустройства в Российской Федерации, которая была способна решать задачи по организации использования земель с осуществлением мероприятий по их защите и повышению плодородия на различных уровнях планирования, прогнозирования и проектирования, была недалеко разрушена, а новая практически низведена к межеванию, еще находится на стадии становления и очень далека от завершения и совершенства.

В результате прошедшие аттестацию в комиссиях кадастровые инженеры в большинстве своем обладают низкой квалификацией и, не имея практического опыта работы, два последних года «вливаются» в систему землеустройства (низведенную к межеванию), что негативно отражается на процессах создания земельного кадастра, кадастра недвижимости и систем налогообложения в Российской Федерации. Зачем вообще было создавать подобные комиссии и продолжать кустарно вести ускоренную подготовку кадастровых инженеров, если в ныне именуе-

мом ФГБОУ ВПО «Государственный университет по землеустройству» (МИИЗ - ГУЗ) более 233 лет успешно ведется подготовка специалистов в области землеустройства, земельного и городского кадастра, земельного права, оценки объектов недвижимости, геодезии, охраны окружающей среды, экологии и природопользования, архитектуры и дизайна, получающих навыки картографирования, управления территориями, грамотного ведения кадастра недвижимости, умеющих организовать использование земель, их учет и регистрацию. Квалификационный аттестат кадастрового инженера можно получить на основе дополнительного образования в Институте повышения квалификации «Информкадастр».

В последние годы в 57 выпускающих вузах страны ежегодно получали дипломы государственного образца около 4600 дипломированных специалистов по программам обучения, согласованным Учебно-методическим объединением (УМО) вузов Российской Федерации по образованию в области землеустройства и кадастров. Согласно прогнозу потребности в квалифицированных кадрах по направлению «Землеустройство и кадастры» на период до 2015 года, разработанному Министерством образования и науки Российской Федерации, ежегодно для страны необходимо готовить 7210 человек, из них в настоящее время наибольшее количество выпускает ГУЗ, являющийся координатором всей образовательной и научной деятельности в стране в этом направлении.

Между тем, по сути, параллельно с 2010 года по инициативе Минэкономразвития РФ и Росреестра вне специализированных государственных вузов развивается система аттестации (сертификации) лиц, которые по результатам упрощенного тестирования, называемого для солидности квалификационным экзаменом, стали именоваться кадастровыми инженерами. Изначально профессиональная подготовка и работа с претендентами на местах были пущены фактически «на самотек». В лучшем случае претенденты посещают краткосрочные платные семинары. Экзаменационные испытания, как правило, проводятся вне специализированных вузов в форме тестирования по четырем тематическим блокам: объекты недвижимости, кадастровая деятельность, процедуры ведения государственного кадастра недвижимости и осуществление государственной ре-

гистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним. Таким образом, третий год якобы в интересах государства почти без участия специализированных учебных заведений и профессионалов-педагогов

(одновременно с плановым обучением студентов в государственных вузах) проводится и ускоренная аттестация так называемых кадастровых инженеров, количество которых уже к 2012 году достигло более 18 тысяч, хотя изначально предполагали, что для России вполне достаточно около 11 тысяч. Среди них есть, конечно, и выпускники специализированных вузов. Но уже во многих регионах замечено, что за пару недель, месяц почти любой настойчивый претендент может при желании просто «вызубрить» информацию, правильные ответы и довольно успешно пройти компьютерное тестирование, не имея изначально (и в результате) даже поверхностных знаний по сути вопросов. Причем практически бесконечно можно пытаться пройти тестирование при неудачах. И многие претенденты уже «сообразили», что не зачем учиться пять лет в вузе, если можно с меньшими усилиями стать «инженером», пройдя тестирование.

В результате ряды «скороспелых» кадастровых инженеров непрерывно пополняются в основном непрофессионалами, стремящимися воспользоваться ажиотажным спросом на перерегистрацию недвижимости и открывающимися возможностями быстро и хорошо заработать, если им удастся удачно вписаться в происходящие процессы.

Использование квалификационного термина «кадастровый инженер» в отношении подобных лиц – вообще нонсенс и абсурд.

По мнению академика Россельхозакадемии, д.э.н., профессора Виктора Николаевича Хлыстуна, ранее возглавлявшего «Роскомзем» и Министерство сельского хозяйства РФ, «введенная в 2010 году система аттестации (сертификации) кадастровых инженеров является крайне опасной для цивилизованного развития земельной сферы. Очень сомнительно, что такого рода специалисты способны решать весьма сложные, имеющие множество «подводных» коллизий кадастровые и землеустроительные задачи, поскольку многие из них не имеют должного базового профессионального образования».



Напрашивается очевидный вывод, что ситуацию следует кардинально менять, поскольку «механизм» так называемых квалификационных экзаменов для ускоренного получения статуса кадастрового инженера был создан недальновидно и оказался, по сути, ориентирован в первую очередь на то, чтобы иметь основания трудоустроить работников БТИ, нотариусов, риэлторов и иных лиц, прежде далеких от кадастровой деятельности, но которым такое «непаханное поле» показалось прибыльным на длительный период передела государственной собственности, перерегистрации недвижимости, изменения системы налогообложения. Борьба же с «самозахватами» и нецелевым использованием земель с повышенной инвестиционной привлекательностью такими специалистами практически не ведется.

Подобного негативного развития ситуации нет ни в какой иной стране, но его следовало ожидать и потому, что в перечне самостоятельно изучаемых претендентами дисциплин и самих экзаменационных вопросов, применяемых при тестировании, относительно мало именно профессиональных вопросов, связанных с осуществлением мероприятий государственного землеустройства, управлением территориями, ориентацией на приоритеты государственных интересов, правомочностью дальнейшего обладания земельными участками, размещенными в охранных и запрещенных зонах, на землях сельскохозяйственного назначения; ведением земельного кадастра. Отсюда наши большие сомнения в том, что действительно являются социально-справедливыми многие решения, уже принятые повсеместно такими «скороспелыми» кадастровыми инженерами, имеющими весьма смутное представление о сущности процессов организации цивилизованного, эффективного и устойчивого землеустройства и землепользования.

В 21 веке прекращено государственное финансирование землеустроительных работ в стране, практически не составляются и не осваиваются мероприятия проектов землеустройства.

Негативные последствия не замедлили проявиться. Учеными ГУЗа установлено следующее:

- Прогноз зарастания сельскохозяйственных угодий, составленный на основе временных трендов, показал, что

при сохранении существующей тенденции к 2015 г. зарастут древесно-кустарниковой растительностью пашни на 38,9%, пастбища – на 86,4%, сенокосы зарастут полностью.

- Используемые на практике показатели качественного состояния земель не отражают в полной мере всех аспектов развития негативных процессов в состоянии, использовании и охране земель, ввиду того что уже около 15 лет практически не ведутся землеустроительные работы по изучению состояния земель, планированию и организации рационального использования и охраны земельных ресурсов.

- Положение усугубляется наличием собственников земельных долей, с которыми до настоящего времени никто не может разобраться, неупорядоченностью правового статуса земель, используемых сельскохозяйственными организациями и предприятиями.

- Практически не проводятся работы по изучению состояния земель, по планированию использования земель, внутрихозяйственному землеустройству, рабочему проектированию мероприятий, связанных с защитой земель.

- Массовая приватизация земель колхозов и совхозов, образование новых организационно-правовых форм хозяйствования и распределения сельскохозяйственных угодий на земельные доли происходило, как правило, без оформления права на землю, без разработки проектной землеустроительной документации и выделения на местности земельных участков в счет земельных долей.

- В настоящее время не засеивается 40 млн. га, половина из них в различной степени заросла лесом и кустарником, значительные площади деградированы и подвержены различным негативным воздействиям.

В последние годы в Российской Федерации не ведётся надлежащего статистического учёта состояния и использования земельных долей в аграрном секторе страны. Тем не менее, согласно данным Государственного (национального) доклада «О состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2010 году» на 1 января 2011 г. площадь земель сельскохозяйственного назначения составляла 393,4 млн. га, причём только за последний год учёта уменьшилась на 1,68% за счёт перевода земельных участков в другие категории. Эффективность их использования, качество и продуктивность угодий преимущественно сни-

жаются, о чём свидетельствуют и официальные сведения.

Вывод

Российская земля ждет землеустроителя, ждет специалиста, обученного проводить обоснования развития территорий, умеющего выдвигать разумные предложения по управлению земельными ресурсами и по организации использования земли.

Кадастровые же инженеры, особенно «скороспелые» никогда не смогут исправить складывающуюся ситуацию к лучшему, хотя бы потому, что их этому не учили, да и по роду своей деятельности они не ответственны за сохранность земельных ресурсов, за эффективность и целесообразность развития территорий.

Полагаем, что в пределах даже выделяемых на перспективу государством ресурсов целесообразно было бы так реорганизовать в рамках восстановленной профессиональной землеустроительной службы процедуры проведения землеустроительных работ, чтобы изыскать возможности финансирования из государственных средств (около 10 млрд. руб.) на составление 20600 проектов перераспределения земель (схем землеустройства муниципальных районов). Или провести для этих целей перераспределение средств следующим образом: уменьшить на 40% затраты средств муниципальных образований и частных лиц на межвание, перенаправив их на составление проектов перераспределения земель муниципальных районов. Тогда землеустроительные и иные связанные с предоставлением земель решения станут более экономически и агроэкологически обоснованными на основе вариантных проработок и применения современных методов обоснования.

Очевидно, что в дальнейшем негативные последствия ещё более возрастут, если именуемые кадастровыми инженерами лица, не имеющие базового образования и опыта работы, станут проводить обоснования по организации использования земель и недвижимости без учета профессиональной документации, целевого назначения и категорий земель, проблем экологии, сервитутов, реальной стоимости земельных участков, оценки природно-экономических условий, социально-экономических и экологических последствий.

Полагаем, что противоречит здравому смыслу сама идея подменить функции государственных специализированных вузов по подготовке кадров некими реорганизуемыми квалификационными комиссиями, региональными саморегулируемыми организациями «кадастровых инженеров», создаваемыми именно с целью представления интересов и защиты именно тех кадастровых инженеров, которые получили свои аттестаты по результатам ускоренной подготовки и компьютерного тестирования.

В реорганизуемых же аттестационных комиссиях, опять не предусмотрены, не оговорены участие преподавателей специализированных вузов и разумные требования к претендентам. Таким образом, в итоге можно достичь результатов, совершенно противоположных ожидаемым, поскольку вскоре будет еще более дискредитирована система высшего специального образования в Российской Федерации и продолжится тиражирование кадров низкой квалификации.

Необходимо:

- Объединить и направить усилия властных структур, профессионалов, специализированных государственных вузов и здравомыслящих представителей саморегулируемой организации НП «Кадастровые инженеры» на то, чтобы процедуры аттестации и требования к претендентам были усовершенствованы, а проведение квалификационных экзаменов у «скороспелых» кадастровых инженеров и их переаттестация были переданы исключительно в государственные специализированные вузы, входящие в Учебно-методическое объединение (УМО) вузов Российской Федерации по образованию в области землеустройства и кадастров.
- Уточнить полномочия, функции, решаемые задачи и повысить ответственность кадастровых инженеров, специалистов в области землеустройства и кадастров, управления территориями.
- Установить обязательными, определяющими требованиями ко всем лицам, претендующим на решение вопросов межевания, учета, регистрации и использования земель:
- наличие у них дипломов о высшем образовании, полученных именно в вышеупомянутых вузах (как вариант – «второе высшее») и не менее пяти лет опыта положительной деятельности по специальности. В дальнейшем – и при письменных рекоменда-

циях двух кадастровых инженеров, работавших все эти годы совместно с претендентом.

- Провести безотлагательно по всей Российской Федерации их объективную переаттестацию при специализированных государственных вузах, в результате которой изменить (существенно сузить) круг полномочий тех кадастровых инженеров, которым пройдя всего лишь компьютерное тестирование, уже удалось «обойти» вышеуказанные условия, предполагающие у претендентов крепкие основы профессиональных знаний и опыт положительной работы.

- Изыскать возможности «размежевания» и дифференциации с полномочиями и функциями в ныне весьма «разномастной» среде из уже более 18 тысяч лиц, именующихся теперь с разной степенью обоснованности «кадастровыми инженерами». К примеру, как с документами на право управления транспортными средствами категорий «А», «Б», «В» и др.

- Законодательно серьезно «сузить» полномочия и ввести административную и серьезную материальную и уголовную ответственность подобных «скороспелых» кадастровых инженеров и определить перечень возможно решаемых ими вопросов; постепенно отстранить их от принятия решений, связанных с организацией использования земли и управления территориями.

- Законодательно срочно утвердить процедуру отзыва аттестатов и официального признания их недействительными, аннулирования у всех лиц, которые не соответствуют вышеуказанным минимальным требованиям и допустили уже серьезные просчеты.

- Принять меры к авансированию государством проведения работ по землеустройству и кадастру недвижимости, восстановлению ведущей роли государственного землеустройства и службы полноценного земельного контроля в Российской Федерации.

- Передать полномочия и функции по созданию кадастра недвижимости и полноценной системы налогообложения от Министерства экономического развития и Росреестра к Федеральной налоговой службе; восстановить землеустроительную службу из профессионалов во всех регионах страны при Министерстве сельского хозяйства Российской Федерации.

По нашему мнению, если на самом высоком уровне в России срочно не

принять действенных мер по коренному исправлению ситуации, если продолжатся процедуры ускоренной (являющейся, по сути, ошибочной и бесперспективной) аттестации кадастровых инженеров вне специализированных государственных вузов, то положительному имиджу высшего образования будет нанесен еще более серьезный урон. При любом сценарии развития ситуаций по работе квалификационных комиссий кадастровых инженеров бессмысленно ожидать в Российской Федерации:

- роста репутации кадастровых инженеров, если они не имеют должного базового высшего специального образования и положительного опыта работы с землей и недвижимостью;

- создания полноценных систем мониторинга земель, ведения кадастров земли и недвижимости для нужд государства и населения.

Примечательно, что в Республике Беларусь и в Украине ко всем подобным вопросам отнеслись более компетентно и взвешенно. В сложные периоды реформ коллегам удалось сохранить ведущую роль государственного землеустройства, полноценные государственные структуры, проектные институты системы «Гипрозем» – «Земпроект», организации на уровне областей и административных районов, обеспечить профессиональное решение задач землеустройства и организации устойчивого землепользования, сохранить престиж и качество высшего образования.

Российская Федерация нуждается в кадастровых инженерах, но «скороспелая» их подготовка должна быть прекращена, а организовано полноценное обучение претендентов и повышение квалификации на базе специализированных государственных вузов. ■

ВЫВОД

Российская земля - ждет землеустроителя, ждет специалиста, обученного проводить обоснования развития территорий, умеющего рекомендовать разумные предложения по управлению земельными ресурсами и по организации использования земли.



Разработка документов территориального планирования в условиях современного законодательства

Е.А. АСЕЦКАЯ («НИИП Градостроительства», Санкт-Петербург)



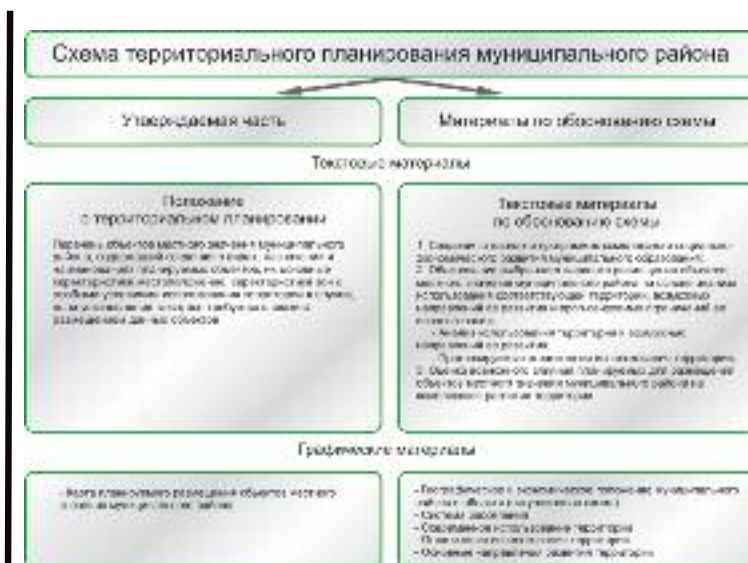
Екатерина Дмитриевна Асецкая окончила Санкт-Петербургский государственный архитектурно-строительный университет в 2009 году по специальности «Городское строительство и хозяйство». В настоящий момент аспирантка Национального минерально-сырьевого университета «Горный» по специальности «Землеустройство, кадастр и мониторинг земель». С 2009 года занимает должность инженера в ОАО «НИИП Градостроительства».

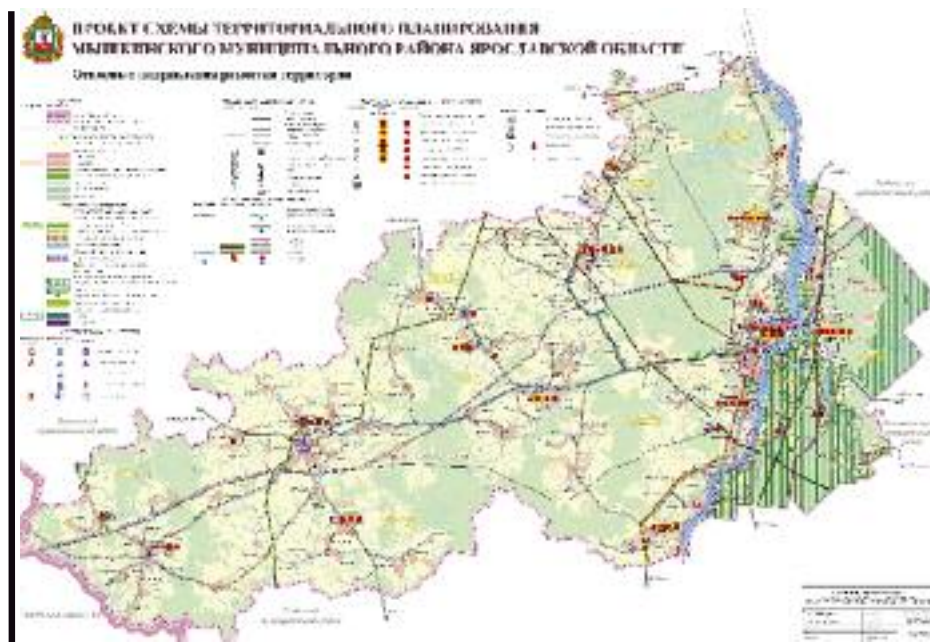
Более года действует Федеральный закон от 20.03.11 г. № 41-ФЗ, который внес коренные изменения в градостроительное законодательство в отношении подготовки документов территориального планирования. При разработке проектов схем территориального планирования муниципальных районов в условиях изменившегося законодательства нашим коллективом были выявлены основные проблемы и найдены, на наш взгляд, оптимальные пути их решения. Основными проблемами в результате этих изменений являются:

1. Упрощение содержания документов территориального планирования. Значение положений о территориальном планировании свелось к перечню объектов местного значения. Осталась одна утверждаемая карта – «Карта планируемого размещения

объектов местного значения муниципального района».

2. Усиление отраслевого принципа планирования. Согласно ст. 9 Градостроительного кодекса РФ подготовка документов территориального планирования осуществляется на основании стратегий (программ) развития отдельных отраслей экономики, программ и планов социально-экономического развития и т.п. При таком подходе к подготовке документов территориального планирования роль проектной организации и специалистов сводится к констатации фактов, закрепленных в отраслевых документах, многие из которых противоречат друг другу и не позволяют комплексно развивать территорию.
3. Исключен план реализации документов территориального планирования. Безусловно, это одна из самых больших ошибок, так как разработанный документ не имеет инструментария дальнейшей реализации. Реализация схемы территориального планирования муниципального района осуществляется путем выполнения мероприятий, предусмотренных отраслевыми программами, а не самим документом территориального планирования. Таким образом, в условиях действующего градостроительного законодательства проектные организации ограничены в выборе методов, подходов и творческих решений в подготовке комплексного и сбалансированного документа территориального планирования. Несмотря на это, наш коллектив в рамках действующего законодательства применяет метод комплексного подхо-





2 Карта «Основные направления развития территории»

да к оценке территории и подготовки мероприятий по территориальному планированию.

В процессе работы над проектами схем территориального планирования муниципальных районов Ярославской области наш коллектив предложил оптимальную, на наш взгляд, структуру документа, которая представлена на рисунке 1.

Состав полностью соответствует требованиям Градостроительного кодекса Российской Федерации, но материалы по обоснованию проекта включают в себя всю необходимую базовую информацию для комплексного подхода к оценке территории.

Утверждаемая часть состоит из положения о территориальном планировании и карты планируемого размещения объектов местного значения муниципального района. Градостроительный кодекс Российской Федерации регламентирует только часть объектов местного значения. Согласно Федеральному закону от 06.09.2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 06.12.2011, в редакции от 06.12.2011 года), а также уставам муниципальных районов Ярославской области нами были определены виды объектов местного значения, соответствующие полномочиям органов местного самоуправления муниципального района. Помимо обозначенных в кодексе объектов электро- и газоснабжения, автомобильных дорог вне границ населенных пунктов, объектов здравоохранения, образования, физической культуры и спорта, объектов пере-

работки отходов, к объектам местного значения также относятся:

- детские оздоровительные учреждения, летние спортивные, экологические и др. лагеря (полномочия в области организации отдыха детей в каникулярное время);
- библиотеки, здания архива, дома культуры, клубы, кинотеатры, муниципальные музеи, учреждения молодежной политики, творческие мастерские и выставочные залы (полномочия в области создания условий для организации библиотечного обслуживания, досуга, работы с молодежью, развития местного традиционного народного художественного творчества);
- пожарные депо, станции спасения на водах, берегоукрепительные сооружения и т.п.;
- ООПТ, лечебно-оздоровительные местности и курорты местного значения;
- похоронные бюро, кладбища, крематории;
- туристско-информационные центры.

Таким образом, определив круг вопросов, необходимых для реализации полномочий, становятся ясны итог работы и необходимые для него обоснования.

Материалы по обоснованию схемы состоят из текстовой части и карт (рис. 1). Текстовая часть содержит основные разделы, соответствующие пунктам, сформулированным в Градостроительном кодексе Российской Федерации.

В проектах схем территориального планирования муниципальных рай-

онов Ярославской области мы отошли от привычного всем существующего положения и проектных решений. В разделах текстовых материалов по обоснованию проводится анализ существующей ситуации, предлагаются проектные решения, касающиеся всех уровней территориального планирования. Все предложения отображаются на карте «Основные направления развития территории» (рис. 2). Эта карта является результатом комплексной оценки развития территории и показывает все существующие и планируемые объекты, тогда как в утверждаемой карте мы показываем только планируемые объекты местного значения.

Количество карт может меняться в зависимости от насыщенности территории объектами, территориями и зонами различного назначения.

В результате разработки документа согласно предложенной нами структуре проектная организация не отходит от требований Градостроительного кодекса Российской Федерации и в то же время может комплексно и творчески подходить к процессу проектирования. Исходя из изложенного нами подхода и анализа проблем подготовки документов территориального планирования необходимо сделать следующие шаги в изменении Градостроительного кодекса Российской Федерации:

1. Расширить требования к подготовке документов территориального планирования исходя из полномочий органов местного самоуправления;
2. Предоставить возможность разработчикам документов территориального планирования более комплексно подходить к развитию территории муниципального образования, а не только констатировать объекты отраслевых документов;
3. Вернуть план реализации документов территориального планирования с целью осуществления последующего контроля развития территории;
4. Ввести упрощенный механизм реализации проектных решений относительно других уровней территориального планирования, а не только объектов местного значения муниципального района.

Указанные цели могут быть достигнуты при объединении усилий профессионалов-градостроителей, заинтересованных в получении комплексных и сбалансированных документов территориального планирования. ■



Особенности территориального планирования в Австрии

С. ХЕХЕР («НИИП Градостроительства», Санкт-Петербург)

Д.С. КИПИНОВА («НИИП Градостроительства», Санкт-Петербург)



Себастиан Хехер в настоящее время является студентом факультета архитектуры и территориального планирования Венского технического университета по специальности территориальное планирование.

С 7 августа 2012 года работает в ОАО «НИИП Градостроительства». Область интересов: инфраструктура, транспортная система, макроэкономика, Россия, международное право.

В

данной статье представлены структура и принцип функционирования территориального планирования в Австрии, основу знаний для которого создаёт информация об участниках, важнейших юридических текстах и инструментах территориального планирования.

Австрия – федеративное государство. Федеральный уровень (Bund) является самым высоким политическим уровнем. Эта страна по площади сравнима с Ленинградской областью, занимает 84 тыс. кв. км. На ее территории проживает около 8,4 млн. человек. Австрия является союзным государством, объединяющим девять самостоятельных земель, отличающихся друг от друга по размеру и численности населения. Их площадь варьируется от 415 кв. км (Вена) до 19 тыс. кв. км (Нижняя Австрия), а численность населения – от 280 тыс. человек (Бургенланд) до 1,7 млн. человек (Вена). Самый нижний политиче-



Дарья Сергеевна Кипинова в 2006 году окончила архитектурный факультет Санкт-Петербургского архитектурно-строительного колледжа по специальности архитектура. В настоящее время продолжает обучение по специальности и является студенткой факультета архитектуры и территориального планирования Венского технического университета. С 7 августа 2012 года является сотрудником ОАО «НИИП Градостроительства».

Область интересов: жилое строительство, надстройка мансардных этажей, градостроительство.



Фрагмент из плана застройки города Бадена

Условные обозначения: верхнее число обозначает плотность застройки (в процентах), среднее – вид застройки (отдельно стоящее здание или есть связь с соседними зданиями), нижнее – высоту застройки (арабская цифра обозначает максимальную высоту застройки в метрах, а римская – допустимый класс строительства, который определяет как минимальную, так и максимальную высоту застройки).

ский уровень составляют 2357 муниципалитетов. При относительно небольшой площади и численности населения страны такое число муниципалитетов сразу бросается в глаза. Интересна ситуация в тирольском муниципалитете Грамайс: в нем проживает 54 жителя, из них один мэр и девять членов муниципальных советов.

Что касается правовых основ территориального планирования, то разделение полномочий регулируется конституцией (Bundes-Verfassungsgesetz). Для территориального планирования особое значение имеют федеральные земли. В статье 2.(1) сказано, что Австрия – это федерация. Статья 15.(1) гласит: «Если в конституции ясно не сказано, что вопрос должен решаться федеративным государством, то его исполнение переходит в полномочия федеральных земель». В конституции многие темы направлены в законодательство либо федеративного государства, либо федеральных земель. Полномочия федеративного государства включают в себя транспортное сообщение (железные дороги, авиация, водный транспорт), федеральные дороги, лесное дело, мелкое предпринимательство и промышленность, военное дело, охрану исторических памятников и т.д. Полномочия федеральных земель включают в себя охрану природы и ландшафта, сохранение городского пейзажа, дороги (кроме федеральных дорог), удаление сточных вод, отходов, строительное право, территориальное планирование и т.д. Таким образом, законы по территориальному планированию и смежным с ним вопросам принимаются федеральными землями. При этом некоторые законы находятся в компетенции федеративного государства, поэтому в определенных случаях и оно способно решать важные для территориального планирования вопросы.

Конституция также признаёт и высокий статус муниципалитета, который может самостоятельно урегулировать большинство вопросов территориального планирования в рамках федерального закона и закона федеральных земель. Например, такие вопросы, как улично-дорожная сеть муниципалитета, местный строительный надзор, градостроительство. Федеральная земля тоже может заниматься планированием, которого муниципалитет должен придерживаться, при условии, что интерес жителей целого региона или федеральной земли классифицируется как более важный (в соот-

ветствующих вопросах), чем интерес жителей муниципалитета. Кроме этого, федеративное государство и федеральные земли имеют право надзора.

На разных уровнях существуют различные инструменты территориального планирования. На уровне федеративного государства есть австрийский концепт территориального развития. Это необязательный к исполнению схематический план, его практическое значение небольшое.

Более важными являются инструменты на уровне федеральных земель это обязательная к исполнению программа развития федеральных земель (Landesentwicklungsprogramm). По необходимости могут быть составлены программы развития для частей федеральных земель (Regionalprogramm) или определённых тематических областей (Sachprogramme). Эти программы представляют базу для детального планирования на уровне муниципалитета. Типичное содержание такой программы – это общие цели и основы территориального планирования, структура центральных мест и т.д.

На уровне муниципалитета есть три важных инструмента территориального планирования. Местный план развития охватывает большую территорию и является долгосрочным и обобщённым. Он показывает оси развития и площади, потенциальные пространства для определённых типов использования (например, жилой район, индустриальный и т.д.), центр города, периферию, зелёные зоны, то есть базовую структуру территориального планирования муниципалитета.

Переход между различными областями расплывчатый, поэтому понять, находится ли земельный участок в «центре города» или в «потенциальном жилом районе», можно из плана зонирования территории. Он показывает нормативное использование для каждого земельного участка. Различают три вида зон: зелёные территории, территории, отведённые под застройку, дорожно-уличная сеть. Они подразделяются на следующие подкатегории: территория, отведённая под жилую застройку, центр, индустрия/промышленность, лес, поле и т.д.

План зонирования территории является одним из самых сильных и эффективных инструментов территориального планирования.

Для каждого земельного участка, отведённого под застройку, должен существовать план застройки, устанавливающий, в каких частях земельно-

го участка какой тип, высота и плотность застройки дозволена. Пример, показанный на рисунке, представляет собой фрагмент из плана застройки города Бадена. Здесь отчётливо видны чёрные жирные линии, которые отделяют дорожно-уличную сеть от территорий, отведённых под застройку и разделённых пунктирными линиями с кружочками на субзоны. Для каждой субзоны существуют правила застройки, которые обозначены в больших кругах. Верхнее число обозначает плотность застройки (в процентах), среднее – вид застройки (отдельно стоящее здание или есть связь с соседними зданиями), нижнее – высоту застройки (арабская цифра обозначает максимальную высоту застройки в метрах, а римская – допустимый класс строительства, который определяет как минимальную, так и максимальную высоту застройки). Там, где застройка не должна доходить до чёрной жирной линии, есть дополнительные пунктирные линии, которые нельзя переступать. Если на линии есть небольшой чёрный треугольник, это значит, что до этой линии нужно обязательно застраивать.

Представленная модель инструментов территориального планирования работает в большинстве федеральных земель, но не всех. Так, в некоторых, федеральных землях отдельные инструменты имеют другие названия или функции или являются необязательными к исполнению.

В Австрии существует выработанная многолетним опытом система территориального планирования. Система с различными планами, такими как, например, план застройки, план зонирования территории и т.д. работает очень хорошо. Несмотря на это, есть много проблемных аспектов, нуждающихся в улучшении. И хотя страна достаточно маленькая, многие вопросы решаются на уровне федеральных земель, вместо того чтобы решаться на одном общем для всей страны уровне. Причина не всегда очевидна и имеет недостатки – большую бюрократию и излишнее усложнение системы. Большое количество муниципалитетов, которые, соответственно, часто имеют маленький размер, но занимаются планированием самостоятельно, также препятствует взаимосвязанному планированию в нескольких населённых пунктах. Странное распределение полномочий приводит к конфликтам между федеративным государством и федеральными землями. ■



Участие населения в принятии градостроительных решений

Ю.С. ХОРОШУН (ИТП «Град», Омск)



Юлия Сергеевна Хорошун в 2008 году с отличием окончила юридический факультет ОмГУ им. им. Ф.М. Достоевского. В настоящее время – ведущий юрист Отдела градостроительных исследований и методического обеспечения ИТП «Град». Область профессиональных интересов: Научно-исследовательская деятельность в области правового регулирования градостроительных отношений, разработка нормативных правовых актов в области градостроительной деятельности и земельно-имущественных отношений.



Согласно ст. 3 Конституции РФ народ прямо или опосредованно участвует в принятии управленческих решений, в том числе градостроительных. Доминирующей формой участия населения в процессе принятия последних являются публичные слушания. Однако достаточно длительный период их применения не только не выработал общих правил их проведения, приводящих к положительному эффекту, но и выявил ряд проблем.

Некоторые исследователи негативно оценивают отсутствие принципа обязательности мнений, выявленных на публичных слушаниях. Однако при его введении и наличии большого количества полярных суждений различных социальных групп (родителей малолетних, пенсионеров, студентов и т.д.) ситуация рискует перерасти в охлократию.

Кроме того, публичные слушания в соответствии с Федеральным законом от 06.10.2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» (далее – ФЗ-131) проводятся для обсуждения проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения, и мнения, высказанные на них, по своей природе не должны носить обязательный характер. Негативный момент заключается не в необязательности как таковой, а в том, что в силу различных причин она позволяет должностным лицам относиться к публичным слуша-

ниям как к формальной процедуре. Такой ошибочной позиции, влекущей в т.ч. и необоснованные финансовые потери, способствует отсутствие закрепленной ответственности Заказчика и Исполнителя работ за принятые и предложенные градостроительные решения.

Анализируя судебную практику по вопросу обжалования градостроительной документации, можно установить, что обжаловать утверждающий ее нормативный правовой акт можно только на основании процедурных нарушений, и то – носящих существенный характер (например, Решение Арбитражного суда Владимирской области от 13.10.2009 по делу № А11-4013/2009, Решение Арбитражного суда Челябинской области от 28.02.2011 по делу № А76-18960/2010). Такое понятие как некачественная градостроительная документация не встречается. Также достаточно сложно доказать нарушение прав и интересов гражданина принятым градостроительным решением.

Проблемы вызывают и пробелы в знаниях населения. Выступления участников публичных слушаний зачастую отличаются крайней эмоциональностью, неспособностью формулировать мысли объективно и адекватно оценивать ситуацию. Это происходит ввиду отсутствия профессионального понимания сути вопросов.

В настоящее время мы переживаем период становления чиновников с активной градостроительной позицией. Усилиями организаций-разработчиков градостроительной документа-

Правителя можно сравнить с лодкой, а народ – с водой: вода может нести лодку, а может ее и опрокинуть. Сюнь-цзы (ок. 250 г. до н.э.)

ции, проводящих образовательные мероприятия для муниципальных и государственных служащих в сфере градостроительства, удалось сдвинуть с мертвой точки ситуацию: всё меньше становится в стране чиновников, желающих разработать генеральный план «для галочки», и всё больше тех, кто подходит к этому делу не формально и понимает, что качественная градостроительная документация является инструментом развития территории и залогом привлечения инвестиций. Аналогичных мероприятий для населения не проводится, уровень его «градостроительного сознания» остался прежним. А потому любая дискуссия порой заканчивается безапелляционным суждением: «Во всем виновата власть!».

Возникает парадоксальная ситуация: главные субъекты, ради и во благо которых трудятся планировщики, остаются «за бортом»: вне рамок обсуждения и принятия решений. Нередко на публичные слушания выносятся фактически готовый проект, изменить который достаточно сложно, в том числе по причине временных затрат. Проект уже прошёл согласование у Заказчика, проведена работа по сбору исходных данных, выявлены проблемы и потенциал территории, осуществлено вариантное проектирование по всем разделам. Такой проект может вызывать у граждан всевозможные эмоции: от удивления и волнения до раздражения и даже страха.

До сих пор речь шла только о гражданах. Почему? Потому что круг участников публичных слушаний в большинстве случаев ограничен жителями муниципального образования (за исключением публичных слушаний по проекту планировки территории и проекту межевания территории, в случае подготовки правил землепользования и застройки применительно к части территории и в случае внесения изменений в генеральный план).

При этом правообладателями земельных участков и объектов капитального строительства могут быть не только жители соответствующего МО – физические лица, но и правообладатели юридические лица, физические лица, не являющиеся жителями МО, а также потенциальные инвесторы.

Ограничение круга участников публичных слушаний можно смело причислить к административным барьерам, на

снижение которых направлена современная государственная политика.

Вызывают вопросы и случаи проведения публичных слушаний. Согласно ГрК РФ в обязательном порядке они проводятся по проекту генерального плана, проектам планировки и проектам межевания, правилам землепользования и застройки. Относительно проекта схемы территориального планирования муниципального района такие требования отсутствуют, несмотря на то что на территории муниципального района могут располагаться населенные пункты.

Крайне важны выводы судебной практики в этой области.

Коротко перечислю наиболее любопытные из них:

результат публичных слушаний – выявление нарушенных прав субъектов (Постановление ФАС ЗСО от 05.04.2012 по делу № А03-7700/2011);

принятие решения о предоставлении условно разрешенного вида использования ЗУ само по себе не нарушает прав граждан на условия благоприятного проживания (Определение Свердловского областного суда от 23.06.2011 по делу № 33-8808/2011);

сами по себе публичные слушания не могут нарушать чьих-либо прав (Определение Московского областного суда от 23.08.2011 по делу № 33-18939);

Венцом судебного правотворчества, несомненно, является Определение Конституционного суда от 15.07.2010 № 931-О-О. Суд установил:

Цель публичных слушаний – выявление коллективного мнения либо ясно выраженных расхождений во мнениях, имеющих также коллективный, а не индивидуальный характер.

Публичные слушания направлены на обеспечение комплексного учета интересов населения.

Общественно значимые проблемы (вопросы), обсуждаемые на публичных слушаниях, имеют существенное значение для граждан, проживающих на территории соответствующего публичного образования.

Публичные слушания не являются формой осуществления власти населением, это лишь способ информирования населения о готовящемся градостроительном решении.

Конечная цель такого обсуждения – выработка рекомендаций по общественно значимым вопросам либо получение общественной оценки правового акта.

Публичные слушания предоставляют каждому, кого может затронуть предполагаемое решение, возможность участвовать в его обсуждении независимо от наличия специальных знаний либо принадлежности к определенным организациям и объединениям.

Хотелось бы подчеркнуть, что публичные слушания – это всего лишь одна из процедур (способов) публичного обсуждения определенного перечня вопросов:

а) существуют и другие процедуры;

б) публичные слушания выполняют и иные функции (например, проверка соблюдения и недопущение нарушений прав и законных интересов правообладателей решениями, принимаемыми должностными лицами).

Возможность вовлечения заинтересованных лиц в процесс принятия градостроительных решений с момента опубликования решения о подготовке всех видов градостроительной документации предусмотрена ч. 5 ст. 20, ч. 10 ст. 24, ч. 8 ст. 31 и ч. 3 ст. 46 ГрК РФ. К иным процедурам вовлечения и привлечения общественности к управлению территорией относятся:

– применение информационных технологий (создание интерактивных порталов, форумов в сети интернет – площадок для обсуждения и т.д.);

– наблюдение, опросы (метод Я. Гейла);

– краудсорсинг;

– разъяснительная работа на предпроектной стадии;

– процедуры, предусмотренные ФЗ-131 (опрос, собрание, конференция граждан, территориальное общественное самоуправление и т.д.);

– создание общественных приемных;

– форсайт-проекты и т.д.

Таким образом, публичные слушания являются лишь одной из форм участия заинтересованных лиц в процессе принятия градостроительных решений. Учитывая сложившуюся судебную практику, а также мнение Конституционного суда РФ, целесообразно не пытаться идти против «природы» публичных слушаний, желая придать им характер обязательности, возложить на них несвойственные им функции, видя в них единственный способ взаимодействия с заинтересованными лицами, а активно использовать и внедрять иные формы участия общественности и бизнеса в процессе принятия градостроительных решений. ■



Уроки Вячеслава Леонидовича Глазычева

Город России на пороге урбанизации (сборник «Город как социокультурное явление исторического процесса», М., Наука, 1995)

В.Л. Глазычев рассматривает проблему формирования городов России, предлагая понятие «город» прежде всего как социальную организованность граждан.

Возводившиеся в дань западным веяниям новые города имели корни «слободизированных» поселений с предопределенными средовыми стандартами и, по сути, имели лишь «форму города», представляя собой, прежде всего, промышленные слободы крупного и сверхкрупного размера.

Представление же о гражданской ответственности («гражданском инстинкте»), формирующееся именно на уровне муниципальной политической жизни, не стало принадлежностью отечественного менталитета.

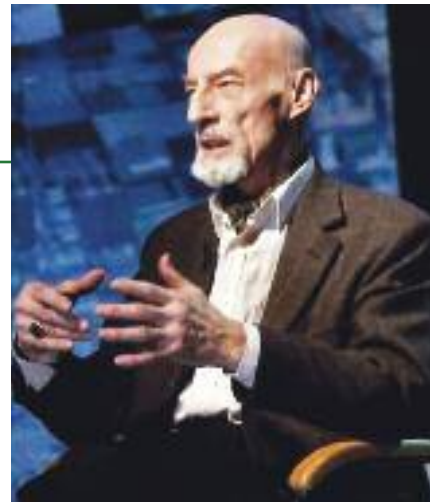
«... образ «правильного» города, бытующий в сознании обитателей слобод, соотносим исключительно с «формой города», но не с его социальной сущностью, о коей они в абсолютном большинстве не имеют понятия. Как в старой, так и в новой слободе в равной степени культивируются идеи относительно некоего базового набора элементов «формы города».

До «перестройки» основа такого набора черпалась в первую очередь из прямого опыта кратковременного пребывания в Москве, Ленинграде или хотя бы в областном центре. Любопытно при этом, что равно в Тихвине и Набережных Челнах «правильная форма города» непременно ассоциировалась с наличием неких избыточных элементов благоустройства – фонтанов прежде всего. В последние годы рамки такого набора последовательно расширяются по мере углубления личного знакомства с западными городами».

«Первым шагом к переосмыслению слободы в город или хотя бы протого-род оказывается само признание индивидуальности всякой конкретной урбанизированной территории, трактуемой не в одних физических, но также и в социально-культурных параметрах. Этот первый шаг имеет принципиальное значение. Сделав его, мы уже предопределяем движение «вверх» и «вниз» как последовательную и необходимую

дестандартизацию подхода. Особым фактором в становлении городов являлся принцип тоталитарности власти, а также «настроения» ее элитарного состава – смена производственного направления гуманитарным, развитие «внешнего демократизма поведенческих стереотипов» и повышение образовательного ценза в 80-90-е гг. прошлого века.

Тем не менее все эти социокультурные сдвиги не могли изменить укоренившуюся уже технологию администрирования – одностороннего процесса управления по принципу «сверху вниз». Искоренялись любые ростки действительного территориального низового самоуправления, использовался весь арсенал административных действий, чтобы не допустить формирования и политической зрелости самоуправления, что в первую очередь привело к неспособности поселений использовать собственные ресурсы – принципиальному условию для перехода «от установки на выживание к установке на развитие». «С этой точки зрения властная элита слобод является в настоящее время серьезнейшим противником становления города как социального института, отстроенного «снизу-вверх» путем деле-



гирования «наверх» лишь тех функций, которые не могут быть исполняемы на уровне самоуправления. При некоторых исключениях персонального характера властная элита в целом являет собой ярчайшее проявление именно слободского сознания».

В.Л. Глазычев выделяет несколько автономных социокультурных групп, разде-

ляя их условно на «прогородскую» и «прослободскую» части.

«Прогородские» начала (некое тяготение к отстройке дееспособного самоуправления) проявляются в группах, отчетливо ориентированных на развитие подсобного сельского хозяйства внутри слободы и за ее чертой..., «прослободские» тенденции отмечены нами в той части властной элиты, что восходит корнями к колхозному начальству».

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

С персонализации слободы уже начинается ее метаморфоза в протогородской организм. В принципе речь идёт о нехитрой операции, в результате которой осуществляется замещение некоей статистической реальности слободы N «сводом» всех значимых персонажей местного урбанизированного ландшафта и относительно достоверных взаимоотношений между ними. Очевидно, что речь идёт о наложенных друг на друга сводах наиболее ярких (по должности и лично или только лично) персоналий, что даёт вполне охватный корпус информации. Важно, что такого рода карта или, если угодно, «бархатная книга» непременно вбирает в себя тот неформальный пласт культурной элиты, значение которого гораздо больше, чем это улавливается стандартными социологическими процедурами. Когда это происходит, движение к городу уже труднообратимо.

По достижении персонализации слободы первичное социальное пространство выработки программы обретает конкретность, вслед за чем технология обратной связи становится реализуемой при экономном расходовании сил, времени и средств. Это отнюдь не программа реконструкции «формы города», хотя такая неизбежна и необходима. Это в первую очередь перестройка пространства культурной элиты за счет установления новых горизонтальных связей, какие предыдущей эпохой убирались, вытравливались даже как гипотетическая возможность.

Переброс первоначальных горизонтальных связей-мостиков между «единицами» социального пространства слободы можно – при грубости аналогии – всё же сравнить с теми углеродными связями, без которых невозможно формирование двойной спирали ДНК. Если же горизонтальные связи удастся дополнить новыми «диагональными» (по ко-

сой ориентирующими представителей разных элитных групп на осмысление конкретной задачи), то на наших глазах возникает «зародыш города», которому ещё предстоит доказать способность к росту и развитию».

Среда отторжения (Журнал «Если», № 2, 1995)

В.Л. Глазычев, сравнивая отношение российских и зарубежных горожан к городу как к собственному жилищу, акцентирует внимание на некоем нежелании россиян принимать участие в судьбе своего «дома», терпеливо «доживая» в ставших уже привычными условиях.

«Каждый человек, живущий в городе, осваивает его или как свой, или как чужой, или как ничей».

Приводя в пример самоорганизованность жителей старых районов городов США, формирующих самостоятельные ассоциации защитников конкретного парка, конкретной набережной и пр., отстаивающих каждый уголок собственного жизненного пространства и неустанно держащих руку на пульсе собственного города, Владимир Леонидович противопоставляет ее нашей действительности: «Из-за отсутствия непосредственной связи «город – человек» в России нет «горожанства» как такового. Нет даже самого элементарного – городского права: об этом по сей день идут одни разговоры. Поэтому у нашего городского жителя реакция обратная: «С нами что-то делают...» Перенесли автобусную остановку, закрыли магазин, открыли кафе... Все это вершат некие «они», и граждане по-прежнему не имеют к подобным изменениям ни малейшего отношения. Очевидно, что такое «квартирантское» отношение к городу вполне могло сформироваться еще в те годы, когда, «отстояв свое в многолетней очереди, горожанин получал квартиру «там, где дадут». Не имея выбора приобрести жилплощадь в

более комфортном районе, горожане свыкались с безысходностью и обыденностью окружающих их домов и кварталов, не имея ни малейшего желания менять что-то за пределами «личного пространства».

Проведя опрос среди жителей одного из ветхих районов г. Владимира, «Академия городской среды», возглавляемая В.Л. Глазычевым, получила результаты, вполне отражающие этот факт. На вопрос, что, по вашему мнению, может принести вам и вашим соседям благоустройство района, были получены следующие ответы. Десятая часть жителей изначально убеждена в том, что любое вмешательство в их бытие пагубно, столько же людей верит в пользу предложенного проекта, а подавляющее большинство считает подобные планы вообще нереализуемыми в сегодняшнем обществе. Таким образом, почти девяносто процентов опрошенных не поддерживают любые предложения об изменении их быта. Притом на вопрос об условиях их жизни более половины ответили, что «терпеть ещё можно», а почти 40 процентов и эту грань уже перешли, местные власти либо препятствуют налаживанию нормальной жизни, либо не оказывают на этот процесс никакого влияния.



2 Иллюстрации из книги В. Глазычева в соавт. с А. Гутновым «Мир архитектуры. Лицо города»

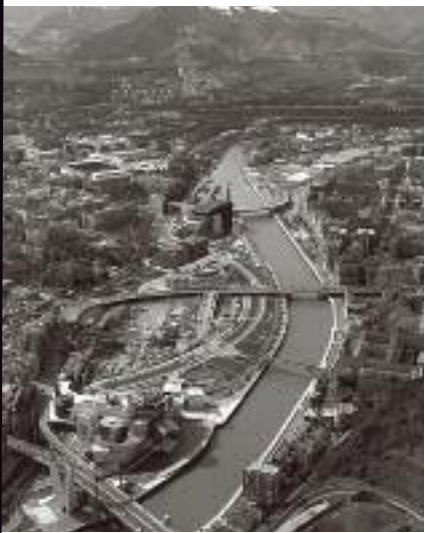


Иллюстрация из книги
В.Л. Глазычева «Урбанистика»

Разбираясь в причинах таких настроений, В.Л. Глазычев приводит в пример наблюдения американского исследователя Кевина Линча относительно того, как жители вообще представляют себе свой город.

«Оказалось, под понятием «город» большинство людей, населяющих различные районы, имеющих разнообразный образовательный уровень, достаточно ясно представляет себе лишь нечто в радиусе 700-800 метров вокруг собственного жилища и места работы, плюс некоторая ниточка связи между первым и вторым. Весь город как целое существует только для ничтожного числа высокообразованных горожан, обладающих хорошо развитым пространственным мышлением».

Это утверждение не зависит от места проведения подобного исследования. Аналогичные данные можно получить, анализируя ситуацию в любом регионе мира. Различно лишь то, чем заполнен этот «фрагмент».

До недавнего времени российские города были невероятно бедны впечатлениями: однотипные панельные дома, однообразные магазинные вывески и пр., «...городская ткань была почти начисто

лишена информативности, которая и превращает «жилье» в город».

Сегодня же происходит процесс второго насыщения города информацией: оригинальные конструкции жилых домов, разнообразные вывески, витрины. И эта информация уже воспринимается населением, «...происходит разучивание города заново. Его информационное поле определяет человека гораздо больше, нежели прочитанная книга. Ведь книги кто-то читает чаще, кто-то – реже, а кто-то не берет в руки вовсе, а город «читают» все, поскольку живут в нем».

Однако существовавшая в послевоенные годы социалистическая установка «построить жилье как можно больше и как можно быстрее» не смогла перенести в новые дома вместе с людьми их жизненный уклад. «Отторгнутый от привычного, родного места он разрушается... Распадались семейно-родственные связи, гибли микромиры дворов, обладавших своей педагогикой, своей системой контроля над малолетними, где все знали своего врача, своего столяра, своего участкового. Город перестал строиться как соседство разных людей. А соседство – это не просто сосед за стенкой, это – общая территория, которую можно ограничить: по правую сторону улицы – наша, на противоположной – чужая».

«Такая система обладала очень важной характеристикой – самоупорядоченностью. Там, где она сохранилась, возникает многоярусность взаимоотношений человека с городом. Дверь квартиры, подъезд, дверь подъезда, двор, проходная арка, переулок, улица, площадь. Здесь налицо целая иерархия значений, где мера своего мягко, как бы ступенчато ослабевала, и возникала нейтральная среда – скажем, улица, которая была и не «наша», и не «ваша». После того, как эта система оказалась бездумно уничтоженной новым типом планировки по принципу «омываемые воздухом, отдельно стоящие здания», исчезла граница. А она в городе чрезвычайно важна: выходя из двери собственной квартиры, вы сразу же попадаете в ничье пространство. Возникает психологический шок, и неважно, осознается он или нет».

В качестве «лучшего города мира» В.Л. Глазычев приводит в пример Торонто. «Когда здесь столкнулись с проблемой нехватки муниципального жилья, сразу же был принят замечательный закон города, укладывающийся в одну строчку и понятный каждому человеку, умеющему читать. Он звучит так: «Муниципальное жилище должно иметь само-

стоятельный вход с улицы». Во-первых, одной этой фразой была предопределена этажность – не выше пяти. Во-вторых, люди, получившие свою дверь на улицу, стали иначе себя вести. Вандализм прекратился практически полностью, преступность упала на несколько порядков. Ведь значительное количество преступлений, как мы сегодня знаем, совершается в подъездах, а их не стало вовсе. И, в-третьих, жители проявили гораздо больше заботы о домах в целом потому, что они стали своими.

Практически во всех цивилизованных странах горожане принимают участие в формировании облика города. От их решения немало зависит. Как свидетельствуют опросы, треть американцев занята общественной работой в различных городских социальных институтах. Им, к примеру, не безразлично, где поставить светофор, дабы их дети имели минимум шансов угодить под машину, или сколько грузовиков будут привозить товар в магазин, который планируется открыть рядом. А часы работы склада, по их твердому убеждению, должны быть скорректированы так, чтобы разгрузочные работы не заставили жителей вскакивать поутру с постели. В этом, видимо, и заключается городское чувство хозяина. Поэтому, когда говорят: «Чувствуй себя хозяином!» – отчасти лукавят. Организуйся как горожанин, тогда у тебя будет шанс стать хозяином города».

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

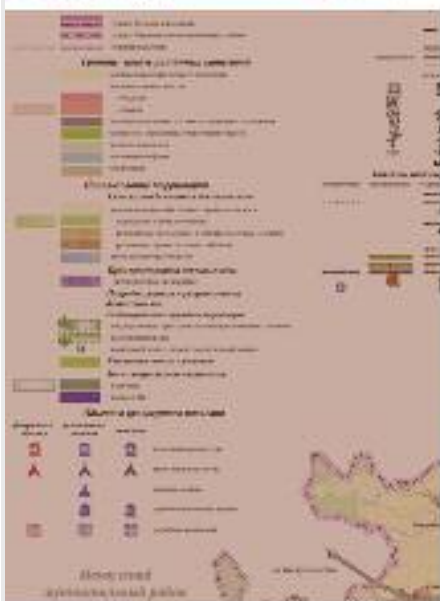
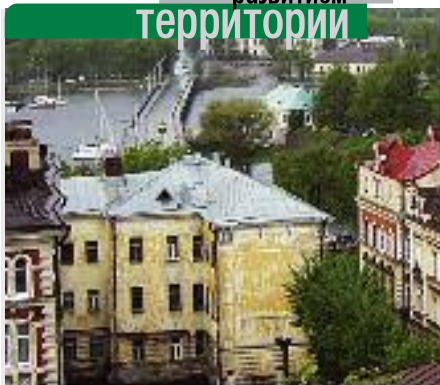
УРОКИ ВЯЧЕСЛАВА ЛЕОНИДОВИЧА

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

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

УПРАВЛЕНИЕ

развитием
территории



Дискуссионный клуб

О настоящем и будущем градостроительного законодательства в России (интервью с Бачуриной С.С.)



О настоящем и будущем градостроительного законодательства в России

С.С. БАЧУРИНА (Экспертный совет по градостроительной деятельности при Комитете ГД РФ по земельным отношениям и строительству, Москва)
А.Н. БЕРЕГОВСКИХ (ИТП «Град», Омск)



Светлана Самуиловна Бачурина, помощник Депутата Государственной Думы РФ В.И.Ресина, ответственный секретарь Экспертного совета по градостроительной деятельности при Комитете Государственной Думы по земельным отношениям и строительству, доктор экономических наук, профессор Российской экономической академии им. Г.В. Плеханова, академик Международной Академии наук информации, информационных процессов и технологий, член совета директоров Международной конференции по информационным технологиям в строительстве (ISCCBE), постоянный участник и разработчик презентационных материалов Международной конференции Primavera по управлению проектами. При ее непосредственном участии в качестве ведущего эксперта создавались правовое обеспечение и автоматизированные системы в сфере градостроительной деятельности. Имеет более 40 печатных работ.



настоящем и будущем градостроительного законодательства в России беседуют ответственный секретарь Экспертного

совета по градостроительной деятельности при Комитете Государственной Думы по земельным отношениям и строительству, руководитель рабочей группы Экспертного совета, д.э.н. Светлана Самуиловна Бачурина и главный редактор журнала «Управление развитием территории» Анна Николаевна Береговских.

А.Н.: Светлана Самуиловна, на Ваш взгляд, каковы сегодня главные проблемы градостроительного законодательства, а может быть, главные его достоинства? Какова первая задача в совершенствовании Градостроительного кодекса РФ применительно к Экспертному совету?

С.С.: Огромное спасибо, что Вы мне задали вектор с учетом мнения Экспертного совета. До конца 2011 года я имела определенный опыт, работая в градостроительном комплексе Москвы. Знаю, как разрабатывалась и утверждалась концепция развития градостроительного законодательства в столице как в субъекте Российской Федерации. Сейчас, после полугода работы ответственным секретарем Экспертного совета, у меня сложились иные определенные взгляды, очень глубоко пришлось вникнуть в проблемы других регионов, изучить результаты правоприменительной практики, которые показывают, что у неё действительно есть две части, как у любой монеты есть две стороны. Можно с одной стороны судить, а можно – с



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

другой. Совершенно конкретный план работы Экспертного совета был сформирован к началу первой весенней сессии. В нём отражены самые проблемные вопросы, которые требуют глубокой проработки инвестиционно-строительного процесса во взаимодействии со смежным законодательством. Нужно понять все этапы жизненного цикла объекта капитального строительства и профессионально построить фазы развития как во временной оси, так и в физике самого строительства по всем направлениям.

Нам необходимо законодательство, которое регулирует определенные отношения участников инвестиционно-строительной деятельности на всех этапах, потому что нельзя стартовать из точки, «проектировать и строить». Отсюда много колоссальных, грубейших ошибок. Сегодняшняя структура законодательства уже имеет выраженные блоки, которые требуют совершенствования. Экспертами-профессионалами были сформулированы те проблемы, которые сегодня наиболее актуальны. Они многими понимаемы и объективно обоснованы. И ничего нового я не скажу, как только перечислю «болевы точки», которые Экспертный совет постановил доводить до совершенства через улучшение законодательных документов, опираясь на результаты правоприменительной и судебной практики.

Первое – это все, что связано с администрированием, взаимодействием власти с участниками инвестиционных процессов, предоставлением государственных и муниципальных услуг. Это «дорожные

карты», направленные на улучшение предпринимательской активности в строительстве и смежных областях, на оптимизацию регистрации прав собственности на недвижимость, без которых нельзя начинать строить, а у нас, к сожалению, до сих пор много процессов, которые начинаются вне законов.

Второй момент – все, что касается земельных отношений. Это на сегодняшний день является основой и отправной точкой. Какие права, где застройщик, где правообладатель земли, где заказчик? Мы начинаем в правовом поле четко делить эти понятия. Надо довести все это до ума, потому что жизненный цикл объекта капитального строительства заканчивается ровно тогда, когда его ликвидируют. Всегда надо понимать, какой этап жизни объекта, какой нужен вклад, от кого что зависит, чтобы действительно была комфортная и безопасная среда, чтобы было экологически чисто.

Следующий момент, который очень важен, мы его отдельно вынесли и в первую очередь рассматривали, – это то, что называется «определяющей ролью документов территориального планирования». Мы считаем, что именно эти документы определяют всю последующую этапность инвестиционного развития.

Дальше следуют нормы, касающиеся выполнения инженерных изысканий для подготовки генеральных планов и документации по планировке территории. Схема постановки задачи должна опираться на конкретные вопросы. Без каких исходных данных я не имею права раз-

рабатывать генплан? Без каких исходных данных я не имею права разработать проект планировки? Что чему предшествует? Одна фаза должна дать исходные данные для следующей. К сожалению, здесь еще очень много пробелов, считается, что можно проектировать исходя из каких-то умозаключений. Много важных вопросов, связанных с обеспечением безопасности строительства, с экономической строительством как на период строительства, так и во время эксплуатации объекта, упускается из вида. У нас бывают страшные противоречия. Экономия на строительстве, мы недорабатываем, в том числе по безопасности. Про эксплуатацию мы вообще мало думаем. Почему-то об утюге мы заботимся, к нему всегда прилагается инструкция по эксплуатации. А вот объект капитального строительства таких инструкций не имеет, строится трудно и ещё сложнее эксплуатируется. Больше всего везет какой-нибудь деревне Васюки. Это классика. Там один человек отвечает за всё. А там, где отвечает несколько министерств и ведомств, к сожалению, бывает очень много пробелов.

Законодательная база обязана урегулировать все эти вещи. На каждом этапе нужен свой регулятор, и взаимодействие должно быть организовано на самом современном уровне.

Сегодня большая проблема в согласованности законов между собой: казалось бы, нужные законопроекты пошли, но они упираются в понятийную базу и в понимание процессов. Причина часто кроется в том, что инициаторы законо-

ФУНКЦИИ ЭКСПЕРТНОГО СОВЕТА ПО ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРИ КОМИТЕТЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ ПО ЗЕМЕЛЬНЫМ ОТНОШЕНИЯМ И СТРОИТЕЛЬСТВУ

Экспертный совет осуществляет следующие функции:

1. По поручению Комитета проводит предварительную экспертизу законопроектов, проектов иных нормативных актов Государственной Думы, находящихся на рассмотрении Комитета, в области градостроительной деятельности.
2. На основании Решения Комитета разрабатывает проекты предложений по внесению изменений и дополнений к законопроектам и проектам иных нормативных актов Государственной Думы, находящихся на рассмотрении Комитета.
3. Разрабатывает предложения по совершенствованию правового регулирования в области градостроительной деятельности и выносит их на рассмотрение Комитета.
4. По поручению Комитета рассматривает и проводит оценку отдельных законопроектов, находящихся на рассмотрении иных Комитетов Государственной Думы.
5. Взаимодействует с различными государственными, общественными, научными и профессиональными органами и организациями.
6. На основании Решения Комитета организует экспертные обсуждения в форме круглых столов, семинаров, конференций, форумов и других, обеспечивает участие членов Экспертного совета в таких обсуждениях.
7. Содействует распространению информации о деятельности Экспертного совета и его решениях среди заинтересованных организаций и лиц, в том числе с использованием средств массовой информации, а также оказывает содействие членам Экспертного совета в выступлениях в средствах массовой информации.



дательной деятельности, не являясь профессионалами, считают, что они вправе создать закон. Мое мнение – они вправе поднять проблему, но решение должно приниматься при участии профессионалов.

Поставим вопрос в экономической плоскости. Сколько процентов от деятельности того или иного министерства занимает финансирование создания законодательной основы, системной основы, автоматизации всех процессов, разработки процедур? Выясняется, что обычно все это не считается, а происходит само собой и не всегда глубоко понимается! Чаше подготовка законопроектов происходит в режиме ручного управления силами самих чиновников-администраторов и приводит к тем самым последствиям, которые мы на сегодня имеем.

Мы много говорим о согласованности работы, это само собой правильно, но не вспоминать о единой современной среде взаимодействия тоже нельзя. Хотелось бы, чтобы профессионалы этим тоже занялись.

Отдельный и очень главный вопрос – это культурное наследие. Мы понимаем принципы конкурентоспособности территорий, в чем она вычисляется. Почему-то мы говорим про территориальные схемы по энергетике, про ресурсы, обеспечивающие ведущие отрасли, мы говорим о едином обеспечении в части образования, которое нужно сегодня не уронить, а поднять. Для России это один из ведущих показателей. Я думаю, сейчас здравоохранение шагнет вперед. У меня вопрос: когда сохранение культурного наследия станет важно для обеспечения лица нашей страны? Почему у нас нет территориальных схем в этой части? Я думаю, без этого градостроители вообще не могут приступать к формированию планов развития.

А.Н.: Я рада слышать столь глубокое понимание необходимости всестороннего изучения и осмысления территории, взаимовязанного руководства развитием территорий, организацией инвестиционного цикла. Вы говорите о системном подходе в целях гармонизации всего процесса устройства городов и других территорий. Не возникает ли мнения, что могут быть возможности пересмотра Градостроительного кодекса в целом с точки зрения уточнения отдельных вех инвестиционного цикла? Что сейчас в Градостроительном кодексе? У нас начала нет, потому что начало исключили с принятием ФЗ № 41. Это цели и задачи территориального планирования – их не существует в составе документа, отсылка сделана к стратегии

социально-экономического развития, а требований к стратегиям нет. Мы повисли в воздухе.

Вопрос в том, из чего вытекает последовательность. Правильно ли, что последовательность территориального планирования должна быть планировка, и только на основе планировки мы можем формулировать достаточно понятные требования в составе градостроительного регламента к определению вида разрешенного использования и его параметров. Что чему должно соответствовать? С одной стороны, сегодня правила землепользования и застройки должны соответствовать генеральным планам, с другой стороны, могут и не соответствовать. И эти вопросы сегодня – самые напряженные на российских территориях.

С.С.: Вы мне задали три вопроса. Я сейчас постараюсь их уточнить и на них ответить.

Стоит ли нам пересматривать Градостроительный кодекс? Я хочу сказать, что жизнь не останавливается. Мы на сегодня имеем плохой или хороший, но закон! Я на сегодняшний момент уже не стала покупать новую редакцию кодекса. Изменения в него идут с большой скоростью. Слава Богу, что у нас есть электронные средства, для того чтобы найти последнюю версию. Поэтому та скорость, с которой мы меняем кодекс, говорит о том, что мы до конца еще не поняли всю концепцию или архитектуру (говоря в своих терминах) того продукта, который называется Градостроительным кодексом. На самом деле это самый главный документ, который определяет все, что связано с градостроительной деятельностью. И если к этому кодексу есть другой документ на уровне закона о применении кодекса, это говорит о том, что на все вопросы должны отвечать в совокупности эти два документа.

Да, так получилось, что они разделились. Это еще одно доказательство, что кодекс, принятый в 2004 году, был несовершенен. Но, как говорится, с чего-то надо начинать. Это первое.

На второй вопрос, какова последовательность действий статусов документов, я могу ответить примером. В Москве – а это наиболее сложный объект управления – ситуация такова. Было принято правильное политическое решение, хотя по Градкодексу есть последовательность: сначала генплан, потом – ПЗЗ. Чтобы их создать, нужны соответствующие регламенты и режимы, потому что ПЗЗ – это документ больше для инвестора. Для Правительства, для исполнительного органа, конечно, нужен генеральный план, который должен вы-



полняться. Чтобы его выполнить, нужно что-то делать, нужно составить программу. Про программу Вы мне вопрос не задали, но даже тот документ, который изначально планировался, ушел в сторону, все было заменено программным целевым подходом, который увязывает экономику и цели на определенный период, потому что цели могут меняться. Все это зависит от анализа социально-экономического развития как страны, так и региона, агломерации (и этот вопрос существует) и отдельного муниципального образования. Я уже не говорю про конкретное поселение. Действительно, этот вопрос – комплексный. Когда Москва стала объяснять, что сегодня генеральный план – это не мертвый документ, показывающий, «где какие домики стоят», а это зонирование определенного уровня, мы его еще делали в десятилетиях в двадцатипятилетнем масштабе, а докладывали в двадцатипятилетнем. Это была очень интересная конструкция, но она была создана только для того, чтобы выйти из положения. Москва – это огромная территория, она сделала следующий ход. Москва объявила о разработке одного и второго документа во времени и последовательно, как того требует закон, но обсуждала их вместе, потому что это удобно и более понятно. Как при публичной процедуре объяснить обычному жителю, москвичу, что вот это зонирование вот в таких циферках, в такой штриховке, в таком цвете? Объясняли, показывая на более подробную карту ПЗЗ. Так были сделаны два документа, в Думу выносили их последовательно и почти одновременно. Мы перерабатывали десятки тысяч вопросов, потому что Москва огромная. Надо было определить, что подлежит развитию в ближайшее время, а что пока менять не требуется. Мы штриховали всю территорию по инте-

ресам, по высказанным москвичами предложениям.

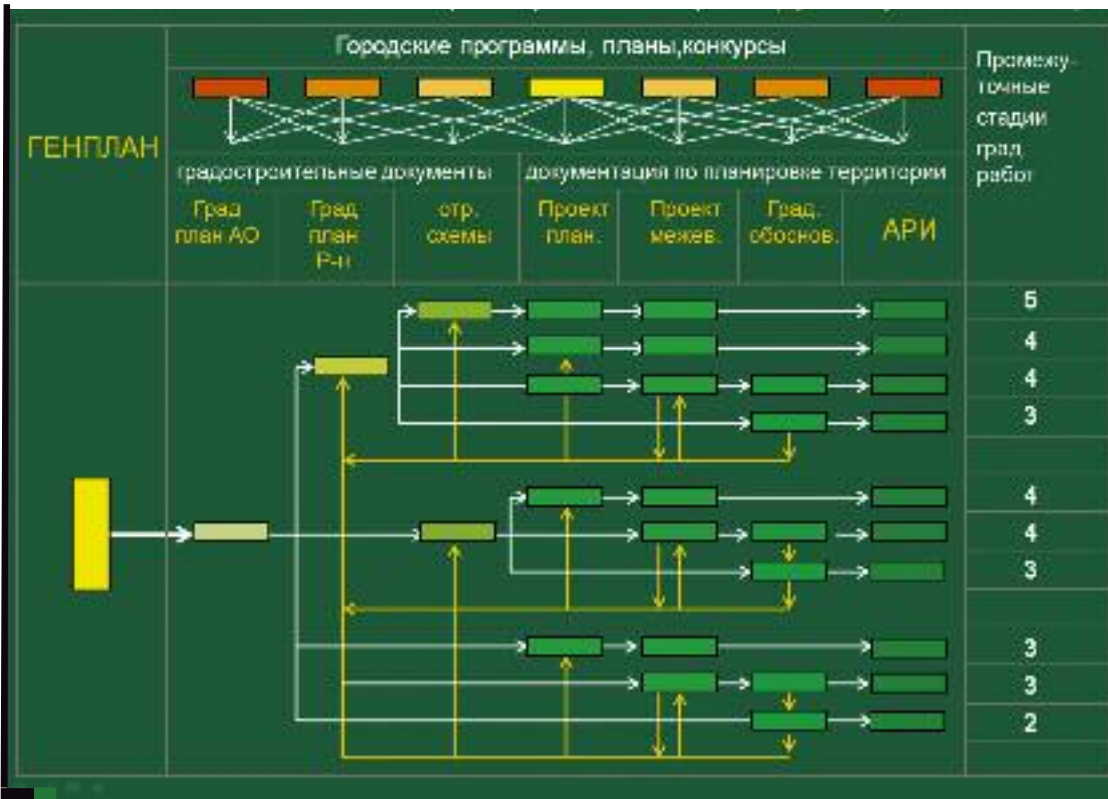
В этом была сила подхода, потому что дальше мы могли понимать, какие в правилах землепользования и застройки нужно заложить параметры, которые позволят развивать территории. Но целые кварталы, особенно в центре Москвы, отказались от того, чтобы туда в ближайшее время входили с каким-то развитием. Исходя из определенных целей и задач на ближайшие 3-5 лет убиралась или наносилась штриховка. Такая придуманная связывающая сетка позволила сделать качественные и взаимозависимые генеральный план и ПЗЗ.

Нам казалось, эти два документа нужно было принять одновременно, но наши великие бизнесмены, обладатели условной недвижимости, побежали к мэру и стали доказывать, что в зонировании они не увидели своих объектов. Им выдали исходно-разрешительную документацию раньше, но почему-то они до сих пор не приступили к её реализации, каждый захотел вместо своего маленького домика увидеть хорошую высотку или еще что-нибудь побольше.

Мы первый раз шли на такой уровень документов, он действительно самый сложный с позиции его масштаба. Получилось так, что генплан приняли, а правила землепользования и застройки приостановили. Тут как раз и образовалась разорванная цепь, при этом еще никто не объяснял, что есть понятие актуализации документов, условно разрешенного использования определенного земельного участка с учетом уже оформленных прав. И более того, Москва прошла очень сложный путь по предоставлению прав на земли, землепользования, по созданию кадастровой земельной сетки.

Это хороший пример, который говорит о том, что эти документы имеют определенную взаимозависимость. Это не может быть вектором в одну сторону.

Также разработка ПЗЗ показала полное отсутствие синхронизации тех классификаторов и тех назначений, которые нужны для землепользования и для раз-



Реализация генплана на этапе градостроительных работ (существующая система), г. Москва

решенной градостроительной деятельности. Тут-то и проявилась необходимость гармонизировать градостроительные и земельные нормы, доводить их до ума. Продолжу приводить примеры. В Москве сегодня меняются границы, меняется объект управления, меняется парадигма. В этом нет ничего удивительного, потому что вся страна после кризиса возвращается к трехлетнему бюджетированию, программно-целевому подходу. До конца начинаем понимать, меняем процедуру бюджетного планирования, наверное, это совершенствование позволило оправдать и как-то разъяснить ту ситуацию, когда перенесли сроки утверждения документации территориального планирования. С одной стороны, здесь даже плюс – чтобы не «наломать дров». С другой стороны, опять минус – каждое министерство и ведомство до сих пор до конца не понимает значения той территориальной схемы, которую оно обязано было заказать профессионалам и иметь у себя. У нас очень разорвано создание ведомственных территориальных схем.

А.Н.: Вы сейчас имеете в виду российские схемы? В первую очередь предлагаю поговорить о схеме расселения и производительных сил.

С.С.: Вы знаете, я это схемой не называю. Надо действительно серьезно подумать о генеральной концепции развития России. Пространственное развитие

– это уже метод достижения цели, а чтобы действительно быть конкурентоспособными, нам сегодня необходим план движения государства вперед. Всемирный банк выдал нам все рекомендации, очень много об этом говорилось, выдавались формула и все, что нужно, чтобы двигаться. Другой вопрос – что же делать. Мы обычно все время в движении, у нас меняется структура управления.

А.Н.: Пока движемся – живем.

С.С.: Если оценивать с этих позиций, то все хорошо. Мы пытаемся совершенствоваться. Не всегда удачно, но на то оно и движение. Где-то плюс, где-то минус. Изучаем ошибки и движемся вперед. Как доказательство: сегодня внесен в Государственную Думу законопроект № 143912-6 «О государственном стратегическом планировании».

А.Н.: Мы закрепляем очень симпатичное мнение о связи трех блоков управления в градостроительстве. Вы говорите о них, если я не ошиблась, не как об однозначной последовательности, а как о взаимодополняющих элементах на разных уровнях.

С.С.: Да, надо влиять не в одну сторону, а в обе.

А.Н.: Следовательно, проект планировки может явиться основанием для внесения изменений в ПЗЗ. Но, с другой сто-



роны, действует норма, что проект планировки должен соответствовать ПЗЗ и генеральному плану. Нормативно-правовые управления находятся в ступоре, нет возможности принять проект планировки, который противоречит генплану или ПЗЗ. Поэтому муниципалитеты находят разные решения.

А это говорит о чем? Процедура актуализации не прописана. Прописано комиссионное рассмотрение случая. Однако порядок функционирования должен быть определен исполнительной властью соответствующего уровня.

С.С.: Да, совершенно верно.

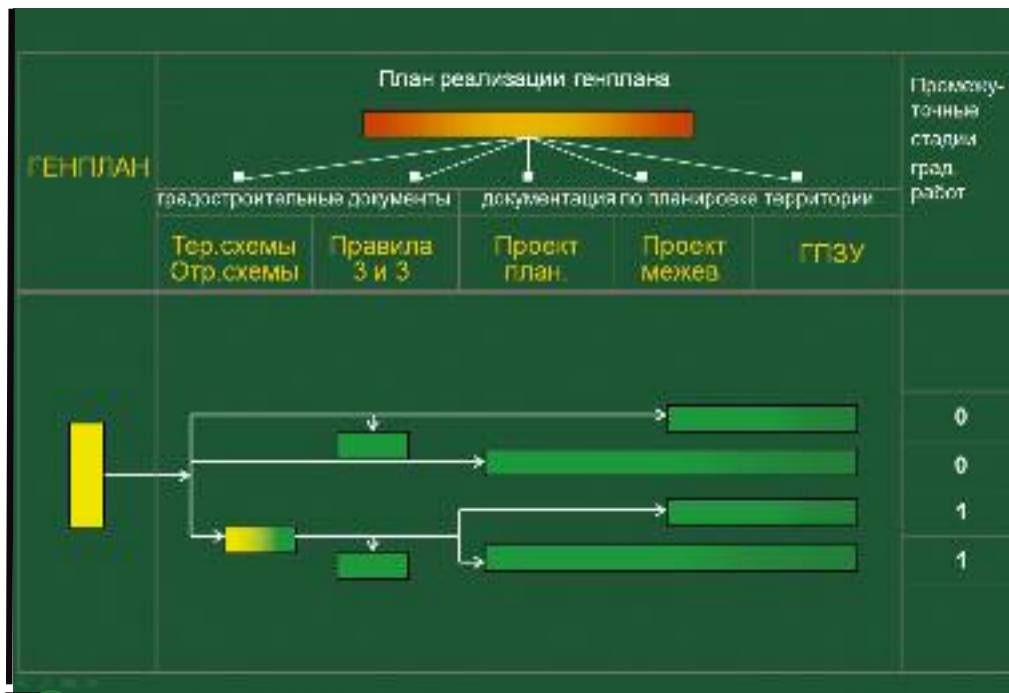
А.Н.: Это ответственность мэра, исполнительной или представительной власти, которая должна брать на себя ответственность перед бизнесом и гражданским сообществом. У нас же никто не хочет брать на себя ответственность! Берут, но только в других случаях.

С.С.: Про ответственность хочется услышать подробнее. Я со своей позиции вижу сегодня наше законодательство о правилах землепользования и застройки более вредным, чем полезным. Есть регионы, в которых ПЗЗ приняты на сто процентов, вплоть до каждого населенного пункта. В крупных городах – в большинстве. Москва – это же не вся Россия, у нее как раз свой режим, он выделен Градостроительным кодексом. Здесь масса особенностей. Я вижу опасность в том, что не закреплена ответственность за установленное право. Почему очень многие инвесторы не доверяют власти? Действительно, это же беда России. Сегодня норма закона говорит о том, что внесение изменений в правила может быть ежедневным. Вы уже указали на такие примеры.

А.Н.: Я говорю про актуализацию, да.

С.С.: Есть актуализация с целью расширения, развития, углубления, а есть и изменения, которые сегодня белые, а завтра – черные. И возможность так менять краски регламентов есть у муниципалитетов.

А.Н.: Сегодня я, например, мелкий предприниматель. Копил всю жизнь на то, чтобы построить магазинчик. Собрал с



2 Реализация генплана на этапе градостроительных работ (проект градостроительного кодекса), г. Москва

семьи по копейке, вот мы в семейный бизнес вложились, получили разрешение на строительство магазина. Получили ГПЗУ. Строим, строим – построили! И узнаем, что мы сегодня уже не соответствуем установленному регламенту. То есть мы не можем развиваться, не можем продать этот магазин, нас никто не уведомил, мы ничего не знаем, власть никакой ответственности не несет! Просто изменился регламент.

С.С.: Он не мог измениться. Это говорит о том, что власть взяла на себя право изменения без публичной процедуры.

А.Н.: Нет, публичная процедура была, но наш герой на ней не присутствовал. Человек у нас не живёт в постоянном напряжении, ожидая, что каждый момент он должен быть готов к обороне. Объясните, пожалуйста.

С.С.: Вот какой человек в одну секунду принимает решение: я хочу изменить функциональное назначение?

Если это не в одну секунду, то недаром же в институтах учат маркетингу и другим предметам, чтобы человек, который обладает собственностью, принимал правильные решения. Он должен понимать, когда собственность экономически выгодна для эксплуатации, когда ее можно продать, и вообще, что делать в том случае, если захочется изменить функциональное использование. Вот теперь давайте рассуждать. Тот пример, который Вы привели, – это очень част-

ный случай. Но мы задаем вопрос. Условно разрешенное использование – есть процедура? Она решается на уровне местной власти. Где градостроительные комиссии, которые должны рассматривать такие обращения? Если это не глобально противоречит назначению территории, то пострадавшему собственнику должны выдать соответствующее разрешение. Мы пересекаемся с качеством работы комиссий, это ответственность власти на месте.

А.Н.: А чья ответственность – научить работать комиссии? Правила мудрого управления не прописаны в законодательстве. Есть право вносить изменения, но все-таки, как Вы считаете, должна ли быть (во многих странах это есть) какая-то гарантия сохранения права собственности во времени? Я подвожу к «дорожным картам» по оптимизации регистрации права собственности и улучшению предпринимательского климата в строительстве. Думаю, что эти карты должны быть взаимосвязаны.

С.С.: В плановом режиме они увязаны. Как будет по факту – не знаю.

А.Н.: Они не увязаны в обеспечении гарантии права и качества права. Строительная карта содержит только обязательность принятия ПЗЗ. Оптимизация регистрации права собственности начинается с того места, когда право собственности установлено на основе ПЗЗ.

С.С.: Вы сейчас задали самый интересный вопрос. Вот это, как говорится, курица и яйцо. Что первично, что вторично. Допустим, власть уже распорядилась, везде с зонированием вопрос решен, какие проблемы? Никаких, если я не хочу нарушить то, что установлено. Получила ГПЗУ, проекты сделала. Вопрос решен. Разрешение на строительство я буду получать по электронной услуге в течение 5 дней, ГПЗУ – 30 дней или 5 дней – если у меня с деньгами все в порядке – это уже мой личный вопрос. А нет денег – не надо браться. Вопрос в том, откуда считаются эти 500, 200-300 дней? Все считают, что инвестиционный цикл, который надо оптимизировать, начинается тогда, когда собственник придумал, что он хотел бы построить на своем участке. Сразу возникает вопрос: если ты такой умный, найми (если сам не можешь) тех специалистов, которые понимают эту процедуру, понимают, что нужно проработать, насколько экономически целесообразно строительство. У нас вообще технические условия где-то существуют? Найми того, кто тебе твой замысел по полочкам разложит, сделает предпроектные исследования и скажет, что в какой части можно, а что нельзя. Если можно, то это будет вот столько стоить. Если ты к этому готов, то только после этого нужно начинать двигаться и отсчитывать время. У нас же начинают отсчитывать с другого момента: вот он утром встал, ему приснилось, и отсчитывают 500 дней. Это же не логично.

А.Н.: В Москве действительно выдают ГПЗУ за 30 дней?

С.С.: В Москве ГПЗУ сегодня может выдаваться и за 10 дней. У нас автоматизированная процедура, но с приходом нового мэра градостроительная политика поменялась. Любое обращение проверяется с позиции «а можно ли?». Мы сейчас разрешим, а потом выяснится, что по новым задачам и целям этого нельзя с учетом бурного транспортного развития, с учетом особых требований к проработке историко-архитектурной среды, режимов разрешенного использования в исторических зонах, то есть стали смотреть очень глубоко. Вопрос обосновывающих материалов опять вышел на самую актуальную позицию, потому что сказали так: «Если ты выполнишь все то, что сегодня у тебя прописано, то получай свой ГПЗУ». И он этот ГПЗУ получает, но в два этапа. Сначала вносится вопрос на градостроительную земельную комиссию, та подтверждает возможность развития территории, а затем оформляется

ГПЗУ. Любой заявитель сегодня вынужден это понять, потому что мэр пересматривает ранее принятые решения. Многим в два раза уменьшают объемы разрешенного строительства, хотя у него проектная документация была разработана по исходно-разрешительной, ранее выданной. Он наконец-то созрел, экономически подготовился, пришел, а ему разрешают, но в два раза меньше. Это было принято мэром. Процедура пересмотра выданной ранее разрешительной документации в столице принята Думой на законодательном уровне, потому что у нас транспортный коллапс, и другого сегодня не дано. Не нравится – извините! Но это принято выбранной населением властью.

А.Н.: Потому что мэр – хозяин своего слова: слово дал – слово взял?



С.С.: Нет-нет! Мы сейчас с Вами в политическую плоскость уходим, я разьясню эту ситуацию. Она была, может быть, в какой-то степени подготовлена предыдущим московским правительством. Потому что нам не разрешили ПЗЗ принять. Вот если бы приняли, а там было очень много срезано, обоснований для принятия решений было бы больше. Что сделала сегодняшняя власть? В-первых, она законом на уровне Думы позволила пересматривать ранее выданные разрешения, потому что надо исключить тот коллапс, который произошел. Вы знаете, многие инвесторы сначала обиделись, а потом вошли в это положение и поняли. Во-вторых, там, где у нас нет сегодня проектов планировки, которые должны быть основанием для уточнения регламента, и возмож-

ности размещения объекта, эти проекты нужно разработать с достаточной детализацией: цели разработки проекта планировки должны быть правильно сформулированы и поняты. Потому что все проекты планировки, которые в Москве были наработаны за много-много лет, шли под программу сноса пятиэтажного жилого фонда, а не разрабатывались на все территории. Сегодня поэтому в генплане заштриховали территории, где будет развитие, и без проекта планировки к этому развитию приступать нельзя. И это в законе, в Московском градостроительном кодексе прописано. Поэтому возник вопрос, за чей счет разрабатывается проект планировки, если я хочу сегодня развиваться?

Градкодекс позволяет инициативно предложить градостроительное решение в виде материалов проекта планировки, и правительство обязано отреагировать – либо принять через публичную процедуру, либо не принять. Пожалуйста, этого никто не запрещает. Собственно, что и происходит. Другой вопрос – да, деньги многое определяют, и проекты планировки начинают разрабатываться с определенной целью. Но есть публичная процедура, есть определенное качество власти. Поэтому норма закона, что за проект планировки (за его принятие) отвечает власть, а реализовываться он может как властью, так и частным субъектом, очень важна. Недаром проект планировки относится к документации по планировке территории, и поэтому за его качество отвечает орган, уполномоченный в области архитектуры и градостроительства.

А.Н.: Утверждает только власть.

С.С.: Да, все претензии сюда. Кто выдает ГПЗУ? Власть. Если ты можешь выдать ГПЗУ на основе того, что имеешь, – выдавай за 30 дней, проблем нет. Но если ты не веришь своему предыдущему периоду, той документации, которая есть, тогда честно объясни. Тут очень важно иметь программы градостроительного, инвестиционного и социального развития, они очень переплетены. У нас в Москве была исходная разрешительная документация. Потом появился Акт разрешенного использования. Он уже упростил, хуже сделал документацию для проектирования. ГПЗУ вообще ничего не дает проектировщику. Мы даже на Правительстве выступали с идеей вернуться к прежней разрешительной документации. Однако федеральные власти утвердили форму ГПЗУ, и в Москве все стало проще, но это не упростило, а усложнило взаимодействие власти



с частным инвестором, с правообладателем. Вот где беда.

А.Н.: Согласна. При подготовке поправок в Градостроительный кодекс РФ в части совершенствования документации по планировке территорий считаете ли Вы правильным установить не как возможность, а как обязательство внесение изменений в ПЗЗ после утверждения проекта планировки?

С.С.: Если эту процедуру сделать нормальным, полноценным административным регламентом и под это подложить соответствующую технологию, это не может быть никаким препятствием. Более того, если мы сегодня говорим, что ПП и ПЗЗ в публичном доступе, мы обязаны это делать. Почему публичная база правовых актов постоянно меняется. Это все то же самое. Я считаю, мы к этому подошли и должны требовать, предлагать.

А.Н.: Теперь, когда Вы уже упомянули технологии, не считаете ли возможным переход к правовым объектам градостроительного регулирования от правовых документов? Не кажется ли Вам, что управление тогда будет проще и качественнее? Мы уже поговорили о необходимости практически постоянной актуализации документов, потому что мы живем в изменяющемся мире. Если мы, например, будем утверждать наряду с проектом планировки красные линии, зоны размещения объектов регионального или местного значения, не станет ли нам жить легче? Тогда бы мы вносили изменения как в обычный правовой акт. Например, переместить красную линию, изменить параметры разрешённого строительства в пределах красных линий такого-то квартала. Используя технологии, такие изменения внести значительно проще, чем отменять весь документ и разрабатывать новый. Конечно, технологии есть далеко не везде.

С.С.: Здесь могут быть очень мощные злоупотребления. Это «болевая точка». Сейчас уже многие функции передали вниз, на места, поселениям, но тут все очень сильно упирается в самый ключевой момент – в процедуры землепользования, здесь работает экономический аспект. Поэтому просто так спустить это вниз нельзя, а на уровне субъектов Российской Федерации организовать и правильным образом администриро-

вать эту функцию, на мой взгляд, мы обязаны.

А.Н.: Следующий вопрос – информационное обеспечение градостроительной деятельности. Седьмая глава, которую мы с Вами хорошо знаем, и у Вас, конечно, есть мнение. Уже многие понимают, что нужна трехуровневая система, что она должна быть автоматизированной. Основные принципиальные положения, какова должна быть концепция законопроекта?

С.С.: В Градкодексе прописано про информационную систему так, что многие сводят её содержание к делам в папках, которые ставят на полку. Нигде не сказано, что это система должна строиться с использованием информационных технологий и в целях повышения качества предоставления государственных и муниципальных услуг. Вот этого мотива нет, поэтому рассыпается все то, что там написано. Я полностью согласна, что надо выходить на отдельный законопроект, может быть, с заменой этой главы, может быть, с отменой этой главы и подготовкой самостоятельного закона. Этот вопрос нужно сегодня смотреть, сейчас обсуждается законопроект о поправках в разные законы в связи с переходом на электронные услуги. Может быть, там надо сделать мощную ремарку, которая бы перекрыла все то, что есть сегодня в седьмой главе. Эта глава читается очень неоднозначно. Отсюда вся беда в её применении.

К сожалению, госуслуга и госфункция тоже имеют не всегда однозначное трактование, и тут возникает вопрос предоставления информации. Это у нас услуга или информационная открытость правительственных властей? Это очень интересный вопрос, который тоже сегодня неоднозначно понимается, потому что это третий вид информации, взаимодействия с сообществом, с гражданами, с юридическими и физическими лицами, для того чтобы создать им комфортную среду жизнедеятельности.

А.Н.: Сейчас у нас ИСОГД по Градостроительному кодексу – это действительно архив, который может быть даже не актуальным.

С.С.: Однозначно!

А.Н.: Там просто складывают документы в папки. Поэтому ИСОГД многим не ин-



тересна, органы архитектуры и градостроительства и так в силу своих «деловых обычаев» хранят документы. А их заставляют хранить по-другому? Складывать в другие папки?

С.С.: И да, и нет. Такие интересные бывают документы, которые не может внутри себя создать орган архитектуры, а появиться может этот документ только при участии заявителя. Дальше возникает вопрос, кто этот заявитель, какова цепочка межведомственного взаимодействия? Чтобы какой-то документ иметь в Москве или в маленьком поселении – это небо и земля!

А.Н.: То есть Вы считаете обязательным, необходимым установить связь информационного обеспечения градостроительной деятельности с деятельностью по реализации административной реформы в части информатизации государственных и муниципальных услуг в сфере градостроительной деятельности.

С.С.: Я бы сказала, с учетом. Когда мы говорим об обеспечении градостроительной деятельности, то здесь нужно действовать профессионально и добиваться достоверности тех исходных данных и документов, без которых нельзя обеспечить ни один вид деятельности. Здесь мы с Вами опять возвращаемся к началу Градкодекса и к началу нашего разговора – надо очень четко понимать задачи проектных работ, реализации проектов, без чего нельзя обойтись,

как оптимизировать все необходимые процессы.

А.Н.: Считаете ли Вы возможным быстрое внесение в Градостроительный кодекс РФ дополнений в 7-ю главу об обязательности, о необходимости создания информационных систем градостроительной деятельности и на региональном уровне?

С.С.: Вы знаете, если что-то и нужно переписывать в Градкодексе по главам, то как раз вот эту главу от А до Я, потому что до сих пор никто не понял, что такое ИСОГД, до сих пор идет недопонимание, что такое электронный документ. Еще больше не понимают, что такое сведения. Непонятно, какой вид градостроительной информации доступен любому, публичен, какой связан уже с конкретным юридическим лицом и должен быть доступен только ему. Самое страшное на сегодня, что не учтены такие очень важные моменты, определяющие, как качественно вести эту работу, как мониторинг или актуализация, нужен правильный вычислительный ресурс, который действительно отрабатывает 100% и которому можно доверить процедуру администрирования уполномоченным органом.

Я задам вопрос, не на это ли нацелена программа Минсвязи вместе с нашим Ростелекомом в создании Центров межведомственного взаимодействия? Вот мы его еще в наш оборот не брали, не обеспечивают Центры градостроительную отрасль. Мы понимаем, Минэкономразвития – с землей, Минрегион – с территориальными схемами ведущих отраслей, мы их задействовали. Если бы мы сейчас с этой позиции в эту сторону пошли, нам бы многие регионы – не то что губернаторы – сказали «спасибо». Они, наверное, ждут и не дождутся, когда будут созданы однозначно правильные карты землепользования. Я думаю, без этого нельзя ни генплан разработать, ни ПЗЗ, ни обеспечить процедуру актуализации, ни тем более выдать ГПЗУ, под который можно взять кредит в международном банке.

А.Н.: Кто мог бы быть двигателем этого законопроекта? Таким двигателем, чтобы его приняли? Кто его может разработать, я знаю. Это мы с вами, с нашими коллегами. Я уже сейчас говорю о наших общественно-профессиональных ролях. В данном случае я выступаю не только как главный редактор журнала, где мы стараемся широко обсуждать эту тему, а как руководитель соответствующего комитета ГИС-Ассоциации. Для такой цели мы способны собрать рабочую

группу из лучших специалистов в стране, если бы у них была хотя бы малая надежда, что их труд не пропадет даром!

С.С.: Идти надо на основе программно-целевого подхода. Сегодня есть Министерство регионального развития РФ, в его структуре создано Агентство, называется великолепно – Госстрой. Есть руководитель этого Агентства, под его началом две основообразующие программы. Под ним имеются важнейшие структуры – это Фонд содействия ЖКХ и Федеральный фонд РЖС.

Я не представляю, как эти структуры работают без наличия определенных технологических средств, которые позволяют моделировать, актуализировать, инвентаризировать, отслеживать выполнение своих программ, делать предпосылки для вхождения в ту или иную территорию.

А.Н.: В Положении о Госстрое как-то прописано информационное обеспечение?

С.С.: Есть В.И. Коган, у него два акционерных общества (ЗАО «Банкирский дом «Санкт-Петербург» и ОАО «Промышленно-строительный банк» – прим. Ред.) – исполнители основных программ. Втроем они могут инициировать принятие этого закона, иначе по масштабам их программы никогда не реализовать.

А.Н.: Какой законопроект сейчас Вы считаете приоритетным, наиболее актуальным для скорейшего принятия?

С.С.: Все видят конечную продукцию градостроительства в создании объектов капитального строительства, объектов недвижимости. Беды и нарекания в адрес градостроителей начинаются там, где не определены первоначальные условия правового формирования объекта. Поэтому те законопроекты важнее, которые гармонизируют разные законодательные положения, разрешают действующие противоречия и правовые конфликты, которые, в свою очередь, дают коррупционные возможности, различные недопонимания и домыслы, затягивают процессы и порождают тот негатив, который мы на сегодня имеем. Например, законопроект «Об отмене категорий» расположен на стыке землеустройства и градостроительства. На мой взгляд, сегодня это самый важный закон.

А.Н.: Спасибо за такой ответ. Впрочем, насчёт отмены всех категорий земель однозначного решения не

принято. Но вопрос перехода на единую систему управления территориями и недвижимостью через внедрение института территориального зонирования на всей территории страны, вероятно, не вызывает сомнений?

С.С.: Полностью согласна.

А.Н.: Может быть, его тогда следует отделить?

С.С.: Его нельзя отделять, потому что любой законопроект, когда мы говорим об области его применения, откуда-то начинается и где-то заканчивается. Отдельно он не будет иметь правильной практики применения.

А.Н.: Правильно ли, что исходит этот законопроект из Министерства экономического развития, а не из Минрегиона?

С.С.: Это как раз тот случай, когда законопроект находится на стыке.

А.Н.: Правила землепользования и застройки – это вопрос в большей степени градостроительный?

С.С.: Правила землепользования и застройки – это государственный вопрос! Нет ни одного вида деятельности, который бы не был связан с другими видами. Наконец-то мы поняли, что есть градостроительство, планирование городов, территорий и целых агломераций. Когда-то говорили, что есть архитекторы, есть строители – и всё. Сегодня уже есть вузы, где учат на градостроителей. Высшая школа экономики имеет в своей структуре отдельный Институт урбанистики. Слово «урбанистика» употребляется, потому что среда у нас сегодня не просто трехмерная, а четырехмерная, без экономики её создавать бесполезно. Планирует особый курс Академия народного хозяйства при Правительстве РФ. Поэтому заниматься градостроительной деятельностью можно тогда и только тогда, когда как минимум пять законодательств изучишь. Когда мы говорим о территориальном зонировании, где нужно установить вид разрешенного использования территории, почему мы не говорим о земельном участке? Потому что архитекторы работают на территории, а землеустроители – на земле. Тут опять возникает вопрос, какой законопроект связывает землепользование с устройством территории, без которого нельзя в комплексе, системно размышлять о развитии производ-



ственных мощностей, благоприятной среде проживания?

А.Н.: Это и есть «Правила землепользования и застройки».

С.С.: Да. Во всем мире есть «зонинг план». Мы перевели – правила землепользования и застройки. Давайте тогда будем делать и исполнять документ, благодаря которому уже многие государства научились понимать друг друга. Я имею в виду и Правительство, и частных собственников. Наверное, мы к этому идем.

А.Н.: Что можно сделать, чтобы ускорить работу над законопроектом, а еще лучше – связать его с другим, уже подготовленным Минрегионом законопроектом, направленным на совершенствование деятельности по планировке территорий?

С.С.: Я думаю, здесь большая роль отведена профессиональным специалистам, ничего не получится, если Минэкономразвития и Минрегион между собой не договорятся, не создадут общую рабочую группу из профессионалов и не поставят правильно задачу. Я согласна, есть ФЗ № 94 и прочие препятствия и сложности, но сегодня есть проверенные генеральные разработчики и генеральные исполнители, в такой логике в кратчайшие сроки можно сделать хороший закон.

Ведь создали «дорожную карту»? Создали. Давайте теперь будем её исполнять.

А.Н.: Считаете ли Вы возможным до принятия Закона «Об отмене категорий земель» утверждение классификатора видов разрешенного использования земельных участков? Такое полномочие есть у Министерства экономического развития, и мы уже в профессиональном сообществе не раз обсуждали проект приказа об утверждении этого классификатора.

С.С.: Я так понимаю, что сейчас приостановили утверждение этого классификатора. Он же к чему-то должен прикладываться. Это опять та самая неуравновешенная, несогласованная позиция наших министерств. Надо опять вместе создать рабочий, хотя бы временный механизм и решить эту проблему, потому что здесь не может быть по-другому. Понимать надо и цели.

А.Н.: Значит, сначала нужно определить цели, задачи и принципы, а потом уже классифицировать?

С.С.: Прежде всего нужно понять, для чего мы это делаем. Говоря о современных системах территориального планирования и использования территориальных ресурсов, мы должны говорить об административных процедурах государственных функций, реализованных в ИТ-инфраструктуре с формированием соответствующего информационного ресурса, которые утверждены и используются однозначно, иначе мы никаких системных проектов никогда не создадим и управлять большими территориями, агломерациями никогда не сможем.

А.Н.: О роли красных линий в управлении территориями городов и других поселений. Считаете ли Вы, что есть смысл в обязательном установлении красных линий, элементов планировочной структуры, формирующих не только транспортный каркас, но и каркас правоотношений?

С.С.: Я только одно могу сказать, что красные линии должны учитываться, когда формируется каркас правоотношений. Красные линии – это отраслевой аспект, это специфика, это категория, в которой мыслят архитекторы-планировщики. И в обратном порядке – не может архитектор-планировщик накладывать красную линию, не понимая сложившуюся нормативно-правовую основу. Это опять взаимное понимание границ правового землепользования и права использования объектов недвижимости. Лет пятнадцать мы идем к единому понятию объекта недвижимости – земля и капитальное строение. Я думаю, нужно к этому приходить. Это опять процесс в обе стороны. Сегодня эти понятия, как и «право застройки», включены в законопроект № 47538-6 «О внесении изменений в части первую, вторую, третью и четвертую Гражданского кодекса РФ, а также в отдельные законодательные акты РФ».

А.Н.: То есть это уже не чисто архитектурный термин, это уже общественно значимое понятие?

С.С.: Нет, не соглашусь. Это градостроительный термин, это то, что используется для построения плана развития территории. Общественность таких понятий не имеет, поэтому надо очень хорошо понимать, какую методологию использует архитектор-планировщик, когда рождается план развития территории, как он его переводит в те самые термины, которыми пользуются ПЗЗ, и тогда он будет понятен как землепользователю, так и общественности. Поэто-

му красные линии – это термин для архитектурно-градостроительного понимания, а границы юридического объекта, границы земельного участка – для понимания и использования всеми заинтересованными лицами. Чтобы соединить одно с другим, нужны те специалисты, которые находятся на стыке.

А.Н.: Сегодня градостроительное законодательство говорит о том, что градостроительный регламент на территории общего пользования не устанавливается, а право их использования определяется органом местного самоуправления. В этом я вижу высокую коррупционную составляющую. Можно ли строить на территории общего пользования, что можно, почему можно, кому? Поэтому уже во многих регионах не очень-то приветствуются такие решения, которые бы определяли точные границы территорий общего пользования.

С.С.: В Москве границы территории общего пользования – это такие территории, которые могут использовать соседние правообладатели. Например, это может быть внутриквартальная дорожка, сквер, песочница в этом сквере и т.д. Разве это не есть определение соответствующего градостроительного регламента, обеспечивающего, как минимум, благоустройство.

Право пользования такой территорией остаётся за городом, но закрепляется на уровне управ. Тот, кто отвечает за ее нормальное состояние (она на баланс даже устанавливается), и получает средства из бюджета, для того чтобы ухаживать за этой территорией. К сожалению, у нас не все территории разделены, и вообще это процесс, понимание которого «в процессе».

А.Н.: На эти территории оформлены права собственности?

С.С.: Это тоже вопрос. У нас в городе вообще мало на что оформлены права собственности предпринимателей.

А.Н.: А эти территории ограничены красными линиями?

С.С.: Эти территории ограничены ровно там, где разработаны проекты планировки. Где они не были разработаны, никаких красных линий, естественно, нет.

А.Н.: Как они признаются тогда территориями общего пользования?

С.С.: Никак не признаются. Дело в том, что часто и денег никто не выделяет. У нас есть сохранившиеся планы БТИ, где есть данные о домовладениях, там всё более или менее понятно, а это территория, которая никуда не вошла. Сегодня есть управы, которые радуют за свою территорию, и каждый кусточек, каждый камушек имеет своего хозяина, а есть и по-другому. Это вопрос времени и понимания землепользования для любого администратора, отвечающего за свою территорию, будь то губернатор или глава управы. Главное, свое хозяйство нужно проинвентаризировать, ведь у людей паспорта в хорошем состоянии.

А.Н.: Как Вы думаете, нужно вообще поделить всю землю и определить права?

С.С.: Не надо ничего делить. Дело не в «поделить».

А.Н.: А как определить права? Вот ты несешь за это ответственность, а ты – за это несешь ответственность. Как должно быть?

С.С.: Для этого был создан Росреестр, который должен был каждый месяц (это мое личное мнение) каждому главе (губернатору или мэру) выдавать все то, что у него не зарегистрировано. А все, что не зарегистрировано, – это и есть территории общего пользования – что хочу с этим, то и делаю. Но у нас же не поставлена такая задача сверху.

А.Н.: Мы с вами пришли к другому закону – к Закону «О кадастре недвижимости», который в России носит до сих пор заявительный характер. То есть государством не поставлена задача зарегистрировать права собственности на все объекты недвижимости, в том числе земельные участки.

С.С.: Задачу можно поставить. Есть вопрос, как сделать, как зарегистрировать? Москва в 1992 году по заявительному принципу смогла практически всю землю хотя бы как-то описать. Другой вопрос, что как только начинается любой вид деятельности, сразу понимаешь, что тут граница не устраивает, тут её надо подвинуть. Для этого нужны определенные средства. Поставят задачу, а кто платит за всю эту задачу в таком масштабе? Тоже должна быть какая-то целесообразность. Я же говорю о лице, ответственном за свой объект управления. Как свою матчасть всю не пересчитать? Это же опять зависит от личной инициативы. Законодательно мы сегодня не имеем права все это написать,

потому что следующий будет вопрос – мы не выполняем закон. А далее – где взять средства? Потому что за каждой регистрацией – землеустроительное дело, а это работа, которая должна быть выполнена, и для этого нужен ресурс.

А.Н.: Может быть, не нужно это делать?

С.С.: Как это не нужно?

А.Н.: 8 февраля Росреестр утвердил приказ о том, что можно вносить сведения в кадастр об объектах землеустройства (границы населенного пункта, территориальных зон, зон с особыми условиями использования территории), не составляя межевые дела. Сведения извлекаются из документа, утвердившего границу (например, карта градостроительного зонирования для территориальных зон или генплан для границы населенного пункта), в XML формате и направляются уполномоченным органом прямо в кадастр. Грандиозные и кадровые, и финансовые средства можно сэкономить! Может быть, ровно таким же способом нужно идти сейчас по отношению к территориям государственной и муниципальной собственности, в том числе, территориям общего пользования? Может быть, это будет не такая уж абсолютная точность. А может быть, ровно такая же, не хуже, чем при подготовке межевого дела. Сегодня же технологии развиваются с каждым днем. Чего стоят данные дистанционного зондирования! А если, допустим, собственник недвижимости усомнится (соседствующий субъект) и захочет точнее знать свою границу, увидеть её на местности, чтобы ему колышки показали, – пускай тогда потратится.

С.С.: Вы знаете, я не сомневаюсь, что сегодня, имея современные технические средства: и аэрофотосъемку, и космические данные, с задачей действительно можно справиться. А что сегодня, кроме понимания необходимости сбора налогов, может инициировать и подстегнуть решение этого вопроса? Я Вас уверяю, что такой процесс уже инициирован и идет, потому что задача пополнения казны именно за счёт налогообложения недвижимости дает основу, для того чтобы этот процесс организовывать и решать.

А.Н.: То есть экономическая основа.

С.С.: Поэтому я еще раз хочу сказать, что всё зависит от инициативы того ответственного административного лица, которому вверили управление территорией.

А.Н. А в чем у него право?

С.С.: Нам уже дали команду сделать всем генпланы. Мы как собираемся их делать? На основании чего?

А.Н.: Закона!

С.С.: Закона? А как его реализовать? Как можно без исходных данных о землепользовании разрабатывать генплан?

А.Н.: Давайте мы в Градостроительный кодекс поправки внесем и уполномочим Минрегион на установление требований к обязательному набору исходных данных для всех видов градостроительной документации.

С.С.: Мы с Вами опять вернулись к началу разговора. Я говорила и говорю: «Если бы каждый задавал этот вопрос, мы бы определили необходимую норму!» Я с Вами полностью соглашусь, что очень важен нормативно-правовой акт, который подхлестнет и даст нормативно-правовую практику правильного применения. И мы снова к этому вернулись – нужен тот документ, который бы четко говорил, без таких-то исходных данных нельзя начинать тот или иной вид проектной деятельности для формирования объекта градостроительства.

А.Н.: И требования к результату?

С.С.: Да! Требования к результату у нас сегодня более или менее есть.

А.Н.: А какие?

С.С.: Давайте пройдемся. Из чего должен состоять генплан?

А.Н.: Из чего он состоит, уже написано. А в количестве и качестве решений его кто определяет?

С.С.: Здесь должны работать методики, а не нормативные документы. Конечно, можно и эталоны разработать.

А.Н.: Но есть законопроект, направленный на определение состава и содержания нормативов градостроительного проектирования.

С.С.: По поводу этого документа я Вам одно могу сказать – надо вернуться к



определениям. Пока мы не выработаем нормальную схему определений, то говорить о документе вообще невозможно. Этот законопроект, правда, есть в перечне тех законопроектов, которые мы будем рассматривать на заседании рабочей группы и выносить наше мнение на Экспертный совет. Захотят того или не захотят авторы законопроекта – это второе. По крайней мере, в письменном виде мы направляем заключения авторам.

А.Н.: Регионы тоже выражают обеспокоенность, они считают неправильным лишать органы региональной власти права устанавливать нормативы для муниципальной документации. Потому что в этом случае можно получить разноречивые мнения – около 25 тысяч муниципалитетов должны будут самостоятельно разрабатывать собственные нормативы градостроительного проектирования.

С.С.: Есть и это замечание. Более того, какой смысл регулировать, если сам себе правила устанавливаешь? Нормативы должны быть очень сильно заточены на принципы социально-экономического развития. Мы должны понимать, что первично, а что вторично для каждой территории, для каждого региона. Нормативная база – это очень мощный регулятор. Если мы не отработаем механизмы регулирования с помощью нормативов, мы никогда не решим главных задач, которые формируются в стратегиях и планах социально-экономического развития. Почему я и выделила как самое важное понятие аппарат и границы влияния этого законопроекта.

А.Н.: Да, это действительно так. Я считаю главными Закон «Об отмене категорий и установлении единых требований к управлению территориями и недвижимостью», а также нормативы.

С.С.: Я с Вами полностью соглашусь. Как можно разрабатывать генплан, не имея нормативной базы? Как можно разрабатывать ПЗЗ, когда нам нужно понимать, в какой части ограничить, в какой части развивать территории, какие и в какой последовательности?

А.Н.: В заключение нашей беседы очень важный вопрос. Светлана Самуиловна, объясните нашим читателям, какова роль Экспертного совета в принятии законопроектов? Что может сделать Экспертный совет, рабочая группа, кото-

рую Вы возглавляете, и какую помощь может оказать Вам профессиональное сообщество в этой нужной работе?

С.С.: Очень важный вопрос. Во-первых, когда формируется план работы Государственной Думы по рассмотрению законопроектов, мы можем понимать, какие из них нужно действительно вперед поставить как определяющие, а какие могут быть в фоновом режиме. И здесь Экспертный совет может свое мнение высказать, и председатель нашего комитета господин А.Ю. Русских с уважением относится к мнению В.И. Ресина и Экспертного совета. Мы приобрели опыт содействия в принятии закона по СРО. Пошли двумя путями. Документ был запущен параллельно из двух источников, в итоге мы уложились в срок. Действительно, нужно этим процессом управлять. Чем хорош в данной ситуации Экспертный совет? Каковы бы ни были наши уважаемые депутаты, но мнение профессионалов – это мнение профессионалов. И состав, и план работы Экспертного совета утверждается комитетом. Второй момент, где действительно влиять важно и возможно, – это законодательная инициатива. Подсказать и поднять вопросы, подумать, как их облечь в форму законопроекта. В состав Экспертного совета у нас входит, если я не ошибаюсь, порядка десяти депутатов. Каждый может выступить с законодательной инициативой по тому или иному направлению. Есть часть вопросов, которые идут по инициативе наших министерств, отраслевых ведомств, в нашем случае это Минрегион и, конечно, Минэкономики. Тем не менее готовы депутаты возглавлять и проводить работу по продвижению законопроектов, потому что это искусство. У нас есть Экспертный совет и рабочая группа, а принцип следующий: экспертов не может быть много, чтобы заседание Экспертного совета не было заслушиванием мнений большого количества экспертов. Для этого есть рабочие группы по направлениям. У нас есть четыре базовых секции, но, как показала практика, нельзя совсем отделять одно направление от другого. Как правило, они тесно соприкасаются и пересекаются. Есть очень инициативные члены рабочей группы, которые готовы одновременно участвовать во многих Экспертных советах, в министерствах, ведомствах и в других общественных организациях. С их помощью мы готовим вопросы для Экспертного совета, определяем, кто будет их докладывать, тогда это действи-

тельно обоснованно, доказательно, и работа получается эффективной. Экспертный совет хорош тем, что может сделать профессиональное заключение. Все заключения, которые мы сделали в первом полугодии, мы направляли председателю комитета и его заместителю, который во многом определяет работу и возглавляет фракцию Единой России. Несомненно, есть и политический момент во всей работе, но мы пытаемся в Экспертном совете, прежде всего, использовать профессиональные принципы. Другие там не работают.

А.Н.: Если я правильно услышала, в профессиональной среде может родиться отдельная законодательная инициатива, потому что есть Гильдии градостроителей, есть ГИС-Ассоциация, есть и другие сообщества. Приносят Вам обоснованный законопроект, его смотрят, в случае, если обоснования убедительны, то может быть, что в составе Экспертного совета депутаты от своего имени внесут этот законопроект?

С.С.: Совершенно верно.

А.Н.: Мы можем рассчитывать, что это дополнительный рычаг, возможность продвижения профессионально обоснованных инициатив в законодательство?

С.С.: Это первое. Второе – иногда надо остановить некоторые инициативы – это обратная сторона вопроса. Поэтому влияние может быть очень большое.

А.Н.: Вы готовы работать с профессиональными сообществами и воспринимать предложения?

С.С.: Обязательно! Рабочая группа выслушает любое профессиональное сообщество, которое заявляет и обосновывает свои инициативы. На последнем заседании рабочей группы принято решение о формировании открытого Публичного портала для обеспечения режима корпоративной работы и доступности всех желающих, имеющих профессиональное отношение к вопросам градостроительства, и граждан, неравнодушных к конкретной практике реализации градостроительной политики в их регионе, в границах территорий их городов и поселений. ■