

УПРАВЛЕНИЕ

развитием территории **2011**
№2



Новое в законодательстве **5**

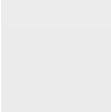
31 Градоустройство

Информационные системы **45**

Образование **51**

69 Дискуссионный клуб

Наши авторы и эксперты

	ЦФО	СЗФО	ПФО	ЮФО	УФО
Органы государственной власти	 А.И. Ивакин		 И.З. Файзуллин		 А.П. Малышкин
	 Т.Е. Парщикова				 М.А. Кожевников
Органы местного самоуправления	 Л.А. Таланина				 Б.Г. Вихорев
					 А.Г. Высокинский
Общественные организации, наука, образование	 М.В. Перов				
	 В.Л. Глазичев				
	 С.А. Миллер				
	 А.С. Кривов		 Ю.А. Перельгин		
	 В.Н. Белоусов				
Градостроители	 А.С. Курбатова	 П.Н. Никонов	 А.Д. Лаппо	 А.М. Чистобаев	 М.Л. Башорина
	 И.М. Шнайдер	 О.В. Красовская	 М.И. Гришечкина	 Д.Х. Шалахина	 М.Л. Петрович
	 М.Я. Вильер	 Е.Б. Чернова	 В.А. Щитинский	 С.В. Скатерчиков	 О.Г. Созинов
	 Н.А. Богатырева	 С.В. Ялова		 Ю.Н. Трухачев	
	 С.Ю. Трухачёв				
Стратеги	 Л.Ю. Падылья-Сароса	 Б.С. Жихаревич	 М.З. Дмитриев	 А.В. Финогенов	
Юристы	 Л.Е. Бандорин	 А.А. Черненко	 Э.К. Трупнев	 А.К. Щукин	
Информационщики	 А.М. Ставицкий	 Д.Р. Струков	 М.А. Болсуновский	 П.П. Спирин	 А.В. Чернов
	 Р.Г. Кульчинский		 А.Е. Загоруйко		 А.М. Тарарин
	 В.И. Герасимов				

СФО

ДВО



С.М. Новокшенов



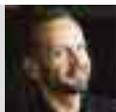
С.Н. Николаев



В.И. Корнев



А.М. Каримов



М.Г. Меерович



Г.П. Ерохин



А.Г. Большаков



А.Н. Береговских



И.Г. Стуканова



Н.В. Смирнов



Е.В. Протасова



В.М. Савко



И.М. Пеньевский



Д.В. Шинкевич



А.В. Дударев



Д.Б. Бежаева



С.В. Сидоренко



Е.Г. Иванникова

Управляем, регулируем, развиваем...

Второе десятилетие двадцать первого века в России продолжаются реформы. Территориальное планирование под флагом «упрощения» подчиняется всё большему правовому регулированию, превращаясь из стратегического представления о возможном развитии территории в строго определённый перечень мероприятий по размещению объектов федерального, регионального и местного значения в границах соответствующей административно-территориальной единицы.

1-го сентября все российские регионы и муниципальные образования должны открыть доступ для заинтересованных лиц к утверждённым документам и проектам документов территориального планирования через портал федеральной государственной информационной системы территориального планирования (ФГИС ТП).

Об основном назначении ФГИС ТП, о задачах, которые с помощью системы предполагается решить на федеральном уровне нашим читателям рассказывает Д.В. Степанов: «Система уникальна тем, что благодаря реализуемой масштабности (охват данных по всей территории Российской Федерации, а в перспективе, возможно, – и по соседним странам и акваториям), а также комплексности представленной информации, она переходит из категории узкопрофессиональной, ориентированной на решение ряда конкретных задач территориального планирования – предоставления информации, необходимой для подготовки документов территориального планирования и организации согласования их проектов – к способствующей решению более глобальных задач планирования пространственного развития Российской Федерации, включая стратегическое планирование, оценку эффективности, комплексности развития и т.п.»

А.С. Кривов продолжает тему о развитии системы градостроительного нормирования и проектирования, определив одной из важнейших задач текущего этапа подготовку концепции системы нормирования градостроительного проектирования, что должно привести к определенному единству подходов и ослабить нарастающие противоречия в градостроительной политике.

О сложностях и противоречиях административной реформы об уникальных идеях и особенностях их реализации с целью повышения эффективности управленческих процессов за счёт скорейшего внедрения электронных регла-

ментов исполнения государственных и муниципальных функций, в том числе предоставления услуг, в сферах градостроительства и земельно-имущественного комплекса пишет Е.А. Семенченко.

11 июля 2011 г. в Москве состоялся IV съезд Всероссийского Совета местного самоуправления (ВСМС). Одним из ключевых событий съезда стала презентация ежегодного доклада ВСМС о состоянии местного самоуправления в России, отражающего единое муниципальное мнение по ключевым вопросам развития сферы МСУ. Мы публикуем значимые фрагменты доклада, касающиеся темы управления развитием территорий. Особого внимания заслуживает в докладе признание «концептуального дефекта Федерального закона №94-ФЗ, которым является приоритет цены при размещении заказа и недоучет при этом качества исполнения работ и услуг, степени квалификации исполнителя».

Статья ведущего эксперта раздела «Градостроительство» Ю.А. Перельгина посвящена анализу современной ситуации государственной политики по отношению к городскому управлению (градостроительству). Ю.В. Радионова делится опытом реализации инвестиционных проектов развития территорий, приводит описание основных программ государственной поддержки, условий участия в них и основных критериев, предъявляемых к участникам, а также примеры успешного участия новосибирской мэрии в таких программах.

Впервые на страницах нашего журнала мы публикуем тезисы научных исследований молодых учёных – градостроителей, признанных лауреатами конкурса, проведённого в рамках иркутской конференции «Градостроительство и планирование территориального развития в России» в июле текущего года.

«Дискуссионный клуб» обсуждает тему о правовом регулировании вопросов, связанных с планированием и строительством линейных объектов. В следующем номере будет опубликована тема, расположенная «на пике» актуальности – правовое регулирование и методические особенности разработки документации по планировке территорий. Именно этим вопросам посвящены очередные поправки в Градостроительный кодекс РФ.

Мы ждём Ваших предложений, суждений и исследований! Читайте и пишите!

А.Н. Береговских,
главный редактор

УПРАВЛЕНИЕ развитием территории

Главный редактор, руководитель
информационно-издательского
центра ГИС-Ассоциации
Н.В. КОЛЕСНИКОВА

Редакторы
С.Е. РЕШЕТОВА,
О.А. ДМИТРИЕВА

Дизайн-макет Е.С. ИВАНОВА

Компьютерная верстка
Е.М. МАТУШКИНА,
С.В. ШАШКОВ

Отдел рекламы
О.А. РЯБОШАПКО

Координаты редакции
Адрес: 119146, Москва,
ул. 3-я Фрунзенская, 10
Тел/факс (499) 242-90-04/71/72

Отдел распространения
Е.Ю. МОСКОВКИНА,
Координаты отдела
распространения и для
корреспонденции
Адрес: 119991, Москва, ГСП-1,
Ленинский пр-т, 65,
РГУ нефти и газа, исх. 107
Тел/факс (499) 135-25-55,
137-37-87,
e-mail: gisa@gubkin.ru,
Интернет: www.gisa.ru

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

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

Материалы, передаваемые
в редакцию, должны отвечать
следующим условиям:
Растровые файлы в формате TIFF
(без компрессии) 300 dpi, CMYK
Векторные — Adobe Illustrator,
CorelDraw (тексты в кривых,
bitmap 300 dpi)

Номер подписан в печать
14 июля 2009 г.
Тираж 2000 экз.
Цена свободная

Отпечатано с готовых диапозитивов
в ООО «Технология ЦД»
Адрес: 117606, Москва,
пр-т Вернадского, 84

Календарь событий.....4



НОВОЕ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ

**О развитии системы градостроительного нормирования
и проектирования на региональном уровне.....6**
А.С.Кривов

**Прошлое, настоящее и будущее территориального
планирования.....11**
А.Н. Береговских

**«Будущее за автоматизированными системами, построенными
с применением геоинформационных технологий».....16**
Д.В. Степанов

**Снижение административных барьеров
в градостроительстве.....18**
Е.А. Семенченко

**Обзор основных изменений в законодательстве
о градостроительной деятельности во втором квартале 2011 г.22**

**Отдельные положения доклада «О развитии местного самоуправления
в Российской Федерации и задачах Всероссийского Совета
местного самоуправления».....23**

**Национальная гильдия
градостроителей: перезагрузка.....27**
В.А. Щитинский, М.Л. Петрович



ГРАДОУСТРОЙСТВО

**Современная ситуация государственной политики по отношению
к городскому управлению (градоустройству).....32**
Ю.А. Перельгин

**Повышение качества градостроительных решений на основе
применения методов оценки их экономической эффективности.....35**
И.М. Пеньевский

**Реализация инвестиционных проектов развития территорий
с использованием мер государственной поддержки.....39**
Ю.В. Родионова

**Создают ли градостроительные регламенты условия
для привлечения инвестиций?.....41**
Ф.А. Гуцин



ИНФОРМАЦИОННЫЕ СИСТЕМЫ

ИСОГД как инструмент работы подразделений архитектуры и градостроительства органов местного самоуправления.....46

В.А.Панарин



ОБРАЗОВАНИЕ

Магистратура – год второй..... 52

В.Л. Глазычев

Опыт подготовки градостроителей.....53

А.М. Каримов

Взаимный обмен опытом и знаниями55

В.А.Кирпичников

**Третья «Конференция молодых градостроителей»
22 июля 2011 г. в Иркутске57**

**Социально-экологические потенциалы городской среды
на примере города Иркутска.....58**

С.А. Андреева

**Обеспечение жизнеспособности и поиск пространственных резервов
исторического центра Иркутска.....60**

С.С. Беломестных

**Голландские поселки: мировой опыт доступного
загородного жилья.....62**

А.Р. Косолапова

Регулирование роста городов.....64

А.И.Нестерова

**Влияние административно-политической роли Новосибирска на его
градостроительное развитие в период 1921-1928 гг.....66**

А.Е.Рублевский



ДИСКУССИОННЫЙ КЛУБ

**Правовое регулирование
линейных объектов.....70**

Модератор В.И. Попов

2/2011
№

УПРАВЛЕНИЕ РАЗВИТИЕМ ТЕРРИТОРИИ

ежеквартальный журнал для
специалистов в области
государственного и
муниципального управления

Автор идеи и руководитель
проекта
С.А. Миллер

Главный редактор
А.Н. Береговских

ВЕДУЩИЕ ЭКСПЕРТЫ РАЗДЕЛОВ:

А.С. Кривов (Новое в законо-
дательстве);

Ю.А. Перельгин (Градо-
устройству);

С.А. Миллер (Информацион-
ные технологии);

В.Л. Глазычев (Образование);

А.Н. Береговских (Дискус-
сионный клуб)

Инициатива: Межрегиональ-
ная организация
содействия развитию рынка
геоинформационных техно-
логий и услуг
(МОО "ГИС-Ассоциация")

Учредитель: «ГИС-Инфо»

Издание зарегистрировано
в Федеральной службе по
надзору в сфере массовых
коммуникаций, связи и
охраны культурного
наследия
9 июня 2008 г.,
рег. номер
ПИ № ФС 77-32328

Календарь событий

25 сентября – 9 октября

Речной круиз Кама-Волга

Международная школа-семинар
«Геоинформационное обеспечение
модернизации России и стран СНГ.
Организационный, технологический и
кадровый потенциал»

Пермский государственный национальный исследовательский университет

Тел./факс: +7 (342) 2-396-852

E-mail: gis@psu.ru

Интернет: <http://gis.psu.ru/?m=6>

19-20 сентября

Москва

Международная школа
градостроителей – «Градоустройство
как общественный институт»

Национальная Гильдия
Градостроителей

Тел.: +7 (495) 971-5681

Факс: +7 (495) 988-6115

E-mail: orgcom@od-group.ru

Интернет: <http://icmforum.ru/>

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

4-6 октября

Ульяновск

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

ГИС-Ассоциация и Администрация
Ульяновской области

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

E-mail: gisa@gubkin.ru

Интернет:

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

6-7 октября

Новосибирск

Межрегиональная конференция
«Проекты и инновации-2011. Специфика комплексного проектирования и строительства городов Сибири и Дальнего Востока»

ПИ «Новосибгражданпроект»

Тел.: +7 (383) 222-27-69

E-mail: saa@pi-ngp.ru

Интернет:

<http://www.pi-ngp.ru/about/conf/id/770>

17-18 октября

Санкт-Петербург

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

Государственная Дума, Министерство
регионального развития, Министерст-
во финансов, Министерство экономи-
ческого развития, Правительство
Санкт-Петербурга, Фонд «Центр стра-
тегических разработок», МЦСЭИ «Ле-
онтьевский центр»

Тел.: +7 (812) 746-88-72

Факс: +7 (812) 570-38-14

E-mail: prforum@leontief.ru

Интернет:

<http://www.forumstrategov.ru>

17-20 октября

Москва

V Юбилейная Международная
градостроительная выставка
«CityBuild. Строительство городов 2011»

Правительство Москвы и междуна-
родная выставочная компания ITE
Тел.: +7 (495) 935 8120, 935 7350
(доб. 42 83)

E-mail: maksakova@ite-expo.ru

Интернет: <http://www.city-build.ru>

19-21 октября

Москва

IV Национальный инвестиционный
форум «Муниципальная Россия - 2011»
при поддержке Комитета Государствен-
ной Думы РФ по вопросам местного са-
моуправления, Общероссийской обще-
ственной организации «Всероссийский
совет местного самоуправления»

Тел.: +7 800 200 9907

E-mail: forum@municipalrussia.ru

Интернет: <http://municipalforum.ru>

18-20 октября

Москва

Международная практическая
конференция «Современные техноло-
гии изысканий, проектирования,
строительства и геоинформационного
обеспечения»

Национальное объединение изыскате-
лей России, Общероссийская обще-
ственная организация «Деловая Рос-
сия», компания «Кредо-Диалог», АНО
ЦДО «КРЕДО-образование»

Тел./факс: +375 (17) 281-68-83, 281-68-
93, +7 (499) 346-06-73

E-mail: market@credo-dialogue.com,

moscow@credo-dialogue.com

Интернет: [http://www.credo-](http://www.credo-dialogue.com/terra/conferences.aspx)

[dialogue.com/terra/conferences.aspx](http://www.credo-dialogue.com/terra/conferences.aspx)

22-24 ноября

Москва

XVI Всероссийская конференция
«Организация, технологии и опыт ве-
дения кадастровых работ»

ГИС-Ассоциация

Тел.: +7 (499) 135-25-55, 137-37-87

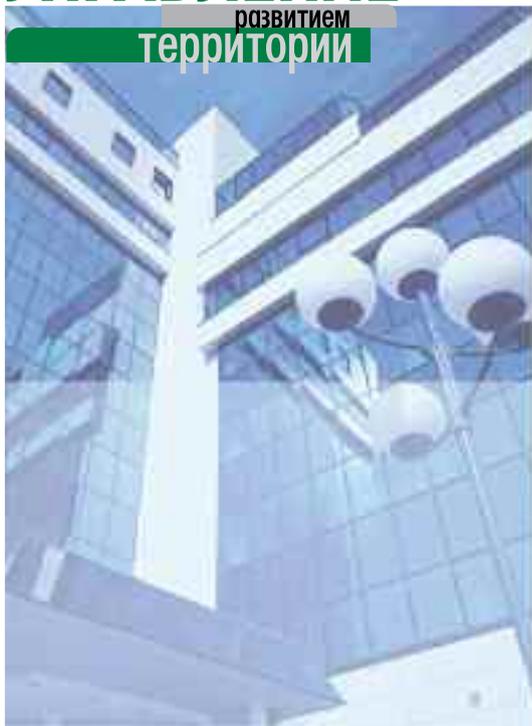
E-mail: gisa@gubkin.ru

Интернет:

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

УПРАВЛЕНИЕ

развитием
территории



Новое в законодательстве

Системы градостроительного нормирования и проектирования

Прошлое, настоящее и будущее территориального планирования

Задачи ФГИС ТП

Административные барьеры в градостроительстве

Вопросы развития сферы МСУ

Национальная гильдия градостроителей: перезагрузка



О развитии системы градостроительного нормирования и проектирования на региональном уровне

А.С. КРИВОВ (ЗАО «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).

Окончание. Начало статьи читайте в №1/2011

Градостроительное проектирование на уровне субъектов федерации осуществляется с учетом данных градостроительного проектирования федерального уровня и с обязательным следованием федеральным нормативам, за которыми закреплены сквозные функции применения. Материалы градостроительного проектирования становятся обосновывающими материалами документов территориального планирования и в процессе процедур обсуждения вариантов градостроительного развития, внесения дополнений и замечаний в ходе публичных слушаний могут предоставлять дополнительный веер следствий, вытекающих из каждого варианта.

В градостроительном проектировании развития территорий на уровне субъектов РФ и частей их территорий используются относящиеся к ним данные федерального уровня, а также в качестве обязательных материалов проводятся следующие виды районирования территории субъекта:

- по инженерно-геологическим условиям, природно-климатическим и иным природным факторам регионального и местного характера, отвечающим по степени подробности требуемым масштабам чертежей;
- по степени, показателям и характеру расселения, типам поселений и урбанизации, демографическим, социально-культурным и этнокультурным характеристикам населения;
- по уровню развития и типам транспортной и инженерной инфраструктуры федерального, регионального и местного значения в их взаимосвязи;
- по уровню развития социальной инфраструктуры регионального и местного значения;

– по уровню развития производств и производственной инфраструктуры федерального, регионального и местного значения.

Градостроительное проектирование на уровне субъектов РФ и частей их территорий включает в качестве обязательных материалов выявление зон регулирования федеральными нормативами, к которым могут быть отнесены:

- территории объектов историко-культурного и природного наследия;
- территории и участки территорий городов и поселений, необходимые органам власти и субъектов РФ для обеспечения устойчивого управления функционированием и развитием;
- территории, подверженные воздействию чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;
- территории зон чрезвычайных экологических ситуаций, экологического бедствия;
- территории расселения малочисленных этнически однородных групп коренного населения;
- территории, отстающие в демографическом, социальном, культурном и экономическом развитии;
- территории береговой полосы морей, крупных озер и рек, подверженные разрушениям и оползням в результате размывания и подмывания грунта, воздействия штормов, цунами, ветровой эрозии;
- пригородные зоны и части территорий пригородных зон городов регионального значения.

Градостроительное проектирование, использующее федеральные градостроительные нормативы, на уровне субъектов РФ и частей их территорий включает обязательное определение и учет следующих признаков, указывающих на необходимость обращения к федеральным нормативам и правилам:

ВАЖНЕЙШИЙ КОМПОНЕНТ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОГО ПРОЕКТИРОВАНИЯ

В качестве важнейшего компонента градостроительного проектирования, являющегося обязательной частью обосновывающих материалов при подготовке документов территориального планирования, выступает проработка проектов развития агломераций, включающей город – столичный центр в границах его городской черты и прилегающих к нему муниципальных образований с целью проектного определения границ пригородной зоны, уточнения состава земель, формирования территориальной инженерно-транспортной инфраструктуры и иных элементов градостроительного планирования в качестве единого (сводного) проекта (предпроектного обоснования развития) города и его пригородной зоны.

– территориальной конфигурации систем расселения субъекта РФ, агломерации поселений, зон влияния и предлагаемых границ пригородной зоны города-центра субъекта РФ и других городов региона;

– поддерживаемого либо формируемого градостроительного типа среды по структуре и плотности застройки (городской плотно застроенный, городской усадебный, пригородный усадебный, поместно-усадебный, природно-ландшафтный);

– характеристики инженерной и транспортной инфраструктуры поселений и межселенных территорий (централизованные, локальные, автономные инженерные сети и системы; общественный, частный автомобильный и рельсовый транспорт);

– рекомендуемого удельного веса территорий пригородных зон городов, планируемой динамики роста доли земель городских, сельских поселений в составе всех категорий земельного фонда субъекта РФ;

– рекомендуемой структуры земель иных категорий земельного фонда субъекта РФ;

– рекомендуемого удельного веса земель особо охраняемых территорий и объектов историко-культурного наследия, иных осо-

бо охраняемых территорий федерального значения и значения субъектов РФ.

Градостроительное проектирование на уровне территории РФ включает в качестве рамочных контуров следующие картографические материалы и границы:

- картографическую основу;
- внешнюю границу территориального объекта (субъекта РФ или частей его территории) и прилегающие смежные территории;
- границы административно-территориальных образований субъекта РФ;
- основные городские центры (город-центр субъекта РФ, центры республиканского, краевого, областного, окружного подчинения, центры административных районов, транспортные узлы и иные центры регионального и местного значения);
- основные магистрали транспортно-коммуникационной инфраструктуры федерального, регионального и местного значения;
- сводную схему районирования территориального объекта по комплексу природных условий и антропогенных факторов, при необходимости – районирование фрагментов и частей территории;
- зоны градостроительной деятельности особого регулирования федерального значения, значения субъекта РФ, местного значения;
- градостроительные зоны (районы) с определением их назначения, планируемых видов использования и развития, основных градостроительных регламентов, определяющих ограничения на использование и градостроительную деятельность для данных зон;
- графическая часть прогнозов и сценариев развития территориального объекта в зависимости от планируемой градостроительной политики с указанием рекомендуемых зон активного инвестиционного развития.

В состав обязательных параметров, нормативно регулируемых федеральным уровнем нормами и правилами минимума-максимума, входят следующие:

- показатели проектной плотности населения и соотношение населения, проживающего на территориях различных градостроительных типов застройки;
- уровень жилищной и земельной обеспеченности;
- основные виды хозяйственной деятельности, рекомендуемая структура и число рабочих мест;
- по зонам транспортной и инженерной инфраструктуры – виды и категории коммуникаций и объектов регионального и местного значения, предпочтительные на-

правления трасс и коммуникаций, специальные экологические требования;

- по зонам развития основных транспортных узлов регионального и местного значения – перечень, виды, пропускная способность и территории обслуживания региональных и местных транспортных узлов по грузо- и пассажиропотокам;
- по зонам производственных комплексов регионального и местного значения – состав, специализация и производственная мощность комплексов, экологические требования и запросы к размещению новых промышленных объектов;
- по зонам сельскохозяйственного (агропромышленного) и лесохозяйственного (лесопромышленного) развития регионального и местного значения – основная отраслевая направленность и объем хозяйственной деятельности, доля сельхозугодий, земель лесного фонда, экологические требования и запросы к размещению новых хозяйственных объектов;
- по инвестиционным зонам и территориям активного экономического развития – основные направления и обеспечение развития, планируемая мощность инфраструктур, технополисы и технопарки, центры и коридоры развития, обеспеченность трудовыми ресурсами;
- по водоохраным зонам регионального и местного значения – средства санитарной защиты, условия ведения градостроительной и хозяйственной деятельности;
- по зонам оздоровительного и рекреационного назначения – специализация, мощность и уровень оборудования объектов для отдыха и лечения населения, уровень экологической защиты;
- по пригородным зонам городов республиканского (областного, краевого, окружного) подчинения – рекомендуемая площадь, территориальная организация, установление зон усадебного и усадебно-поместного расселения, удельный вес территорий санитарно-защитных и рекреационных зон.

В качестве важнейшего компонента градостроительного проектирования, являющегося обязательной частью обосновывающих материалов при подготовке документов территориального планирования, выступает проработка проектов развития агломераций, включающей город – столичный центр в границах его городской черты и прилегающих к нему муниципальных образований с целью проектного определения границ пригородной зоны, уточнения состава земель, формирования территориальной инженерно-транспортной инфраструктуры и иных элементов градостроительного планирования в каче-



стве единого (сводного) проекта (предпроектного обоснования развития) города и его пригородной зоны.

В генеральных планах субъектов РФ могут быть определены иные территориальные объекты – группы городов (агломерации), города регионального значения с пригородными зонами, на которые необходимо разработать соответствующие градостроительные проработки, включающие территории нескольких муниципальных образований.

Концепция государственной политики по совершенствованию региональных и местных градостроительных нормативов в системе градостроительного проектирования должна исходить из необходимости создания полноценной правовой базы, не содержащей противоречий либо расхождений между различными ветвями законодательства, задействованными в регулировании технического регулирования градостроительной деятельности.

Структура технического регулирования в сфере градостроительной деятельности должна обеспечить благоприятные, выигрывающие конкурентные условия для градостроительной деятельности как базовой и исходной для осуществления инвестиционно-строительной деятельности на территории РФ.

Необходимо наметить формирование взаимосогласованной по федеральному, региональному и муниципальному уровням системы законодательных, нормативных и иных правовых актов, устанавливающих порядок технического регулирования в градостроительном проектировании. Поэтапное создание такой системы актов методически базируется на последовательном заполнении «системной матрицы» нормативно-правового обеспечения, предусматривающей поэтапную разработку и введение в действие документов, развивающих либо предлагающих изменения к действующим законодательным актам, подготовку новых нормативных правовых актов и их моделей, адаптируемых к федеральному, региональным и муниципальным уровням технического регулирования градостроительной деятельности.

Ключевым является вопрос разработки федеральных нормативов градостроительного проектирования на основании новой концепции построения системы регулирования градостроительной деятельности в области территориального планирования. Подготовка, принятие и реализация подобной концепции в качестве специального целевого документа, устанавливающего сроки, содержание и ресурсное обеспечение разработки предусматриваемых

актов, направлено на создание в течение 3-4 лет полной и непротиворечивой системы государственного, муниципального и профессионального обеспечения правового и инструктивно-методического компонентов развития технического регулирования градостроительной деятельности. При этом следование принципу последовательного заполнения «системной матрицы» позволит поэтапно заполнять ее позиции, градуированные по степени актуальности и важности вопросов, решаемых теми или иными подготавливаемыми актами и документами.

Государственная градостроительная политика, отражением которой должны стать нормативы градостроительного проектирования, фиксирует в качестве важных своих положений следующие направления:

- необходимость вовлечения в земли застройки для нужд нового строительства около 2 тысяч кв. км. ежегодно;

- необходимость комплексной реконструкции жилых районов и их инженерно-коммунальной инфраструктуры, построенных в период 50-70-х гг.;

- необходимость комплексной реконструкции исторически сложившихся районов в центрах многих городов с учетом мероприятий по охране памятников истории, культуры и архитектуры;

- необходимость проведения мероприятий, направленных на адаптацию жилых образований, градостроительных структур и планировочных элементов поселений к новому уровню автомобилизации, превысившей в 8-10 раз уровень, предусматривавшийся градостроительным проектированием 10-15 лет назад;

- необходимость перехода к новой структуре строительства по типам жилых домов и характеру использования территорий, включая массовое развитие усадебного, коттеджного и блок-квартирного методов застройки с собственными земельными участками;

- необходимость прогнозирования, моделирования и последующего проектирования территориального распределения населения РФ – развития мегалополисов и их агломераций, крупных и больших городов, региональных систем расселения, оптимизирующих в долгосрочной перспективе структуру расселения по территории страны;

- необходимость найти ответы на вопросы о развитии сельских населенных пунктов, малых и средних городов, о градостроительном (поселенческом и хозяйственном) содержании этих поселений на континентальных по масштабу пространствах

внутренней России, о формах включения каждого из поселений в структуру тех или иных систем расселения;

- необходимость опираться в градостроительном проектировании на исчерпывающую и точную информацию о природно-климатических, инженерно-геологических, экологических условиях и характеристиках территории проектирования с требуемой шкалой масштабов представления исходных картографических и плановых материалов в форме цифровых пространственных данных;

- необходимость развития целостной нормативно-правовой и информационно-методической базы градостроительного проектирования, учитывая экстерриториальность объектов и заказов проектных организаций градостроительного профиля, многие из которых работают для всех территорий страны.

Указанные направления государственной градостроительной политики являются определяющими факторами воздействия на государственную политику по совершенствованию федеральных, региональных и местных градостроительных нормативов в системе градостроительного проектирования. Общая структура нормативно-правовой базы, обеспечивающей выполнение государственной политики в системе градостроительного проектирования может быть представлена в следующем виде:

1. Федеральная законодательная база, включая вопросы технических регламентов и федеральных социальных норм (стандартов), федеральных норм и правил градостроительного проектирования, отвечающая направлениями и принципам государственной градостроительной политики.

2. Региональная законодательная база, включая вопросы региональных нормативов, муниципальные нормативно-правовые документы и механизмы, связанная с направлениями и положениями региональных разделов государственной градостроительной политики и формируемой системой градостроительного проектирования, включая региональный уровень технического регулирования.

3. Документы территориального планирования, планировки, инженерных изысканий, информационных систем обеспечения градостроительной деятельности и градостроительного кадастра, градостроительного зонирования, правил землепользования и застройки, а также комплекс документов, регулирующих процедуры изменения категорий и видов использования земель, отвода участков, установления градостроительных регламентов, оформ-

НАПРАВЛЕННОСТЬ НА ПРЕОБЛАДАНИЕ СТРОИТЕЛЬСТВА МАЛОЭТАЖНОГО ЖИЛЬЯ

Преобразование структуры строящегося фонда, переход к поэтапному росту доли индивидуального усадебного строительства и постепенное превращение строительства односемейных жилых домов в основную форму жилищного строительства предполагает серьезный пересмотр сложившейся практики, изменения нормативной базы градостроительного проектирования и потребует кардинального изменения взгляда на характер сложившегося за последние десятилетия градостроительства.

ления и регистрации прав, залога и иных форм капитализации прав на земельные участки с целью упрощения доступа застройщика к земле. Данная группа документов связана с вопросами градостроительного проектирования в части разработки градостроительной документации, использования региональных и местных нормативов градостроительного проектирования в качестве материалов бизнес-планирования, а также исходных материалов для заказчиков градостроительной документации и инвестиционно-строительных проектов с использованием эффекта перехода от рекомендательного характера нормативов для заказчика к обязательному характеру использования данных нормативов, включаемых в состав технического задания для проектировщика.

Градостроительная деятельность имеет дело с конгломератами, комплексами и сетями объектов недвижимости, располагаемых на территориях земельных участков, территориальных и функциональных зон разного назначения с различными градостроительными регламентами, и потому техническое регулирование будет здесь иметь многосоставный и многоотраслевой характер.

Некоторые из обязательных для учета в градостроительном проектировании компонентов не могут быть отнесены ни к тех-

ническим регламентам, ни к стандартам, применение которых добровольно. К таковым относится ряд факторов природно-климатического, инженерно-геологического свойства, а также факторов собственно градостроительной природы, касающихся развития крупных систем расселения в бассейнах рек, прибрежных океанических зон и т. п.

Техническое регулирование в градостроительстве должно выйти на упомянутый порядок различения обязательных к применению технических регламентов и иных нормативно-технических средств регулирования деятельности, включая систему региональных и местных градостроительных нормативов, имея, однако, дополнительный корпус нормативно-технических категорий регулирования деятельности федерального уровня, проецируемый на региональный и местный масштаб градостроительного проектирования.

Поскольку объемы жилищного строительства должны быть за ближайшие годы доведены до показателя 80-100 млн. кв. м. ввода, а вынужденное выбытие фонда в сложившихся районах поселений будет составлять 10-15 % этой величины, такое положение можно использовать для целей структурного преобразования всего жилищно-коммунального комплекса, уплотнения и экологического оздоровления сложившихся крупных городов. Преобразование структуры строящегося фонда, переход к поэтапному росту доли индивидуального усадебного строительства и постепенное превращение строительства односемейных жилых домов в основную форму жилищного строительства следует совместить с циклом выбытия имеющегося неремонтопригодного фонда и его инфраструктуры, календарно совпадающего со временем ввода этого фонда 25-30 лет назад. Должно происходить замещение фонда – одно выбывает, но другое приходит ему на смену. При этом происходит полная смена как самого типа градостроительства, так и структуры строящегося фонда.

Направленность развития на преобладание строительства малоэтажного жилья предполагает серьезный пересмотр сложившейся практики, изменение нормативной базы градостроительного проектирования и потребует кардинальной трансформации взгляда на характер сложившегося за последние десятилетия градостроительства, а соответственно, норм и правил градостроительного проектирования. Необходим переход от уплотненно-городского строительства в форме мак-симально крупных отдельных зданий на

участках, находящихся внутри кварталов, микрорайонов, жилых районов, застроенных многоэтажными жилыми домами и объектами социального назначения, обслуживаемых единой инженерно-коммунальной инфраструктурой, к новым формам застройки на примыкающих к городам и поселениям землях. Это потребует столь же радикального пересмотра норм и правил градостроительного проектирования.

Основной тип жилища – односемейный жилой дом-усадебный (индивидуальный жилой дом) на собственном участке размером до 15-20 соток, а в городской застройке – блок-квартирные дома (таун-хаузы) с прилегающими малыми участками. Основной тип нового структурного образования жилой застройки – кварталы малоэтажных жилых домов, односемейных, блокированных, квартирного типа, а также ландшафтно-усадебные и поместные комплексы застройки – сады, поместья, поселки, располагаемые вдоль линий железных дорог и других коммуникаций. В России резервы территорий для усадебного строительства весьма велики в благоприятных природно-климатических зонах. Так предложенная в 90-х гг. и закрепленная в Генеральной схеме расселения на территории РФ группа основных систем расселения страны – Среднерусская, Южносибирская и Тихоокеанская – базировалась именно на принципах усадебного расселения вдоль линий железных дорог, используя в качестве точек роста малые города и пригородные зоны более крупных поселений.

Необходимые для осуществления массового поместно-усадебного индивидуального жилищного строительства земли в количестве около 2-3 млн га составят незначительную часть земельного фонда России. Кроме того, этот шаг позволит провести капитализацию большой новой доли земельного фонда и увеличить стоимостное выражение национального богатства.

Градостроительное проектирование через инструменты градостроительного нормирования и установление рациональных градостроительных параметров застройки определяет возможные характеристики объектов недвижимости, закрепляемые в правовых актах муниципальных образований – правилах землепользования и застройки. Градостроительные нормативы, задающие структурные характеристики генеральных планов, проектов планировки, правил застройки, дадут профессионально обоснованные параметры инвестиционно-строительной деятельности и выбора объектов строительства – зоны



индивидуальных жилых домов до 3-х этажей и участками 10-40 соток в зависимости от типа градостроительной ситуации, определяемой генеральными планами; зоны строительства блокированных и многоквартирных домов; зоны строительства многоэтажных домов.

Интенсивность использования территории непосредственно связана с типом застройки – многоэтажной, малоэтажной (жилой, производственной, иного вида использования), реконструируемой и т. п. В свою очередь средовые характеристики непосредственно связаны с проводимой градостроительной политикой, которая, в свою очередь, во многом характеризуется через показатели градостроительных нормативов. Градостроительная политика и политика технического регулирования в градостроительстве, т. е. политика совершенствования федеральных нормативов градостроительного проектирования, требуют соподчинения и соответствия.

Так уровень автомобилизации более 400 а/м на одну тысячу жителей (Калининград, Владивосток, Москва) и более 300 а/м на одну тысячу жителей (Санкт-Петербург, Краснодар, Сочи) при продолжении практики многоэтажного строительства дол-

жен повлиять на планировочную организацию жилых территорий, когда двухсекционный жилой дом, имеющий 12 этажей, 100 квартир и 800 кв. м площади застройки, должен только под автостоянку иметь около 3000 кв. м территории. В свою очередь многоуровневые гаражи приводят фактически к значительному возрастанию удельной площади жилого дома, приходящейся на одного человека и, соответственно, к дальнейшему росту стоимости одного кв. м собственно жилья. Напротив, переход на индивидуальное жилищное строительство с размещением многих элементов территории жилой зоны непосредственно на участках домовладельцев (автостоянки, зеленые насаждения, хозяйственные площадки и др.), в том числе при блок-квартирном строительстве с малыми участками, приводит не только к качественному улучшению условий проживания населения, но и к выходу на достаточно высокие показатели интенсивности использования территорий застройки.

Определение рациональной структуры строительства при необходимости перехода к процессу массового конвейерного ввода в действие жилого фонда преимущественно на новых территориях ставит эту задачу перед разработчиками генеральных планов, поскольку развитие коммунальных систем инфраструктуры и их тип зависят от территориального распределения различных видов застройки, ее плотности, степени включенности в городские сети обслуживания. Опережающее развитие инженерной и транспортной инфраструктуры является государственной задачей и наиболее эффективным способом вовлечения частных инвестиций в градостроительство и жилищное строительство. В основе нормативно-правовой базы российского градостроительства находится Градостроительный кодекс РФ (от 29 декабря 2004 № 190-ФЗ), который трансформировал системы терминологии, содержательного наполнения и правового статуса градостроительной деятельности. Недостаточная состыкованность положений закона «О техническом регулировании» и Градостроительного кодекса РФ, а также отставание в разработке технических регламентов, действующих в градостроительстве, привели в настоящее время к многочисленным проблемам и затруднениям в практике градостроительного проектирования, тем более, это понятие сегодня приобретает известную неопределенность.

Выше были рассмотрены вопросы региональных и местных нормативов градостроительного проектирования, однако

отмечалось, что в подавляющем большинстве таких документов рассматривались нормативы планировки территорий и в какой-то степени – застройки, т. е. имели место различного рода модификации СНиПа (ныне – СП) по планировке и застройке населенных мест. Исключением из этого ряда явился проект нормативов градостроительного проектирования города Москвы, где термин «градостроительное проектирование» использован в качестве общего обозначения всех видов проектирования, рассматриваемых данным документом. Этот документ структурирован в последовательности, начинающейся от нормативов построения транспортно-коммуникационной структуры, инженерной инфраструктуры – к планировочным элементам, начиная с самых крупных и проходя масштабную шкалу вплоть до отдельных кварталов, микрорайонов и жилых групп.

За словом «градостроительство» во многих случаях все еще сохраняется семантическая привязка к тому виду деятельности по проектированию планировочной организации территорий, который ныне, согласно Градостроительному кодексу РФ, закреплен за словосочетанием «территориальное планирование». Поскольку последнее относится к подготовке документов территориального планирования, а деятельность проектирования по размещению объектов, инфраструктуры, рассмотренных пространственных проекций социально-экономического развития является более емким по перечню оперируемых предметов, то в практике все более широкое использование получает термин «пространственное планирование», имеющий общепризнанное международное применение.

Поэтому важно определить терминологию, которая будет использована, она может не соответствовать Градостроительному кодексу РФ, т. к. прежние СНиПы включают слово «застройка», а термин «градостроительство» приобретает значительно более широкий диапазон соответствия. Возможно термин «пространственное планирование» будет адекватно отвечать нормированию элементов планировки территорий и комплексной планировочной организации социальной, транспортной, инженерной инфраструктуры на территориях.

К вопросу о терминологических особенностях проектирования планировки территорий следует возвращаться по мере анализа документов, в установочном поле которых будет осуществляться деятельность территориального (пространственного) проектирования и планирования. ■

ПОИСК ПРАВИЛЬНОЙ ТЕРМИНОЛОГИИ

За словом «градостроительство» все еще сохраняется семантическая привязка к деятельности по проектированию планировочной организации территорий, которая ныне, согласно Градостроительному кодексу РФ, закреплена за словосочетанием «территориальное планирование». Но поскольку последнее относится к подготовке документов территориального планирования, а деятельность проектирования по размещению объектов, инфраструктуры и пространственных проекций социально-экономического развития является более обширной по перечню оперируемых предметов, то в практике все более широкое использование получает термин «пространственное планирование», имеющий общепризнанное международное применение.

Прошлое, настоящее и будущее территориального планирования

А.Н. БЕРЕГОВСКИХ (ИТП «Град», Омск)



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

Территориальное планирование достаточно прочно укрепилось в умах чиновников всех уровней, в отчетных и программных документах профильных департаментов и управлений как обязательный документ, без которого жить и развиваться региону или муниципальному образованию будет проблематично.

До одного договорились точно – схемы территориального планирования и генеральные планы нужны. В большинстве крупных и наиболее развитых регионов и городов документы территориального планирования приняты. Отдельные города за время действия современного Градостроительного кодекса РФ уже не раз внесли изменения в стратегические документы территориального планирования. Где-то генеральные планы проходят завершающую стадию согласования и утверждения, и только в самых-самых «недалеких» и «малоэффективных» муниципальных образованиях разработка генеральных планов так и не начата. Почему?

Конечно, не потому, что нет денег. Денег нет ни у кого, и их не хватает всем. Кому может прийти в голову мысль не пустить ребенка в школу, чтобы не тратиться на учебники? Ответ известен.

Эволюция процесса выглядит примерно так. Сначала сказали, что генеральный план должен быть. Потом долго спорили, каким он должен быть. Спустя шесть лет действия Градостроительного кодекса Минрегионом России утверждены методические рекомендации по разработке генеральных планов городских округов и поселений. В марте текущего года приняты поправки в Градостроительный кодекс РФ, существенным образом меняющие содержательную часть всех документов территориального планирования. Установлен срок (1 сентября 2011 г.) для введения в действие федеральной государственной ин-

формационной системы территориального планирования (ФГИС ТП), посредством которой все уполномоченные органы федеральной и региональной власти, а также органы местного самоуправления должны открыть доступ для всех заинтересованных лиц к принятым и подготовленным к утверждению документам территориального планирования.

Уникальная по грандиозности замысла информационно-аналитическая система должна обеспечить исходными данными

ИНФОРМАЦИОННО-АНАЛИТИЧЕСКАЯ СИСТЕМА

Уникальная по грандиозности замысла информационно-аналитическая система должна обеспечить исходными данными органы государственной власти и местного самоуправления по всем принятым градостроительным решениям на всех уровнях власти для поддержки будущих решений. Она призвана устранить многочисленные практически непреодолимые на современном этапе административные барьеры при согласовании документов территориального планирования. И, наконец, система должна реализовать единственно возможный (на авторский взгляд) механизм, обеспечивающий социальную справедливость принятия и исполнения градостроительных решений за счет их публичности и автоматического повышения активности гражданского общества как самого действенного инструмента контроля, надзора и борьбы с коррупцией.



органы государственной власти и местного самоуправления по всем принятым градостроительным решениям на всех уровнях власти для поддержки будущих решений. Она призвана устранить многочисленные практически непреодолимые на современном этапе административные барьеры при согласовании документов территориального планирования. И, наконец, система должна реализовать единственно возможный (на авторский взгляд) механизм, обеспечивающий социальную справедливость принятия и исполнения градостроительных решений за счет их публичности и автоматического повышения активности гражданского общества как самого действенного инструмента контроля, надзора и борьбы с коррупцией. В то же время Градостроительный кодекс РФ разрешил тем, кто заключил контракты до принятия поправок, и тем, кто уже утвердил генеральные планы, не приводить свои документы в соответствие с новыми нормами закона.

Что же есть сегодня в городах и других поселениях в области территориального планирования, и в каких частях эти документы сегодня действуют, то есть имеют юридическое значение? – А действуют генеральные планы и схемы территориального планирования муниципальных районов в частях, непротиворечащих соответствующим схемам более высокого уровня.

Мы постепенно привыкаем к тому, что генеральные планы не столько в настоящее время определяют будущее развитие городов в головах мэров, главных архитекторов и других уполномоченных чиновников, которые «вприглядку» к нему многие годы принимали важные градостроительные решения, опираясь в дополнение и на другие материалы по обоснованию таких решений, сколько являются оружием (как «щитом», так и «мечом») любого лица, заинтересованного в развитии (или наоборот) территории и недвижимости. Все чаще муниципальные органы власти получают заявки от юридических и физических лиц с просьбами или требованиями внести изменения в генеральный план в части изменения функционального зонирования в целях приведения этого зонирования в соответствие с фактическим использованием, принадлежащего этому лицу, земельного участка. Хорошо, если этот участок занят крупным производственным комплексом или сельскохозяйственным угодьем, и тогда интерес заявителя обоснован как интерес, имеющий право быть зафиксированным, изученным и получить ответ. Но в большинстве случаев внесения изменений в генеральный план требуют владельцы частных индивидуальных домов или небольших объектов бизнеса, волею судьбы оказавшихся в зоне так называемого градостроительного преобразования.

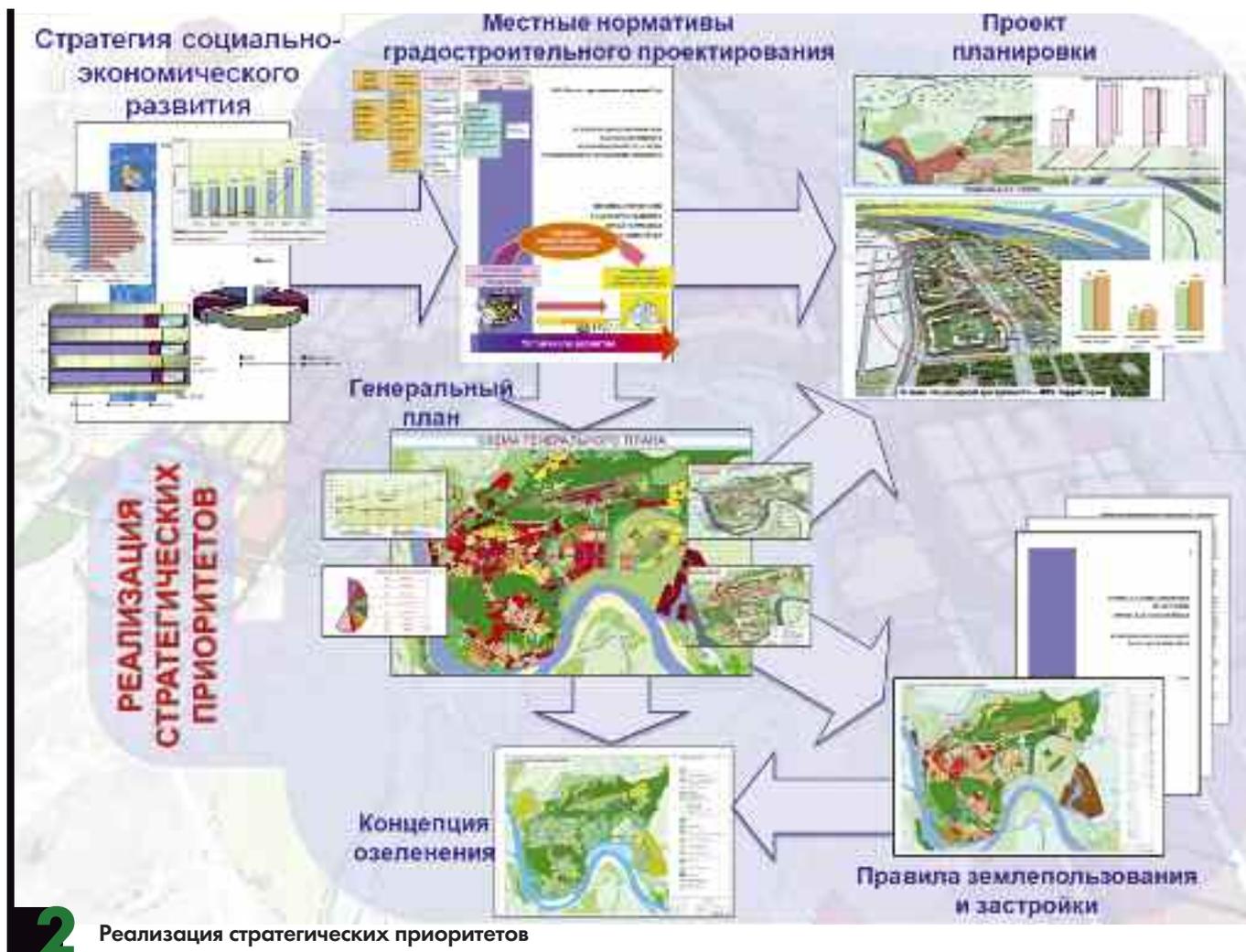
Как решаются и как должны решаться такие вопросы? Как найти компромисс интересов общества и человека? Известно, что большинство «градостроительных ошибок» в России совершено в последние 20 лет – в последнее десятилетие XX в. и первое десятилетие XXI в. Возможно, гармония чисел подскажет нам выход, и мы все-таки научимся цивилизованно разрешать градостроительные и земельно-имущественные правоотношения.

НАША ЗАДАЧА

Не теряем ли мы в слепой погоне за «электронным обществом» и модной «модернизацией» существенные вещи? Идеология и смыслы не в компьютере или на бумаге, а прежде всего, в головах людей, ответственных за развитие территорий, представление о содержательной, смысловой части генеральных планов, которую нельзя потерять ни при каких обстоятельствах, даже если будет установлена норма о согласовании генеральных планов в электронном виде с закрытыми глазами.



Процедура согласования документов территориального планирования ОМСУ через информационную систему территориального планирования с использованием сайта уполномоченного федерального органа



2 Реализация стратегических приоритетов

Итак, каким способом разрабатывать генеральный план, какова его содержательная часть, общество уже почти знает. Генеральный план – стратегический документ, определяющий планировочную структуру города, его транспортный каркас, функциональное зонирование и места размещения социально значимых объектов. Кроме того, всем точно известно, что генплан, нарисованный на бумаге, – это все равно, что запись «на коленках» или на промокашке. Генеральный план должен быть электронным, более того – векторным! Главное ли это?

Не теряем ли мы в слепой погоне за «электронным обществом» и модной «модернизацией» сущностные вещи? Идеология и смыслы не в компьютере или на бумаге, а прежде всего, в голове. Наша задача удерживать в головах людей, ответственных за развитие территорий, представление о содержательной, смысловой части генеральных планов, которую нельзя потерять ни при каких обстоятельствах, даже если будет установлена норма о согласовании генеральных планов в электронном виде с закрытыми глазами.

Кстати мысль о необходимости своеобразной модернизации голов озвучил не так давно, обращаясь к губернатору Павлу Ипатову, Премьер-министр Владимир Путин при рассмотрении вопиющей ситуации со строительством перинатального центра в Саратовской области, где при сорванном графике в здании еще не были смонтированы инженерные системы, а местные власти уже каким-то образом получили разрешение на ввод объекта в эксплуатацию. «Я чувствую, что кому-то надо голову пересадить, потому что с нормальной головой невозможно выдать разрешение без инженерных коммуникаций», – сказал Премьер¹.

С этой позиции и попробуем отделить главное от второстепенного в современном документе территориального планирования. Например, в генеральном плане. Важнейшими моментами, которые нужно оценить и понять и от состояния которых будут зависеть процессы управления будущим развитием, являются:

1) План современного правового использования и фактического состояния территории, на котором отображаются все гра-

ницы земельных участков и их функциональная принадлежность. Прежде чем принимать решение по изменению современной ситуации нужно очень серьезно подумать, семь раз посчитать, во что выльется такое изменение, кого спасет, а кому нанесет ущерб.

Кто должен создавать такой план? Раньше в социалистическом прошлом такой план назывался опорным, и чертил его архитектор, применяя способ натурного обследования, или «что вижу – то пою». Теперь, по большому счету, никого не интересует, что есть на самом деле, главное, что зафиксировано в документе. Даже если на месте – пустырь, а в документе – дом, значит, это дом, а не пустырь. Если в документе лес, а в жизни – помойка, значит это лес, и трогать его, например для жилищного строительства, нельзя!

Вспоминается пример Нижегородской области, где после недавних лесных пожаров многие населенные пункты исчезли с лица земли. Планировочное решение таких деревень стандартное – длинная улица вдоль дороги с узенькими уходящими в поля и леса земельными участками. Обес-

¹ Владимир Путин предложил пересадить голову саратовскому губернатору // ИА REGNUM. – Режим доступа: www.regnum.ru/news/1439149.html



печить объектами социальной сферы та- кой некомпактный населенный пункт очень трудно, но изменить (улучшить) уже несуществующую планировку местные и даже региональные градостроительные власти не смогли, т. к. изменение дей- ствующих правоотношений на опусто- шенные, но имеющие координатное опи- сание, земельные участки, оказалось более сложной задачей, чем восстановление утраченной недвижимости по принципу «как было». Восстановление сгоревших де- ревень осуществлено не на основе грамот- но разработанных генеральных планов, а на основе данных государственного када- стра недвижимости. Как относится к таким фактам?

Значит, такой план современного использо- вания в настоящее время должен изготовли-

рии, определялась примерно и приблизитель- но. Это могла быть 25-километровая приго- родная зона или 50-километровая, где-то так... Сегодня границы муниципальных образо- ваний устанавливаются законом субъекта РФ, границы населенных пунктов – гене- ральным планом поселения с учетом уре- гулирования территориальных споров в части отношения земель к различным ка- тегориям. Всем известно, что изменить ка- тегорию земель (например «земли лесно- го фонда» на «земли населенных пунктов») почти невозможно. Если раньше в гене- ральном плане могли даваться предложе- ния по изменению городской черты, то те- перь граница муниципального образования – святая святых, и для того, чтобы внести изменения в административ- но-территориальное деление, нужно прой- ти не один референдум. И место генераль- ных планов в решении таких вопросов – далеко не первое.

Линейные объекты инженерной и транс- портной инфраструктуры – все стоят на балансе, все имеют собственника и пас- портизированы. Или должно быть так! Опять всемогущий и всеобъемлющий ка- дастр недвижимости. Ничтожны те дан- ные, которые будут обведены или вектори- зованы на топографической съемке неопределенной давности. И вообще, те- перь модно использовать данные дистан- ционного зондирования, или, как говорят, результатов космической деятельности. И это хорошо, в большинстве случаев – бо- лее наглядно, более точно, а главное – де- шево и быстро.

2) Следующий блок вопросов, обязатель- ных при территориальном планировании, – установление градостроительных огра- ничений развития территорий. Раньше градостроительный проектировщик рисо- вал водоохранные зоны, любовно окраши- вая их в голубовато-прозрачные тона, ма- нипулируя их размером в зависимости от планируемых решений по инженерной подготовке территорий. Санитарно-за- щитные зоны имели цвет «затянутого не- ба» и покрывались тонкой косой штрихов- кой в границах, определенных проектом этих зон в зависимости от планировочных приемов и способов благоустройства. Дру- гие зоны с так называемыми на языке со- временного законодательства «особыми условиями использования территорий» устанавливались проектировщиком с це- лью выявления наиболее благоприятных территорий для строительства (в том чис- ле с точки зрения минимальных затрат) и разработки мероприятий, обеспечиваю- щих создание благоприятной среды.

До недавнего времени (до 20 марта 2011 г.) зоны градостроительных ограничений в обязательном порядке отображались на

утверждаемых картах в составе докумен- тов территориального планирования. В настоящее время такие зоны учитываются только в материалах по обоснованию при- нимаемых градостроительных решений. Более того, эти зоны уже не проектируют- ся в составе градостроительного докумен- та. Они должны предоставляться в каче- стве исходных данных органом государственной власти или местного са- моуправления, уполномоченным на утвер- ждение такой зоны. Утвердивший зону ор- ган должен (правда, не установлена ответственность за нарушение этой нор- мы) предоставить соответствующие сведе- ния в ГКН по определенным правилам. На- званные сведения орган, уполномоченный на ведение ГКН, должен использовать при регистрации прав на недвижимость, вклю- чая в правовой документ наряду с установ- ленными видами разрешенного использо- вания и ограничения этих прав.

Опять проектировщику нечего делать. Не его работа устанавливать зоны градо- строительных ограничений. По-хорошему такие ограничения нужно получать по за- просу из кадастра в виде кадастровой кар- ты территории муниципального образова- ния или конкретного населенного пункта, подготовленной на актуальной цифровой картографической основе. Такая карта, по сути, представляет собой план современ- ного использования и градостроительных ограничений территории.

3) На основе официальных правовых данных об использовании и ограничениях с учетом материалов инженерных изыска- ний, состав которых по-прежнему не опре- делен, проектировщик по-прежнему воль- но, в соответствии со своими профессиональными знаниями (требова- ния к которым заказчику в условиях дей- ствующего порядка размещения госу- дарственного или муниципального заказа, установленного Законом №94-ФЗ, предъ- явить очень сложно), выполняет работы по комплексной градостроительной оцен- ке территории и обоснованию решений территориального планирования.

4) И, наконец-то, если говорить о гене- ральном плане – результатом градострои- тельного проектирования являются карты: границ населенных пунктов; функцио- нального зонирования; размещения объ- ектов федерального, регионального и местного значения.

Границы населенных пунктов должны устанавливаться с учетом действующих границ земель различных категорий, су- ществующей и планируемой застройки. Сведения об установленных генеральным планом границах в течение 10-ти дней после утверждения генерального плана ор- ганы местного самоуправления должны

ЦЕННЫЙ ОПЫТ

Прошлое территориального планирования уводит нас не в глубину истории человечества, мы рассматриваем его с момента законодательного закрепления термина (2004 г.), но даже за корот- кий срок оно научило нас многому, создало предпосыл- ки к разработке обоснован- ных подходов. По крайней мере, теперь мы знаем, как не нужно делать, что может не только не помочь, но и на- вредить будущему развитию. Более того, мы знаем – как надо! Но знаем каждый на своем уровне стратегирова- ния и планирования. Оста- лось согласовать общие прин- ципы, установить единые требования и запустить меха- низмы.

ваться на основе правового источника, т. е. на основе сведений государственного кадастра недвижимости (ГКН). Нужно подумать, как с минимальными затратами обеспечить раз- работчика генерального плана такими правовыми знаниями. В этом вопросе у нас тоже «еще не все разрешено, еще не все дорешено».

Важную роль в плане современного использо- вания имеют административно-территори- альные границы. Раньше городская черта, описанная словесно, рисовалась проектиров- щиком как будто со слов. А генеральный план разрабатывался с учетом развития пригород- ной зоны, граница которой также вольно, на основе профессиональных знаний и ком- плексной оценки рассматриваемой террито-

предоставить в виде карты-плана в территориальный орган, уполномоченный на ведение ГКН. Значит, целесообразно включать подготовку карты-плана в состав работ по генеральному плану.

Функциональным зонированием мы, градостроительные проектировщики, занимались всегда. В чем отличие современного (после Закона №41-ФЗ) зонирования от традиционного? Какие подходы справедливей, профессиональнее или эффективнее?

Можно представить «доисторический» генеральный план (раньше говорили «основной чертеж» или «проектный план») укрупненной схемой функционального зонирования, на которой показываются основные элементы планировочной структуры и транспортный каркас. Выделяется исторический центр, крупные жилые массивы и производственно-коммунальные зоны. Украшает картину зеленый цвет, который непременно должен создавать впечатление немедленного оздоровления города за счет внезапно и многократно увеличенного процента озеленения.

Можно ли сегодня так проектировать? Можно, но не нужно. Порассуждаем, какую нагрузку сегодня несет сформированная в генеральном плане функциональная зона. Функциональная зона определяет приоритетное направление развития территории

в условных границах. Виды и размеры функциональных зон должны устанавливаться исходя из потребностей города. Эти потребности должны быть формализованы в нормативах градостроительного проектирования на основе утвержденных стратегий и программ социально-экономического развития города. Алгоритм достаточно логичен и понятен. Но кто может привести пример, где было бы все так верно и просто?

Вопрос точности установления функциональной зоны назревает с каждым днем и, вероятно, должен быть разрешен. Мы же попробуем дать рекомендации, исполнение которых внесет ясность в управленческую деятельность без нарушений действующего законодательства.

Сама по себе, функциональная зона, не влечет за собой правовых последствий по использованию конкретной недвижимости, но нарушение генерального плана в правилах землепользования и застройки недопустимо. Следовательно, по отношению к территориям с сохраняемой застройкой в ПЗЗ границы территориальных зон должны тщательно выверяться с учетом границ земельных участков, учтенных в кадастре. А вот по отношению к территориям, подлежащим градостроительному преобразованию в соответствии с генеральным планом, все правовые механизмы управления развитием таких территорий должны обеспечиваться на основании более детальных проработок на уровне документации по планировке территорий.

Размещение объектов федерального, регионального и местного значения также должно осуществляться в составе генерального плана согласно требованиям Закона №41-ФЗ достаточно просто и ясно. Все объекты федерального значения, установленные в федеральных схемах с точностью до населенного пункта, должны быть размещены в генеральном плане с точностью до функциональной зоны. Аналогичное решение по объектам регионального значения. Кроме того, виды объектов федерального значения должны быть установлены Постановлением Правительства РФ. Виды региональных объектов соответственно устанавливаются законами регионов. Также региональная власть должна утвердить перечни видов объектов местного значения, размещение которых должно быть предусмотрено в генеральных планах и схемах территориального планирования муниципальных районов.

Федеральные схемы не приняты. Региональные приняты в основном до вступления в силу Закона №41-ФЗ, а те, что согласовываются в настоящее время, также выполнены по-старому. Лишь отдельные

регионы делают попытки привести свои документы в соответствие с новейшим законодательством, а также гармонизировать решения региональных и муниципальных документов на уровнях социально-экономического, территориального и бюджетного планирования (ИТП «Град» выполняет такую комплексную работу по Тюменской области, этим опытом мы поделимся с читателями в ближайшее время).

Прошлое территориального планирования уводит нас не в глубину истории человечества, мы рассматриваем его с момента законодательного закрепления термина (2004 г.), но даже за короткий срок оно научило нас многому, создало предпосылки к разработке обоснованных подходов. По крайней мере, теперь мы знаем, как не нужно делать, что может не только не помочь, но и навредить будущему развитию. Более того, мы знаем – как надо! Но знаем каждый на своем уровне стратегирования и планирования. Осталось согласовать общие принципы, установить единые требования и запустить механизмы.

Будущее территориального планирования в России представляется как комплексная система управления градостроительным развитием территории страны, включающая в себя механизмы электронного моделирования вариантов планировочных решений в зависимости от социально-экономических изменений, обеспечивающие знаниями, как правовыми, так справочными и аналитическими на всех уровнях принимаемых решений, во всех сферах государственного и муниципального управления.

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

Такая система должна обеспечивать всех заинтересованных лиц актуальной и достоверной информацией о современном состоянии, о правовых ограничениях, о принятых решениях.

Такая система должна обеспечить автоматизированным способом проверку всех возможных предложений в сферах развития и преобразования территорий на непротиворечивость, законность и эффективность, таким образом гарантируя согласование предложений на всех уровнях власти.

Такая система должна обеспечить публичность всех принимаемых решений, тем самым повысить значение общественного контроля, поднять статус гражданского общества и сделать всех нас ближе к «идеальным городам». ■

БУДУЩЕЕ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

Будущее территориального планирования в России представляется как комплексная система управления градостроительным развитием территории страны, включающая в себя механизмы электронного моделирования вариантов планировочных решений в зависимости от социально-экономических изменений, обеспечивающие знаниями, как правовыми, так справочными и аналитическими на всех уровнях принимаемых решений, во всех сферах государственного и муниципального управления. Такое будущее нам может обеспечить развитие создаваемой в настоящее время федеральной государственной информационной системы территориального планирования (ФГИС ТП) до трехуровневой информационно-аналитической системы управления развитием территории РФ.



«Будущее за автоматизированными системами, построенными с применением геоинформационных технологий»

Д.В. СТЕПАНОВ (Министерство регионального развития РФ, Москва)

Так считает Дмитрий Владимирович Степанов, который рассказал нам о задачах, трудностях и планах на будущее Минрегиона России в отношении Федеральной государственной информационной системы территориального планирования.

Дмитрий Владимирович, каких целей планирует добиться Минрегион России, создавая федеральную государственную информационную систему территориального планирования? Расскажите коротко нашим читателям об основном назначении ФГИС ТП, о задачах, которые с помощью системы предполагается решить на федеральном уровне.

– Система уникальна тем, что благодаря реализуемой масштабности (охват данных по всей территории Российской Федерации, а в перспективе, возможно, и по соседним странам и акваториям), а также комплексности представленной информации, она переходит из категории узкопрофессиональной, ориентированной на решение ряда конкретных задач территориального планирования – предоставления информации, необходимой для подготовки документов территориального планирования и организации согласования их проектов – к способствующей решению более глобальных задач планирования пространственного развития Российской Федерации, включая стратегическое планирование, оценку эффективности, комплексности развития и т. п.

Причем, свой круг задач может быть решен на любом уровне руководства – от муниципального образования до федеральных округов и федеральных органов исполнительной власти.

Поэтому и цели, обозначенные для формируемой системы, не ограничились предметной областью, указанной в названии, а распространились значительно шире:

- ускорение и облегчение процессов подготовки и согласования документов территориального планирования;
- сокращение расходов средств соответствующих бюджетов на разработку документов территориального планирования;

- обеспечение информационной поддержки принятия органами государственной власти и местного самоуправления решений в сфере градостроительной деятельности;

- обеспечение публичности процессов стратегического и территориального планирования;
- возможность более активного привлечения экспертного и профессионального сообщества в процессы стратегического и территориального планирования;

- повышение ответственности и объективности процессов планирования;

- стимулирование инвестиционных процессов;

- повышение доверия общества к деятельности органов власти.

Основной задачей ФГИС ТП, позволяющей достичь указанных целей, является формирование единого информационного пространства, в котором отразятся различные документы и объекты стратегического и территориального планирования.

Первый формальный срок введения в действие норм о ФГИС ТП наступает 1-го сентября 2011 г. Как должно измениться территориальное планирование с этого момента? Не могли бы Вы объяснить представителям органов региональной власти и местного самоуправления, уполномоченным в сфере градостроительства, их ответственность по предоставлению доступа к материалам территориального планирования через ФГИС ТП, а также прокомментировать, пожалуйста, новые порядки согласования документов с использованием ФГИС ТП.

– Формулировки закона достаточно однозначны.

В соответствии с ч.3 ст.57.1 новой редакции Градостроительного кодекса органы государственной власти и местного самоуправления, осуществляющие ведение информационных ресурсов и систем, содержащих информацию, необходимую для подготовки документов территориального планирования (перечень информации определен ч. 2 той же статьи закона), обязаны обеспечить доступ к содержащейся в них информации.

Доступ к указанной информации должен предоставляться посредством ФГИС ТП через единый сайт в сети Интернет всем органам власти, юридическим и физическим лицам на



Дмитрий Владимирович Степанов закончил Военный инженерный институт им. А.Ф. Можайского в Санкт-Петербурге. С 2010 г. по настоящее время – начальник отдела информационно-аналитического обеспечения стратегического развития и территориального планирования Департамента стратегического планирования Министерства регионального развития РФ.

Область научных и практических интересов: аналитическая обработка пространственных данных

безвозмездной основе. Конечно, доступ обеспечивается с учетом законодательства Российской Федерации о государственной тайне в объеме и порядке, устанавливаемым Правительством Российской Федерации.

Как следует из формулировок закона, ФГИС ТП не предназначается для хранения дублированной информации. Именно поэтому основным способом организации взаимодействия ФГИС ТП с другими информационными системами выбрана интеграция посредством веб-сервисов.

Однако данный выбор пока имеет ряд ограничений, связанных, во-первых, с достаточно высокой стоимостью программных и технических средств, способных его обеспечить и поддерживать круглосуточно.

Во-вторых, для обеспечения стабильности соединений требуются устойчивые и достаточно мощные каналы передачи данных сети Интернет.

Наконец, системы, способные интегрироваться, не просто должны быть автоматизированы с использованием геоинформационных технологий, но и представлять данные на выходе в структуре и форме, определенных Минрегионом России.

Для того чтобы обеспечить возможность исполнения требований закона органам власти и местного самоуправления, не имеющим соответствующих систем, доступ к их информации может быть обеспечен путем загрузки данных в базу ФГИС ТП.

Такая мера является вынужденной и временной. Ответственность за актуальность, достоверность и полноту информации остается на ее поставщиках, поэтому загрузка информации реализуется сотрудниками органов власти через встроенную подсистему с обязательным указанием сопроводительных данных.

Аналогичным образом в системе реализован и порядок размещения проектов документов территориального планирования. В рамках первой очереди он ограничен только механизмом согласования документов субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления с федеральными органами исполнительной власти (при необходимости).

Технологический процесс отображен в подготовленном Минрегионом России проекте Правил ведения ФГИС ТП, которые должны быть утверждены постановлением Правительства Российской Федерации в ближайшее время, а также в справочном руководстве пользователя.

В случае если утверждение указанного постановления не состоится до 1 сентября, министерство планирует уведомить органы власти

субъектов, а через них – органы местного самоуправления, о порядке загрузки утвержденных документов территориального планирования и их проектов.

Нет сомнений, что создание федеральной информационной системы – это очень непростое дело, требующее больших усилий и высокой организации процесса. В чем Вам видятся главные трудности реализации такого грандиозного проекта? Если бы все зависело только от Вас, что бы Вы поправили или изменили в первую очередь?

– К сожалению, я не люблю мечтать. Привык, опираясь на обстановку, обозначать проблему, определять цели, ставить задачи и искать пути их решения. Наверное, отчасти это позволило в крайне жестких временных условиях определить состав работ, требования к первой очереди системы, сформировать задание и, наконец, успешно выполнить работы первой очереди.

Проблем очень много, они разноплановые, разномасштабные, но их необходимо решать. Сама ФГИС ТП не призвана решить большинство из них, но способствует формированию системного подхода к решению. То, что раньше представлялось частными проблемами, теперь приобретает общий характер, заставляющий искать и принимать решения более высокого уровня.

Так уже сейчас стала очевидна избыточность ограничений в области отнесения геопространственных данных к государственной тайне. Это касается не только доступности картографической основы, но и возможности отображать пространственные объекты, описанные в местных системах координат, в едином информационном пространстве ФГИС ТП. Решения нужно искать, задача была поставлена Правительством Российской Федерации одновременно с распоряжением на разработку системы, и сейчас мы активно работаем в этом направлении с Минэкономразвития России.

Говоря о трудностях, конечно, нельзя также не отметить неготовность отдельных участников информационного обмена к интеграции, непонимание целей, нежелание делиться информацией. Наверное, на развитии системы скажутся и общие проблемы территориального планирования: нехватка квалифицированных кадров, недостаток финансирования, загруженность руководства решением текущих задач и другие.

Дмитрий Владимирович, что бы Вы посоветовали руководителям региональных органов архитектуры и градостроительства, стоит ли им создавать информационные системы обеспечения градостроительной деятельности? По какому пути им идти, чтобы обеспечить единство управления территориями в России, чтобы наилучшим способом обеспечить информационное взаимодействие меж-

ду уровнями власти и ведомствами, которого так не хватает сегодня?

– Информационные системы в виде журналов и шкафов с бумажными картами, конечно, уже отжили свой век. Будущее за автоматизированными системами, построенными с применением геоинформационных технологий.

Несмотря на то, что во второй очереди ФГИС ТП планируется реализовать некий функционал встроенных информационных систем территориального планирования субъектов и муниципальных образований, всех задач они не решат. Скорей, это мера переходного периода.

Рекомендация к создаваемым системам одна: при их проектировании на выходе должна быть обеспечена возможность интеграции со ФГИС ТП через веб-сервисы. И, как я уже говорил, структура и форматы данных должны соответствовать готовящимся к утверждению Минрегионом России.

При этом, как показывает изученный нами опыт построения информационных систем в Российской Федерации (в Калужской, Калининградской, Самарской, Тюменской областях и других субъектах), оптимальным представляется построение двухуровневой системы, основанной на интеграции информационной системы органа государственной власти субъекта Российской Федерации и автоматизированных муниципальных ИСОГД. В этом случае достаточно организовать интеграцию со ФГИС ТП только системы верхнего уровня.

Каковы Ваши прогнозы? Через год страна почувствует, что ФГИС ТП есть и приносит пользу, или это более длительный процесс?

– Убеден, что польза от проекта станет ощутима уже в ближайшее время, когда в едином окне соберутся разрозненные данные, что облегчит их поиск, сэкономит время и поможет принимать решения.

При этом не сомневаюсь, что найдется немало критиков, недопонимающих обстоятельств разработки и принятых решений, осуждающих необходимость передачи данных в систему, возможность просмотра их только в отдельных окнах, низкое качество представленных изображений и т. д.

Действительная польза будет обеспечена, когда данные будут представлены в полном составе, карты будут передаваться в векторном виде, причем выполнены они будут в соответствии с утвержденными требованиями; в системе будут реализованы востребованные аналитические и функциональные возможности.

Когда мы такого достигнем в полной мере – прогнозировать сложно. По моему мнению, важно, что мы начали движение и видим цель. Ну а помощи в выборе пути мы, несомненно, попросим у заинтересованного и конструктивного профессионального сообщества. ■

ФГИС ТП

Федеральным законом РФ от 20 марта 2011 г. № 41-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части вопросов территориального планирования» предусмотрено создание федеральной государственной информационной системы территориального планирования (ФГИС ТП). Реализация поправок в значительной мере может повысить роль информационных систем во всех процессах управления развитием территорий, а не только в территориальном планировании.



Снижение административных барьеров в градостроительстве

Е.А. СЕМЕНЧЕНКО (ИТП «ГРАД», Омск)



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

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



За последнее десятилетие тематика совершенствования государственного управления разбивалась на несколько базовых блоков – административная реформа, реформа государственной службы, электронное правительство и бюджетная реформа. Практика показала, что содержательное пересечение указанных реформ по составу мероприятий, подходам и идеологии больше не позволяет их разделять на отдельные частные реформы. Поэтому Минэкономразвития РФ была разработана «Концепция снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011 - 2013 гг. и План мероприятий по реализации указанной Концепции» (далее – Концепция, План мероприятий), утвержденная Распоряжением Правительства РФ от 10 июня 2011 № 1021-р (далее – Распоряжение Правительства РФ № 1021-р).

Одной из главных задач Концепции, по словам директора департамента государственного регулирования в экономике Минэкономразвития РФ Саввы Шипова, является развитие механизмов обратной связи с бизнесом и гражданами¹.

Цели и задачи Концепции

Целями Концепции являются снижение административных барьеров и повышение качества и доступности государственных и муниципальных услуг. При кажущейся простоте формулировки, ни один из существующих федеральных правовых актов, включая Концепцию, не дает развернутого ответа на вопрос, что представляет собой административный барьер, и не содержит их классификации.

Современный толковый словарь русского языка под редакцией Т.Ф. Ефремовой (2006) определяет барьер как

что-либо, служащее преградой, препятствием для осуществления чего-либо. Прилагательное «административный» определяется как свойственный администрации, характерный для нее. Согласно словарю, администрация – система органов исполнительной и распорядительной власти, осуществляющих функции управления в государстве; должностные лица, стоящие во главе управления чем-либо. Таким образом, административный барьер представляет собой препятствие в какой-либо форме (прямой или косвенной), создаваемое должностными лицами органов государственной власти (далее – ОГВ) и органов местного самоуправления (далее – ОМСУ).

С учетом вышеизложенного предлагается следующее определение понятия «административный барьер» – это действия (бездействие) должностных лиц ОГВ и ОМСУ, выражающиеся в принятии нормативных и (или) индивидуальных правовых актов, препятствующих реализации физическими и юридическими лицами их прав и свобод и (или) налагающих на физических и юридических лиц обязанности, не предусмотренные законодательством; неисполнение обязанностей по принятию нормативных и (или) индивидуальных правовых актов, установленных законодательством, злоупотребление и превышение своих полномочий при осуществлении служебной деятельности.

Снижение административных барьеров предполагает не только устранение возможных препятствий при осуществлении предпринимательской деятельности, например, при выходе на рынок или организации выпуска какой-либо продукции, но и ряд преобразований внутреннего характера, связанных с оптимизацией механизмов реализации полномочий ОГВ и ОМСУ, эффективной организации их внешней и внутренней управленческой деятельности.

¹ Васильева Ю. Очередь не занимать. Реформа Новая Концепция госуправления на 2011-2013 годы / Ю. Васильева // Российская Бизнес-газета. – 2011. – № 800 (18). – Режим доступа: <http://www.rg.ru/2011/05/31/konceptcia.html>

Оптимизация механизмов осуществления функций ОГВ и ОМСУ

Ряд мероприятий по оптимизации механизмов осуществления функций ОГВ и ОМСУ направлен на реализацию положений Федерального закона от 27 июля 2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (далее – ФЗ № 210-ФЗ):

– перевод процедур предоставления государственных и муниципальных услуг в электронный вид подразумевает возможность получения информации об услугах посредством сети Интернет, подачу документов заявителем в электронном виде, их обработку в системах электронного делопроизводства и направление результата услуги в форме электронного документа;

– организация предоставления государственных и муниципальных услуг по принципу «одного окна» в многофункциональных центрах предусматривает разработку единых стандартов качества предоставления государственных и муниципальных услуг в многофункциональных центрах на всей территории РФ, утверждение программ по оптимизации и повышению качества предоставления государственных и муниципальных услуг, создание многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг;

– развитие межведомственного взаимодействия, в том числе с использованием правовых инструментов посредством обязательного включения в административный регламент административных процедур, связанных с межведомственным взаимодействием, в целях обеспечения принципа «одного окна»;

– оптимизация предоставления федеральными органами исполнительной власти (далее – ФОИВ), органами ис-

полнительной власти субъектов РФ (далее – ОИВ СРФ) и ОМСУ платных услуг предусматривает мероприятия по упорядочению взимания платы с заявителей при предоставлении государственных и муниципальных услуг с внесением соответствующих изменений в нормативные правовые акты (отмена платы или ее перевод в государственную пошлину);

– оптимизация оказания услуг, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления государственных услуг, предусматривает формирование перечней услуг, необходимых и обязательных для предоставления государственных и муниципальных услуг, на основе изложенных в Концепции принципов.

Часть из них уже получила развитие в правовых актах. Согласно Федеральному закону «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – ФЗ № 169-ФЗ) в стандарт предоставления государственной или муниципальной услуги должны обязательно включаться сведения об обязательности предоставления конкретных документов с разделением на документы, предоставляемые заявителем (обязательно или по желанию) и получаемые в порядке межведомственного взаимодействия. Концепция указывает, что в п. 3 ст. 6 ФЗ № 210-ФЗ предусмотрены положения, вступающие в силу с 1 июля 2011 г. (ФЗ № 169-ФЗ перенес данный срок на 1 июля 2012 г.) и обязывающие органы, предоставляющие государственные и муниципальные услуги, представлять в

иные ОГВ, ОМСУ и организации документы и информацию, необходимые для предоставления государственных и муниципальных услуг, а также получать от иных ОГВ, ОМСУ и организаций такие документы и информацию.

В целях реализации указанных положений ОГВ и ОМСУ необходимо обеспечить при предоставлении государственных и муниципальных услуг получение необходимых сведений из органов власти, в том числе в электронной форме, одновременно исключив требование предоставлять такие сведения заявителями.

Распоряжением Правительства РФ от 15 апреля 2011 г. № 654-р «О базовых государственных информационных ресурсах» утвержден перечень базовых государственных информационных ресурсов, используемых при предоставлении государственных или муниципальных услуг (функций). На упол-

номоченные органы с 1 июля 2011 г. возложена обязанность, предоставлять по запросам сведения о лицах и (или) об объектах и идентификаторы в электронном виде.

ОГВ СРФ и ОМСУ, предоставляющим (исполняющим) государственные или муниципальные услуги (функции), а также организациям, в которых размещается государственное или муниципальное задание (заказ) на предоставление таких услуг (функций), рекомендовано с 1 июля 2011 г. осуществлять в электронном виде получение и использование сведений о лицах и (или) об объектах и идентификаторах, в том числе при создании и ведении государственных или муниципальных информационных систем и информационных ресурсов, не осуществлять самостоятельный сбор и хранение сведений о лицах и (или) об объектах, содержащихся в соответствующем базовом ресурсе, в отношении которого они не являются уполномоченным органом.

Деятельность ОГВ и ОМСУ по реализации положений Концепции и Плана мероприятий

В соответствии с п. 2 Распоряжения № 1021-р на ФОИВ возложена обязанность по обеспечению выполнения мероприятий Концепции и Плана мероприятий.

ОИВ СРФ и ОМСУ, согласно п. 3 Распоряжения № 1021-р, рекомендовано при осуществлении своей деятельности руководствоваться положениями Концепции и Плана мероприятий. Тем не менее, в Плана мероприятий указываются конкретные сроки исполнения всех мероприятий. Таким образом, уполномоченные ФОИВ должны обеспечивать выполнение мероприятий Концепции и Плана мероприятий ОИВ СРФ и ОМСУ.

Например, согласно п. 57 Плана мероприятий Минэкономразвития РФ обязано осуществлять ежегодный мониторинг реализации СРФ мероприятий программ, направленных на снижение административных барьеров, оптимизацию и повышение качества предоставления государственных и муниципальных услуг, в том числе на базе многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг, на 2011-2013 гг., а также других мероприятий Концепции. Результаты мониторинга представляются в форме доклада в Правитель-

ПОНЯТИЕ «АДМИНИСТРАТИВНЫЙ БАРЬЕР»

Ни один из существующих федеральных правовых актов, включая «Концепцию снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011-2013 гг.», не дает развернутого ответа на вопрос, что представляет собой административный барьер, и не содержит их классификации.



ство РФ по итогам I квартала 2012 и 2013 гг.

Соответственно, на СРФ п. 54 Плана мероприятий возложена обязанность по принятию программ, направленных на снижение административных барьеров, оптимизацию и повышение качества предоставления государственных и муниципальных услуг, в том числе на базе многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг, на 2011-2013 гг., с учетом сроков мониторинга срок реализации – IV квартал 2011 г.

Не следует забывать о необходимости системного толкования правовых норм и о сроках мероприятий по оптимизации механизмов предоставления государственных и муниципальных услуг, установленных иными правовыми актами.

Среди важнейших следует указать:

- ФЗ № 210-ФЗ;
- ФЗ № 169-ФЗ;
- Распоряжение Правительства РФ от 17 марта 2011 г. № 442-р «Об утверждении перечня документов (сведений), обмен которыми между органами и организациями при оказании государственных услуг и исполнении государственных функций осуществляется в электронном виде»;
- Распоряжение Правительства РФ от 17 декабря 2009 г. № 1993-р «Об утверждении сводного перечня первоочередных государственных и муниципальных услуг, предоставляемых в электронном виде».

С учетом положений вышеуказанных актов переход к межведомственному взаимодействию при предоставлении государственных и муниципальных услуг в электронном виде должен быть осуществлен до 1 июля 2012 г., переход к предоставлению первоочередных услуг в электронном виде в зависимости от вида услуги и присвоенного ключевого этапа: до 1 января 2013 г. и до 1 января 2014 г.

Утвержденные административные регламенты должны быть приведены в соответствие с положениями ФЗ № 210-ФЗ не позднее 1 июля 2012 г. Прочие административные регламенты должны быть разработаны и приняты, а информация о них должна быть включена в соответствующие реестры государственных услуг и реестры муниципальных услуг до 30 июля 2012 г. Таким образом, к мероприятиям по разработке и утверждению правовых актов, направленных на оптимизацию и повышение качества предоставления государственных и муниципальных

услуг, следует переходить уже сейчас, поскольку непротворечивая и полная система правовых актов является необходимым ее условием. Необходимым, но далеко не единственным.

Инструменты реализации положений Концепции и Плана мероприятий

Для того чтобы эффективно реализовать положения, закрепленные в административных регламентах и иных правовых актах, требуется привлечь организационные, в том числе кадровые, информационные, технические, финансовые ресурсы.

Относительно короткий срок реализации положений Концепции создает потребность в инструменте, позволяющем эффективно использовать каждый из них.

Данный инструмент должен обеспечивать достижение показателей реализации Концепции, среди них к 2014 г.:

- снижение среднего числа обращений граждан для получения одной государственной (муниципальной) услуги в ОГВ (ОМСУ) до одного;
- снижение среднего числа обращений представителей бизнеса для получения одной государственной (муниципальной) услуги в ОГВ (ОМСУ) до двух;
- сокращение времени ожидания в очереди при обращении заявителя в ОГВ (ОМСУ) до 15 минут;
- отсутствие превышения установленных нормативных сроков (в настоящий момент установленные нормативные сроки предоставления государственной (муниципальной) услуги, связанной со сферой предпринимательской деятельности, превышаются на 98 %).

Его применение также должно обеспечивать исполнение требований к межведомственному взаимодействию и предоставлению государственных и муниципальных услуг в электронном виде.

В качестве одного из важнейших инструментов оптимизации предоставления государственных и муниципальных услуг Концепция называет многофункциональные центры предоставления государственных и муниципальных услуг, в том числе в электронной форме, по принципу «одного окна».

Основная задача многофункционального центра – снизить количество обращений заявителя для получения одной государственной (муниципальной) услуги, при этом создание многофункционального центра не позволяет оптимизиро-

вать деятельность непосредственных исполнителей – государственных и муниципальных служащих.

Отметим, что природа некоторых услуг в области градостроительной деятельности и земельно-имущественных отношений исключает однократное обращение с запросом, что требуется при предоставлении услуг в многофункциональном центре, а иногда требует присутствия самого заявителя. Например, предоставление земельного участка для строительства с предварительным согласованием места размещения объекта, оформление прав на земельные участки под объектами недвижимости, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, предполагают как минимум двукратное обращение заявителя с запросом. Предоставление разрешения на условно-разрешенный вид использования земельных участков и объектов капитального строительства, на отклонение от предельных параметров разрешенного строительства предполагает проведение процедуры публичных слушаний, на которых заявитель (его представитель) должен представлять свои интересы. Предоставление земельного участка для строительства без предварительного согласования места размещения объекта предполагает проведение процедуры торгов.

Конечно, при наличии фиксированных результатов каждого этапа можно разбить одну услугу на несколько. Отметим, что многие административные регламенты уже утверждены и размещены на Портале государственных и муниципальных услуг, поэтому работы по «разделению» административных регламентов потребуют намного больше финансовых, трудовых и временных затрат, чем приведение утвержденного регламента в соответствие с новыми требованиями ФЗ № 169-ФЗ. Кроме того, эффект «разделения» будет заключаться в формальном соответствии требований к услугам, предоставляемым в многофункциональных центрах (одна услуга – одно обращение), фактически количество обращений заявителя останется неизменным. Наименования типовых государственных услуг, содержащиеся в методических документах, подготовленных по заказу Минэкономразвития РФ, свидетельствуют о том, что при выделении наименований услуг потенциальная вероятность их предоставления в многофункциональных центрах (с однократным обращением заявителя) и вероятность приостановления процесса

предоставления услуги в связи с необходимостью обращения за другой услугой (например, кадастровый учет при предоставлении земельных участков) не учитывались. Как следствие, упрощенное понимание нормотворцами сущности государственной (муниципальной) услуги приводит к возникновению проблем при организации предоставления этих услуг на практике, в первую очередь, с использованием многофункциональных центров.

Постановлением Правительства РФ от 3 октября 2009 г. № 796 «О некоторых мерах по повышению качества предоставления государственных (муниципальных) услуг на базе многофункциональных центров предоставления государственных (муниципальных) услуг» (далее – Правительства РФ № 796) детализированы требования к организационно-правовой форме и деятельности многофункциональных центров.

Согласно Постановлению Правительства РФ № 796 многофункциональный центр является государственным или муниципальным учреждением (в том числе автономным учреждением), созданным СРФ ОМСУ в целях организации централизованного предоставления государственных (муниципальных) услуг. Постановление Правительства РФ № 796 сокращает области предоставляемых услуг до четырех:

- а) социальная поддержка населения;
- б) регистрация прав на недвижимое имущество и сделок с ним;
- в) определение или подтверждение гражданско-правового статуса заявителя;
- г) регулирование предпринимательской деятельности.

Отметим, что градостроительная деятельность среди них не упоминается, земельно-имущественные отношения затрагиваются лишь отчасти, при регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним. Хотя при расширенном толковании понятия «регулирование предпринимательской деятельности» некоторые из процессов в области градостроительства могут быть туда включены. Например, выдача разрешения на строительство, разрешения на ввод в эксплуатацию объектов капитального строительства. Тем не менее, процессы с участием лиц, не осуществляющих предпринимательскую деятельность, данное направление не охватывает.

Требования к минимуму предоставляемых на базе многофункционального центра услуг (не менее 50) могут соз-

дать препятствия в экономическом плане. Не все муниципальные образования готовы к переходу на предоставление такого количества услуг в многофункциональном центре, кроме того, выполнение требований к помещению центра и прилегающей к нему территории повлечет за собой дополнительные затраты. Такие требования не позволяют использовать центры в качестве инструмента оптимизации предоставления государственных и муниципальных услуг в области градостроительной деятельности и земельно-имущественных отношений.

Среди прочих инструментов Концепция выделяет автоматизированные системы ОГВ, ОМСУ и организаций, задействованные в процессе предоставления государственных и муниципальных услуг.

Градостроительный кодекс РФ (далее – ГрадК РФ) предусматривает создание и ведение информационных систем обеспечения градостроительной деятельности (далее ИСОГД) на уровне городских округов и муниципальных районов. Однако ИСОГД в узком смысле, так называемая «ИСОГД – 363», представляет собой бумажный (или), в лучшем случае, электронный архив, содержащий электронные образы документов. В сущности, «ИСОГД – 363» даже не является информационной системой, поскольку последняя, согласно п. 3 ст. 2 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», предполагает наличие баз данных и обработку содержащейся в них информации. Формально соответствующая требованиям законодательства «ИСОГД – 363» не имеет потребительской ценности.

Задачи, установленные Концепцией, и практика осуществления градостроительной деятельности требуют иного подхода к задачам и функциям ИСОГД. Главной задачей ИСОГД необходимо определить оптимизацию процессов предоставления (исполнения) государственных и муниципальных услуг (функций) в области градостроительной деятельности и земельно-имущественных отношений за счет:

- создания и ведения электронных карт, систематизирующих знания об ограничениях, правах и объектах, позволяющих более точно принимать управленческие решения;
- автоматизации технологического процесса предоставления (исполнения) государственных и муниципальных услуг

(функций) на основе электронных административных регламентов;

– приема и выдачи в электронном виде документов, межведомственного электронного взаимодействия согласно требованиям Федерального закона № 210-ФЗ;

– создания и ведения интерактивных веб-карт и веб-порталов как инструментов обратной связи с гражданами и представителями бизнес-сообщества.

Федеральным законом от 20 марта 2011 г.

№ 41-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части вопросов территориального планирования» в ГрадК РФ были внесены изменения, предусматривающие создание и ведение федеральной государственной информационной системы территориального планирования (далее – ФГИС ТП), а также закреплено право СРФ на создание информационных систем в области градостроительной деятельности².

До момента утверждения Правительством РФ правил ведения ФГИС ТП сложно сказать, что будет представлять собой система. На данном этапе своего развития ФГИС ТП не представляет собой эффективного инструмента оптимизации деятельности ОГВ и ОМСУ.

Следовательно, в настоящий момент оптимизация предоставления (исполнения) государственных и муниципальных услуг (функций) в области градостроительной деятельности и земельно-имущественных отношений может быть обеспечена только посредством создания и ведения информационных систем регионального и муниципального уровня в соответствующей области. Одной из таких систем является информационно-аналитическая система управления градостроительным развитием территорий (ИАС УГРТ), разрабатываемая ИТП «Град». ■

ЭФФЕКТИВНОСТЬ ФГИС ТП:

До момента утверждения Правительством РФ правил ведения ФГИС ТП сложно сказать, что она будет собой представлять. На данном этапе своего развития ФГИС ТП пока не является эффективным инструментом оптимизации деятельности органов государственной власти и местного самоуправления

² См. ч. 1, ч. 3 ст. 57 ГрадК РФ.



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

Приказ Минрегиона РФ от 26 мая 2011 № 244 «Об утверждении Методических рекомендаций по разработке проектов генеральных планов поселений и городских округов»

Данным Приказом ранее утвержденные Приказом Минрегиона России от 13 ноября 2010 № 492 аналогичные методические рекомендации подверглись изменениям, вызванным принятием Федерального закона от 20 марта 2011 № 41-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс РФ и отдельные законодательные акты РФ в части вопросов территориального планирования».

В свете последних изменений законодательства сущность документов территориального планирования в целом и генеральных планов поселений и городских округов в частности имеет более четкую стратегическую направленность.

В указанных Методических рекомендациях определяются:

- общий порядок подготовки и утверждения генерального плана;
- порядок разработки задания на проектирование генерального плана;
- состав и содержание проекта генерального плана;

– градостроительные ограничения и особые условия использования территории.

Целью введения данного нормативного правового акта является, в первую очередь, оптимизация процесса разработки генеральных планов поселений и городских округов как базовых документов территориального планирования, выработка единых подходов к их содержанию, формирование единой унифицированной практики разработки градостроительной документации на территории РФ.

«СП 42.13330.2011. Свод правил. Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений. Актуализированная редакция СНиП 2.07.01-89*» (утв. Приказом Минрегиона РФ от 28 декабря 2010 № 820)

Указанный документ направлен на повышение уровня общественной безопасности, обеспечение конкурентоспособности, качества градостроительной деятельности, рациональное использования имеющихся ресурсов, упорядочивание сложившейся и планируемой застройки, обеспечения ин-

тересов граждан, а также удовлетворение их социальных потребностей, достижение тем самым устойчивого развития территории. Свод правил представляет собой актуализированную редакцию СНиП 2.07.01-89*. Дата введения в действие – 20 мая 2011 г. Вместе с тем, СП 42.13330.2011 в значительной степени не учитывает произошедшие изменения в социально-экономической жизни общества, в законодательстве о градостроительной деятельности и методике градостроительного проектирования, что предопределяет необходимость его системного и комплексного переосмысления и переиздания. В связи с этим сравнивать его с предыдущей редакцией, выделять все плюсы и минусы представляется излишним. Документ нуждается в серьезной переработке.

Приказ Минрегиона РФ от 10 мая 2011 № 207 «Об утверждении формы градостроительного плана земельного участка»

Принятием данного приказа Минрегион России реализовал закрепленные за ним ранее Правительством РФ полномочия по утверждению формы ПЗУ. Приказ вступил в действие с 29 июня 2011 г.

Постановление Правительства РФ от 7 апреля 2011 № 257 «О частичном приостановлении действия Положения о порядке согласования с федеральным органом охраны объектов культурного наследия проектов генеральных планов поселений и городских округов, проектов документации по планировке территории, разрабатываемых для исторических поселений, а также градостроительных регламентов, устанавливаемых в пределах территорий объектов культурного наследия и их зон охраны»

Принятие данного постановления явилось вынужденным шагом в ответ на обращения органов власти ряда крупных городов, являющихся историческими поселениями (в частности Санкт-Петербурга), в которых градостроительная деятельность оказалась фактически парализованной из-за необходимости согласования с уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в области охраны объектов культурного наследия градостроительных регламентов и документации по планировке территории (Постановление Пра-

вительства РФ от 16 января 2011 № 2). Действие постановления Правительства РФ от 16 января 2011 № 2 приостановлено до 1 января 2012 г.

Приказ Минэкономразвития РФ от 4 апреля 2011 № 144 «Об утверждении Порядка кадастрового деления территории Российской Федерации и Порядка присвоения объектам недвижимости кадастровых номеров»

Данный приказ вступил в действие с даты вступления в силу Постановления Правительства РФ о признании утратившим силу Постановления Правительства РФ от 6 сентября 2000 № 660 «Об утверждении Правил кадастрового деления территории Российской Федерации и Правил присвоения кадастровых номеров земельным участкам» (постановление от 14 июня 2011 № 469).

Издание указанного нормативного правового акта вызвано, в первую очередь, проводимой законодателем политики упорядочивания законодательства в сфере оптимизации оборота недвижимого имущества и контроля над этим процессом.

Порядок присвоения объектам недвижимости кадастровых номеров направлен на унификацию фискальных функций государства: кадастровый номер объекта недвижимости является отправной точкой при адекватном и объективном расчете налоговой базы в целях взимания налога на недвижимость. Тем самым, упрощается и ускоряется не только сам процесс взимания обязательного платежа, но также гарантируется защита прав собственников недвижимости, их равноправие перед органами власти. При этом стоит отметить, что уже имеющиеся кадастровые номера объектов недвижимости менять не придется, за исключением случаев включения сведений о ранее учтенном объекте недвижимости в порядке, предусмотренном ч. 3 и 7 ст. 45 Федерального закона от 24 июля 2007 № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости».

Что касается Порядка кадастрового деления территории, указанные нормы упорядочивают уже сложившуюся в РФ систему кадастрового деления, делая ее более удобной правоприменителю и приближенной к возможным, ранее не урегулированным практическим ситуациям. ■

Отдельные положения доклада «О развитии местного самоуправления в Российской Федерации и задачах Всероссийского Совета местного самоуправления»

11 июля 2011 г. в Москве состоялся IV съезд Всероссийского Совета местного самоуправления (ВСМС). В его работе приняли участие более 300 делегатов и 400 гостей из всех регионов России. Одним из главных событий съезда стала презентация ежегодного доклада ВСМС о состоянии местного самоуправления в России, отражающего единое муниципальное мнение по ключевым вопросам развития сферы МСУ. Мы публикуем значимые фрагменты доклада, касающиеся темы управления развитием территорий.

Местное самоуправление – уровень власти, по работе которого люди судят о власти в целом. Здесь проходят проверку на прочность все нововведения. Местное самоуправление обеспечивает ключевые жизненные потребности человека, оказывая решающее влияние на качество жизни. Местная власть оказывает влияние и на формирование человека, его личности, ценностей, мировоззренческих установок. Одна из задач современного российского местного самоуправления – развитие у граждан навыков самостоятельного решения местных дел – дел, которые, в конечном счете, создают основу модернизации страны.

Президент РФ Д.А. Медведев неоднократно затрагивал муниципальную тему и высказывал ряд ключевых тезисов, среди которых необходимость дальнейшего совершенствования законодательства

о местном самоуправлении, политической, экономической, инфраструктурной составляющих муниципальной политики.

В соответствии с поручениями Председателя Правительства РФ В.В. Путина в последние годы были определены концептуальные подходы к решению многих проблем в сфере развития территорий и коммунального хозяйства.

Вместе с тем практика свидетельствует, что важнейшие проблемы, препятствующие развитию местной экономики и жилищно-коммунального хозяйства, качества общественных услуг, оказываемых населению органами местного самоуправления, развитию демократии и гласности, преодолению коррупции, монополизма, влияния криминала на органы местного самоуправления остаются нерешенными.

Всероссийский Совет местного самоуправления на съезде представил свое видение основных проблем, способов их решения и направлений развития местного самоуправления в РФ.

Основные проблемы в сфере местного самоуправления

1. Финансово-экономическое положение муниципалитетов

Финансовая необеспеченность местных бюджетов является общей проблемой муниципальных образований России. Данный вывод подтверждается результатами проверки, проведенной Счетной палатой РФ: в настоящее время до 90 % доходов передаются из муниципалитетов в вышестоящие бюджеты, а оттуда в местные бюджеты поступает различного рода финансовая помощь. При этом основные ее получатели – административные центры субъектов РФ, что усиливает разрывы в уровне жизни и уровне развития между «глубинкой» и региональными столицами. Сохраняются механизмы «отрицательного трансферта», которые, как отмечают специалисты Счетной палаты РФ, лишают муниципальные образова-

ния – доноров стимулов к развитию собственной налоговой базы.

В связи с задержкой передачи на муниципальный уровень отчислений от налогов, взимаемых с малого и среднего бизнеса, у органов местного самоуправления не формируются стимулы для поддержки предпринимательской деятельности, развития производства и сферы услуг на своих территориях.

Промедление с отказом от льгот на земельный налог для крупных хозяйствующих субъектов, отказ от развития базы налога на недвижимость физических лиц, от перевода его на рыночные рельсы ведет не только к деградации муниципального, но и в целом к деградации национального хозяйства страны. В дальнейшем планируется введение налога на недвижимость физических лиц и земельный налог. Налог на недвижимость планируется сделать региональным, с перераспределением доходов в местные бюджеты.

Таким образом, муниципалитеты лишаются значительной части собственных доходов и местных налогов и теряют мотивацию к увеличению соответствующей налоговой базы (земельные участки и недвижимость физических лиц), которую наиболее эффективно может развивать и учитывать именно местная власть.

Неблагоприятная финансовая ситуация складывается в муниципальных образованиях – промышленных центрах. Наиболее серьезные кризисные тенденции наблюдались в муниципальных образованиях с монопрофильной структурой экономики (так называемые моногорода).

Вместе с тем, как показывают результаты опросов, в большинстве муниципальных образований органы местного самоуправления прогнозируют в 2011 г. сохранение в целом стабильной ситуации с тенденцией к позитивным изменениям. Стабилизация муниципальной экономики в 2010 г. и даже достижение в отдельных муниципалитетах докри-

ДЕФЕКТ ЗАКОНА №94-ФЗ

Концептуальным дефектом Федерального закона №94-ФЗ является приоритет цены при размещении заказа и недоучет при этом качества исполнения работ и услуг, степени квалификации исполнителя.



зисных показателей представляют собой, безусловно, положительное явление. Однако до перехода к устойчивому развитию большинства муниципальных образований пока далеко.

2. Риски для муниципалитетов, связанные с некоторыми существенными изменениями федерального законодательства

Несмотря на то, что основные цели реформы государственных и муниципальных учреждений направлены на достижение позитивных результатов, жизненно необходимых для населения и государства в целом, в настоящее время существуют ряд правовых, финансовых и организационных проблем, которые могут снизить эффективность реализации данной реформы. В связи с этим федеральным органам государственной власти особое внимание следует уделить порядку реализации реформы на муниципальном уровне.

Согласно нормам Федерального закона от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» с 1 января 2011 г. до 1 июля 2012 г. устанавливается переходный период его реализации.

В течение переходного периода осуществление органами местного самоуправления необходимых мероприятий в целях реализации Федерального закона № 83-ФЗ сопряжено с рядом проблем – как правовых, требующих изменения ряда положений федерального законодательства, так и организационно-технических и методических.

В связи с этим Правительству РФ необходимо разработать методические рекомендации по определению критериев изменения типа муниципальных учреждений в приоритетных отраслях экономики и социальной сфере с учетом особенностей и специфики создания и деятельности в них соответствующих учреждений (образование, здравоохранение, культура, социальная защита, занятость населения, физическая культура и спорт и некоторые другие), установлению порядка формирования муниципальных заданий для муниципальных учреждений и контролю за их выполнением, определению нормативных затрат на оказание данными учреждениями муниципальных услуг и ряд других.

Помимо этого на федеральном уровне следует рассмотреть возможность разработки методических рекомендаций для

муниципальных образований по формированию стандартов муниципальных услуг, оказываемых муниципальными учреждениями, такого уровня детализации, который позволит рассчитывать необходимые объемы бюджетных расходов на выполнение соответствующих стандартов.

Разговоры о том, что систему правового регулирования порядка закупок товаров, выполнение работ и оказание услуг для государственных и муниципальных нужд следует серьезно реформировать, идут в России на протяжении ряда последних лет. В настоящее время основополагающим законодательным актом РФ, регламентирующим гражданско-правовые, процедурные вопросы размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд является Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее – Федеральный закон № 94-ФЗ), который вступил в силу с 1 января 2006 г. Он устанавливает единый порядок размещения заказов для государственных и муниципальных нужд.

Принятие Федерального закона №94-ФЗ было направлено на систематизацию законодательства РФ о государственных и муниципальных заказах, обеспечение прозрачности механизма осуществления закупок товаров, выполнения работ и оказания услуг для государственных и муниципальных нужд, стимулирование добросовестной конкуренции и увеличение экономии бюджетных средств, а также устранение возможностей злоупотреблений и коррупции посредством четкой регламентации процедур осуществления закупок.

В период действия Федерального закона № 94-ФЗ в него вносились определенные изменения, обеспечивающие совершенствование процедур размещения государственных и муниципальных заказов, согласование положений данного закона с нормами других законодательных актов, а также устраняющие пробелы и противоречия, возникающие в сфере правового регулирования отношений в процессе размещения государственных и муниципальных заказов. В то же время в процессе реализации Федерального закона № 94-ФЗ стало ясно, что проблему коррупции этот закон в силу ряда заложенных в нем концептуальных недостатков полностью решить не может. Он создал значительное количество сложностей и проблем для госу-

ПРЕЗИДЕНТ Д.А. МЕДВЕДЕВ О ЗАКОНЕ №94-ФЗ

В своем Послании Федеральному Собранию от 30 ноября 2010 Президент РФ

Д.А. Медведев указал, что пора начинать работу над новой редакцией закона о госзакупках – более продуманной и более современной. В связи с этим Министерством экономического развития РФ была разработана концепция проекта Федерального закона «О федеральной контрактной системе».

дарственных и муниципальных заказчиков, исполнителей (подрядчиков) заказа в процессе правоприменительной практики по применению процедур проведения торгов.

Следует отметить, что особенно сложно выполнять все требования Федерального закона №94-ФЗ по размещению муниципальных заказов в городских и сельских поселениях, имеющих в основном незначительную материально-техническую и финансовую базу. Так, например, не во всех случаях в таких муниципальных образованиях у муниципальных заказчиков имеются необходимые организационно-технические и кадровые ресурсы для правильного включения в документацию об аукционе всех требований, позволяющих обеспечить соответствие выполняемых работ в сфере строительства потребностям заказчиков.

В настоящее время в законодательстве РФ различные стадии формирования, размещения и исполнения государственного (муниципального) заказа в разной мере нормативно регламентированы, методически обеспечены и организационно структурированы. Действующее законодательство не обеспечивает единства подходов к регулированию всего процесса формирования, размещения и исполнения государственного (муниципального) заказа. Наряду с этим, были выявлены правовые пробелы в регулировании отдельных этапов размещения заказов.

Концептуальным дефектом Федерального закона №94-ФЗ является приоритет цены при размещении заказа и недоучет при этом качества исполнения работ и услуг, степени квалификации исполнителя.

В ноябре 2010 г. на ситуацию обратил внимание Президент РФ Д.А. Медведев. В своем Послании Федеральному Собранию от 30 ноября 2010 он указал, что пора начинать работу над новой редакцией закона о госзакупках – более продуманной и более современной. В связи с этим Министерством экономического развития РФ была разработана концепция проекта Федерального закона «О федеральной контрактной системе» (далее – концепция о контрактной системе).

Целью указанного законопроекта является существенное повышение качества обеспечения государственных (муниципальных) нужд за счет применения системного подхода к формированию, размещению и исполнению государственных (муниципальных) контрактов. Данный законопроект будет устанавливать общие принципы организации обеспечения государственных (муниципальных) нужд в целях неукоснительного выполнения публично-правовыми образованиями возложенных на них публичных обязательств и обеспечения оценки степени удовлетворенности государственных (муниципальных) нужд при осуществлении соответствующих

Вместе с тем необходимо учитывать, что на сегодняшний день самая многочисленная категория муниципальных образований (городские и сельские поселения) имеет очень незначительный объем налоговых доходов и низкий уровень социально-экономического развития. Поэтому к таким муниципальным образованиям нельзя автоматически применять все требования и процедуры в сферах формирования (планирования), размещения и исполнения заказа, которые предполагается установить в законодательстве РФ для федеральных органов государственной власти в связи с введением Федеральной контрактной системы.

В связи с этим при установлении правовых основ формирования Федеральной контрактной системы на муниципальном уровне необходимо предусмотреть более рамочные и гибкие требования и способы осуществления закупок товаров, выполнения работ и оказания услуг для муниципальных нужд, которые могли бы применяться органами местного самоуправления с учетом их экономического и географического положения, местной специфики и особенностей. При этом указанные требования следует устанавливать с учетом финансовых, организационных, кадровых и материально-технических возможностей органов местного самоуправления городских и сельских поселений, а также оценки их реальных возможностей по выполнению данных требований.

Одной из главных целей проводимой в России административной реформы является обеспечение формирования единой системы качества и доступности государственных и муниципальных услуг. Концепцией долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 г., утвержденной Правительством РФ в 2008 г., для решения этой задачи предусматриваются меры, направленные на четкую регламентацию порядка предоставления государственных и муниципальных услуг, проведение мероприятий, направленных на упрощение процедур, снижение временных издержек, затрачиваемых потребителем услуг, а также создание сети многофункциональных центров обслуживания населения (далее – МФЦ). Всесторонне регламентирование общественных отношений в данной сфере осуществлено Федеральным законом от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», который тесно связан с реализацией Федеральной целевой

программы «Электронная Россия (2002-2010 годы)» и направлен на организацию комплексного предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме с использованием единого портала государственных и муниципальных услуг, МФЦ, универсальной электронной карты (для физических лиц) и других средств. Кроме того, приняты правовые акты Правительства РФ по вопросам, которые отнесены к его полномочиям с целью реализации положений указанного Федерального закона. Однако эксперты и правоприменители отмечают, что существующее регулирование предоставления муниципальных услуг имеет определенные проблемы.

В соответствии с федеральным законодательством выделяются две основные категории муниципальных услуг. Так Бюджетный кодекс РФ предусматривает муниципальные услуги, оказываемые учреждениями в соответствии с муниципальными заданиями, а Федеральный закон № 210-ФЗ – муниципальные услуги, предоставляемые органами местного самоуправления, а также организациями, участвующими в предоставлении услуг по запросам. Таким образом, отсутствует единое определение муниципальной услуги. Кроме того, не раскрываются понятия муниципальных функций и муниципальных услуг, хотя эти термины непосредственно связаны с понятием муниципальных услуг.

Федеральным законом № 210-ФЗ установлено, что его действие распространяется на деятельность организаций, участвующих в предоставлении муниципальных услуг. Данная норма допускает неоднозначное толкование, поскольку под такой организацией может подразумеваться как МФЦ, так и непосредственный поставщик услуг.

Указанные факторы некорректности законодательства порождают неопределенность, во-первых, при формировании административных регламентов и стандартов предоставления муниципальных услуг, затрудняя тем самым их внедрение в практику муниципального управления, и, во-вторых, при разграничении муниципальных услуг для целей реформирования государственных и муниципальных учреждений.

Федеральный закон № 210-ФЗ предусматривает возможность предоставления муниципальных услуг в МФЦ в режиме «одного окна». В отдельные федеральные законы были внесены изменения, устранившие правовые препятствия для реализации данного принципа и возможности оказания

ЦЕЛЬ АДМИНИСТРАТИВНОЙ РЕФОРМЫ

Одной из главных целей проводимой в России административной реформы является обеспечение формирования единой системы качества и доступности государственных и муниципальных услуг.

закупок товаров, выполнения работ и оказания услуг.

Введение для России Федеральной контрактной системы должно оказать существенное влияние на порядок осуществления закупок товаров, выполнения работ и оказания услуг для государственных нужд субъектов РФ и муниципальных нужд. Применение данной системы направлено на создание более конкурентной, прозрачной и эффективной процедуры закупок товаров, выполнения работ и оказания услуг, не только на федеральном уровне, но и в субъектах РФ и муниципальных образованиях.



предоставления государственных и муниципальных услуг в электронном виде. Однако требуется скорейшее внесение аналогичных изменений в иные федеральные законы.

Неурегулированным остается вопрос финансирования деятельности МФЦ, которые, как правило, существуют как учреждения субъекта РФ либо муниципальные учреждения. Соответственно необходимы правовые механизмы, обеспечивающие софинансирование их деятельности.

В соответствии с Постановлением Правительства РФ № 796 в населенных пунктах с численностью населения свыше 50 тысяч человек, в МФЦ должно быть не менее 20 окон для приема и выдачи документов. При этом предусмотрено, что площадь МФЦ в таких городах должна составлять, как правило, не менее 800 кв. м. Однако выполнение данных требований затруднительно для большинства малых и средних городов в связи с дефицитом свободных муниципальных помещений.

Одним из наиболее проблемных является вопрос регулирования услуг, являющихся обязательными и необходимыми для предоставления муниципальных услуг.

Для предоставления муниципальных услуг в электронном виде необходим программный комплекс электронного документооборота «Делопроизводство», внедрение которого, в свою очередь, требует значительных сумм финансовых средств.

Актуальной является проблема, связанная с отсутствием единых принципов и методических рекомендаций выделения и классификации муниципальных услуг – стандартов оказания услуг. В отсутствие таких стандартов на государственном уровне, органы местного самоуправления вынуждены самостоятельно выработать подходы к определению и классификации услуг, что замедляет внедрение нормативного финансирования муниципальных услуг.

Негативное влияние на процесс предоставления услуг в электронном виде оказывает отсутствие механизма унификации наименования муниципальных услуг, предусмотренного распоряжением Правительства РФ от 17 декабря 2009 г. № 1993-р. Сводный перечень первоочередных муниципальных услуг, предоставляемых в электронном виде, не в полной мере соответствует полномочиям органов местного самоуправления. Наименования услуг, включенных в указанный перечень, являются чрезмер-

но обобщенными и фактически включают несколько услуг, оказываемых органом местного самоуправления.

3. Программы развития территорий

Решение задач модернизации невозможно без увязывания в единую систему программ социально-экономического развития страны, регионов и муниципалитетов. Программы социально-экономического развития муниципальных образований должны стать составной частью программ социально-экономического развития субъектов РФ и федеральных программ.

Предлагается разработать законодательные механизмы взаимодействия в рамках программно-целевого процесса органов государственной власти и органов местного самоуправления по обеспечению развития муниципальных образований, созданию новых производств, привлечению инвестиций, а также между муниципальными органами власти и хозяйствующими субъектами, действующими на территории муниципалитетов и заинтересованные в их развитии.

Программы должны являться организационным механизмом обеспечения развития муниципалитета, иметь обязательный характер для каждого муниципального образования и быть основой межбюджетных отношений. Это означает, что утверждение программы развития предшествует утверждению местного бюджета на соответствующий год. Совокупность программ развития муниципальных образований в составе субъекта РФ должна стать основой для программы развития субъекта. При таком построении программ решаются две задачи: стратегического планирования развития территории и отрасли (производства), с одной стороны, и создания механизма объединения ресурсов, согласования интересов участников процесса развития и обеспечения этого процесса, с другой стороны. Помимо решения государственной задачи обеспечения развития, реализация данного предложения позволит жителям знать перспективу своего города или поселка и самостоятельно выстраивать свою позицию в этих отношениях.

Составной частью программ развития предлагается сделать бизнес-планы по развитию новых производств и привлечению инвестиций. Рассмотреть возможность предоставления гарантий со стороны органов государственной власти соответствующего уровня и ор-

МЕХАНИЗМ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ВЛАСТЕЙ

В целях привлечения инвестиций, создания новых производств и единой системы программ социально-экономического развития РФ, субъектов РФ и муниципальных образований предлагается разработать законодательные механизмы взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления.

ганов местного самоуправления, участвующих в организации бизнес-проекта.

В качестве механизмов обеспечения инновационного развития целесообразно рассмотреть возможность использования существующих территорий с высоким потенциалом наукоемких технологий (закрытые административно-территориальные образования, наукограды) как территориально-отраслевых инновационных центров для исполнения соответствующего государственного заказа.

Эффективным инструментом исполнения комплекса мероприятий в данном случае может быть территориальная компания развития, которая будет выполнять функции дирекции программы развития муниципального образования и выступать ответственным исполнителем государственного заказа, выдаваемого территории – инновационному центру.

В целях создания единой системы программ социально-экономического развития РФ, субъектов РФ и муниципальных образований необходимо разработать механизм взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления в процессе их разработки и мониторинга исполнения. Для регламентации процедуры формирования и реализации программ необходимо актуализировать действующие нормативные акты (Федеральный закон № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах Социально-экономического развития Российской Федерации»), либо принять новые, определяющие единую методику, включая порядок и сроки разработки программ развития всех уровней. ■

Национальная гильдия градостроителей: перезагрузка

В.А. ЩИТИНСКИЙ (Председатель Совета Национальной гильдии градостроителей, Санкт-Петербург)

М.Л. Петрович (Президент Национальной гильдии градостроителей, Санкт-Петербург)



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

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

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



Как известно, в Омске в начале 2011 г. прошло отчетно-превыборное собрание некоммерческого партнерства

«Национальная гильдия градостроителей», на котором были подведены итоги работы Гильдии за прошедшие 3 года с момента ее образования, намечены основные направления деятельности на ближайшие годы, избраны новые руководители организации – об этом уже сообщалось в первом номере журнала за 2011 г.

Но за скупыми строчками информации кроются три очень непростых года, прожитых Гильдией в сложных для всех градостроителей условиях. И как организация, Гильдия за это время пережила периоды надежд, разочарований, противоречий и вступила в новый этап своего развития, с пониманием необходимости обновления своей деятельности, которое можно назвать модным словом «перезагрузка», полная решимости эту перезагрузку осуществить на деле.

Учитывая, что Национальная гильдия градостроителей призвана, прежде всего, выражать и защищать интересы профессионального градостроительного цеха, хочется более подробно рассказать этому цеху о проведенной Гильдией работе, о том, что планировалось, что получилось и не получилось, и почему. Ну и, конечно, о перезагрузке – почему она была намечена, в чем ее сущность.

Национальная гильдия градостроителей (НГГ) была создана в 2008 г. Необходимость создания такой организации была сформулирована в «Омской Декларации» – документе, принятом участниками конферен-



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

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

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



ции градостроительных организаций в Омске 1-го февраля 2008 г. Следует отметить, что этот документ имел большой резонанс в профессиональных кругах, так как впервые публично сформулировал ключевые проблемы градостроительной деятельности в России и предложил пути решения этих проблем, важнейшим из которых было предложение об объединении профессиональных градостроительных организаций страны на принципах саморегулирования.

За прошедший период Partnership выполнялась работа, направленная на содействие его членам в осуществлении градостроительной деятельности:

- Налажена регулярная работа Совета Гильдии и информирование всех заинтересованных лиц о его деятельности.
- Организована работа офиса НГГ в Москве, осуществляющего комплекс услуг организациям – членам Гильдии.
- Предприняты шаги по созданию системы информации по профессиональной и предпринимательской деятельности в области градостроительства, информационной поддержке членов Partnership через издание журналов и периодических публикаций. В частности, был выпущен сигнальный экземпляр журнала «Градоустройство», а затем, в целях экономии средств, достигнута договоренность о возможности объединения журналов «Управление развитием территории» и «Градоустройство». Разработан и действует официальный сайт Гильдии.
- В целях объединения усилий и эффективного использования профессионального и интеллектуального

потенциала членов Partnership были подготовлены «Стандарты и правила предпринимательской деятельности Национальной Гильдии Градостроителей»; подготовлено и направлено «Открытое письмо заказчикам градостроительной документации», «Обращение в адрес заказчиков градостроительной документации о порядке проведения торгов»; разработаны и приняты «Основные положения по сертификации градостроительной деятельности»; подготовлен «Справочник базовых цен и нормативных сроков разработки документов территориального планирования, градостроительного зонирования, документации по планировке территории»; подготовлен пакет изменений и дополнений в Градостроительный кодекс РФ и др.

- Гильдия выступила инициатором и активным участником ежегодного проведения Международной школы градостроителей, члены Совета Гильдии участвуют в комиссиях, общественных советах, созданных Минрегионом РФ, Союзом Архитекторов России и иными структурами, принимают участие в российских и региональных конференциях и семинарах с целью обсуждения и выработки нормативно-правовых инструментов и механизмов реализации градостроительной политики РФ.

Вместе с тем, анализируя эффективность работы Гильдии, необходимо отметить, что ее члены не получили от организации Partnership каких-либо рыночных преимуществ по отношению к другим разработчикам градостроительной документации, в частности:

- НГГ не удалось позиционировать себя как организацию с более высокими требованиями и внутренними стандартами, чем другие субъекты рынка разработки градостроительной документации.
- Члены Гильдии не получили серьезной информационной поддержки по рынку разработки градостроительной документации (все виды градостроительных новостей, информация о конкурсах и их итогах, более регулярный внутри членов НГГ обмен информацией о своей текущей деятельности, участии в конкурсах, защите работ, публичных слушаниях, утверждению градодокументации, анализу рынка и др.).
- Не удалось скоординировать усилия членов НГГ по участию в кон-

НА ПОРОГЕ ПЕРЕМЕН

Нет сомнения, что НГГ стоит на пороге серьезных перемен, ее перезагрузка – объективная необходимость. В новых посткризисных условиях Национальная гильдия градостроителей должна стать площадкой для поиска новых решений и концентратором идей, должна направить свои усилия на выработку сценариев развития профессии, позволяющих удовлетворить новые требования общества к документации по территориальному планированию и градоустройству.

При этом создание саморегулируемой организации будет происходить по мере созревания политической ситуации, укрепления профессионального сообщества, изменения отношения общества к градостроителям и т. д.

курсах по разработке градостроительной документации.

- Не получилось организовать полноценную работу по разработке методик, правил, технологий, нормативно-правовых актов.

- Partnership не реализовало заявленную в «Омской Декларации» цель – не приобрело статус саморегулируемой организации, в том числе по причинам:

- 1) до настоящего времени не преодолена разобщенность в профессиональном сообществе – в России существуют несколько объединений градостроителей, действующих автономно в этом направлении, в силу чего просто не хватает членов для создания саморегулируемой организации; не велось системной работы по привлечению новых членов,
- 2) не удалось законодательно закрепить обязательность членства в саморегулируемых организациях в сфере разработки градостроительной документации, хотя для этого было приложено много усилий.

- Не удалось наладить конструктивное взаимодействие с Министерством регионального развития РФ, Союзом Архитекторов России, Рос-

НОВЫЙ АДРЕС НАЦИОНАЛЬНОЙ ГИЛЬДИИ ГРАДОСТРОИТЕЛЕЙ

В 2011 г. офис Гильдии переехал в Санкт-Петербург.
Наш новый адрес: Санкт-Петербург, ул. Бассейная, 21.
Адрес сайта: www.ngup.ru,
e-mail: info@ngup.ru.

сийской академией архитектуры и строительных наук, Советом главных архитекторов городов, Союзом российских городов, заказчиками градостроительных проектов, с другими «родственными» организациями и авторитетными профессионалами, что в значительной степени затрудняло эффективное выполнение Гильдией заявленных целей и задач.

Отмеченные недостатки привели к тому, что:

- Национальная Гильдия градостроителей воспринимается общественными объединениями скорее как конкурент, а не как партнер. Не было инициатив со стороны Гильдии по разработке единой позиции наиболее важных общественных объединений, не приглашались к обсуждению актуальных проблем ведущие профессионалы-градостроители, которые не состоят в НГГ;
- авторитет Национальной гильдии градостроителей в органах власти не достаточен для лоббирования ее предложений, которые нередко носят не согласованный с другими субъектами профессионального сообщества характер. Гильдия официально не вошла в Комитеты, Советы,

- рабочие группы по разработке законопроектов, ни одного законопроекта, из разработанных отдельными членами, НГГ не «продвинула»;
- в Гильдии не выработаны формы работы по профессиональной градостроительной тематике, что не позволяет повышать профессионализм членов НГГ и ее авторитет в профессиональной среде;
- существующий порядок финансирования работы Гильдии не отражает реальности сегодняшней ситуации, в силу чего партнерство испытывает постоянные трудности с финансированием.

В то же время, признавая важность проделанной работы и ценность достигнутых результатов, отмечая недостатки в работе, необходимо подчеркнуть, что изменения, произошедшие в стране за последние 2 года в сфере территориального планирования и градостроительства, требуют серьезного переосмысления направлений и форм деятельности Гильдии.

Отметим следующие изменения:

1. Страна выходит на посткризисный этап социально-экономического развития, на новом этапе для дальнейшего развития России требуется более тонкая настройка об-

щественных механизмов, в том числе и в сфере пространственного планирования.

2. Ближится к завершению первый этап разработки документов территориального планирования, зонирования и планировки, начавшийся в середине прошедшего десятилетия: почти во всех регионах разработаны схемы территориального планирования, более половины городских округов утвердили генеральные планы, правила землепользования и застройки, в массовом порядке ведется разработка проектов планировки и межевания, создание и эксплуатация информационных систем обеспечения градостроительной деятельности в муниципальных образованиях поставлено на промышленную основу. Возникает вопрос о порядке корректировки документов, их дополнении и развитии.

3. В разработку документов территориального планирования и градостроительства включилось новое поколение заказчиков и проектировщиков. Интерес к этой деятельности проявили организации, не занимавшиеся ранее градостроительным проектированием. Все большую роль в территориальном планировании играют региональные и муниципальные органы власти и их первые лица, крупные финансовые и девелоперские компании. Все шире привлекаются иностранные планировщики и архитекторы. В обсуждение градостроительных проектов активно вовлекается население. Однако эффективному расширению числа участников градостроительной деятельности мешает правовой «вакуум» в понятийном и методическом аппарате, недоработанность механизмов финансирования деятельности по территориальному планированию, отдаленность результатов деятельности по планированию по времени;

Перечисленные изменения требуют переосмысления ранее принятых планов территориального развития. Процесс поиска новых сущностей и форм документов будет идти под воздействием новых условий конкурентной борьбы за идеи развития, трудовые и финансовые ресурсы. Города, решившие транспортные проблемы, трудности создания новой социальной инфраструктуры, проблемы функционирования жилищно-коммунального комплекса, будут выигрывать у городов, их не решив-

ОСОБЕННОСТИ ДОКУМЕНТАЦИИ «ВТОРОГО ПОКОЛЕНИЯ»

- ее существенно большая открытость и доступность, она должна войти в систему «электронного правительства», в разработку и уточнение документов будут вовлечены самые широкие слои участников градостроительной деятельности;

- территория и городское пространство будут представлены с помощью комплексных моделей, с использованием человеко-машинных методов принятия решений, позволяющих анализировать различные сценарии поведения участников градостроительной деятельности и получать быстрый отклик на различные градостроительные инициативы;

- в документации будут выделены стратегические ориентиры пространственного развития, позволяющие городам и территориям успешно конкурировать между собой в глобальной транспортно-коммуникационной сети в условиях высокой мобильности трудовых и финансовых ресурсов;

- задачи разработки документов будут включать не только размещение объектов капитального строительства, но и комплекс мер по формированию благоприятной среды жизнедеятельности, будут существенно расширены разделы, посвященные развитию социальной и транспортной инфраструктуры;

- будут найдены механизмы, эффективно связывающие стратегию развития с текущими задачами территориального развития, задачи землеустройства будут подчинены задачам создания благоприятной среды жизнедеятельности.



ших. Потребуется уточнение стратегий развития городов, системы оценок уровня развития территорий, понимания ценности пространства в новой коммуникативной среде. Можно говорить о необходимости разработки градостроительной документации «второго поколения».

На наш взгляд, у документации «второго поколения» должны быть следующие особенности:

- ее существенно большая открытость и доступность, она должна войти в систему «электронного правительства», в разработку и уточнение документов будут вовлечены самые широкие слои участников градостроительной деятельности;
- территория и городское пространство будут представлены с помощью комплексных моделей, с использованием человеко-машинных методов принятия решений, позволяющих анализировать различные сценарии поведения участников градостроительной деятельности и получать быстрый отклик на различные градостроительные инициативы;
- в документации будут выделены стратегические ориентиры пространственного развития, позволяющие городам и территориям успешно конкурировать между собой в глобальной транспортно-коммуникационной сети в условиях высокой мобильности трудовых и финансовых ресурсов;
- задачи разработки документов будут включать не только размещение объектов капитального строительства, но и комплекс мер по формированию благоприятной среды жизнедеятельности, будут существенно расширены разделы, посвященные развитию социальной и транспортной инфраструктуры;
- будут найдены механизмы, эффективно связывающие стратегию развития с текущими задачами территориального развития, задачи землеустройства будут подчинены задачам создания благоприятной среды жизнедеятельности.

В этих условиях профессиональные организации градопланировщиков должны направить свои усилия на выработку сценариев развития профессии, позволяющих удовлетворить новые требования общества к документации по территориальному планированию и градоустройству.

ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЕ КРЕДО

Важно сформулировать наше градостроительное кредо в виде общественно-политического документа. По сути, речь идет о своеобразном продолжении «Афинской Хартии» Корбюзье, развивающей к тому же нашу «Омскую декларацию». Пока предлагается условное название «Градостроительный Манифест России XXI века».

Национальная гильдия градостроителей на новом этапе должна стать площадкой для поиска новых решений, должна быть концентратором идей, и помочь всем градопланировщикам – и опытным, и вновь вовлеченным – успешно ориентироваться в новых и традиционных терминах и моделях, новых и испытанных методиках планирования, передавать опыт планирования и проектирования.

На первое место в деятельности Гильдии выходят задачи расширения информационной системы, подготовки исследовательских материалов по современному состоянию и перспективам развития пространства городов и территорий, поиску образцов проектных решений для применения и развития, подготовки кадров.

В этой работе могут и должны участвовать не только организации, но и отдельные специалисты. Причем эти организации и специалисты могут и должны представлять и органы муниципального и государственного управления, муниципальные и государственные учреждения.

Привлечение индивидуальных членов в Гильдию позволит расширить круг участников и создаст предпосылки для вступления в международные союзы градопланировщиков. Также важно сформулировать наше градостроительное кредо в виде общественно-политического документа, который можно было бы опубликовать в серьезных СМИ, представить на телевидении и т. п. По сути, речь идет о документе –

своеобразном продолжении «Афинской Хартии» Корбюзье, развивающей к тому же нашу «Омскую декларацию». Пока предлагается условное название «Градостроительный Манифест России XXI века», также планируется развить сайт Гильдии до уровня информационного портала, обеспечить сбор и систематизацию лучших практик, проведение совместных мастер-классов, обучающих программ и школ.

При этом задача создания саморегулируемой организации ни в коей мере не отменяется, она переносится из числа первоочередных на более поздний срок – по мере созревания политической ситуации, укрепления профессионального сообщества, изменения отношения общества к градостроителям и т. д. Таким образом, нет сомнения, что наша Гильдия стоит на пороге серьезных перемен, и ее перезагрузка – объективная необходимость.

Наиболее масштабным событием, организованным Гильдией после февральского собрания, явилась Международная научно-практическая конференция «Преобразование транспортно-коммуникационных пространств городов. Санкт-Петербург. Площадь Восстания», 26.06-02.07.2011 (www.labgrad.ru). Готовится Третья школа градостроителей, проведение которой намечено на 19-20 сентября в Москве. ■

ПЕРВОСТЕПЕННЫЕ ЗАДАЧИ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГИЛЬДИИ

На первое место в деятельности Гильдии выходят задачи расширения информационной системы, подготовки исследовательских материалов по современному состоянию и перспективам развития пространства городов и территорий, поиску образцов проектных решений для применения и развития, подготовки кадров.

УПРАВЛЕНИЕ

развитием
территории



Градоустройство

Государственная политика градоустройства

Методы оценки экономической эффективности

Меры государственной поддержки

Градостроительные регламенты и инвестиционная привлекательность



Современная ситуация государственной политики по отношению к городскому управлению (градоустройству)



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

К

*Когда человеку плохо,
кричат – врача!
Когда городу плохо,
должны кричать –
градостроителя!*

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

Неуправляемый процесс урбанизации в современной России

Россия переживает процесс урбанизации, по своему масштабу и значению сопоставимый со сменой процесса социально-экономической деятельности государства. И если последним мы уже научились управлять (созданы рыночные, экономические, правовые, политические инструменты управления), то о первом мы даже ничего толком не знаем, а только видим и фиксируем некоторые внешние проявления, а именно:

1. Бурный рост населения Москвы, почти на 3 млн человек, в основном за счет физического прироста населения: в 1989 г. – 8 769 117 человек; в 2005 г. – 10 407 000 человек; в 2011 г. – 11 514 000 человек (согласно предварительным данным переписи 2010 г.).

2. Рост экономической значимости городских агломераций, складывающихся вокруг крупных городов. В России 12 городов-миллионников, именно там концентрируется инвестиционная активность.

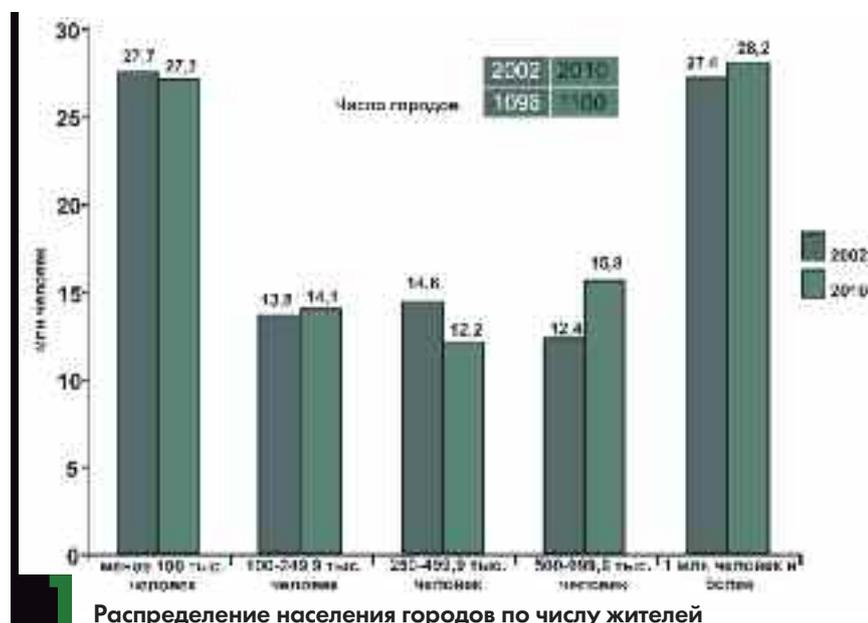
3. Стремительная потеря населения более чем 2-х млн человек в городах и поселениях Сибири и Дальнего Востока – так называемый западный дрейф населения.

4. Деградация качества городской среды (автомобильные «пробки» на дорогах, загрязнение источников водоснабжения, ветхость систем жизнеобеспечения, уплотнение застройки, рост заброшенных территорий городов и т. д.).

ДЛЯ СПРАВКИ:

В 2002 г. в Российской Федерации насчитывалось 1087 городов, а доля городского населения составляла 73,1 %. Число больших городов было 165, и в них проживало 45 % населения страны – почти половина России! Каждый шестой житель жил в городе-миллионере, число которых на момент 2002 г. равно 12-ти. В 2010 г. численность городского населения Российской Федерации сократилась по сравнению с переписью 2002 г. на 1 111 тысяч человек, или на 1 %. Число городов и поселков городского типа по сравнению с 2002 г. уменьшилось на 554 населенных пункта:

- 413 поселков городского типа преобразованы в сельские населенные пункты,
- 127 – включены в черту других городских населенных пунктов,
- 14 – ликвидированы в связи с выездом жителей.



5. Утрата исторически ценных городских пространств практически во всех центрах субъектов РФ.

6. Потеря связанности городов между собой, например, долететь из Иркутска в Новосибирск, Омск, Тюмень и другие города можно только через Москву). Федеральный уровень власти не знает, что делать с ситуациями в городах во время кризиса (см. Пикалево, Байкальск, Тольятти и др.), поэтому включается лично В.В. Путин; поручают разобраться в ситуации Министерству промышленности, а не Министерству регионального развития или Министерству экономического развития, «угрожают» губернаторам «креслом». В органах федеральной власти нет ответственного лица или органа за вывод города из кризиса, если таковой случился. Мандаты министерств и ведомств этой обязанности не содержат. Как никогда уместной становится поговорка «У семи нянек дитя без глаза».

Инициативы, которые рождает федеральная власть по выходу из кризиса, носят отраслевой характер и являются, по сути, советскими (мобилизационными).

Финансовая политика (бюджет, Налоговый кодекс) не обеспечивает ресурсное обеспечение муниципального образования. Мандаты не обеспечиваются деньгами, следовательно, приводят бюджеты к дотационности, а это порождает иждивенческое отношение местных органов власти к власти федеральной. Зона управления органов власти постоянно сокращается: границы рынков давно не совпадают с административными границами, экономическая активность

наиболее крупных хозяйствующих субъектов в современных условиях не может эффективно регулироваться городскими и региональными властями. Из ведения муниципального уровня управления последовательно уходят финансовые потоки (начало 1990-х) и крупные производства (начиная с 2000-х). Сейчас, по мере продвижения в регионы общероссийских и международных торговых сетей, практически перестали быть подконтрольными потребительские рынки, энергорынок и рынок ЖКУ, операторами там являются крупные федеральные компании. За эффективную экономику городские и региональные власти больше не отвечают, прямо управлять ей фактически не могут, собственных проектов в этой сфере практически не имеют.

Органы муниципальной власти, утрачивая влияние на экономически эффективный сектор регионального хозяйства, превращаются в ответственных за остаточный не-

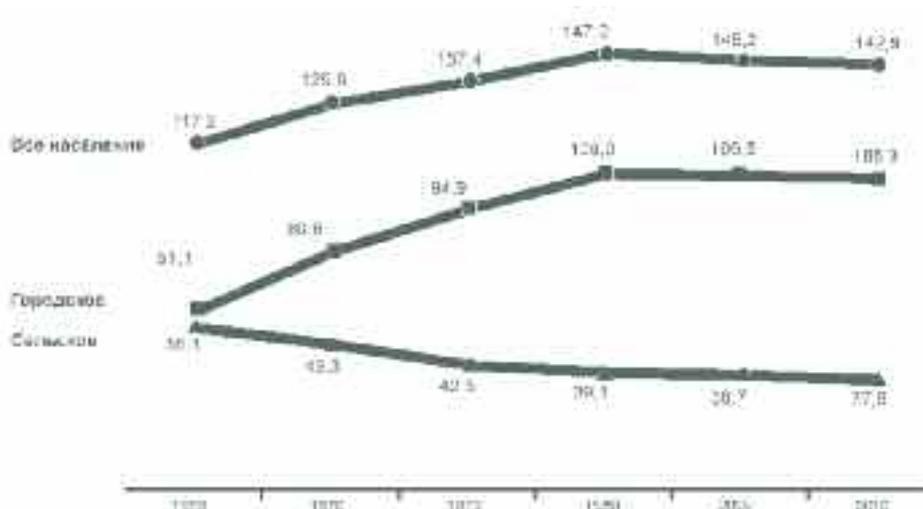
эффективный сектор, унаследованный от старой экономики и брошенный новыми экономическими агентами. Новым способам управления экономикой городов местные власти не обучены, и стимулов к обучению у них нет.

Поскольку физически управлять 24 000 муниципальных образований из Москвы невозможно (Федеральный закон РФ от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»), то власть по отношению к муниципальным образованиям передана на уровень субъектов РФ, – с них и спрос. А они управляют, как умеют (чаще всего не умеют).

Политически местное самоуправление не является государственной властью, и, следовательно, здесь заложен «естественный» конфликт между губернатором и мэром, как правило, столичного города, а главы малых городов выпа-

ГОРОДА	ЧИСЛЕННОСТЬ НАСЕЛЕНИЯ, тыс. человек	
	2010	2002
Москва	11614,3	10170,4
Санкт-Петербург	4840,7	4881,2
Новосибирск	1473,7	1425,5
Екатеринбург	1350,1	1293,5
Нижний Новгород	1250,9	1211,3
Самара	1164,9	1157,0
Омск	1154,0	1134,9
Казань	1143,5	1106,1
Челябинск	1103,3	1077,1
Ростов-на-Дону	1099,9	1068,3
Уфа	1005,3	1042,8
Волгоград	1021,2	1014,4

2 Города с численностью населения один миллион и более



3 Изменение численности постоянного населения Российской Федерации (по данным переписей), млн человек

дают из политической палитры, и с ними не считаются.

Уровень знаний о городах в федеральном центре и субъектах федерации чрезвычайно низок (нет городской статистики, нет специальных исследований и разработок). Механизмов постоянной трансляции знаний, регламентов, норм из уровня муниципальных образований к федеральному уровню нет, кроме запросов на дотации и отписок по запросам из центра. Управленческие сигналы и обратная связь не доходят до адресатов, а если и доходят, то в искаженном виде.



4 Конфликт власти

Резко изменилась география и структура развития регионов и городов РФ

Географическая неравномерность развития городов бьет все рекорды. Уровень жизни в городах, входящих в крупные агломерации на порядок превышает уровень жизни в городах, удаленных от центров развития. Хозяйственный уклад в городах Псковской области отличается от способов ведения хозяйства в городах Северного Кавказа, как небо и земля. Города Урала, Сибири, центральной части России, Приморья и Северо-Запада – это разные города, как по культурным, ценностным предпочтениям, так и по экономическим способам ведения хозяйства. А значит нельзя к ним подходить с общим шаблоном. Для каждого типа города необходим свой набор инструментов управления.

Не все в этом мире может и должно развиваться, если понимать развитие как любое целенаправленное изменение:

1) Меняется все, но далеко не все меняется в соответствии с нашими целями, и тем более далеко не все вообще может изменяться целенаправленно. Природа, например, не может. Она эволюционирует.

2) Городам имманентно присуще качество развития в силу их искусственного происхождения и целенаправленного, целедетерминированного изменения.

3) Не все города обладают способностями, ресурсами и потенциалом развития. Подавляющее их большинство функционирует, и это хорошо.

Необходимо ответить на массу вопросов: «А какие города развиваются?», «Каковы характеристики этого развития?», «Как мы измеряем и оцениваем развитие?», «Что катализирует развитие и является пусковым механизмом этого процесса для городов?».

Деградация города – это тоже развитие, только со знаком «минус». Детройт (США) потерял население с 2 млн до 700 тысяч человек – оценивать ли это как деграда-

цию, или это развитие со знаком «плюс», и город стал более комфортным?

Экономисты и другие специалисты приводят в качестве ключевых факторов развития процессы импортозамещения, разделения труда, глобализации и т. д. Что следует понимать под саморазвитием?

4) Процесс саморазвития города вызывается (порождается) и удерживается, прежде всего, людьми самого города, теми, кто там живет или действует. Агент развития находится внутри города! И отличие именно в происхождении и ресурсах этого процесса. Толчком могут послужить и внешние причины, но поддерживаться процесс должен изнутри.

Цели развития городов

1. Физические объемы производства, ВВП в стоимостном выражении, объем привлеченных капиталовложений и другие цели развития, столь характерные для эпохи индустриализации, себя исчерпали. Более того, стало очевидно, что существенными показателями данного процесса (развития) стали: объем потребления и уровень благосостояния, структура ВВП, инновационный потенциал региональной экономики, уровень комфортности среды проживания, а также включенность в глобальные обмены (транспортная связанность, экспорт, гибкая специализация в межрегиональной системе разделения труда и т. д.), а также экономия естественных ресурсов, вовлекаемых в производство.

2. Можно предположить, что целью городского развития на современном этапе является повышение капитализации его территории, или, если говорить точнее, городского пространства (среды). Соответственно, политика городского развития должна быть направлена на формирование такой пространственной организации города, которая бы повышала стоимость активов, находящихся в распоряжении территориальных сообществ, и в первую очередь человеческого капитала и среды жизни людей

ЭКОНОМИКА КАК ОСНОВА ОРГАНИЗАЦИИ

Базой для новой организации города должна стать новая экономика. В пространстве городов должны быть развернуты торговые системы, работающие с наиболее инновационно емким сектором экономики – конечным потреблением, которое формируется новым поколением горожан.

(различных по функции районов города, в целом недвижимости, природных и культурно-смысловых ландшафтов, памятников истории и архитектуры и пр.).

3. Базой для новой организации города должна стать новая экономика. При этом новая экономика отнюдь не сводится к промышленности высоких технологий. В пространстве городов должны быть развернуты торговые системы, работающие с наиболее инновационно емким сектором экономики – конечным потреблением, которое формируется новым поколением горожан. Кроме того, они должны выступить логистическими центрами для потоков товаров, финансов и информации. Инновационное лидерство должно выражаться в управленческих инновациях. Стремясь к лидерству в стране по выбранному направлению, город будет вынужден решить проблему удержания на своей территории наиболее активного и инновационного человеческого капитала. Поэтому в новой экономике, являющейся базой, необходимо выделить еще один инновационный сегмент – культурно-средовой.

4. Средствами реализации должны выступить: стратегия развития и прочно связанный с ней генеральный план города, среднесрочный бюджет, долгосрочные программы развития тех или иных сегментов экономики города, технологии умных городов и др.

5. Политика городского развития должна стать политикой многополюсного развития, базирующейся на принципах концентрации ресурсов в «полюсах роста» и на системе волнового распространения развития на все городское пространство. Скудность ресурсов, находящихся в управлении муниципалитетов, не позволяет размазывать их толстым слоем по всей территории, а требует их концентрации на прорывных направлениях – проектах модернизации городской среды. ■

Повышение качества градостроительных решений на основе применения методов оценки их экономической эффективности

И.М. ПЕНЬЕВСКИЙ (ИТП «ГРАД», Омск)



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

В настоящее время эффективность управления развитием территории муниципальных образований зависит от ряда социально-экономических и нормативно-правовых условий общероссийского характера. Среди них наибольшую актуальность имеют следующие:

1. Во многих муниципальных образованиях собираемость земельных платежей сегодня остается на очень низком уровне. В ряде крупных городов доля земельного налога и арендной платы за землю в общем объеме доходов бюджета не превышает 10 %. В то же время, по оценкам экспертов, этот показатель потенциально может составлять 40 % и больше.
2. В действующих федеральных нормативных правовых актах и в документах рекомендательного характера отсутствует перечень факторов, определяющих кадастровую стоимость земельных участков. Также не определен и перечень факторов, влияющих на величину ставок земельного налога и арендной платы за землю. Фактически вопрос составления методик расчета таких ставок передан на уровень местного самоуправления. В такой ситуации муниципалитеты зачастую «впадают в крайности» в погоне за фискальной задачей и чрезмерным, экономически не обоснованным повышением налоговых ставок. В итоге, это может приводить к снижению инвестиционной привлекательности, «бегству» и деградации территории.
3. В ближайшие три года ожидается введение налога на недвижимость, который может в значительной мере изменить структуру и объем налоговых доходов местных бюджетов. При этом предполагается, что новый налог будет взиматься с рыночной стоимости недвижимости. Это обстоятельство уже сегодня делает необходимой разработку новой методо-

логии расчета и взимания земельных платежей и, в целом, несколько нового подхода к управлению недвижимостью в муниципальном образовании. Вместе с тем, коренной проблемой управления развитием городов в современной России является то, что реализация градостроительной документации сегодня все больше зависит от частного капитала, нежели от прямых государственных и муниципальных инвестиций. Градостроительная деятельность частных инвесторов обеспечивает сегодня строительство большей части жилой недвижимости, а также общественно-деловой недвижимости коммерческого назначения. В этих условиях органам местного самоуправления муниципальных образований необходимо обеспечивать разработку высококачественной градостроительной документации, то есть такой, в реализации которой будут одновременно заинтересованы как общество в целом, так и представители бизнеса на территории. Это означает, что решения градостроительной документации должны быть экономически эффективны как с коммерческой, так и с бюджетной точки зрения.

ГЛАВНАЯ ПРОБЛЕМА УПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЕМ ГОРОДОВ

Коренной проблемой управления развитием городов в современной России является то, что реализация градостроительной документации сегодня все больше зависит от частного капитала, нежели от прямых государственных и муниципальных инвестиций.



Таким образом, перед органами местного самоуправления сегодня встают следующие ключевые вопросы:

– Как убедить частных инвесторов вкладывать средства в реализацию муниципальной градостроительной документации? Ведь любой бизнесмен готов инвестировать в развитие лишь тех участков территории, которые принесут ему ощутимую прибыль в будущем.

– Как муниципалитету победить в «конкурентной борьбе» за региональные и федеральные инвестиции? Ведь такие средства на развитие территорий сегодня выделяются тем муниципальным образованиям, которые могут убедительно продемонстрировать высокий социально-экономический эффект от государственных капитальных вложений и ожидаемое увеличение привлекательности территории для частных инвестиций.

В целом существует острая необходимость количественной оценки будущего экономического эффекта от принимаемых уже сегодня градостроительных решений. К сожалению, в российском законодательстве не закреплено полноценных требований к оценке экономической эффективности решений, содержащихся в документах территориального планирования и в проектах планировки и межевания. По этой причине сегодня сохраняется риск разработки такой градостроительной документации, которую впоследствии невозможно будет реализовать по причине нехватки бюджетных

и внебюджетных ресурсов, а также из-за низкой экономической заинтересованности инвесторов.

В связи с этим в настоящей статье представлены несколько подходов к оценке экономической эффективности градостроительных решений на примере трех больших городов российского Севера: Нефтеюганск, Салехард и Тюмень.

Одним из способов оценки экономической целесообразности и эффективности решений градостроительной документации является включение в состав пояснительной записки отдельного раздела, посвященного технико-экономическому обоснованию проектных предложений. Именно такой подход был использован ООО «ИТП «Град» (далее – Институт) при подготовке проекта планировки и межевания территории городского водозабора и трассы прокладки водовода в микрорайоне «7» г. Нефтеюганска.

Практически все существующие методические рекомендации по разработке технико-экономических обоснований ориентированы на подготовку проектной документации с целью строительства и реконструкции объектов капитального строительства. Указанные методические рекомендации были адаптированы Институтом для целей обоснования решений проекта планировки и межевания, цели и содержание которого значительно отличаются от проектной документации.

На основе подготовленного технико-экономического обоснования были выделены два этапа реализации проекта планировки и межевания, а также проанализированы два возможных варианта реализации проекта планировки и межевания:

I этап – период инвестирования в проект для запуска водозабора мощностью 25 000 куб. м воды;

II этап – период эксплуатации (25 лет) и инвестирования (15 лет) в проект для запуска дополнительной мощности водозабора 25 000 куб. м воды.

Затем с учетом возможных изменений в условиях социально-экономического развития Нефтеюганска были проанализированы два возможных варианта реализации проекта планировки и межевания.

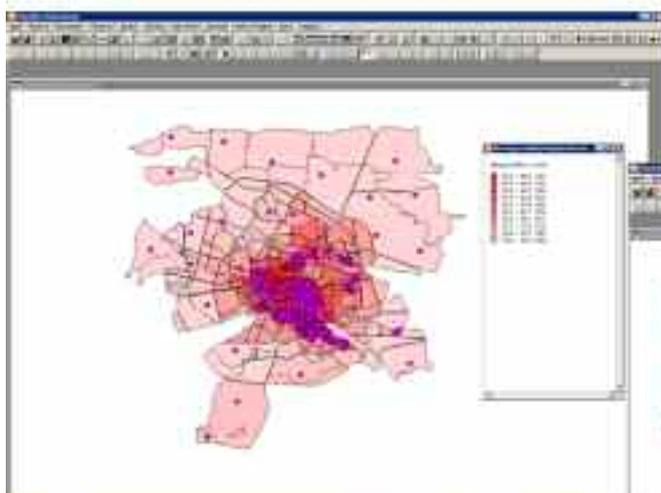
Первый вариант реализации проекта предполагает осуществление инвестиций, учтенных только на первом этапе реализации проекта.

Второй вариант реализации проекта – при условии осуществления последовательно инвестиций на первом и втором этапах проекта.

В целом, разработка технико-экономического обоснования проекта планировки и межевания позволила получить следующие основные результаты:

– Исходя из анализа существующей системы водоснабжения города, ее слабых и сильных сторон, угроз и возможностей, обоснована необходимость разработки проекта.

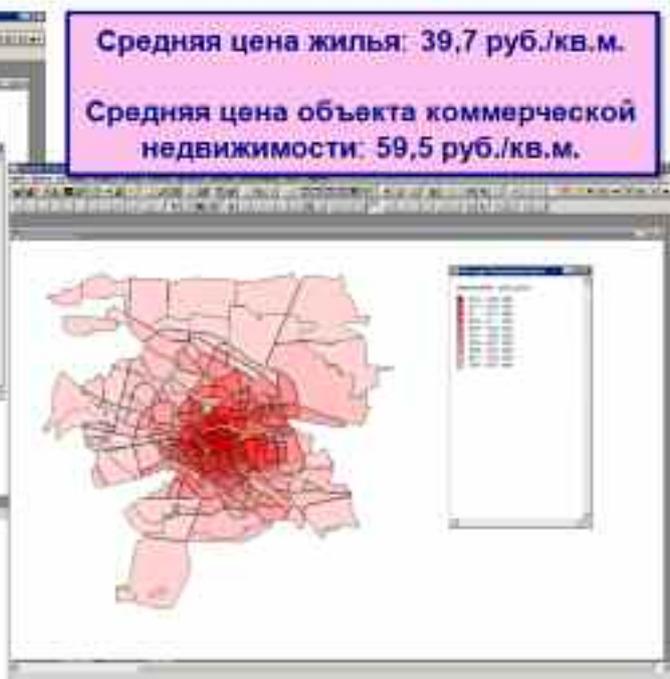
Современное состояние



Средняя цена жилья: 38,3 руб./кв.м.

Средняя цена объекта коммерческой недвижимости: 57,5 руб./кв.м.

Расчетный срок



Средняя цена жилья: 39,7 руб./кв.м.

Средняя цена объекта коммерческой недвижимости: 59,5 руб./кв.м.

Оценка распределения по территории рыночной стоимости жилья в настоящее время и на расчетный срок реализации генерального плана г. Тюмени (в ценах 2010 г.)



2 Схема коммерческой эффективности (рентабельности) на территории района «Заречный» в г. Тюмени



3 Этапы реализации генерального плана г. Тюмени, установленные на основе показателей рентабельности освоения территорий микрорайонов

– Рассчитаны укрупненные технико-экономические показатели стоимости строительства и результирующие показатели инвестиционного проекта, в том числе: индекс рентабельности, срок окупаемости капитальных вложений, экономическая эффективность вложений, себестоимость и удельные эксплуатационные расходы, показатели уровня производительности труда.

– Процесс реализации проекта планировки и межевания описан как система взаимосвязанных мероприятий. Для каждого мероприятия определены срок исполнения и необходимые затраты.

– Учтены финансовые ограничения, связанные с объемом и структурой расходов местного бюджета.

– Получен вывод об эффективности реализации проекта в целом.

– Разработана последовательная схема действий органа местного самоуправления по реализации решений проекта планировки и межевания территории размещения линейного объекта. В данной схеме учтены возможности использования механизмов муниципально-частного партнерства (на основе концессионных соглашений) и привлечения средств регионального и федерального бюджетов на условиях софинансирования.

Во многих городах России нередко возникают ситуации, когда в рамках одной программы за счет средств регионального или местного бюджета необходимо осуществить не строительство отдельных объектов, а крупномасштабный, комплексный проект, затрагивающий территорию практически всего муниципального образования. При этом Градостроительный кодекс РФ (в ред. Федерального закона от 20 марта 2011 г. № 41-ФЗ) закрепил положения о том, что документы территориального планирования муниципальных образований должны подготавливаться с учетом принятых долгосрочных и ведомствен-

ных целевых программ федерального, регионального и местного уровней. Соответственно, в генеральном плане города должны быть определены места размещения на довольно большой территории множества различных объектов, строительство которых позволит решить задачи целевой программы.

В подобных ситуациях при оценке экономической эффективности градостроительных решений может применяться подход, основанный на распределении мероприятий по срокам реализации в зависимости от их расчетной стоимости.

Такой подход был использован Институтом при корректировке генерального плана Салехарда. В ходе этой работы были подготовлены предложения по реализации муниципальной целевой программы «Переселение граждан из ветхого и аварийного жилого фонда, признанного непригодным для проживания» на 2011-2015 годы» (утв. распоряжением Администрации города Салехарда от 14 сентября 2010 г. № 965-р).

Реализация программы предполагала пять этапов (один этап – один год). При оценке необходимой для переселения площади жилья и выборе оптимальных объектов для переселения на каждом этапе преследовались следующие цели:

– Минимизация затрат муниципалитета на переселение путем выбора наименее затратных проектов на каждом из этапов после их предварительного ранжирования.

– Учет потребностей населения в жилой площади для переселения из ветхого и аварийного жилья на каждом из этапов.

– Оптимизация последовательности инвестирования в проекты и переселения граждан с учетом объемов строительства, ввода нового жилья, объемов ликвидируемого жилья и сноса ветхих и аварийных домов.

Реализация предложений, подготовленных Институтом, предполагает, что НО «Фонд жилищного строительства ЯНАО»

будет ежегодно выкупать у частных застройщиков определенный объем нового жилья для расселения горожан из непригодных для проживания домов. Произведенный анализ показал, что в течение ближайших пяти лет на территории г. Салехарда органы местного самоуправления имеют возможность создать условия для строительства нового жилья общей площадью около 170 тысяч кв. м. При этом общая площадь жилищного фонда, остающегося на рынке в результате предполагаемого строительства жилья, а также переселения граждан из ликвидируемых домов, составит более 70 тысяч кв. м.

В результате получившие экономическое обоснование архитектурно-планировочные предложения по реализации программы по переселению граждан из ветхого и аварийного жилья были учтены при разработке всей совокупности решений генерального плана г. Салехарда.

В крупных городах, где количество участников рынка недвижимости велико, прогнозирование поведения застройщиков и покупателей является одним из базовых условий определения оптимальных объемов и сроков строительства объектов местного значения в рамках генерального плана. Решение такой задачи невозможно без применения современных методов математического моделирования и анализа широкого набора показателей градостроительной ценности территории.

Градостроительная ценность представляет собой меру способности территории удовлетворять определенные общественные требования к ее состоянию и использованию. Количественным измерителем градостроительной ценности территории можно считать рыночную стоимость (цену) объекта недвижимости, который расположен на данной территории. В условиях рыночной экономики именно цена объекта показывает, насколько значимым, полезным и, соот-



ветственно, ценным является он для потребителей, то есть жителей города. В свою очередь сопоставление рыночной цены объекта недвижимости и затрат на его строительство дает представление о том, насколько прибыльным данный инвестиционный проект может быть для инвестора.

При внесении изменений в генеральный план г. Тюмени Институтом был использован именно такой подход к оценке экономической эффективности решений – подход, основанный на расчете показателей градостроительной ценности территории.

В результате исследования, проведенного Институтом на основе материалов комплексного проекта управления градостроительным развитием территории Тюмени, установлена математическая зависимость между рыночной стоимостью 1 кв. м общей площади жилья и размещением на территории различных пространственных объектов (в том числе объектов местного значения). Полученная математическая модель послужила базовым аналитическим инструментом для еще нескольких исследований в области градостроительной экономики, проведенных специалистами Института на примере г. Тюмени и его отдельных районов. (Рис. 1).

При подготовке генерального плана для каждого планировочного микрорайона, где возможно новое жилищное строительство и строительство коммерческих объектов общественно-делового назначения, были рассчитаны показатели потенциальной рентабельности инвестиционного освоения их территории. Расчет был произведен с учетом всех основных мероприятий по строительству объектов местного значения, которые будет необходимо осуществить для реализации генерального плана. Затем все планировочные микрорайоны были упорядочены по убыванию показателя потенциальной рентабельности. Таким образом, был получен прогноз наиболее вероятной последовательности инвестиционного освоения территории Тюмени в разрезе отдельных планировочных микрорайонов. В соответствии с этим прогнозом были определены сроки строительства объектов местного значения на период до 2040 г. (рис. 3).

Представленный подход к оценке экономической эффективности градостроительных решений может применяться при подготовке не только генерального плана, но и документации по планировке территории. Например, при разработке проектов планировки отдельных районов г. Тюмени выполнялось сравнение

различных вариантов градостроительных решений между собой по экономическим критериям в целях выбора наиболее оптимального и реализуемого на практике варианта (рис.2).

Разработанная методика позволяет оценить не только коммерческую эффективность (рентабельность) строительства жилья на определенной территории, но и социальную эффективность, а также бюджетный эффект от такого проекта.

Показателем социальной эффективности является ожидаемый прирост рыночной стоимости существующего жилья в результате реализации предусмотренных генеральным планом мероприятий. Удорожание недвижимости в собственности горожан – явный признак увеличения благосостояния жителей. Например, анализ показал, что данный показатель для проекта генерального плана г. Тюмени на период до 2040 г. составит около 680 млн рублей (в ценах 2010 г.).

Бюджетный эффект измеряется в объемах поступлений в местный бюджет, которые возникнут в случае реализации данного варианта градостроительных решений. Такой эффект наиболее ощутим в части земельного налога и налога на недвижимость, введение которого ожидается в ближайшие несколько лет. Разработка соответствующих схем в составе материалов по обоснованию проекта планировки дает органам местного самоуправления представление об уровне самоокупаемости генерального плана или проекта планировки как комплексного инвестиционного проекта. При реализации последовательной градостроительной политики возможны ситуации, когда строительство объектов местного значения будет полностью или частично обеспечиваться средствами, накопленными в бюджете за счет успешной реализации предыдущих этапов генерального плана.

Следует отметить, что в ряде случаев при разработке проекта планировки недостаточно просто использовать какой-то из методов оценки экономической эффективности для формирования оптимального градостроительного решения. Прежде чем прорабатывать детальные проектные предложения, необходимо определить, на какой именно вид жилой застройки сегодня (или в обозримом будущем) на первичном рынке недвижимости будет присутствовать достаточный спрос. Ведь даже самые высокие показатели потенциальной коммерческой эффективности сами по себе не гарантируют успешной продажи построенного жилья.

Наличие и величина спроса на объекты недвижимости определенного вида оценивается с помощью специальных маркетинговых исследований, реализуемых через опросы населения. Для многих крупных застройщиков в России такое исследование рынка является неотъемлемым этапом планирования застройки территории.

В связи с этим при разработке генерального плана г. Тюмени и проектов планировки отдельных районов города использовались результаты маркетингового исследования, проведенного Институтом в целях разработки комплексного проекта управления градостроительным развитием территории. Результаты этого исследования позволили более ясно определить виды жилой застройки, которые будут пользоваться наибольшим спросом на рынке недвижимости в Тюмени.

Таким образом, применение того или иного подхода к оценке экономической эффективности градостроительных решений зависит от социально-экономической ситуации на территории, особенностей сложившегося рынка недвижимости и задач, установленных заказчиком градостроительной документации. В целом совокупность рассмотренных подходов обеспечивает повышение качества материалов по обоснованию градостроительной документации и увеличивает вероятность реализации решений генерального плана и проектов планировки в полном объеме и в установленные сроки. Представление результатов градостроительного проектирования с точки зрения их потенциальной экономической эффективности для общества, муниципалитета и бизнеса укрепляет заинтересованность всех субъектов градостроительной деятельности в успешной совместной работе по преобразованию пространства города. ■

НЕОБХОДИМОСТЬ МАРКЕТИНГОВЫХ ИССЛЕДОВАНИЙ

Даже самые высокие показатели потенциальной коммерческой эффективности сами по себе не гарантируют успешной продажи построенного жилья. Поэтому, прежде чем прорабатывать детальные проектные предложения, необходимо определять, на какой именно вид жилой застройки сегодня (или в обозримом будущем) на первичном рынке недвижимости будет присутствовать достаточный спрос.

Реализация инвестиционных проектов развития территорий с использованием мер государственной поддержки

Ю.В. РОДИОНОВА (Департамент строительства и архитектуры мэрии Новосибирск)



Юлия Валерьевна Родионова – кандидат технических наук, начальник отдела градостроительных программ и перспективного развития Департамента строительства и архитектуры мэрии Новосибирска, где за период работы приняла участие в реализации ряда проектов жилищного строительства, проектов строительства социальной и инженерной инфраструктуры, основанных на принципах государственно-частного партнерства.

Профессиональные интересы: реализация инвестиционных проектов, федеральных, региональных и муниципальных программ развития территорий.



а сегодняшний день Правительством РФ предлагается к реализации значительное количество программ, направленных на поддержку проектов развития территорий регио-

нов и муниципальных образований. Однако условия участия в программах и требования, предъявляемые к участникам, формализованы специфическим языком экономической сферы и сложны для восприятия специалистами, занятыми в управлении городским хозяйством и архитектурно-градостроительном управлении.

В настоящей статье приводится описание основных программ государственной поддержки, условий участия в них и основных критериев, предъявляемых к участникам, а также примеры успешного участия в программах.

Для успешного привлечения бюджетных и коммерческих инвестиций на территорию необходимо обеспечить формирование комплексной градостроительной документации, которая позволяет сконцентрировать данные о текущем состоянии территории и перспективах ее развития, сформировать инвестиционный проект развития конкретной территории и привлечь ресурсы для его реализации.

Предусмотренные законодательством РФ меры государственной поддержки целесообразно как можно больше использовать в составе ресурсного обеспечения реализации проекта развития территории. Рассмотрим существующие меры господдержки, условия их предоставления и комплексный подход к их использованию.

В конце 2010 г. Правительством РФ было принято решение продолжить формирование рынка доступного жилья и обеспечение комфортных условий проживания населения. Для достижения данной цели была принята Федеральная целевая программа «Жилище» на 2011-2015 гг., которая является логическим продолжением реализации од-

ноименной программы в 2002-2010 гг. и предусматривает предоставление нескольких видов господдержки для реализации проектов жилищного строительства. Меры господдержки проектов жилищного строительства реализуются в рамках подпрограммы «Стимулирование программ развития жилищного строительства субъектов Российской Федерации» ФЦП «Жилище» на 2011-2015 гг.

Необходимо отметить, что механизм поддержки жилищного строительства, предусмотренный новой подпрограммой, является более эффективным и универсальным по сравнению с механизмом, который был заложен в ранее действующую подпрограмму «Обеспечение земельных участков коммунальной инфраструктурой в целях жилищного строительства» ФЦП «Жилище» на 2002-2010 гг. Например, в предыдущие годы для получения субсидий на развитие социальной, коммунальной инфраструктуры и обеспечение автомобильными дорогами новых жилых микрорайонов первоначально было необходимо воспользоваться определенными мерами господдержки и подтвердить эффективность использования данных мер. К таким обязательным мерам были отнесены госгарантии РФ по заимствованиям на обеспечение земельных участков инженерной инфраструктурой и субсидии на возмещение затрат на уплату процентов по кредитам, полученным на обеспечение земельных участков коммунальной инфраструктурой в целях жилищного строительства. В 2011-2015 гг. в рамках подпрограммы «Стимулирование программ развития жилищного строительства субъектов РФ» меры господдержки не подразделяются на обязательные и дополнительные, и для реализации проекта можно использовать любые из предусмотренных подпрограммой видов господдержки.

Виды господдержки жилищного строительства в 2011-2015 гг. следующие:

1. субсидии на возмещение затрат (части затрат) на уплату процентов по кредитам, полученным субъектами РФ, му-



ниципальными образованиями или юридическими лицами в кредитных организациях на цели обеспечения инженерной инфраструктурой земельных участков, предназначенных для строительства жилья экономкласса;

2. субсидии на возмещение затрат (части затрат) на уплату процентов по кредитам, полученным субъектами РФ, муниципальными образованиями и (или) юридическими лицами в кредитных организациях на реконструкцию и (или) строительство энергоэффективных предприятий строительной индустрии, выпускающих энергоэффективные и энергосберегающие строительные материалы, конструкции и изделия;

3. субсидии на строительство (реконструкцию) объектов социальной инфраструктуры в рамках реализации проектов по комплексному развитию территорий, предусматривающих строительство жилья экономкласса;

4. субсидии на строительство автомобильных дорог в новых микрорайонах массовой малоэтажной и многоквартирной застройки жильем экономкласса.

Перечисленные виды государственной поддержки предоставляются только при условии реализации на территории субъекта РФ региональной программы развития жилищного строительства, которая в обязательном порядке должна предусматривать разработку документов территориального планирования, комплексное развитие коммунальной инфраструктуры, реализацию проектов комплексного освоения территорий в целях жилищного строительства и т. д.

Важно отметить, что стимулирование разработки документов территориального планирования имеет ограниченный срок действия. В 2011 г. участникам конкурсного отбора на предоставление субсидий из федерального бюджета в рамках подпрограммы «Стимулирование программ развития жилищного строительства субъектов РФ» в заявке предлагается только лишь указать планируемый срок утверждения документов территориального планирования. Однако уже в 2012 г. отсутствие утвержденных документов территориального планирования становится критерием для дисквалификации участника конкурсного отбора и как следствие причиной отсутствия возможности использования мер господдержки для развития жилищного строительства.

Новосибирская область и г. Новосибирск всегда активно участвовали в реализации приоритетного национального проекта «Доступное и комфортное жилье – гражданам России» и за годы его

реализации успешно использовали все возможные способы государственной поддержки проектов в сфере строительства.

Постановлением Правительства Новосибирской области от 31 января 2011 г. № 31-п утверждена долгосрочная целевая программа «Стимулирование развития жилищного строительства в Новосибирской области на 2011-2015 годы». Кроме того, органы власти Новосибирской области и г. Новосибирска обеспечили своевременную разработку градостроительной документации. Постановлением администрации Новосибирской области от 07 сентября 2009 г. № 339-па утверждена схема территориального планирования Новосибирской области. Решениями Совета депутатов г. Новосибирска от 26 декабря 2007 г. № 824 утвержден Генеральный план Новосибирска, от 24 июня 2009 г. № 1288 утверждены Правила землепользования и застройки города. В настоящее время в Новосибирске активно ведется разработка документации по планировке территории. Комплексную градостроительную документацию на всю территорию Новосибирска планируется сформировать в полном объеме в 2012 г. Таким образом, выполнены все условия предоставления мер господдержки для реализации проектов развития территории города.

В текущем году Приказом Министерства регионального развития РФ от 12 мая 2011 г. № 212 уже объявлен первый конкурсный отбор для предоставления в 2011 г. государственной поддержки на реализацию мероприятий региональных программ развития жилищного строительства. Приказом Министерства регионального развития РФ от 7 апреля 2011 г. № 154 определен порядок проведения конкурсного отбора. Конкурсный отбор проводится с 13 июня 2011, а итоги конкурсного отбора будут объявлены Министерством регионального развития РФ после 13 июля 2011.

Для участия в отборе представлены инвестиционные проекты развития жилого района «Родники» и жилого района «Весенний» г. Новосибирска. В рамках реализации инвестиционных проектов развития данных жилых районов, разработанных на основании имеющейся градостроительной документации, заявка представлена на соискание 3-го и 4-го видов господдержки на общую сумму 658 млн рублей. В число объектов, представленных на соискание господдержки, вошли шесть автомобильных дорог общей протяженностью более 4 км и поликлиника жилого района «Родники»

на 1200 посещений в смену, а также детский сад на 280 мест жилого района «Весенний».

Наряду с проектами жилищного строительства государственная поддержка оказывается проектам развития внутреннего и въездного туризма, проектам создания транспортной, энергетической и инженерной инфраструктуры.

Реализация проектов развития внутреннего и въездного туризма будет осуществляться с использованием мер государственной поддержки в рамках реализации федеральной целевой программы «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011-2016 годы)». В настоящее время распоряжением Правительства РФ от 19 июля 2010 г. № 1230-р утверждена Концепция федеральной целевой программы «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011-2016 гг.)» и ведется разработка данной программы. В конце 2010 г. на основании имеющейся градостроительной документации специалистами департамента строительства и архитектуры мэрии г. Новосибирска был разработан инвестиционный проект развития активного, делового, круизного и культурно-познавательного туризма «Туристический спортивно-рекреационный комплекс в городе Новосибирске». Разместить туристический спортивно-рекреационный комплекс предложено на обширной территории, которая находится в центре левобережной части Новосибирска на берегу реки Оби. Общий объем инвестиций для реализации проекта составляет 11420,5 млн рублей. Данный проект был представлен в Минспорттуризм России для включения в федеральную целевую программу «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011-2016 гг.)» в качестве одного из адресных инвестиционных проектов создания туристских комплексов в нескольких отдельно взятых субъектах РФ.

Реализация проектов создания транспортной, энергетической и инженерной инфраструктуры может осуществляться с использованием средств Инвестиционного фонда РФ и средств государственной корпорации «Банк развития и внешнеэкономической деятельности» (далее – Внешэкономбанк).

Внешэкономбанк осуществляет финансирование инвестиционных проектов, направленных на развитие инфраструктуры, в форме предоставления кредитов или участия в капитале коммерческих

Создают ли градостроительные регламенты условия для привлечения инвестиций?

Ф.А. ГУЩИН (ГК «AVS-Group», Екатеринбург)



Федор Александрович Гушин окончил экономический факультет Уральского государственного университета по специальности «Антикризисное управление предприятием» (2008). В настоящее время учится в аспирантуре Уральской государственной архитектурной академии по специальности «Градостроительство». С 2011 г. работает руководителем проектов в ГК «AVS-Group».

Область научных и практических интересов: инвестиционная привлекательность территории, моделирование и оптимизация бизнес-процессов, методы управления проектами в различных сферах.

Вопрос, вынесенный в заголовок статьи, является далеко не праздным. С одной стороны, для улучшения качества застройки

территорий необходимы инвестиции и требуется улучшение инвестиционного климата, с другой стороны, требование улучшения инвестиционной привлекательности сформулировано в Градостроительном Кодексе РФ (ГрадК РФ) как «... создание условий для привлечения инвестиций, в том числе путем предоставления возможности выбора наиболее эффективных видов разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства» (ст. 30, ч. 1. п. 4). В этой формулировке заложена идея свободы выбора образа действий в отношении конкретного участка территории, а не свобода выбора подходящего участка для инвестирования среди нескольких, имеющих строго определенное функциональное назначение.

В качестве средства решения проблемы с необходимостью выступают Правила землепользования и застройки, т. к. именно они являются конечным документом территориального планирования, регулирующими процессы строительства, реконструкции и ремонта объектов капитального строительства, т. е. непосредственно сферы вложения финансовых ресурсов. Разработчики ГрадК РФ ввели новый механизм – продажу земельных участков путем конкурентных торгов. В этом механизме Правила землепользования и застройки (ПЗЗ) играют важнейшую роль, определяя с помощью градостроительных регламентов параметры застройки конкретных участков.

Поскольку в России не было практики проведения торгов, то разработчики попытались воплотить те идеальные представления, которые у них были на тот момент. Вольно или невольно, они использовали модель совершенного рынка. Совершенный рынок – финансовый рынок, на котором полностью

отсутствуют любые искажения (прежде всего – налоги и операционные издержки), активы бесконечно делимы, доступ к информации свободен и не требует затрат. Объектом торгов – товаром – являются права собственности на участок.

Мыслилось, что администрация создаст градостроительные регламенты, где определяются все основные ограничения по застройке. Затем готовит документацию на каждый участок, где полностью описывает все характеристики участка: границы, наличие обременений, возможности подключения к инженерным сетям. Далее участок вместе с документацией выставляется на торги, где в ходе конкурентной борьбы участников торгов определяется справедливая цена на участок. В финале будущий застройщик приобретает твердые права на участок, где может строить все, что не противоречит градостроительным регламентам и действующему законодательству.

Рассмотрим, как на практике работает эта система на всех стадиях торгов:

- подготовка градостроительной документации,
- участники торгов и их мотивация,
- проведение торгов,
- справедливая цена на участок.

Первая проблема – низкое качество подготовки градостроительной документации. Возникает оно из-за несогласованности градостроительной документации и ведомственных нормативных актов. Не способствует улучшению качества градостроительной документации традиционность мышления разработчиков, впитавших советские градостроительные традиции «с молоком матери» и, по сути, просто фиксирующих существующую ситуацию на уровне ПЗЗ.

Автором было проанализировано качество подготовки ПЗЗ для некоторых городов. Оказалось, что подготовленные ПЗЗ содержат логические ошибки, метрически неверно построенные градостроительные зоны и т. п.

К ошибкам логического типа относятся пересечения списков объектов раз-



решенного, условно-разрешенного и дополнительного видов использования. В результате конкретный объект можно трактовать как объект, относящийся сразу к нескольким видам использования.

Следующей выявленной ошибкой было нарушение метрических соотношений. СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03 «Санитарно-защитные зоны и санитарная классификация предприятий, сооружений и иных объектов» определяет, что объекты, относящиеся к промышленным зонам П-5, П-4, П-3, П-2, П-1 должны иметь санитарно-защитные зоны 50, 100, 300, 500, 1000 м соответственно. Легко подсчитать, что минимальные размеры участков, отдаваемых под промышленные территории должны составлять $3,14 \cdot 50 \cdot 50 = 0,785$, 3,14, 28,26, 78,5, 314 га соответственно. Было выявлено множество малоразмерных зон при анализе реальных ПЗЗ. Один из примеров показан на рис. 1.

Указанные выводы сделаны на основании сопоставления всего двух документов – Градостроительных регламентов и СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03. Не составляет большой проблемы взять другую пару документов для сопоставления. Подобные несоответствия чреваты тем, что застройщик (инвестор) вместо получения твердых прав на свой участок вынужден «решать вопросы» на уровне администрации. В результате происходит возврат к советской системе получения разрешительной документации.

Следующее отклонение от идеальной картины торгов возникает при анализе мотивации участников торгов. Разработчики ГрадК РФ предполагали, что застройщик (инвестор), который приобретает участок, будет вести себя исходя из долговременных перспектив обустройства территории. В силу этого застройщик создаст парковочные места, благоустроит территорию. Действительность опровергает эти мечты. Прежде всего, потому что участником градостроительных отношений становится новая фигура – девелопер. В советской системе градостроительных отношений такая роль отсутствовала совсем, поэтому за новым участником градостроительных отношений закрепилось не совсем благозвучное наименование.

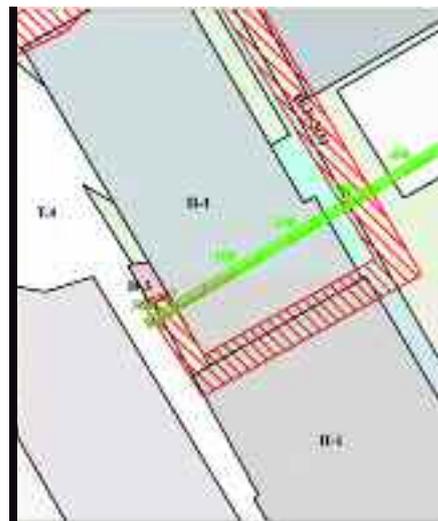
Российский девелопер отличается от своего западного коллеги. Он, как правило, является и инвестором, т. е. ведет работы на собственные средства. Продавать объект недвижимости и фикси-

ровать прибыль его заставляет общая неопределенность ситуации и необходимость страховки финансовых средств от возможных рисков. Российский девелопер хочет максимально быстро зафиксировать прибыль, получаемую от своих действий с участком под застройку, потому что экономическая ситуация меняется буквально в течение 2-3 лет. Он принимает решения о прибыльности того или иного вида строительства на основании существующих методик оценки недвижимости, где ожидаемая прибыль оценивается по метражу здания, в силу чего девелопер заинтересован построить здание так, чтобы оно занимало всю полезную площадь участка и имело максимальную этажность. Как правило, перед началом торгов у него уже есть бизнес-идея. Поэтому регламенты, установленные администрацией, девелопер рассматривает как препоны, которые ему надо обойти для максимизации прибыли. Обходит он их либо путем «решения вопросов» с администрацией либо, пользуясь несовершенством законодательства, находит возможности обойти регламенты. В результате модель поведения российского девелопера становится весьма далекой от идеального homo economicus, который предполагали разработчики ГрадК РФ.

Конечные издержки при такой системе перекладываются на потребителя. Показать это можно на примере градостроительных регламентов Екатеринбурга, где при строительстве жилья введено требование одна квартира – одно парковочное место. Инвестор выстроил высотный комплекс максимально возможной этажности с подземным паркингом, но стоимость одного места в паркинге составляет около 40 % стои-

мости однокомнатной квартиры. Формально застройщик предоставляет покупателю при покупке квартиры с подземной парковкой скидку – 22 % от стоимости квартиры. Учитывая, что стоимость паркинга входит в себестоимость строительства дома, такие скидки – не более чем маркетинговый ход. Естественно, что покупатель покупает квартиру без паркинга, а свою машину паркует на соседней территории общего пользования и проблема парковочных мест остается нерешенной.

Следующая проблема скрыта в самой модели торгов. Известно, что модель совершенного рынка как средство управления далеко не всегда эффективна и может давать сбои, известные как «провалы рынка». Классический пример провала рынка, описанный в литературе, – эксплуатация участков для добычи нефти. Как правило, «провалы рынка» наступают тогда, когда затрону-



Малоразмерная зона типа П-1 в ПЗЗ г. Красноуральска



2 Киевский вокзал и торговый центр «Европейский», г. Москва

ты интересы третьих лиц. В ранних редакциях ГрадК РФ важную роль играли общественные слушания, сейчас они носят рекомендательный характер, а окончательное решение принимает мэр. Фактически произошло устранение одной из заинтересованных сторон – общественности – из системы принятия решений. В результате общественные интересы некому защищать. Администрация защищает ведомственные интересы, инвестор стремится максимизировать прибыль. Градостроительные регламенты в этой ситуации тоже не помогают отстаивать общественные интересы, т. к. они разрабатываются в администрации и согласуются с ней же и в лучшем случае отражают видение развития города со стороны отдельных чиновников.

За примерами далеко ходить не надо. Московские чиновники отвели большую территорию у Киевского вокзала под строительство крупнейшего в городе торгово-развлекательного центра «Европейский» площадью 180 000 кв. м (рис. 2). С инвестиционной точки зрения это, скорей всего, выгодный проект, но с точки зрения общественных интересов, безусловно, нет. Здание торгового центра затрудняет проезд к вокзалу, делает невозможным создание привокзальной площади или сквера.

Примером эффективного согласования частных интересов с общественными является ситуация со строительством конторского комплекса в пригороде Вашингтона (округ Фэйрфакс), включающего административное здание, торговые площади и дорогой отель (рис. 3). В процессе анализа стало ясно, что на выбранной площад-

ке – у пересечения федеральной автостреды и шоссе штата – не хватит места для резко возрастающего потока автомобилистов. И тогда застройщики согласились на условие, поставленное властями округа, спроектировать и построить под надзором Департамента транспорта штата шоссейную развязку в форме клеверного листа. Они взяли на себя полную стоимость этого проекта и других улучшений.

В этих примерах фирмы руководствовались, прежде всего, собственной выгодой: полные издержки отказа или откладывания проекта были бы выше, чем дополнительные затраты на инфраструктуру.

Градостроительство является специфическим видом деятельности, направленным на создание общественного блага. К общественным благам в данном контексте относятся улично-дорожная сеть, благоприятная экологическая обстановка, правопорядок и др. Создание любого блага требует ресурсов – в нашем случае территории, на которой будут размещаться соответствующие объекты капитального строительства. Градостроительная документация должна предусматривать выделение необходимых ресурсов. Однако статус территорий общего пользования, которые можно использовать для создания инфраструктуры, в настоящее время не определен. Отсутствие гарантий строительства социальной инфраструктуры является одним из недостатков действующего ГрадК РФ.

Классическое рыночное регулирование («невидимая рука рынка») предполагает, что эффективность регулирования достигается за счет установления справедливой цены на

товар в результате открытой и ничем не ограниченной конкуренции. Поскольку реальной конкуренции нет (если проанализировать данные статистики), и в подавляющем большинстве случаев на один участок приходится один покупатель, то вместо конкуренции участников торгов между собой, происходят торги двух лиц: администрации и инвестора за конкретный участок. Согласно

ГрадК РФ администрация в ходе торгов исполняет роль аукциониста – организатора торгов. В реальности администрации не могут выдержать эту роль в силу того, что начинают рассматривать продажу земельных участков как важный источник пополнения бюджета и в силу отсутствия реальной конкуренции участников торгов между собой. Торги начинают проводиться между администрацией и сообществом инвесторов, которым администрация продает земельные участки. Начинает меняться механизм ценообразования для земельных участков – администрация стремится получить максимальную прибыль от продажи участка земли инвестору. Получить максимальную прибыль администрация может единственным способом – назначением начальной цены. Для обоснования начальной цены строятся карты ценового зонирования. Подобные карты строятся с использованием аппарата математической статистики. Например, расчет величин ставок земельного налога, арендной платы за землю, налога на имущество и, впоследствии, единого налога на недвижимость должен проводиться на основе комплексного учета факторов градостроительной ценности территории. Бесспорная истина. Однако градостроительная ценность территории, по мнению автора, определяется уже на основе применения удельных показателей рыночной стоимости объектов недвижимости (далее – УПРСОН) как интегральных индикаторов изменения градостроительной ситуации. Потом все просто. Получено уравнение многофакторной регрессии, установившая зависимость: $УПРСОН = f(X_1, X_2, X_3, X_4, X_5, X_6)$, где:

Y – цена квартиры за 1 кв. м;

X1 – удаленность от функциональной зоны административно-делового назначения;

X2 – обеспеченность объектами общественно-делового назначения в определенном радиусе;

X3 – удаленность от предприятий общественного питания;

X4 – удаленность от центра города;

X5 – удаленность от аптек;

X6 – обеспеченность зонами обслуживания водоснабжения.

Вызывает сомнение обоснованность набора переменных, по которым строится уравнение регрессии. Почему в набор вошли удаленность от предприятий общественного питания и аптек, почему нет магазинов или детских са-



3 Спутниковая карта района строительства в округе Фэйрфаксе, г. Вашингтон (США)



дов? В организации торговли известен термин «магазин шаговой доступности».

Методологически такой подход вызывает сомнения в силу следующего обстоятельства. Уравнение регрессии получено на основании обработки статистических данных по сделкам с недвижимостью. Сделки с недвижимостью совершают определенные категории населения – те, у кого для этого есть время, финансовые возможности и соответствующие потребности. После этого, выражаясь языком математической статистики, возникает вопрос о репрезентативности выборки. Иными словами насколько хорошо данная группа населения – та, которая совершает сделки с недвижимостью – представляет интересы всего населения? Ведь градостроительная ценность территории важна для всего населения. Та группа населения, которая совершает сделки с недвижимостью, как раз не удовлетворена своим положением, т. е. считает градостроительную ценность низкой, а та группа населения, которая не совершает таких сделок, как раз удовлетворена градостроительной ценностью, т. е. считает ее достаточной.

Еще один методологический вопрос – как отражаются предпочтения самих разработчиков в подборе переменных. Например, переменная «Х6» – обеспеченность зонами обслуживания водоснабжения. Сам термин не является часто используемым в литературе, поэтому его приходится толковать в силу нашего понимания. У каждой системы водоснабжения есть своя зона обслуживания, поэтому «обеспеченность зонами обслуживания водоснабжения», наверное, понимается, как возможность подключить объект от нескольких источников водоснабжения. Такая

возможность интересна в плане снижения издержек на строительство, чем в плане снижения конечной цены.

Следующий методологический вопрос – уравнение регрессии построено на основании текущих данных по сделкам с недвижимостью, т. е. событий, произошедших в настоящем или недавнем прошлом. Насколько можно использовать эти сведения для предсказания будущих тенденций? Для того чтобы судить о будущих тенденциях, уравнения регрессии должны включать динамику, т. е. иметь время в качестве переменной.

Оценка градостроительной ценности территории, произведенная с помощью таких регрессионных уравнений, не только не способствует решению поставленной в заголовке статьи задачи о предоставлении возможности выбора наиболее эффективных видов разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства, но и затрудняет ее решение. Следуя логике данного уравнения, девелоперу достаточно построить у себя на участке аптеку и предприятие общественного питания, чтобы изменить стоимость объекта недвижимости. А если об этом секрете догадаются все инвесторы города?

Более эффективным способом управления деятельностью инвестора (девелопера) представляется косвенное регулирование на основе создания специальных градостроительных зон, в которых значения предельных параметров градостроительных регламентов подобраны таким образом, чтобы наиболее эффективное использование участка, оцениваемое на основе методик, совпадало с разрешенным видом использования объектов. Методика

ПРИЧИНЫ УХУДШЕНИЯ КАЧЕСТВА ЗАСТРОЙКИ ТЕРРИТОРИИ

Современные градостроительные регламенты не улучшают качество городской застройки и не способствуют повышению инвестиционной привлекательности территорий. Причины – неурегулированность существующего законодательства и заложенная в ГрадК РФ концепция совершенного рынка для процедуры продажи с торгов.

подбора предельных параметров – тема отдельной статьи.

Возвращаясь к поставленному в начале статьи вопросу, можно констатировать, что современные градостроительные регламенты не улучшают качество городской застройки и не способствуют повышению инвестиционной привлекательности территорий. Причины – неурегулированность существующего законодательства и заложенная в ГрадК РФ концепция совершенного рынка для процедуры продажи с торгов. Для преодоления выявленных недостатков необходимо учитывать влияние объекта капитального строительства на окружающую городскую среду (оценивать общественное благо проекта), требуется изменить механизм согласования интересов между администрацией, общественностью и инвестором. Полезной представляется концепция общественного блага, которая позволяет более полно учитывать общественные интересы в градостроительной деятельности. ■

Окончание. Начало на с. 40

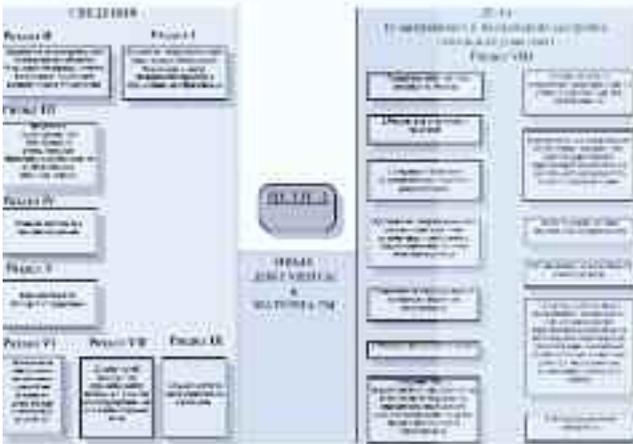
организаций. В целях обеспечения электро- и теплоснабжения вновь строящихся объектов жилищной, административной и социальной сферы перспективного жилого района «Береговой» в Октябрьском районе Новосибирска специалистами департамента строительства и архитектуры мэрии города был разработан инвестиционный проект строительства энергоисточника и представлен во Внешэкономбанк для принятия решения о предоставлении кредита на его строительство. Привлеченные кредитных средств на условиях предоставляемых Внешэкономбанком, позволит реализовать инвестиционный

проект строительства энергоблока для обеспечения электрической и тепловой энергией 950 тысяч кв. м жилья и 1024 тысяч кв. м общественно-деловой застройки нового жилого района «Береговой», освоение которого затруднено из-за ограничения доступных мощностей. Все приведенные примеры инвестиционных проектов, представленных на соискание мер государственной поддержки, разработаны на основе градостроительной документации, имеющейся в Новосибирске и Новосибирской области. Наиболее важное значение для разработки инвестиционных проектов развития определенной территории

имеют проекты планировки территории, так как в проектах планировки определены приоритеты градостроительного развития и основные перспективные технико-экономические показатели рассматриваемой территории. На основании данных, приведенных в проектах планировки территории, разрабатываются обоснованные инвестиционные проекты развития территорий и проекты строительства отдельных крупных инфраструктурных объектов, которые отвечают всем условиям предоставления господдержки и успешно реализуются с использованием различных видов господдержки. ■

УПРАВЛЕНИЕ

РАЗВИТИЕМ
ТЕРРИТОРИИ



Информационные СИСТЕМЫ

ИСОГД как инструмент работы ОМСУ



ИСОГД как инструмент работы подразделений архитектуры и градостроительства органов местного самоуправления

В.А. Панарин (МУ «Градостроительство», Дзержинск)



Виктор Алексеевич Панарин окончил Томский госуниверситет (1983). Работал в НИИ машиностроения, Комитете по земельным ресурсам и землеустройству, Кадастровой палате г. Дзержинска, возглавлял Дзержинский аэрогеодезический центр (в составе Верхневолжского аэрогеодезического предприятия). В настоящее время директор муниципального учреждения «Градостроительство». Область профессиональных интересов: ИС класса ERP и ГИС.



Городской округ «Город Дзержинск» – муниципальное образование в Нижегородской области, которое представляет собой достаточно крупный по площади объект (420 кв. км) с населением примерно 250 тысяч (Рис.1). Градостроительной особенностью города является наличие небольшого компактного селитебного центра, нескольких небольших поселков, промышленных зон, сравнимых по площади с селитебной частью города и больших природных зон (леса, болота, пустыри, водные объекты, включая крупную реку Ока и пр.). Город по насыщенности и видам градостроительного зонирования имеет сложную структуру и включает почти все виды подобного зонирования и, следовательно, практически все характерные проблемы городов. С июля 2006 г. управлением архитектуры и градостроительства Администрации города (далее – УАГ) осуществляется ведение информационной системы обеспечения градостроительной деятельности (далее – ИСОГД). Схематично ИСОГД согласно законодательству представляет собой систему хранения сведений о градостроительной документации города и частично самих градостроительных документов (Рис. 2).

В настоящее время согласно правительственным программам к функциям ИСОГД прибавляется обеспечение предоставления услуг населению и организациям в электронном виде и адресный реестр. В узком представлении ИСОГД – собственно система учета и хранения градостроительной документации, в таком виде система помогает в архитектурной деятельности ОМСУ, но является дополнительным обременением органов архитектуры и градостроительства, требующим дополнительных затрат на его ведение. В этом варианте для сотруд-

ников это некий справочник, который позволяет ускорить работу, упорядочить ее, но не инструмент текущей работы. Намного эффективнее «встраивание» ИСОГД в текущую деятельность каждого подразделения и сотрудника УАГ.

При разработке ИСОГД была поставлена задача максимального сохранения текущих технологических цепочек и видов деятельности на каждом рабочем месте, включая сохранение существующих программ и баз данных. Этим достигается уменьшение расходов на перенос данных в новые системы и минимальное обучение персонала, позволяя снижать отрицательный эффект «личностного фактора» при внедрении, выражающийся в естественном сопротивлении сотрудников нововведениям, требующим дополнительных затрат в работе. Проанализировав бизнес-процессы по каждому рабочему месту, была создана следующая система, состоящая из восьми модулей (рис. 3), каждый из которых позволяет создать и вести определенные виды градостроительной документации в ИСОГД:

1. Модуль дежурного плана. Основной геоинформационный модуль, позволяющий решать задачи визуального отображения графической информации. Построен на базе программных продуктов фирмы «Bentley Systems» и СУБД «Oracle». Основу составляют оцифрованные в 2002 г. планшеты картографических материалов масштаба 1:2000, представляющих собой дежурный план. К ним добавляются и ведутся на постоянной основе слои по земельным отводам, по границе города, по наличию картографических материалов и их актуальности, по зонированию города, по охраняемым территориям, по санитарно-защитным зонам и т. д.
2. Модуль визуализации и обработки космических снимков. Тесно связан с модулем дежурного плана и служит для контроля поступающих отчетов по материалам инженерных изысканий,

подготовки ситуационных планов, определения границ и площадей территорий, анализа застройки территории и мониторинга строительства, определения площадей различных территорий, занятых природными и рукотворными объектами на основе спектрального анализа снимков. Основу составляют ортонормированные снимки спутников QuickBird и WorldView 2 (разрешение 0,6 м и 0,5 м – монохромные; разрешение 2,4 м и 1,8 м – полихромные).

3. Модуль обработки картографических материалов.

Представляет собой комплекс программ по ведению материалов топографической основы города масштаба от 1:500 до 1:2000. Модуль позволяет осуществлять полный цикл ведения и обновления картографических материалов УАГ по результатам геоизысканий путем обработки растрового или векторного изображения, хранения, изменения и выдачи электронных планшетов. Подготовленные растровые и векторные изображения хранятся в электронном хранилище.

4. Модуль учета градостроительной документации.

Предназначен для ведения книг учета и учетных записей по градостроительной документации в соответствии с приказом Минрегионразвития РФ от 30 августа 2007 г. № 85. Модуль представляет собой базу данных, созданную на основе открытых и мультиплатформенных программных продуктов «MySQL» и «OpenOffice».

5. Модуль подготовки текстовой градостроительной документации.

Представляет собой текстовые и табличные редакторы, а также программу подготовки презентаций и ведения небольших баз данных для отдельных рабочих

мест. Построен модуль на основе свободно распространяемого мультиплатформенного программного продукта «OpenOffice», что позволяет использовать его в операционных системах типа «Linux».

6. Модуль подготовки графических сведений из ИСОГД по запросам физических и юридических лиц.

С рабочих мест модуля запрашиваются необходимые сведения из других модулей, включая выкопировки из картографических материалов и схем. Информация консолидируется и готовится в виде, запрашиваемом пользователем.

7. Модуль делопроизводства.

Предназначен для регистрации приема и выдачи документов по запросам физических и юридических лиц. Построен на основе программного комплекса делопроизводства на базе СУБД «Access».

8. Модуль связи с внешними пользователями.

Предназначен для передачи документации в электронном виде внешним пользователям, например, подразделениям Администрации города, для подготовки публичных слушаний или размещения информации на сайтах Администрации. Программой основой является геоинформационный веб-портал для работы и просмотра графических данных и электронная почта. В этот модуль входит и работа с порталом электронных услуг. Глядя на такой разнообразный программный «зоопарк», естественно возникает вопрос: «А нельзя ли все вести в единой однородной среде, или перевести все на универсальную программу?» В теории именно это решение является оптимальным. Однако на практике это не так. Каждый модуль возникал истори-

чески самостоятельно при появлении законодательной базы, требований инструкций или крайней необходимости и внедрялся для конкретных бизнес-процессов максимально дешево. Желание объединить ПО было всегда, но решения по единому универсальному ПО крайне дорого и слабо обосновывается на уровне муниципального образования, не являющегося региональной столицей. В бизнесе такое решение легко обосновать только на основе полученной прибыли. Для бизнеса можно под эту цель остановить производство, перестроить процессы, набрать или обучить сотрудников, что очень сложно реализовать в непрерывном процессе работы ОМСУ.

Обучение сотрудников работе с ПО также требует больших затрат и времени, которое просто отсутствует в режиме непрерывного функционирования и недостатка сотрудников в Администрации. Тем более невероятна массовая остановка работы отдельного управления Администрации для обучения и внедрения новой технологии. Поэтому естественным является автоматизация отдельных процессов со своими особенностями и с минимальными затратами, что и порождает такое программное разнообразие. При этом желательным является минимум нововведений в саму технологию работы сотрудника.

Несмотря на разнородность модулей, они все служат для обработки единого объекта учета – пространственного объекта в виде территориальной зоны или объекта недвижимости. При объектном подходе в центр связей модулей достаточно поставить ПО, которое обрабатывает информацию об объекте и на ее основе маршрутизирует потоки сведений, подключая необходимое ПО модулей для подготовки конкретных документов или сведений по данной технологической цепочке. Такое ПО существует в программных решениях нескольких компаний.

ИСОГД города Дзержинска использует решение, предлагаемое компанией «Bentley Systems» – ПО «Bentley Geospatial Server». Самыми сложными для такого подхода являются ГИС-модуль и модуль обработки космических снимков. В них предварительно необходимо отделить объект с его характеристиками от способа и правил его визуализации. Для ГИС-модуля у «Bentley Systems» есть решение в виде ПО «Bentley Geospatial Administrator», позволяющее отделить характеристики графических объектов от их стандартного представления в ГИС-системах. Используя в качестве хранилища и обработчика характеристик



Схема градостроительного зонирования территории г. Дзержинска

ПРИЧИНА НЕУДАЧ ПРИ ВНЕДРЕНИИ НОВЫХ ТЕХНОЛОГИЙ В ОМСУ

Целью ИСОГД является снабжение организаций и населения градостроительной документацией, а не получение прибыли. Это резко осложняет стратегию обоснования решений, выделения средств бюджета, обеспечения правового поля для этих изменений. Отсутствие учета особенностей внедрения новых технологий в ОМСУ и является причиной неудач многих нововведений в сфере государственного и муниципального управления.

требует установки на каждом рабочем месте дорогого клиентского ПО, обеспечивающего функционал полной системы. Каждое рабочее место осталось со своим привычным ПО (или очень близким его аналогом).

Например, в УАГ установлено всего 10 приложений «Bentley PowerMap», из которых пять установлено в отдельной закрытой локальной вычислительной сети при практически 100 % компьютеризации всех рабочих мест (порядка 50). Пять приложений «Bentley PowerMap» лицензированы по принципу «плавающей» лицензии, что позволяет их использовать при необходимости на любом рабочем месте. Остальные места оборудованы терминальными клиентами с выходом в графику для анализа, принятия решений и подготовки простых графических материалов.

Важнейшим решением, обеспечивающим реальный инструмент для работы сотрудников, является веб-портал. Кроме обеспечения внешних связей этот портал служит для обеспечения рабочих мест сотрудников УАГ доступом к ИСОГД, включая графическую часть. Это имеет решающее значение для стоимости создания и ведения ИСОГД в целом, т. к. позволяет использовать на рабочих местах вместо полноценных компьютеров «тонкие клиенты» на базе терминальных решений с терминальными станциями или компьютерами типа Nettop, что экономит значительные средства на «железе», на обслуживании компьютеров, на безопасности (ограниченный перечень действий сотрудников), на программном обеспечении, на обучении сотрудников.

На рис. 4. показано условное представление веб-портала для различных решений: определение размещения участка или объекта с учетом ограничений и зонирования по правилам землепользования и застройки. Естественно, можно получить информацию по документам, включая их сканированный вид или доступ к ним через текстовые и табличные редакторы. Отдельно рассмотрим возможность использования топографических планшетов. И на веб-портале, и в ГИС приложении они используются как подложка на правах выкопировки. Каждый сотрудник или внешние пользователи в отделах Администрации заказывают выкопировки на конкретные участки. На основании заявки отдел ведения ИСОГД размещает электронные представления планшетов на портал или в ГИС. Осуществляется это за минуты пу-

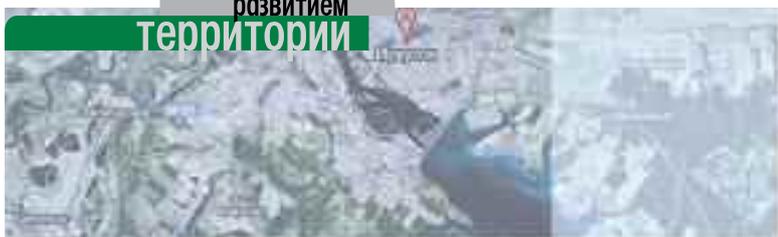
тем перемещения растровых файлов в специальный раздел на компьютере без доступа пользователей к этому разделу, где их хранение не превышает 10 дней (по истечению срока хранения растры удаляются). Количество планшетов, одновременно доступных по заявке, по площади не превышает ограничений, определяемых законом о гостайне. Кроме этого, масштаб, с которого включается возможность просмотра планшетов, ограничивается предельным значением по критерию размера видимой с экрана площади. Например, планшеты масштаба 1:500 можно наблюдать только с масштаба изображения на экране 1:1500 и крупнее. Такой подход обеспечивает ограничения на использование планшетов и резко экономит временные затраты на их подготовку. Наличие возможности показа других объектов ИСОГД поверх изображения планшетов значительно увеличивает информативность работы с ними. Наличие инструментов ГИС на веб-портале (измерение расстояний, площадей, определение пересечений, определение охвата объектов по радиусу или расстоянию от точечных и линейных объектов, поиск и т. д.) позволяют значительно повысить производительность работы сотрудников. Реализованное решение обладает обязательной для ИС масштабируемостью. Источником сведений для ИСОГД кроме документов УАГ являются документы других подразделений Администрации и других ведомств, базы которых могут обмениваться сведениями в расширенной системе (Рис. 5, 6). Отдельно следует остановиться на задачах модуля 2. Пока космические снимки



4 Пример веб-портала с выкопировками

УПРАВЛЕНИЕ

развитием
территории



Образование

Магистратура-год второй

Опыт подготовки градостроителей

Взаимный обмен опытом и знаниями

Конференции молодых градостроителей: самое лучшее



Магистратура – год второй

В.Л. ГЛАЗЫЧЕВ (РАНХиГС, Москва)



троить магистратуру вообще непросто. Вдвойне сложно, когда речь о магистратуре по теме «управление терри-

ториальным развитием». Такой специализации у нас не было никогда, поскольку развитие территорий в советское время упорно называли градостроительством, относя его, в свою очередь, к цеху архитектуры. Уже 100 лет мир идет иным путем, делая акцент на слове «управление» и выстраивая деятельность как исходно наддисциплинарную. Наконец, еще более затрудняет то, что изначально мы сделали ставку на заочную модель магистратуры, следовательно, на работу с теми, кто уже обладает немалым самостоятельным опытом работы в государственном, муниципальном управлении или бизнесе.

Магистратура у нас – дело новое, так что неудивительно, что учебные заведения вольно или автоматически пытаются видеть в ней продолжение вузовской программы. Наверное, в фундаментальной науке так и должно быть, но мы взялись за отработку практического горизонта деятельности, для эффективности которого необходимо расширить объем воображения, и стержнем учебного процесса здесь является «апгрейд» не только знаний, но и умений ставить задачу и грамотно ее решать. Магистратура вообще резко отличается от бакалавриата, относительно которого говорится, конечно, о необходимости построения индивидуальной траектории учебы студента и о его самостоятельности (третий образовательный стандарт прямо этого требует), но дается это и педагогам, и студентам трудно. Трудно преподавателям, потому что силен навык поточной работы, в которой семинар обычно является лишь вспомогательным средством закрепления лекционного материала, а вообще-то скорее это закрепление в памяти того, что будут спрашивать на зачете или на экзамене. Трудно и студентам, которые первые два года мучительно избавляются от подростковых комплексов, закреплённых нашей, все никак не реформируемой школой. В нашей магистратуре тоже трудно.

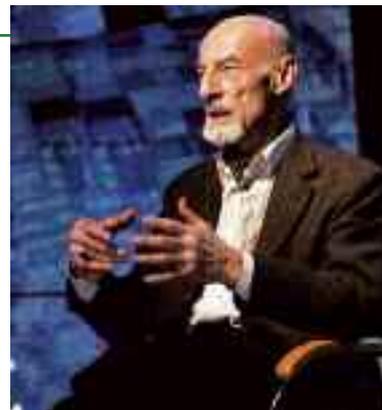
Сложно педагогам, потому что мы требуем, чтобы в программе сжатой до предела двухнедельной сессии читались только такие лекции, которых нельзя прочесть в книгах и, тем более, их нет в Интернете. Чтобы семинар был площадкой дискуссии по суще-

ству, а не состязанием самолюбий меньшинства на фоне более сдержанного большинства. Очень тяжело магистрантам, которые не без проблем дважды в год на пару недель вырываются из суеты обычных дел, чтобы заглотить объем концентрированных знаний, а в промежутке между сессиями выполнить обязательные задания. Всем тяжело, но интересно.

Говорить о том, что школа состоялась, можно только после трех выпусков, а мы едва вступаем в третью сессию первого набора. К концу первой сессии наши магистранты уже определились с выбором направления своей личной работы, к концу второй – с ее конкретной темой, в ходе третьей мы обстоятельно разберемся с ходом проработки темы на семинарах, когда все должны услышать и обсудить всех. После этого уже можно будет перейти к написанию диссертаций. Вторая сессия получилась довольно крепко в рамках курса, формально закреплённого за одним преподавателем (такова вузовская бюрократия), в действительности прошла серия мастер-классов, которые вели высокого класса профессионалы. Я уверен, что один такой мастер-класс стоит целого лекционного цикла – нередко после ответа на множество вопросов по инерции звучал еще один: «А где об этом можно прочитать?» На это следовал ответ – нигде, ведь если рассказанное уже напечатано, так можно опубликованное и прочесть, и лектор для этого не нужен.

Были и ошибки: кто-то из лекторов не умел прочувствовать специфику взрослой аудитории, кто-то не умел с начала и до конца удержать ее внимание, и только полчаса вопросов и ответов спасали положение. Попробуем это выправить, усилив внимание к тому, как именно задача «вообще» преобразуется в «мою задачу», идет ли речь о ЖКХ в большом городе или о правилах землепользования, или о становлении агломераций, или, наконец, о стратегиях развития регионов и их крупных частей. Первую сессию нового набора мы можем, конечно, подготовить лучше уже только потому, что это второй заход, когда можно учесть плюсы и минусы сделанного.

Мы понимали, что со знанием отечественной истории дело обстоит неблестяще, но ведь поселения и целые системы поселений живут веками, по сей день сохраняя гораздо больше черт прошлого, чем может казаться. Однако если в прошлом году мы попросту не успели подготовить графический материал, то теперь обсуждение драматической



Вячеслав Леонидович Глазычев – доктор искусствоведения, заведующий кафедрой управления территориальным развитием РАНХиГС при Президенте РФ, профессор Московского архитектурного института, директор Института продвижения инноваций Общественной палаты Российской Федерации.

Является признанным специалистом по организации и развитию городской среды, истории и теории проектирования. Автор более 20 книг и 500 статей по городской экологии и архитектуре, социальным проблемам крупных городов, дизайну и образовательной политике. Среди специалистов широкой известностью пользуются его книги «Городская среда: технология развития», «Глубинная Россия: 2000–2002», «О нашем жилище», «Лицо города», «Архитектура (Энциклопедия)», «Урбанистика».

истории расселения на территории России мы сможем вести с использованием полусотни карт. Если, отдавая дань традиции, мы пытались двигаться закономерно, от общего к частному – от масштаба страны как целого, через макрорегионы и регионы к городам и их районам, то теперь, учтя опыт, мы будем чередовать масштабные уровни материала так, чтобы они яснее соотносились с собственным профессиональным опытом каждого в группе. Если раньше в немногие часы, отведенные на подтягивание английского (с ним ведь тоже не так уж хорошо), использовали материал, подготовленный «англичанками», то теперь мы готовили для перевода и пересказа фрагменты хороших книг, напрямую относящихся к предмету интереса слушателей. Иными словами, легче не будет, но интереснее будет, несомненно. ■

Опыт подготовки градостроителей

А.М. КАРИМОВ (Персональная творческая мастерская, Омск)

В инженерно-строительном институте СибАДИ ведется подготовка градостроителей, которые, будем надеяться, будут востребованы, ибо, согласно законодательству, в 2012 г. все муниципальные образования должны иметь необходимый пакет градостроительной документации, который по принципу мониторинга необходимо обновлять исходя из изменяющихся социально-экономических условий.

Принцип градостроительного подхода к развитию территорий основан на единстве решения организационно-правовых, архитектурно-планировочных и инженерно-транспортных вопросов с целью формирования гармоничной, полноценной и безопасной среды обитания, создающей пространственные предпосылки для повышения качества жизни.

Специалисты, которые призваны обеспечить реализацию принципа градостроительного подхода к развитию территорий, должны обладать синергетическим мышлением, благодаря которому они способны многочисленными факторами, формирующими среду обитания – природно-ландшафтные, архитектурно-художественные, инфраструктурные, экономические и т. п. – свести к решению следующих основных задач: формированию биосферно-совместимой среды жизнедеятельности, созданию архитектурного образа города, основанного на реализации принципа «гения места» и решении проблем социальной и инженерно-транспортной инфраструктуры.

Чтобы успешно решать столь значимые и, в некоторой степени, противоречивые задачи, необходимы специалисты, наделенные, с одной стороны, природными способностями синергического мышления, а с другой стороны, обладающие знаниями, охватывающими весь комплекс факторов, определяющих качество искусственной среды обитания: от формирования архитектурно-художественного образа города до экологии, экономики и принципов управления развитием территорий.

Поэтому одна из главных задач состоит в том, чтобы своевременно выявить, кто из студентов обладает необходимыми природными способностями и в дальнейшем способен стать градостроителем – обладателем высшей и наиболее социально значимой специализации в области архитектурной деятельности.

Выбирать будущих градостроителей следует исходя из требования: градостроителем может стать только самый талантливый из студентов-архитекторов, обладающий помимо профессиональных знаний также определенной гражданской позицией, способной противостоять всесокрушающей власти денег, ибо последствия градостроительных ошибок непоправимы и приводят к огромным социальным и экономическим издержкам.

И тут возникает еще одна важная предпосылка: градостроительству (градоустройству) научить невозможно (как невозможно выучить на композитора, писателя, ученого), способность к градостроительству должна быть заложена Богом, и подобный феномен необходимо вовремя разглядеть и развить.

Поэтому принципиально неверно с первых курсов разделять студентов (неизвестно по каким признакам) по специализации: объемное проектирование и так называемые «планировщики», на которых идут, как правило, студенты, плохо владеющие архитектурной композицией и не обладающие умением «рисовать архитектуру».

Градостроительству (градоустройству) необходимо обучать не «параллельно», а последовательно, отбирая для этой профессиональной ориентации лучших из лучших студентов – архитекторов, прошедших полный курс архитектурной специализации.

Только подобные специалисты способны чувствовать масштаб пространства, формировать архитектурный образ города на макроуровне, органично «вписанный» в природный ландшафт, только они (при наличии у них природных способностей), решая вопросы транспорта и канализации, «видят» будущую композицию города, умело «расставляют» градостроительные акценты и при этом находят решение проблем жилищно-коммунального комплекса.

Таким образом, архитектурная специализация для будущего градостроителя (градоустроителя) подобна нотной грамоте, которой должен владеть музыкант, а градостроитель и есть «композитор среды обитания», режиссер создания городского пространства.

Одним из существенных препятствий к реализации принципов градостроительного подхода к развитию территорий, в результате которого создаются необходимые пространственные предпосылки для повышения качества жизни, является современное законодательство, решающее лишь органи-



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

Более тридцати лет проработал главным архитектором Омска. Является академиком Российской академии архитектуры и строительных наук, академиком Международной академии архитектуры, заслуженным архитектором России, членом Экспертного Совета по градостроительной деятельности Государственной Думы РФ, профессором, заведующим кафедрой архитектуры Инженерно-строительного института СибАДИ.

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

зационные, юридические и технические вопросы.

В современном законодательстве по градостроительству и землепользованию нет юридических предпосылок, определяющих необходимые условия для развития человека, формирования архитектурно-художественного образа поселения, создания комплексной застройки, основанной на развитой инженерно-транспортной инфраструктуре. Именно по этим трем основным направлениям и целям градостроительной деятельности (человек, образ города, инфраструктура) ведется обучение будущих градостроителей на кафедре архитектуры инженерно-строительного института СибАДИ.

Создание искусственного пространства жизни, способствующего развитию человека, связано с формированием биосфер-



но-совместимой среды жизнедеятельности и реализацией принципа непрерывной устойчивости.

С целью познания этих основополагающих принципов градостроительной деятельности студенты изучают такие науки, как си-нергетика, психология, экология, видеоэкология, проксемика, инвайронментальная социология, космопланетарная интеграция, ведическая архитектура, научные основы этногенеза и биосферы земли и т. п.

Как известно, основополагающим для понятия природы градостроительства является учение великого русского ученого В. И. Вернадского о биосфере и ноосфере (продукте разумной деятельности человека, который хоть и занимает чрезвычайно мизерную долю биосферы, но благодаря своей социальной сущности может оказывать огромное влияние на состояние «оболочки» земного шара). Следовательно, можно сделать вывод, что градостроительство – это не только профессиональная деятельность, это философия существования и выживания, методология территориального экоразвития, обеспечивающая пространственно-временной континуум и составляющая основу ноосферогенеза, т. е. разумного преобразования биосферы с целью формирования гармоничной среды обитания. Следовательно, игнорирование роли архитектуры и градостроительства неизбежно связано с разрушением пространственного фундамента для духовного, физиологического и экономического развития общества.

Реализация «принципа непрерывной устойчивости» (термин был введен специальной комиссией ООН еще в 1983 г. и означает соблюдение и поддержание баланса между удовлетворением сегодняшних потребностей человечества и необходимостью сохранять окружающую среду для нужд будущих поколений) связана с обучением студентов таким направлениям и стилям в зодчестве, как вернакулярная архитектура, биоклиматическая архитектура, метаболическая архитектура, экомиметическая архитектура, резистентная архитектура, витальная архитектура и т. п.

Учитывая междисциплинарный подход к формированию идеи экометрополиса, студенты, будущие градостроители, дополнительно получают образование в Международном центре творчества «Сибирская пирамида», в котором создана авторская школа архитектуры под руководством академика РААСН А. М. Каримова, где с лекциями выступают зарубежные и отечественные специалисты в области философии, экономики, географии, экологии, медицины, культурологии и т. п.

В этом же центре осуществляет свою деятельность когнитивный университет и институт человека, создавший постоянно действующую экспозицию, наглядно

иллюстрирующую взаимосвязь организации поселений и жилища с мифами, сказаниями, характерными для русской культуры и обосновывающими необходимость реализации принципа «гения места».

Будущие градостроители будут не способны далее развивать теорию и практику градостроительства, если они не знакомы с учениями Альберти, Кампанеллы, Тюнена, Предола, Кристаллера, Говарда, Семенова, Владимирова, Леонтьева, Стиглица, Смоляра, Лаврова, Любовного, Перцика, Малоюна, Лола, Кудрявцева, Ильичева, Глазычева, Кузьмина, Сдобнова и др.

Как известно, самые передовые и актуальные проблемы архитектуры и градостроительства обсуждаются на всемирных конгрессах Международного союза архитекторов (МСА), поэтому нами создан специальный лекционный курс, на котором мы знакомим студентов с материалами этих конгрессов, они систематизируют материалы, занимаются переводом статей и пишут специальные рефераты по тематике проблем, обсуждающихся на этих мировых форумах.

Показательно и поучительно для нашей законодательной власти, что градостроительные проблемы на этих форумах не только обсуждаются, но по ним принимаются решения на правительственном уровне, ибо все эти конгрессы проходят с участием первых лиц государства.

Особенно детально мы изучали со студентами материалы всемирного конгресса МСА, прошедшего в Барселоне и провозгласившего новые направления в «архитектонической культуре»:

- форма изменения – мутации (изменение городской среды под влиянием непредсказуемых обстоятельств);
- форма движения – потоки (взаимообмен и распределение потоков в городе, а также трансформация форм, модульность, мобильность и т. п.);
- форма обмена – контейнеры (использование исследований Клода Леви-Стросса, посвященные «теории подарка», по которой пространство должно быть унифицированным, готовым превратиться в привлекательную упаковку для продажи товара);
- форма жилища – места обитания (поиск нетрадиционных архитектурных направлений для решения социальных вопросов, применение принципов «мягких технологий», легкого планирования);
- форма отсутствия – TERRAIN VAGOS (сохранение в структуре города так называемых «пустынных мест», природных охраняемых ландшафтов, осуществление принципа сохранения «времени наедине со временем»).

Студенты, проходящие обучение на кафедре архитектуры инженерно-строительного института СибАДИ также получили возмож-

ность изучить материалы всемирного конгресса МСА, прошедшего в 2008 в городе Турине, на котором был принят манифест, провозгласивший следующие основные постулаты градостроительной деятельности в XXI веке: «...отказ от идеологии консьюмеристского общества потребления и возвращение в своем творчестве к общечеловеческим ценностям; отрицание идеи вертикального города, т. к. будущее за горизонтальным городом; поиск новой модели градостроительного развития, обеспечивающей баланс с окружающей средой и не подвергающей риску жизненные циклы планеты; отрицание глобализации духа и архитектурных стилей, т. к. архитектура должна быть основана на национальных корнях, природе, различиях – именно различиями архитектуры разных стран ценны друг другу...» и т.п.

Помимо чисто архитектурной и градостроительной тематики будущие специалисты по градостроительству должны знать современное законодательство, владеть основами юридических знаний и принципами управления развитием городских территорий – именно этим направлениям градостроительной деятельности наши студенты обучаются на различных семинарах, проводимых институтом «Град» (генеральный директор – А. Н. Береговских), а также участвуя в реальном проектировании. Например, разрабатывая реальный проект генплана поселения Усть-Заостровка Омской области с участием студентов, мы обучаем будущих градостроителей, как при разработке градостроительной документации обеспечить увеличение налоговой базы, как сформировать принципы совершенствования местного самоуправления и обеспечить эффективность использования земельных ресурсов, как найти конструктивный компромисс между государственными, общественными и частными интересами и др.

Таким образом, будущий градостроитель должен иметь необходимые природные способности, полноценную архитектурную подготовку и обладать большим диапазоном знаний от архитектурной композиции до принципов формирования биосферно-совместимой среды жизнедеятельности и необходимой инженерно-транспортной инфраструктуры.

Будущие потенциальные градостроители – это своеобразная элита архитектурного цеха, которую надо формировать из наиболее талантливых архитекторов, занимающих активную гражданскую позицию, путем тщательного отбора и дополнительного образования, направленного на формирование искусственной среды обитания по принципам гармонии, красоты и целесообразности. ■

Взаимный обмен опытом и знаниями

В.А. КИРПИЧНИКОВ (НП «Центр инноваций муниципальных образований», Москва)



уже не первый год на регулярной основе Некоммерческое партнерство «Центр инноваций муниципальных образований»

проводит обучающие семинары.

Валерий Александрович Кирпичников поделился с журналом УРТ особенностями подготовки и проведения образовательных мероприятий.

Валерий Александрович Кирпичников окончил Ленинградский политехнический институт им. М.И. Калинина (1969). Имеет многолетний опыт работы на руководящих должностях. Был главой г. Сосновый Бор Ленинградской области, вице-губернатором Ленинградской области, президентом Союза российских городов.

В 1990-1993 гг. – народный депутат РФ, член Верховного Совета РСФСР.

1993-1995 гг. – депутат Государственной Думы первого созыва Федерального Собрания РФ. Являлся членом Комитета Государственной Думы по вопросам местного самоуправления.

В 1998-2002 гг. занимал должность министра региональной политики РФ, первого заместителя министра федеративной, национальной и миграционной политики РФ. Затем был председателем правления Конгресса муниципальных образований РФ.

В настоящее время возглавляет НП «Центр инноваций муниципальных образований».

Валерий Александрович, расскажите, с какого года Центр проводит обучающие семинары.

– В 2005 г. наш Центр создавался в рамках международного проекта, задачей которого было формирование структуры, способной оказывать практические услуги муниципальным образованиям на самоокупаемой основе. Одним из направлений деятельности, выбранных в процессе реализации проекта, стало проведение обучающих семинаров.

Какие цели Вы как руководитель ставили перед Центром, когда начали заниматься образовательной деятельностью? Как Вам кажется, эти цели достигнуты?

– После вступления в 2003 г. в силу Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» был установлен достаточно продолжительный переходный период на его полное внедрение. Целый ряд положений данного закона при практической реализации вызвали много вопросов. Кроме того, весьма революционные изменения в практику муниципального управления вносили новые Жилищный и Градостроительный кодексы, федеральные законодательные акты в сфере коммунальных услуг. Достаточно радикальные реформы затронули многие направления деятельности системы местного самоуправления в стране. С учетом того, что основные организаторы Центра многие годы своей работы занимались проблемами становления и развития местного самоуправления, хорошо были знакомы с состоянием дел на данном уровне власти, была поставлена задача в рамках подготовки и проведения семинаров находить ответы на самые острые вопросы, возникающие на практике.

Задача по разъяснению основных положений государственной политики в сфере му-

ниципального управления, по внедрению положений постоянно обновляемого федерального законодательства стояла и перед Министерством регионального развития РФ. Поскольку у Министерства не всегда для данной деятельности хватало ресурсов, руководство ведомства поддержало намерения представителей Центра и обеспечивало на первых порах научное руководство при подготовке первых семинаров. Кроме того, был использован большой накопленный опыт проведения обучающих семинаров в рамках ассоциации Сибирских и Дальневосточных городов (АСДГ), а в организации нескольких семинаров участвовали Союз российских городов и Конгресс муниципальных образований. Другими словами, при подготовке первых обучающих семинаров была проведена значительная работа, было задействовано много хороших специалистов и их организационных возможностей.

Тем не менее, некое удовлетворение от практики проведения самих семинаров стало появляться только через пару лет. Когда количество проведенных семинаров превысило десяток, появилось представление о наиболее эффективных формах их проведения, дающих максимальную результативность, – постоянно приходится что-то корректировать. Сейчас, например, в силу разных причин со второй половины 2011 г. будем пытаться внедрять новые формы проведения семинаров. В целом от проделанной за последние годы работы заметно больше удовлетворения, чем разочарований.

Расскажите, кто приходит учиться на семинары.

– Изначально наши семинары были ориентированы на муниципальных специалистов разного профиля: на глав муниципальных образований, их заместителей, руководителей подразделений. И в настоящее время это основные участники семинаров, нередко участвуют в семинарах и представители органов власти субъектов Федерации. Однако в некоторых сферах деятельности за последние годы состав участников семинаров принципиально изменился. Например, если на первых семинарах по реализации современного жилищного законодательства присутствовали фактически только представители органов муниципальной власти, то сейчас на 70-80 % это представители управляющих организаций и структур



других организационных форм по управлению многоквартирным жилищным фондом. Это показатель того, что государственная политика в этой сфере деятельности с проблемами, но реализуется.

У нас широкая география участников семинаров, приезжают представители городов, муниципальных районов и поселений от Дальнего Востока до Западных регионов, от Крайнего Севера до Южных территорий. И особенно радует квалификация приезжающих специалистов. Распространенное мнение, что на муниципальном уровне нет хороших специалистов, не верно. Могу утверждать, что на федеральном уровне иногда сложнее найти действительно хорошего специалиста, чем на муниципальном. Другое дело, что муниципалитетов много, а хорошие специалисты в отдельных из них. Не раз слышал от экспертов, представляющих на семинаре ту или иную тему, что преподаватель получил на семинаре больше, чем дал. Значит, хорошо сработала обратная связь, разработчик каких-либо положений и правил федерального уровня получил мнение будущих правоприменителей, и это также является целью наших семинаров. К сожалению, в настоящее время редко проходит широкое обсуждение проектов даже важных и сложных законодательных актов, потому и масса проблем при их реализации. Взаимный обмен опытом и знаниями между участниками на наших семинарах – очень важная составляющая.

Как формируется программа мероприятий на ближайший год? Вы опираетесь на пожелания слушателей семинаров?

– Во-первых, традиционными стали ежегодные семинары для муниципальных юристов, финансистов, градостроителей, управляющих делами и представителей других специализаций.

Во-вторых, федеральные законодатели постоянно подбрасывают оперативно важные темы, меняя часто правила игры в разных сферах, внедряя новации там, где их и не очень-то ждали.

В-третьих, конечно же, регулярно проводим опросы, ориентируемся на мнение самих потенциальных участников семинаров.

В-четвертых, оцениваем собственные возможности найти, привлечь, организовать нужных специалистов для представления той или иной сложной и востребованной темы.

Например, семинар по капитальному ремонту многоквартирных домов появился благодаря нашему партнеру С.Л. Филимонову, известному в России специалисту именно в этой области. Семинар проводился до появления федеральных фондов в этой сфе-

ре. Изначально мы не знали, как подступиться к этой теме, но после долгих размышлений и поисков информации и преподавателей, организовали один из лучших семинаров за последние годы.

Также мы практикуем и неожиданные для участников темы, казалось бы, не по профилю. Например, в семинар для муниципальных финансистов включили градостроительный вопрос, инициатором и лектором которого выступила А.Н. Береговских. Финансисты очень высоко оценили прошедшие пленарные заседания: «Градостроительство – тема, в которой мы вообще ничего не понимали, – комментировали они, – теперь хоть осознаем, на что у нас постоянно деньги просят, и, как оказалось, весьма по делу!»

Кто преподает на семинарах? Есть ли постоянный список преподавателей, или же все зависит от темы семинара?

– У нас есть свой «золотой фонд» экспертов – это устоявшийся круг выступающих специалистов, на которых можно рассчитывать, т. к. твердо знаешь, что аудитория высоко оценит этих людей. Как правило, они очень заняты, поэтому им приходится готовиться к выступлению вечерами и в выходные в течение месяцев, поскольку темы их выступлений практически не повторяются. За последние годы на семинарах выступили десятки специалистов разного профиля. Кого-то нам порекомендовали, кого-то отметили на очередной конференции, или просто попалась толковая публикация, – Интернет хороший источник при поиске нужного специалиста. И если аудитория хорошо приняла лектора, то это человек попадает в наш «золотой фонд».

Какие темы семинаров наиболее востребованы среди слушателей? Как Вы считаете, почему именно эти темы?

– Актуальные, прежде всего. Например, появилась новая организационная форма – автономные учреждения, надо давать подробные разъяснения; ввели оценку эффективности муниципальных образований – возникла «куча» вопросов; федеральный бюджет выделил деньги на капитальный ремонт и аварийный жилищный фонд – встает вопрос, как получить эти средства, не потеряв при этом больше, чем получил; приняли новые поправки в жилищное законодательство – как выжить в новых условиях; ввели понятие «городские леса», а забыли расшифровать, что это такое. Подобные темы появляются регулярно и в большом количестве, хотя сам федеральный уровень не всегда может обосновать их необходимость и разъяснить практическое применение разных положений.

Есть и «вечные» вопросы, типа ТБО и свалок, муниципальных кладбищ и др. Поэтому некоторые темы включаются в семинары не для того, чтобы дать ответы, которых нет, а

чтобы подтолкнуть их решение на федеральном уровне.

Обучение на семинарах проходит только в формате лекций, или существуют другие формы работы (деловая игра, обсуждения и др.)?

– Фактически по технологии проведения многие семинары похожи на конференции. Для нас важно, чтобы они проходили в открытой форме, потому заранее договариваем с выступающими, чтобы у участников была возможность по ходу выступления задавать вопросы, спорить, подтверждать или опровергать отдельные положения.

Пробовали схему круглых столов, разбивая аудиторию на группы по разным темам в процессе проведения семинара, но отказались от нее по просьбе самих участников.

Форму деловых игр применяем, планируем делать это заметно чаще и в большем объеме.

Обязательно планируем время для общения участников между собой, вечера в основном. Помогаем им организоваться для такого общения, поскольку опыт коллег иногда больше помогает, чем подсказки даже лучших федеральных специалистов.

Не раз участники семинаров предлагали нам планировать культурную программу. Но так и не прижилась эта идея, – не хватает времени на содержательную часть. Как правило, семинар планируем двухдневный, реже трехдневный. Занятия проходят каждый день почти до самой ночи. Если участники в конце семинара говорят, что не видели даже, какая погода на улице, то для нас это означает, что семинар удался.

После семинара слушателю выдается документ, удостоверяющий прохождение обучения?

– Выдается свидетельство о прохождении обучения в рамках семинара. Но это документ негосударственного образца.

У нас был опыт, когда в рамках соглашения с одним из высших учебных заведений, действовала схема, по которой за небольшую дополнительную плату, которая уходила на расходы по оформлению, участники ряда семинаров могли получить свидетельства и сертификаты государственного образца о прохождении переподготовки и повышении квалификации. Но мы отказались от действовавшей схемы в связи с увеличением со стороны вуза дополнительной платы. Ведь наши семинары самооплачиваемые, участники оплачивают организационный сбор. Мы же стараемся максимально сократить этот сбор, понимая ограниченные возможности муниципальных образований. Предлагать нести неоправданные, на наш взгляд, дополнительные расходы, считаем неправильным. ■

Третья «Конференция молодых градостроителей»

22 июля 2011 г., Иркутск

В рамках 9-й Всероссийской конференции «Градостроительство и планирование территориального развития России», которая проходила в Иркутске 19-23 июля 2011 г., состоялась ставшая уже традиционной «Конференция молодых градостроителей». Данная конференция проводится с 2009 г. по инициативе «НИИП Градостроительства» и Санкт-Петербургского государственного архитектурно-строительного университета (СПбГАСУ) в рамках градостроительных конференций ГИС-Ассоциации. Целью ее проведения является передача опыта градостроительного проектирования между поколениями. Конференция дает возможность молодежи оценивать и проявлять себя, демонстрировать умение анализировать, обобщать информацию и разрабатывать новые предложения в профессиональной сфере – территориальном планировании, градостроительного зонирования и планировки территорий, при-

чем с применением как российского, так и зарубежного опыта.

Традиционно в конференции принимают участие студенты градостроительных кафедр и молодые специалисты, работающие в проектных организациях и органах градостроительства государственного и муниципального управления. Главным условием участия является возраст – на момент проведения конференции специалисту должно быть не больше 26 лет.

Все выступления оцениваются модераторами конференции (они же члены жюри), в качестве которых в этом году выступили:

- **Бачурина Светлана Самуиловна**, советник первого заместителя мэра г. Москвы;

- **Береговских Анна Николаевна**, руководитель комитета ГИС-Ассоциации по территориальному управлению и градостроительству, руководитель Ассоциации компаний «Град»;

- **Большаков Андрей Геннадьевич**, заведующий Кафедрой архитектуры градостроительства Института архитектуры и строительства Иркутского государственного технического университета.

В этом году в конференции приняли участие студенты из Иркутского государствен-

ного технического университета и других городов, выпускники, молодые специалисты отрасли. Много содержательных и интересных докладов было зачитано.

По итогам Конференции молодых градостроителей члены жюри, посоветовавшись, выбрали пятерку лучших:

1. Андреева Светлана Александровна, аспирант кафедры архитектуры и градостроительства ИрГТУ.

2. Беломестных Сергей Сергеевич, аспирант ИрГТУ.

3. Косолапова Анастасия Руслановна, архитектор Департамента градостроительного проектирования «Иркутскиипродорнии», Иркутск

4. Нестерова Анастасия Игоревна, магистрант факультета градостроительства Технического университета, г. Вена (Австрия).

5. Рублевский Александр Евгеньевич, архитектор ООО «Сибирское проектное бюро», Новосибирск.

На страницах журнала мы публикуем тезисы научных исследований молодых ученых-градостроителей, ставших лауреатами конкурса. ■



Участники конференции



Социально-экологические потенциалы городской среды на примере города Иркутска

С.А. АНДРЕЕВА («СтройПроект», Иркутск)



Светлана Александровна Андреева закончила архитектурный факультет Иркутского государственного технического университета (2010). В настоящее время учится в аспирантуре Национального исследовательского иркутского государственного технического университета и работает ведущим архитектором в ООО «СтройПроект».

Область научных интересов: проектирование промышленных, общественных и жилых зданий.



Развитие города зачастую связано с наращиванием мощностей и, как факт, ухудшением качества городской среды.

Развитие Иркутска происходит именно по такому вектору. Центральная часть города максимально уплотняется, преимущественно за счет многоквартирных жилых и торговых зданий, занимающих открытые пространства, так называемые «лакомые кусочки города».

Наряду с этим происходит обратный процесс аккумуляции резервов, которые обладают определенным социально-экологическим потенциалом для среды. Здесь важно дать определение понятию «резервная территория города», под которой следует понимать не только часть городской среды, на данном этапе развития не отвечающую социальному заказу населения, эстетически-визуальным требованиям и экономической целесообразности, но и те территории, которые неуклонно к этому идут. Иными словами объектами исследования могут являться здания, сооружения и территории, подверженные моральному и физическому устареванию. Фактически к резервным относятся все территории города, за исключением исторического контекста (включая средовой исторический каркас), линейных объектов, природного каркаса и функционального зонирования города.

Жестко очерчивая круг наиболее явных территорий, подпадающих под категорию резервных, можно назвать следующие общие категории земельных участков:

1. Территории, занятые аварийными, ветхими и временными зданиями и сооружениями (газажи, малоценная застройка в черте города).

Рассматривая ветхое жилье как потенциал среды, встает вопрос актуальный практически для всех мегаполисов мира – трущобы в центре города и элитное жилье в пригородах как результат высокого уровня урбанизации.

В мировом опыте существуют примеры решения данных проблем. Так аргентинский архитектор Алехандро Аравена разработал проект жилых домов на месте бывших трущоб, причем данные «дуплексы», отводящие около 40 кв. м на квартиру, имеют возможность последующего расширения до 58,7-76,6 кв. м. Стоимость жилья составляет 200-500 долларов за квадратный метр. По данным архитектурного портала «archi.ru» данные проекты уже реализованы в Мексике и Чили (рис.1).

Безусловно, полная адаптация подобного проекта в Иркутске невозможна, так как центр Иркутска должен иметь определенный градостроительный регламент, основывающийся как на историческом контексте, так и на нормативно-правовой базе.

Иркутск по-своему пытается решить эту проблему. Стартовавший муниципальный проект «Переселение граждан из ветхого и аварийного жилищного фонда в г. Иркутске на 2004-2010 гг.» попытался решить лишь жилищный вопрос, оставив без внимания проблемы городской среды как структуры, в первую очередь нуждающейся в социально-экологическом усовершенствовании (рис.2).

По данным комитета градостроительства, по Иркутску составлен реестр ветхих и аварийных зданий, насчитывающий 1610 муниципальных и ведомственных объектов (что составляет 347685,4 кв.м). Из них около 1163 домов (215 630 кв.м) относятся к Октябрьскому и Правобережному округам, т. е. фактически располагаются в центре города. Важно отметить, что эти здания не имеют исторической и культурной ценности (по данным ЦСН, лишь 36 памятников архитектуры официально признаны ветхими).

Данные из приложения №1 «Перечень объектов ветхого и аварийного жилищного фонда г. Иркутска по состоянию на 01.01.2003 года» к «Целевой программе «Переселение граждан из ветхого и аварийного жилищного фонда в г. Иркутске на 2004-2010 гг.», к постановлению мэра го-



Проект социального жилья, архитектор Алехандро Аравена

рода Иркутска от 23 августа 2004 г. № 031-06-1424/4 отражены в таблицах 3 и 4.

Данная программа нацелена на расселение жильцов, т. е. на высвобождение новых территорий, единственный путь освоения которых – многоквартирные жилые дома и торговые центры как наиболее прибыльные инвестиции (квадрат жилья в новостройках колеблется в диапазоне от 1000 до 3500 долларов). Следствием такой градостроительной политики является уплотнение центра города, где уже сейчас недостает озелененных и открытых пространств. Причем в большинстве своем качество жилья оставляет желать лучшего, не исключено, что в будущем эти районы превратятся в гетто, социально неблагоприятную среду, нуждающуюся в скорейшей реорганизации.

2. Бывшие заводские и складские территории

Промышленные предприятия, наследие советского периода, зачастую располагаются в непосредственной близости с



2 Объекты ветхого и аварийного жилья в г. Иркутске под снос в период 2008-2011 гг.

культурным и историческим ядром города. Для Иркутска данная ситуация также достаточно актуальна: Куйбышевский завод (исключая корпуса, признанные памятниками архитектуры, к которым должны применяться определенные охранные обязательства), Чаеразвесочный завод, старая ТЭЦ и т. д.

В отличие от активно осваиваемых территорий первой категории, данные площади замерли в своем развитии, т. к. требуют крупномасштабных вложений по демонтажу или же по реновации и переоборудованию. Подобные промышленные территории могут оставаться в полумертвом состоянии долгое время, пугая своими голыми каркасами, огромными пустующими территориями, обрастая городской средой, но не интегрируя в нее. Причем негативный импульс отчужденности распространяется и на близлежащие территории.

3. Территории с общей неблагоприятной социально-экологической картиной

Потенциал этих территорий заключается в возможности кардинального изменения их поляризации, т. е. создание из негативных воздействий положительные импульсы развития, как самих видоизменяемых территорий, так и окружающей контекстуальной застройки. В условиях Иркутска к «негативно заряженным» территориям относятся транспортные узлы (железнодорожные вокзалы), предместные территории, рынки и стихийная торговля вокруг них.

По своей локализации в городской среде резервные территории можно разделить по следующим критериям:

а) участки на периферии, что свидетельствует о сосредоточении всех инвестиций в центре города, нехватке равномерного муниципального и крупного частного финансирования.

б) участки с «положительным знаком». Под «положительно заряженными» территориями понимаются озелененные и открытые пространства, природный каркас города (парки, скверы, рощи, рекреационные территории, водные бассейны).

На примере Иркутска можно ярко проиллюстрировать данный пример. Ветхая и аварийная деревянная застройка располагается вокруг крупных природных ландшафтных образований: Иерусалимского мемориального парка (бывшего ЦПКиО), рощи Звездочки, Кайской рощи, Лисихинского

кладбища, вдоль Цесовской набережной, по берегу рек Ангары и Ушаковки, Парк Парижской Коммуны и т. д.

Любой зеленый оазис или открытая территория города несет в себе потенциал развития в первую очередь окружающей его территории. «Положительные» участки становятся аттракторами, увеличивающими привлекательность и стоимость жилья в зоне своего воздействия. Игнорирование же природного компонента ведет к обратному эффекту. Любой брошенный парк мгновенно становится опасным местом, и как следствие опасной становится вся близлежащая среда. Неблагоустроенная набережная из места массового отдыха горожан мутирует в некомфортную окраинную территорию, занимаемую преимущественно складскими и промышленными объектами.

в) участь уникальных участков в модернизированной городской среде практически предрешена, они осваиваются крупными застройщиками, находящимися на данной территории.

г) участки, являющиеся реакцией на «негативное окружение».

Итак, здесь рассмотрены лишь те территории, которые без глубокого прогнозирования можно отнести к малоценным территориям города. Данные территории несут в себе огромный потенциал для создания устойчивого развития городской среды, возможность создания структуры открытых и озелененных пространств, успешного дальнейшего планирования развития города. Помимо самосовершенствования данные районы имеют возможность влиять и на ход дальнейшего развития прилегающих к ним территорий, т. е. нести контекстуальную связанность, которая играет определяющую роль в проектировании любого города. ■

Район	Муниципальный	Ведомственный	Всего
Октябрьский	44 385,1	1 575,9	45 961,0
Ленинский	25 081,35	6 325,34	31 406,69
Приоберский	176 699,28	2 969,7	179 669,0
Свердловский	100 136,7	512,0	100 648,7
Итого по Иркутску	336 302,4	11 382,94	347 685,4

3 Площади муниципальных и ведомственных жилых домов из перечня объектов ветхого и аварийного жилищного фонда г. Иркутска

Район	Муниципальный	Ведомственный	Всего
Октябрьский	44 385,1	1 575,9	45 961,0
Ленинский	25 081,35	6 325,34	31 406,69
Приоберский	176 699,28	2 969,7	179 669,0
Свердловский	100 136,7	512,0	100 648,7
Итого по Иркутску	336 302,4	11 382,94	347 685,4

4 Количество муниципальных и ведомственных жилых домов из перечня объектов ветхого и аварийного жилищного фонда г. Иркутска



Обеспечение жизнепригодности и поиск пространственных резервов исторического центра Иркутска

С.С. БЕЛОМЕСТНЫХ (ИрГТУ, Иркутск)



Сергей Сергеевич Беломестных закончил архитектурный факультет Иркутского государственного технического университета (2009).

В настоящее время является аспирантом Национального исследовательского иркутского государственного технического университета.

Область научных интересов лежит в сфере принципов сохранения, регенерации и развития архитектурного и градостроительного наследия.



дно из ведущих мест среди большого числа проблем современного градостроительства в России занимает

проблема сохранения культурно-исторического наследия. Наиболее сложными и проблематичными в этом наследии являются памятники градостроительства и архитектуры. Новые условия, в которых развивается российское общество, ставят вопросы их сохранения по-иному. Сегодня перед проектировщиками стоит важнейшая задача – уберечь в городе не только отдельные уникальные здания, оторванные от исторического контекста, но и те, которые составляют историческую архитектурную среду. Необходимо сохранить исторический город в целом как памятник градостроительства. В последние десятилетия даже в столичных и крупных городах страны, а в провинции тем более, идет активное вторжение в сложившуюся историческую среду. Это вызывает опасение и «боязнь потери специфических индивидуальных черт, присущих городу как элементу национальной истории и культуры».

Особенно сложно решаются задачи новой застройки в центрах городов с четко сформировавшейся планировочной структурой, пространственной средой, где сосредоточено

большое количество историко-культурных и архитектурных памятников. Здесь, как правило, входят в противоречие принципы сохранения исторического наследия и новации. Эта проблема преемственного развития реконструируемых объектов постоянно возникала перед архитекторами и очень актуальна сегодня.

Как правило, в вопросе существования нового и старого наибольшее беспокойство вызывает диссонансный подход, нарушающий строй и гармонию исторических структур. Новая архитектура не означает полной свободы от каких бы то ни было ограничивающих правил, не может называть себя современной, поскольку уважение к существующей среде значит среди основных требований, предъявляемых к архитектуре нашей эпохи. Включение в городской контекст и использование памятников культуры приближает историю к современности во всем ее своеобразии. Наследие перестает быть просто реликвией, а становится специфическим генератором развития.

По данным государственного информационно-вычислительного центра Министерства культуры РФ по количеству объектов культурного наследия Иркутская область занимает одно из первых мест по Сибири и Дальнему Востоку. В ней насчитывается около 37% от всех памятников Восточной Сибири или 2,2% всего наследия России.

На территории Иркутска на сегодняшний день в списках объектов культурного наследия числятся – 1119 объектов культурного наследия, из них 501 объект, считающийся включенным в Единый государственный реестр объектов культурного наследия, в том числе в список памятников федерального значения – 65 и 618 выявленных объектов культурного наследия.

С одной стороны, Иркутск – типичный исторический сибирский город с проблемами, характерными для многих сибирских и исторических городов центральной России, сохранивших рядовую деревянную застройку 18-19 вв.:

- а) большое количество аварийного деревянного жилища;
- б) территории деревянной жилой застройки, лишенные инженерного оборудования (водоснабжения и канализации);
- в) нарушенный в последние годы точечной застройкой масштаб традиционной городской среды центральной части города;



План внутриквартальных пространственных ячеек

Новые организационные
пространственные резервные ячейки



2 План внутриквартальных резервных ячеек

г) резкое сокращение в последние годы общественных пространств, в результате вакханалии незаконных землеотводов;
д) муниципалитеты не заинтересованы в выявлении объектов культурного наследия муниципального значения в связи со сложной процедурой включения объекта культурного наследия местного значения в реестр и нежеланием брать на себя бремя содержания таких объектов;
е) на сегодняшний день в Иркутской области невозможно участие общества в решении вопросов сохранения объектов культурного наследия.

И в то же время Иркутск – уникальный город, потому что в нем до сих пор сохраняются:

- сложившаяся в 17 в. традиционная квартальная планировочная структура исторического центра;
- в мало измененном виде крупные средовые фрагменты исторической деревянной жилой застройки (почти такой, какой она была 100 лет назад), причем эти крупные фрагменты исторической жилой деревянной застройки в границах «достопримечательного места» занимают, в целом, около 60% территории;
- сохраняется усадебный тип застройки с высоким процентом зелени.

История охраны объектов культурного наследия Иркутской области насчитывает чуть более полувека – за этот период была создана государственная система органов охраны памятников, выявлена основная масса объектов, приняты многие нормативно-правовые акты, регулирующие данную сферу. Начатая в 2006 г. повторная инвентаризация объектов культурного наследия (полная инвентаризация объектов культурного наследия проводи-

лась в 1999 г.), находящихся на территории Иркутской области показала, что риски утрат и повреждений объектов культурного наследия значительно увеличились, особенно в отношении памятников, попадающих в зоны экономических интересов или не имеющих эффективного собственника/пользователя.

Оценка жизнеспособности кварталов городской застройки как метод сохранения, регенерации и развития исторической среды

Данный метод представляет собой развитие (направленное в большей степени на повышение градостроительной мотивации «Память») методики доктора архитектуры, профессора А.Г. Большакова «Оценка жизнеспособности кварталов городской застройки», опубликованной издательством ИрГТУ в 2007 г.

Для обеспечения жизнеспособности и поиска пространственных резервов исторического центра Иркутска, были поставлены следующие задачи:

1) Выявление ячеек открытых пространств.

В ходе исследования были выстроены пространственные внутриквартальные ячейки в границах территории исторического центра Иркутска.

Соотношение территории планировочных участков исторического центра и ячеек открытых пространств показало наличие дефицита открытых пространств – 146,9 га, что составляет 31,1% от общей площади планировочных участков, занимающей 487,5 га (рис.1).

2) Оценка жизнеспособности исторических кварталов городского центра.

На данном этапе исследования проводилась оценка по укрупненным показателям, это позволило увидеть потребность в ресурсах среды (экологических, экономических, социальных и культурных) исторического центра города.

3) Разработка метода выявления внутриквартальных пространственных резервов. Резервами являются территории малоценной застройки, примыкающие к выявленным ячейкам открытых пространств в глубине и на периферии кварталов и той застройки, которая диссонирует с памятниками архитектуры.

Исследование показало, что существует возможность высвобождения дополнительных пространственных резервных ячеек в количестве 11,3 га, что составляет 2,3% от территории планировочных участков исторического центра Иркутска.

Новые найденные внутриквартальные пространственные резервы представляется возможным использовать:

- в качестве повышения баланса мотиваций в историческом квартале (при условии, что баланс мотиваций необходим). Так для природного каркаса, к которому относятся прибрежные территории, следует установить приоритет водоохраных и рекреационных требований, и тогда право на доминирование получает мотивация здоровье. Напротив, на территории функционально-планировочного каркаса территории должны доминировать мотивации богатство и общность. А в рядовых кварталах преимущественно жилого назначения можно предложить равенство значений всех рассмотренных мотиваций;
 - в случае нахождения резервного пространства в границах территорий ОКН, это предоставит возможность увеличивать количество и ширину прозоров, что позволит обозревать памятник как с периметральных улиц, так и с внутренних пешеходных путей;
 - использовать их непосредственно для формирования новой застройки, отвечающей контексту как архитектурой, так и функционально.
- Таким образом, чтобы иметь жизнеспособный исторический центр города, необходимо, во-первых, бережно относиться к историко-культурному и архитектурному наследию и контекстуально формировать новую застройку; во-вторых, расширять площади открытых пространств общего и ограниченно-пользования.
- Однако не стоит забывать, что важным условием успеха в области сохранения культурного наследия является активное и творческое участие всех горожан, формирование общественного сознания в духе понимания ценности исторического городского пространства. Без общественного участия невозможна эффективная охрана культурного наследия. ■



Голландские поселки: мировой опыт доступного загородного жилья

А.Р. КОСОЛАПОВА («Иркутскгипродорнии», Иркутск)



Анастасия Руслановна Косолапова окончила Иркутский Государственный Технический Университет по специальности «Переводчик в сфере профессиональных коммуникаций» (2010), а также архитектурный факультет Иркутского Государственного Технического Университета по специальности «Архитектура» (2011). Имеет опыт обучения по обмену (2009) в Roma La Sapienza (Рим, Италия) в рамках программы «Erasmus Mundus External Cooperation Window».

С 2007-2010 работала в ОАО «Иркутскгражданпроект», с 2010 по настоящее время – архитектор в ОАО «Иркутскгипродорнии».

В XX в. голландские архитекторы, опиравшиеся на вековой национальный опыт в решении инженерно-строительных и функциональных задач, много работали над преодолением перенаселенности городов, освоением отвоеванных у моря территорий. В градостроительстве были решены проблемы рациональной экономической застройки (преимущественно крупными зданиями) районов старых городов (Амстердам, Гаага), новых (Хилверсум, Эммелорд) и реконструируемых (Роттердам). На польдерах (осушенных и возделанных низменных участках побережья) вокруг новых городов создана сеть поселков (Нагеле) и сельскохозяйственных ферм с типовыми постройками. В конце XX века в Нидерландах началась программа обеспечения граждан комфортным жильем вне городской черты, но в непосредственной близости от города. В результате этой программы вокруг крупных городов и центров появилось множество небольших поселков преимущественно малоэтажной и среднеэтажной застройки. (Рис. 1).

Основной принцип жизни голландцев – живи сам и дай жить другому. Исходя из этого, они формируют для себя комфортную жилую среду. Комфортную не только на взгляд группы архитекторов, а комфортную среду для людей, проживающих в ней. Учитываются желания трудоспособного населения и детей, школьников, студентов. Большое внимание уделяется таким группам населения, как пожилые люди и люди с ограниченными возможностями, создание жилой среды для таких групп людей требует определенных затрат и имеет свою специфику. Здесь принимают участие не только архитекторы при проектировании поселка или района, муниципалитеты обязательно оказывают посильную

помощь. Создаются особые места в парках, удобные пандусы, где это необходимо, проектируются доступы ко всем необходимым местам, качественные подъезды и места для досуга. В свою очередь муниципалитет предлагает ряд услуг: большие скидки пожилым людям и инвалидам, особые условия для поездов и путешествий. Все эти нюансы уже давно отработаны у голландских архитекторов и, соответственно, не создают проблем для них.

Анализ планировок голландских поселков-сателлитов, построенных по программе разукрупнения больших городов, выявил их некоторые интересные особенности.

В них не всегда наличествует общественно-торговый центр. Причина – зависимость не столько от величины поселка, сколько от места расположения относительно базового города или существующей застройки, и, что очень любопытно, от категории дорог, проходящих вблизи или через поселок, которые позволяют быстро добраться до близлежащего центра. Наличие центра зависит также и от предполагаемого уклада жизни, и от социально-возрастной среды, в большинстве своем поселки проектировались для жителей разного возраста и уклада жизни.

Второй признак – намеренное увеличение количества прогулочных зон и озеленений. Голландцы отводят этому аспекту жизни важное место, архитекторы разрабатывают площадки и линейные трассы для отдыха и прогулок для всех возрастов. Например, в одном из проектов за основу взят модуль «отдаленность площадки от дома пропорциональна возрасту», т. е. чем старше, тем дальше.

Третья отличительная черта всех проектов – разнообразие видов и типов застройки. Несмотря на то, что поселки заявлены как загородное жилье, наблюдается большой

разбег по формам и уровню жизни. При анализе были выявлены различные типы застройки, учитывающие возрастные особенности и приоритеты различных социальных групп населения (Рис.2):

- индивидуальная застройка свободными группами;
- линейная застройка индивидуальными домами;
- линейная застройка индивидуальными домами с выходом к воде;
- свободная застройка домами на две семьи с совмещенными гаражами;
- разнотипная блокированная линейная застройка;
- блокированная застройка с индивидуальным выходом к воде;
- линейная застройка среднеэтажными домами городского типа;
- квартальная застройка среднеэтажными многоквартирными домами городского типа с выходом к каналам;
- квартальная застройка среднеэтажными многоквартирными домами городского типа;
- точечная застройка многоквартирными домами городского типа;
- замкнутая застройка.

Как следует из всего вышеперечисленного, даже самые требовательные покупатели найдут что-то подходящее их материальному и социальному положению.

Во всех поселках уделено отдельное внимание проработке зеленых зон. Не во всех поселках есть специально выделенные места под парки, но и без этого озеленение присутствует вдоль каналов и главных дорог. Зеленые зоны необходимы для создания комфортной жизненной среды, ведь они являются местами отдыха и проведения досуга, где можно отвлечься от обыденности и рутины.

Кроме простого озеленения однообразие рельефа в Голландии разбавляют водой – и это не шутка – в виде каналов и маленьких озер. В градостроительном контексте озеленение и каналы разуплотняют и оживляют застройку.

Стоит обратить внимание на те принципы, которым следуют голландские архитекторы при проектировании жилых поселков, районов и крупных жилых образований. Они проявляют заботу обо всех будущих жителях, учитывают интересы всех групп населения и подготавливают для каждой свою среду.

Можно выделить следующие принципы планировки голландских поселков:

- возможность взаимодействия населения с основными

услугами в непосредственной близости от жилья;

- просторная и жизненная среда, типичная для этого места;
- разнообразные типы жилья;
- создание адекватной жилой и общественной среды для инвалидов и людей с ограниченными возможностями;
- жизнь в окружении воды и зелени;
- целенаправленно организованная среда для отдыха всех категории населения;
- дома, соответствующие последним нормам эргономичности, экологичности и энергопотребления;
- наличие/отсутствие оформленного общественно-планировочного общественно-культурного центра.

Насколько все взаимосвязано и продуманно в новых поселках можно судить по факту документации. В каждом договоре купли-продажи фиксируется что будущий житель должен ухаживать не только за своим участком, но и за тем кусочком земли, который находится возле его дома. И неважно, что он с ним сделает: выложит гравием или засадит цветами – главное, чтоб перед его домом царил порядок. К тому же, для покупающего дом человека, который имеет детей школьного возраста, существует налог на школу. К стоимости участка он доплачивает определенную сумму, которая уходит на нужды школы, таким образом муниципалитет решает проблему их финансирования.

Также в качестве меры борьбы со спекуляцией

в договорах купли-продажи прописывается, что человек не может продать дом (квартиру) раньше определенного срока, или же ему придется вернуть часть стоимости квартиры (в зависимости от времени сумма может достигать 70 %).

Вывод из всего вышеперечисленного является сам собой. Архитекторы, объединившись с муниципалитетом, создают жилую среду для людей, продумывая каждый кусочек земли, назначая ей определенную функцию, формируют тем самым общество по интересам, распределяя социальные группы в пространстве.

Пожалуй, никто не сможет ответить на вопрос, зачем голландцы так много сил тратят при проектировании поселков-сателлитов. Тем более что демографически и социально общество достаточно неуравновешенно, чтобы всегда быть в жестких рамках, раз и навсегда придуманного градостроительного решения. Но смело можно утверждать, что архитекторы не зря продумывают каждую мелочь, чувствуется любовь населения к каждому кусочку земли. Голландцы старательно ухаживают за



Улица голландского поселка



2 Типы застройки

цветами, формируют садики и маленькие водоемы, нет заброшенных безобразных пустырей и разбитых дорог, есть много зелени, выделенные пешеходам улицы и обустроенные места отдыха. Все это не заслуга кого-то одного, а тщательно проработанное архитекторами пространство, в котором уже заложены и распределены функции отдыха, работы, активности.

Все это решается и предписывается градостроительным решением нового поселка, который не становится особым обществом, выброшенным за город, а остается частью целого, расположенной на некотором удалении от исторического центра. ■



Регулирование роста городов

А.И. НЕСТЕРОВА («БайкалРегионСтрой», Иркутск)



Анастасия Игоревна Нестерова окончила Иркутский государственный технический университет по специальности архитектор (2010). В 2010-2011 работала архитектором в строительной компании «БайкалРегионСтрой». В настоящий момент является магистрантом факультета градостроительства Технического Университета г. Вена, Австрия. Научные и практические интересы – градостроительство и территориальное развитие.

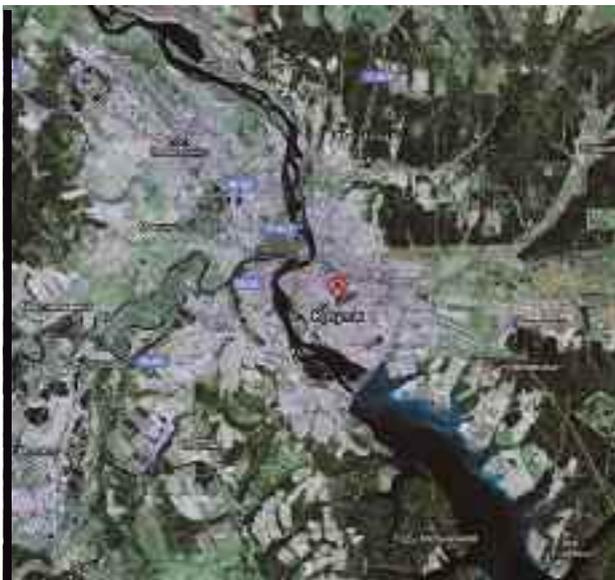
Расползание городской ткани. Свыше 80 % населения крупнейших стран мира сосредоточено в городах и на урбанизированных территориях. Несмотря на очевидные преимущества жизни на собственной земле вдали от стрессов, неизбежных для горожан, большинство людей предпочитают мегаполисы или даже небольшие города, потому что они предлагают разнообразие возможностей. И чем больше возможностей, тем больше людей стремятся в города, что влечет за собой их неминуемый рост. В последние несколько десятилетий в градостроительной теории и практике в контексте роста городов употребляется термин «urban sprawl» (расползание городской ткани), возникший в США в 60-е гг. XX в., когда на волне усиленно растущей автомобилизации населения и доступности земельных участков под частное использование города начали разрастаться вдоль магистралей, а также поглощать на своем пути сельскохозяйственные угодья и ценные природные ландшафты.

В настоящее время эти процессы характерны практически для всех современных городов, независимо от площади и плотности населения. Причинами расползания, помимо выше названных, являются сложные земельно-правовые отношения между муниципалитетами и частными лицами, стремление максимально оправдать интересы инвесторов. Очевидно, что само явление расползания в корне противоречит принципам устойчивого развития, ведь в ходе активного застраивания пространственных резервов и ценных территорий из внимания пропадает ландшафтная

сообразность, транспортно-инженерный каркас перестает обеспечивать стабильное функционирование систем, значительно ухудшается экологическое состояние и качество городской среды. Для сдерживания подобных процессов необходимы компромиссные решения и стратегии долгосрочного развития городов. В 70-х гг. XX в. в США зародилась теория «Умного роста» (Smart growth). В основе данной теории лежит принцип компактного города, удобного для пешеходов с преимуществом общественного транспорта, с развитым «духом места» и активным участием всех городских сообществ в развитии города. Инструментами градостроительной деятельности в данном случае являются разработка локальных регламентов использования территории и определение воздействия объектов градостроительства на окружающую среду. Примерами применения теории «Умного роста» могут служить города США: Арлингтон, Миннеаполис, Денвер.

Группа американских архитекторов предложила в середине 80-х гг. новую идею – полицентрическую модель города. Согласно этой идее город состоит из кластеров, в пределах которых каждый житель может реализовывать все свои основные интересы. Границами кластеров выступают природные ландшафты – парки, реки, леса – а скоростной общественный транспорт призван соединять территориальные модули между собой. Принцип полицентризма применим в городах различного масштаба – от небольших до самых крупных. Среди примеров наиболее известны Сисайд (Флорида, США), Сток-он-Трент (Великобритания), Рурская область (Германия).

Идея полицентризма, или децентрализации, может быть применена в масштабах региона. Для многих регионов России характерной чертой является концентрация населения и деятельности в областных центрах и близлежащих населенных пунктах, при этом остальная (большая) часть территорий остается слабо заселенной и недостаточно освоенной.



Современное состояние г. Иркутска

В основе применения любой теории лежат грамотная и четкая организация и строгое регулирование земельных отношений как инструментов сдерживания расплозания мегаполиса. Необходим постоянный контроль соответствия использования территорий функциям, определенным генпланом. В противном случае любые начинания в конечном итоге приведут к еще большему ухудшению градостроительной ситуации.

Анализ роста г. Иркутска

Исторически Иркутск развивался как богатый купеческий город на пересечении торговых путей и являлся так называемыми воротами в Азию. Сибирский город славился также уникальным архитектурным обликом, составленным деревянным зодчеством с искусно украшенными домами, изящными церквями и большими публичными садами и парками. Октябрьская революция и последующий советский период значительно изменили имидж города, иркутяне потеряли половину культурных сооружений, территории парков начали застраиваться. Параллельно активно развивались жилые районы, научно-образовательная и общественная инфраструктуры. В последние десятилетия в контексте роста города наблюдаются различные процессы, указывающие на разрастание и уплотнение городской ткани, что не является критичным, поскольку Иркутск – сравнительно небольшой по площади и населенности город, но это не подразумевает и качественных преобразований городской среды (рис.1).

Одной из основных тенденций роста является превращение дачных кооперативов в пригородах в коттеджные поселки. Безусловно, это говорит о повышении уровня жизни населения и о закреплении понятия «частная собственность» в сознании жителей. Однако в отличие от дачного кооператива коттеджному поселку требуется развитая инфраструктура, но на данный момент параметры и характер застройки территорий не позволяют ее создать, и жители вынуждены постоянно перемещаться в центр города на места работы, учебы, отдыха и досуга. Превалирующим принципом освоения селитебных территорий в Иркутске в настоящее время является точечная застройка. Использование свободных территорий под жилую застройку не противоречит функциям, заложенным в генеральном плане города. Тем не менее, отличительной чертой данной тенденции является стремление построить мак-

симальное количество арендных площадей на отдельно взятом участке без учета ценности используемого ландшафта, с нарушением градостроительных норм и зачастую с ущербом для открытых пространств. Эта тенденция говорит об отсутствии какой-либо стратегии развития городской территории и стопроцентном преобладании интересов застройщика. Так же в широком доступе отсутствуют статистические данные о соотношении введенных в эксплуатацию площадей и фактически купленных.

В последние годы архитекторы и девелоперы вернулись к районному проектированию как форме жилой застройки. Примером реализации подобных проектов служат жилые микрорайоны «Ершовский» и «Зеленый берег», позиционированные застройщиком как экологически чистые жилые районы с новым качеством пространства и жизни, – фактически они представляют собой довольно плотную структуру, качество пространства которых значительно ниже, чем в соседнем микрорайоне, построенном в 70-е гг. XX в.

В историческом центре города, несмотря на включение его в список кандидатов в объекты Всемирного наследия ЮНЕСКО, активно и бесконтрольно разрастается китайский рынок. Наиболее популярным способом освобождения площадок от объектов деревянного зодчества под торговые площади является поджог. По качеству среды китайский рынок напоминает трущобы, его расширение способствует увеличению числа нелегальных мигрантов, приезжающих в центр города торговать. Вечерами центральный рынок представляет собой крайне непривлекательный социально опасный район.

Увеличение числа объектов торгово-развлекательной функции стало преобладающей особенностью развития социально-общественной инфраструктуры города, в особенности в историческом центре. Объекты культуры, искусства, образования, здравоохранения, спорта, рекреационные и прибрежные территории на данный момент остаются вне сферы интересов девелоперов.

Характер развития города определяют, прежде всего, интересы застройщика, и эти интересы ограничиваются только объектами жилищной и торгово-развлекательной сферы. Качественная городская среда не привлекает инвесторов, потому что не является арендной площадью под продажу.

Кроме того, в масштабе области наблюдается миграция населения в Иркутск и

его города-спутники. Значит, в будущем Иркутск будет расти еще интенсивнее, и если сохранятся современные тенденции роста, то город потеряет свою идентичность навсегда.

Чтобы не допустить утраты городом своего исторического облика и превращения его в современные трущобы с преобладающей торгово-развлекательной функцией, необходимо руководствоваться следующими принципами.

В основе всякой деятельности должна лежать ответственность, в первую очередь ответственность застройщика, использующего территориальный потенциал города. И если материальное является в данном случае определяющим, то действенным инструментом для взывания к совести и сознательности может послужить финансовая компенсация ущерба окружающей среде, наносимого новым строительством.

Необходима новая стратегия регионального развития, учитывающая сбалансированное инвестирование и развитие поселков и небольших городов. В основу данной стратегии может быть положен простейший механизм – «мне интересно в моем поселке, здесь есть, чем заняться».

В масштабах города необходимо применить принцип выделения и развития локальных городских территорий, для которых будут разработаны локальные градостроительные регламенты и правила землепользования и застройки. При этом данные регламенты должны иметь юридическую силу, и их несоблюдение должно караться на практике.

Важно соблюдать принцип зеленого пояса. Леса и природные ландшафты, окружающие город, представляют собой не только потенциальные площадки под новое строительство, но, прежде всего, поддерживают экологический баланс и компенсируют ущерб окружающей среде, наносимый жизнедеятельностью города. Также сохранение параметров зеленого пояса и неприкосновенность сельскохозяйственных угодий препятствуют бесконтрольному расплоданию городской ткани.

Все перечисленные меры должны приниматься в контексте продуктивного диалога между властями, инвесторами и горожанами, ведь каждый является участником городского сообщества, и от того, насколько сознательным и ответственным будет это участие, зависит будущее города. ■



Влияние административно-политической роли Новосибирска на его градостроительное развитие в период 1921-1928 гг.

А. Е. РУБЛЕВСКИЙ («Сибирское проектное бюро», Новосибирск)



Александр Евгеньевич Рублевский закончил Новосибирскую государственную архитектурно-художественную академию (НГАХА) по специальности «Архитектура» (2009).

В настоящее время проходит обучение в аспирантуре в НГАХА по специальности «Теория и история архитектуры, реставрация и реконструкция историко-культурного наследия». С 2010 г. работает архитектором в ООО «Сибирское проектное бюро».

Область профессиональных интересов: градостроительство, история градостроительства.

После революционных волнений, гражданской войны 1917-1920 гг. и затем прочного установления советской

власти встает вопрос управления огромной территорией России, а впоследствии и союзных республик. Двадцатые годы являются периодом становления нового административно-территориального деления страны с определением хозяйственно-экономической роли каждого региона и формированием сети опорных политических центров. Сибирь в это время представляет собой малоосвоенный, экономически неразвитый район страны, при этом обладающий значительным потенциалом развития. Ставится задача превращения ее из отсталого аграрного региона в индустриально развитую область.

Тринадцатого июня 1921 г. постановлением ВЦИК создается Новониколаевская губерния. Новой административно-территориальной единице отводится площадь 144 тысяч кв. км, население ее составляет 1300 тысяч человек. Административным центром Западной Сибири становится Новониколаевск, и в том же году сюда переезжают из Омска Сибирское бюро ЦК РКП(б) и Сибревком.

В середине 20-х гг. в Сибири проводится фундаментальная административно-территориальная реформа. Ликвидируется деление на губернии, вместо него вводится деление на края и округа. Вертикаль власти принимает следующий вид:

область – округ – район – сельсовет. Сибирь предполагалось разделить на пять областей: Западно-Сибирскую, Кузнецко-Алтайскую, Енисейскую, Ленско-Ангарскую, Якутскую. Но затем в 1925 г., исходя из идеи сохранения целостности огромной территории, было принято решение о создании Сибирского края с центром в г. Новониколаевске, в состав которого вошли бывшая Алтайская, Енисейская, Иркутская, Новониколаевская, Омская и Томская губернии. Сибирский край стал самым крупным административным образованием в Сибири, имеющим площадь более 2,5 млн кв. км и с населением почти 8 млн человек.

В этот период шел поиск оптимальных территориальных образований исходя из интересов новой экономической системы, внутренней и внешней политической ситуации, а также вопросов управления. Граница каждого административного образования определялась возможностью создания на его территории единого законченного производственного цикла. Это позволяло довольно точно рассчитать количество необходимого населения, а также спланировать его расселение по территории.

Сегодня, как и прежде, при разработке новых хозяйственных связей важным условием является придание необходимой формы новому экономическому содержанию, учет политической ситуации и административной структуры.

Превращению Новониколаевска (рис. 1) в краевой центр способствовало его географическое положение. Он находился почти в центре всего Сибирского края, являясь крупным узлом железных дорог и водных сообщений с Алтаем, Кузбассом, Обским севером. Вокруг находились обширные районы сельскохозяйственного производства. На первом краевом съезде Советов Сибири в декабре 1925 г. Новониколаевск получает новое столичное имя – Новосибирск.

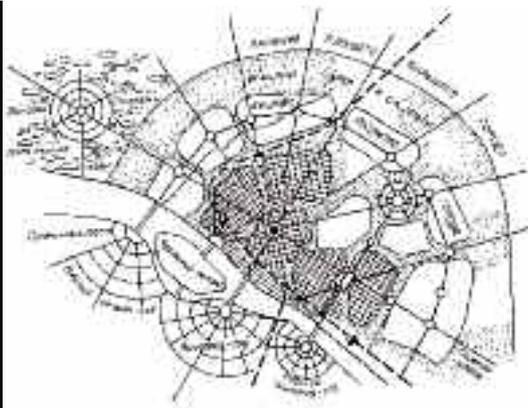
Роль Новосибирска как центра Сибири не могла не отразиться на его градостроительном развитии, – предстояло превра-



1 Новониколаевск до 1917 г.



2 Новосибирск, 30-е гг. XX в.



3 Схема планировки Новосибирска 1925 г., автор И.И. Загрявко

лиц, реконструкции коммунального хозяйства, а также строительству новых жилых домов. Отсутствие генерального плана в этот период привело к неупорядоченной застройке обширных территорий города малоэтажными жилыми домами и хозяйственными постройками, заполнявшими неудобные для освоения территории в центральной части и занимавшими окраины города.

Город является отражением всех принимаемых решений по раз-

витию территории. Учет этого факта позволяет заранее предусмотреть будущие изменения в его архитектурно-планировочной структуре, следующие за принимаемыми решениями на более высоких территориальных уровнях.

Вопрос о разработке плана города был поставлен уже в 1924 г. Специалисты считали необходимым переработку самого плана города, нуждающегося в том, чтобы в него были введены лучевые магистрали, т. к. прямолинейная разбивка кварталов в связи с развивающимся движением по улицам города уже устарела. Стояла задача создания принципиально нового генерального плана, отражавшего значение самого города и дух происходящих перемен.

Создание плана будущей сибирской столицы представляло определенные сложности – планируемый город территориально в несколько раз превосходил существующий. Требовалось увеличить масштаб нынешнего города, придать ему столичный размах, превратить Новониколаевск в Новосибирск. «...Городское руководство и архитекторы хотели иметь широко задуманный хозяйственный и архитектурный замысел города Новониколаевска на столетия, который бы стал, подобно магниту, притягательной силой для привлечения капиталов, архитектурных сил и средств зодчества».

В ноябре 1925 г. местный инженер И.И. Загрявко представил эскизный проект планировки города (рис. 3), в котором предлагалось принципиально изменить планировочную структуру города, построив его по радиально-кольцевой схеме, частично совместив со сложившейся прямоугольной сеткой кварталов. Центром радиальной системы улиц планировалась Ярмарочная площадь (ныне площадь им. Ленина). Предлагалось развитие города на противоположном левом берегу с устройством ряда мостовых переходов. Река Обь становилась важнейшим элементом в панорамах застройки города.

В том же году Сибревком принял Постановление о разработке плана развития г.

Новосибирска. В исходных положениях отмечалось, что схема планировки должна выполняться по программе максимум с выявлением оптимальных возможностей развития города как краевой столицы с расчетной численностью населения в 1350 тысяч жителей к 1980 г. и разработкой планировочной схемы расселения в сфере влияния Новосибирска до 150 км. В 1926 г. разработка схемы «Большого Новосибирска» была поручена руководителю Московского планировочного бюро Московское Высшее Техническое Училище (МВТУ), профессору Б.А. Коршунову (рис. 4).

По проекту сетка магистралей селитебного района была принята радиально-кольцевая с двумя центрами: городской у площади им. Сталина (ныне им. Ленина) и краевой – в Октябрьском районе. Помимо радиальных и кольцевых магистралей прокладывалась новая осевая магистраль от железнодорожного вокзала на юго-восток, параллельно реке Оби. Эта магистраль должна была являться главнейшей композиционной осью города, эта роль закреплялась за Красным проспектом. Расширение города проектом предусматривалось на левом берегу Оби и в сторону реки Ини на правом берегу.

Градостроительная документация тех лет задает столичный гипертрофированный масштаб планировке города. В дальнейшем при реализации принятых генеральных планов это приведет к значительным разрывам в застройке города, растянутой транспортной и инженерной инфраструктуре и общей рыхлости планировочной структуры.

Процесс развития должен быть естественным для территории, иметь определенные предпосылки и основания, исходить из ее потенциала.

К 1928 г. закончился восстановительный и реконструктивный период в экономическом развитии Сибири. Новосибирск за этот период превратился в административный и общественно-политический центр. В нем с наибольшим размахом развернулось строительство: из всех новостроек в городах Сибирского края около трети сооружений приходилось на Новосибирск. Таких больших новых общественных зданий, какие были построены в Новосибирске в 20-е гг., не знал ни один из крупных городов Сибири.

Работа по преобразованию (развитию) территории – комплексный процесс. Проектный замысел, выдвигаемый на более высоком уровне, поэтапно переходит на следующие и требует соответствующего решения. В работе градостроителя важно видеть всю глубину принимаемых решений. ■



4 Схема планировки Новосибирска 1929 г., автор Б.А. Коршунов

тить этот небольшой торговый городок в столицу огромного края. Возникла необходимость в зданиях для размещения государственных органов, административных и торговых организации, а также культурно-просветительных учреждений. В течение пяти лет с 1924 по 1928 гг. строятся: Дом Ленина, здание Госучреждений, здания Сибревкома и Сибкрайсюза, Сибмедторга, Нефтеиндиката и Текстильиндиката, здание Промбанка СССР, Дворец Труда, клубы Железнодорожников, Совторгслужащих, Закаменский рабочий клуб, Центральная гостиница и другие знаковые объекты.

Двадцатые годы представляют собой новый качественный период в развитии архитектуры Новосибирска. Сооружения этих лет в большой мере определили архитектурный облик центра города и задали новый укрупненный масштаб его застройке (рис. 2).

В это время шел бурный рост населения Новосибирска. Остро стоял вопрос обеспечения горожан жильем. При численности населения 120 тысяч человек общая обеспеченность жильем составляла менее 4 кв. м. Предстояла работа по ремонту жи-



А. Н. Береговских

**«Информационно-аналитическая
система управления
градостроительным развитием
территорий. (ИАС УГРТ)**

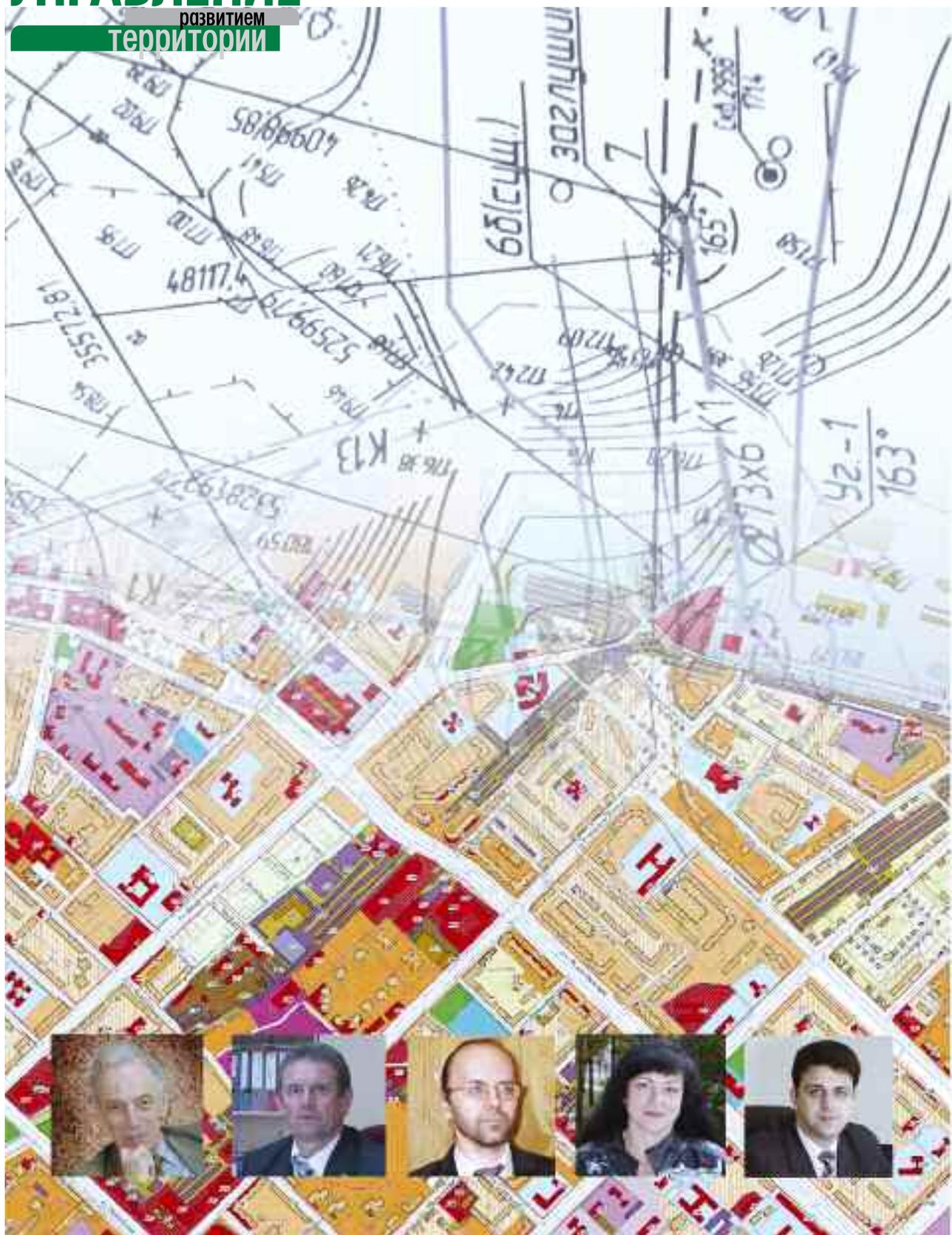
Исследования. Концепция.»

Новая книга является первым томом новой книжной серии и логическим продолжением трехтомного издания «Управление развитием территорий и градостроительная документация».

Книга адресована всем, кто занят в сфере управления развитием территорий, а также тем, кто имеет настойчивое желание изменить к лучшему мир, в котором он живет.

- **Исследование первое**
Может ли повлиять качество градостроительных проектов на качество жизни?
- **Исследование второе**
Факторы обеспечения качества разработки муниципальной градостроительной документации
- **Исследование третье**
Переход к системному пространственному планированию и управлению развитием территорий и недвижимости в Российской Федерации
- **Исследование четвертое**
От стратегий социально-экономического и территориального развития к концепции жизнерадостного города
- **Исследование пятое**
Пространственное планирование и качество жизни
- **Исследование шестое**
Комплексный инфраструктурный подход к управлению развитием территорий и пространственные данные
- **Исследование седьмое**
Обоснование Концепции совершенствования системы управления градостроительным развитием территорий
- **Концепция**
Общие положения Концепции создания информационно-аналитической системы управления градостроительным развитием территории субъекта Российской Федерации (ИАС УГРТ)





Дискуссионный клуб

Правовое регулирование
линейных объектов



Правовое регулирование линейных объектов

Модератор дискуссии – В.И. ПОПОВ (Управление архитектуры и градостроительства Калужской области, Калуга)



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



остановка проблемы

Вопрос правового регулирования линейных объектов всегда был и является до сих пор одним из самых сложных в градостроительном и земельном законодательстве РФ. Отсутствие эффективного и универсального нормативно-правового регулирования и складывающейся на его основе единой унифицированной практики существенно затрудняют градостроительное, инвестиционное развитие территории и ее благоустройство. Изменения, внесенные в Градостроительный кодекс РФ в этой части Федеральным законом от 20 марта 2011 г. № 41-ФЗ, с одной стороны, несколько облегчили ситуацию, но с другой – стали катализатором, обозначившим всю серьезность проблемы и необходимость поиска выхода из нее именно сейчас.

Цели дискуссии

1. Выявление наиболее острых проблем, связанных с правовым регулированием линейных объектов.
2. Соотношение действующего законодательного регулирования проблемы и решения ее на практике.
3. Унификация сложившихся практических подходов к вопросу регулирования линейных объектов.
4. Разработка на основе анализа законодательства и сложившейся практики общих подходов, основополагающих принципов регулирования линейных объектов.
5. Подготовка предложений по совершенствованию действующего законодательства.

Участники дискуссии

- В.И. Попов (Управление архитектуры и градостроительства Калужской области, г. Калуга);
- С.Н. Николаев (Комитет по градостроительству администрации г. Братска);
- Д.Ю. Мыльников («Челябинскгражданпроект», г. Челябинск);
- Е.В. Телешова (Департамент архитектуры, строительства и землепользования Администрации г. Хабаровска);

- Д.В. Шинкевич (Институт территориального планирования «Град», г. Омск).

Дайте определение понятию «линейный объект» и укажите принадлежащие ему существенные характеристики. Какие виды линейных объектов Вы можете выделить?

В.И. Попов: Федеральный закон от 21 декабря 2004 г. № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» понимает под линейным объектом (далее – ЛО) дороги, линии электропередачи, линии связи, нефте-, газо- и иные трубопроводы, железнодорожные линии и другие подобные сооружения.

Градостроительный кодекс РФ понимает под такими объектами (ст. 1) сети инженерно-технического обеспечения, линии электропередачи, линии связи, трубопроводы, автомобильные дороги, железнодорожные линии и др.

Оба определения оставляют место для иных ЛО – к ним можно причислить также и мосты, туннели, сооружения метро, фуникулеры и т. п.

Федеральный закон от 30 декабря 2009 г. № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений» также дает следующие определения, которые можно использовать в нашем случае:

«сеть инженерно-технического обеспечения – совокупность трубопроводов, коммуникаций и других сооружений, предназначенных для инженерно-технического обеспечения зданий и сооружений; система инженерно-технического обеспечения – одна из систем здания или сооружения, предназначенная для выполнения функций водоснабжения, канализации, отопления, вентиляции, кондиционирования воздуха, газоснабжения, электроснабжения, связи, информатизации, диспетчеризации, мусороудаления, вертикального транспорта (лифты, эскалаторы) или функций обеспечения безопасности; сооружение – результат строительства, представляющий собой объемную, плоскостную или линейную строительную систему, имеющую наземную, надземную и (или) подземную части, состоящую из несущих, а в отдельных случаях и ограждающих строительных конструкций и предназначенную для выполнения

ЦЕЛИ ДИСКУССИИ:

1. Выявление наиболее острых проблем, связанных с правовым регулированием линейных объектов.
2. Соотношение действующего законодательного регулирования проблемы и решения ее на практике.
3. Унификация сложившихся практических подходов к вопросу регулирования линейных объектов.
4. Разработка на основе анализа законодательства и сложившейся практики общих подходов, основополагающих принципов регулирования линейных объектов.
5. Подготовка предложений по совершенствованию действующего законодательства.

производственных процессов различного вида, хранения продукции, временного пребывания людей, перемещения людей и грузов».

Вместе с тем в Положении о составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию, утвержденное постановлением Правительства РФ от 16 февраля 2008 г. № 87: «...линейные объекты – трубопроводы, автомобильные и железные дороги, линии электропередачи и др.».

Но как видно из этих определений, фактически определениями они не являются – в них имеет место перечисление ЛО. Необходимо сформулировать определение ЛО, как правильно сказано в формулировке вопроса дискуссии, нужно выделить существенные характеристики ЛО.

Первая характеристика заключена в самом термине «линейные», т. е. длина (протяженность) объекта намного превышает его ширину.

Вторая характеристика – ЛО является сооружением.

Третья и самая особенная характеристика – ЛО свойственна связь с землей, с земельными участками (далее – ЗУ). Именно эта сущность определяет необходимость классификации ЛО в зависимости от связи с землей.

Четвертая особенность – в их состав могут входить площадные объекты, технологически связанные с ЛО.

В зависимости от связи с землей можно выделить надземные (воздушные), наземные (поверхностные) и подземные виды ЛО.

А если подразделять виды в зависимости от назначения ЛО, то можно выделить следующие виды: транспортные коммуникации (железные дороги, автомобильные дороги, троллейбусные линии); электрические сети; канализационные и ливневые коллекторы; линии связи; водоводы и водопроводы; газопроводы; нефтепроводы; водоводы; коллекторы; каналы, мелиоративные каналы.

Последняя классификация очень условная, и ее можно видоизменять и дополнять. Например, газо-, нефтепроводы и другие относятся к трубопроводам. Причем, они также относятся к трубопроводному транспорту. Здесь можно продумать классификацию в зависимости от конструкции ЛО: трубопроводы, сети и т. д. Главное, не забыть цель классификации, а наша цель – упорядочить градостроительное регулирование ЛО, т. е. как их строение, ввод в эксплуатацию, постановка на технический учет и пр.

С.Н. Николаев: А являются ли ЛО объектами капитального строительства (далее – ОКС)? Нужно ли подходить к линейным объектам так же, как, например, к зданиям. (Сразу оговорюсь, что автодороги, улицы, железные дороги и другие подобные сооружения я к ЛО не отношу, поскольку в масштабах го-

рода это в полном смысле площадные объекты). Решение данного вопроса решило бы большинство вопросов дискуссии.

Итак, по моему мнению, линейные сооружения не являются объектами капитального строительства. Для наглядности составим небольшую таблицу различий ОКС и ЛО. (Рис. 1)

Более того, Градостроительный кодекс РФ (далее – ГрадК РФ) четко определил понятие ОКС: «здание, строение, сооружение». Хорошо, что внутриквартальные проезды и тротуары пока не относят к линейным объектам, хотя по логике определения ЛО никаких проблем нет – любой тротуар является ЛО.

Подводя итог, главный признак ЛО как объекта капитального строительства – наличие выделенного в собственность (аренду, пользование) ЗУ с разрешенным видом использования для такого ЛО на все время существования такого участка. И собственник такого ЛО должен платить земельный налог.

Д.Ю. Мыльников: Для начала стоит сказать, что можно выделить не только виды ЛО, но и три основных класса ЛО – подземные, наземные и надземные. Соответственно, для каждого из этих классов будут разные требования, а также разные ограничения, которые они накладывают на возможность или невозможность использовать ЗУ для тех или иных целей. При этом в зависимости от ситуации и инженерного решения тот же трубопровод может в разных местах быть подземным, наземным и надземным. То же самое может касаться автомобильных дорог, например, когда она проходит в туннеле или по эстакаде. Мы можем использовать пространство под эстакадой для организации тех же стоянок или размещения каких-то коммунально-бытовых объектов, таких



Сергей Николаевич Николаев в 1982 г. окончил Братский индустриальный институт по специальности «инженер-строитель». Работал в строительной сфере, занимая различные должности — от мастера СМУ до заместителя председателя комитета по градостроительству города. В настоящее время — заместитель председателя Комитета по градостроительству администрации г. Братска. Сфера интересов — архитектура, строительство, информационные технологии в градостроительстве.

Объекты капитального строительства	Линейные объекты
Может существовать без инженерных коммуникаций (ЛО).	Без ОКС никому не нужны.
Сменить технологию ОКС (или инженерные коммуникации).	Сменить тротуар, канализацию, водопровод, водосток, коллектор, газопровод, водовод, электрические коммуникации, и т.д. — это сделать невозможно (особенно без разрешения застройщика).
Срок службы в разы больше.	Срок службы в разы меньше.
Нельзя возвести ОКС, если не разрешено строительство на этом участке ОКС, следовательно, нет возможности строительства ЛО на этом участке.	<ul style="list-style-type: none"> — Как правило, нет ограничений на строительство ЛО на участке с разрешенным использованием участка ОКС. — Но объект так же разрешенный использовать участок ЛО ставится на кадастровый учет ЛО. — В градостроительном плане участка ОКС указывается как разрешенный на ЗУ ОКС, поэтому можно возвести объект.
Разрешение на строительство выдается на ОКС, включая и обслуживающие его сети.	Разрешение на строительство не выдается на отдельные сети, входящие в состав проектно-сметной документации ОКС.

Таблица различий объектов капитального строительства и линейных объектов



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

как склады, технические или служебные помещения.

Если перечислять виды ЛО, то мы получим: объекты транспортной инфраструктуры; сети инженерного обеспечения жилых и общественных зданий на территории населенных пунктов; специализированные и магистральные инженерные сети, в основном вне населенных пунктов.

В качестве первой особенности ЛО следует отметить, что некоторые из видов объектов могут совмещаться. Например, воздушные линии электропередачи с линиями освещения и сетями связи, причем монтироваться они могут в разное время.

Второй особенностью является то, что ЛО могут пересекаться или идти по одной трассе на разных уровнях, то есть использовать общую территорию, что почти не встречается у зданий и сооружений, где каждое из них занимает свой отдельный участок.

Третьей особенностью является то, что сегодняшние технологии позволяют вести прокладку и обслуживание некоторых ЛО закрытым способом, в том числе под уже существующими капитальными зданиями и сооружениями.

Д.В. Шинкевич: В действующем законодательстве понятие «линейный объект» используется в различных нормативных правовых актах (Градостроительный, Земельный и иные кодексы, Федеральный закон «О переводе земель...» и других, постановления Правительства РФ и др.) различной юридической силы. Особенностью такого использования является, во-первых, отсутствие единого законодательного акта в ранге федерального закона, комплексно определяющего все аспекты создания и функционирования линейных объектов, и, во-вторых, упоминание в законодательстве о линейных объектах носит характер перечисления их видов в различных вариациях, без формулирования юридически четкого и корректного, называющего виды и признаки таких линейных объектов, определения. Отсутствие единого унифицированного определения понятия «линейный объект» следует признать слабой стороной законодательства, порождающей целый спектр правовых и технологических проблем.

*Какова основная проблематика формирования ЗУ под ЛО?
Что в настоящий момент вызывает наибольшие затруднения на практике?*

При ответе на вопрос осветите следующие моменты:

- соотношение процесса формирования земельных участков под линейными объектами и одного из главных правил территориального планирования – отдельно взятый объект капитального строительства не может располагаться одновременно на нескольких земельных участках;

- способы формирования земельных участков под линейными объектами. Прокомментируйте наиболее распространенные сложившиеся способы (один объект – один земельный участок, формирование нескольких земельных участков под одним линейным объектом и другие), а также выскажите свою точку зрения по данному вопросу;

- публичные сервитуты как панацея в сложившейся ситуации. Как вы относитесь к использованию публичных сервитутов в качестве способа решения проблемы формирования земельных участков под линейными объектами? Возможно ли использовать такой, по сути легальный, подход на практике постоянно, либо он является временным, переходным на пути к должному нормативному регулированию?

В.И. Попов: Основная проблема ЛО при формировании ЗУ заключается в достаточной протяженности ЛО и прохождении по значительному количеству ЗУ, находящихся на разных категориях земель, на разных правах пользования (собственностью, аренда, постоянное пользование и т. п.).

Эксплуатация некоторых ЛО требует полного владения земельным участком (дороги, отдельные участки трубопроводов высокого давления и электросетей), что должно быть обеспечено правом, исключающим права пользования другого лица: арендой, постоянным (бессрочным) использованием или правом собственности.

В то же время большинство ЛО не является препятствием для использования ЗУ по целевому назначению (подземные трубопроводы и линии связи, надземные кабели и провода), хотя их наличие на ЗУ порождает определенные неудобства для собственника земли. Степень этого неудобства различается, что должно стать определяющим при решении вопроса о пригодности аренды или собственности как вида прав на землю для размещения ЛО. Таким образом, для этого ЛО, независимо от того, насколько оно обременительно для правообладателя ЗУ, невозможно образовать свой ЗУ, который можно было бы в будущем купить или взять в аренду.

В городе ЛО находятся над или под другим ЛО и расположены в основном вдоль улиц. Причем на одной улице может быть несколько ЛО: проезжая часть улицы, тротуар, трамвайные пути, троллейбусная линия, водопровод, электрокабель, провода уличного освещения, фекальная и ливневая канализация, кабели связи и т. д. Где тут говорить о формировании отдельного ЗУ для ЛО в соответствии с требованиями земельного законодательства?

Если мы следуем теории создания самостоятельного ЗУ для размещения ЛО, то вся земля под ЛО должна быть поделена на множество участков долевой собственности владельцев различных объектов и множество участков, находящихся в аренде не-

скольких лиц, в местах их совпадения или пересечения.

ЛО как объект недвижимости. В теории и на практике специалисты не пришли к единому мнению, является ли ЛО объектом недвижимости. Автодорога однозначно является объектом недвижимости. Сложнее с ЛО связи, трубопроводами.

Любой ЛО является сооружением. Письмо МЭР РФ от 6 ноября 2009 г. № Д23-3650 на вопрос, являются ли энергетические кабельные линии напряжением 10 кВ и выше объектами недвижимости, дает подробный ответ. Во-первых, должна быть рассмотрена возможность технической инвентаризации ЛО для признания его ОКС. Во-вторых, утверждается, что ЛО относятся к объектам недвижимости. Но в конце письма указывается о необходимости четкого закрепления за ЛО «статуса неопасных объектов, движимых вещей, принадлежности к недвижимым вещам».

По ЛО связи имеется постановление Правительства РФ от 11 февраля 2005 г. № 68, которым утверждено «Положение об особенностях государственной регистрации права собственности и других вещных прав на линейно-кабельные сооружения связи».

По другим видам ЛО таких положений нет. Но является ли объект капитального строительства объектом недвижимости нигде в законодательстве не указано. Также нигде не указано, что ЛО является объектом капитального строительства.

Теперь о предложениях о формировании ЗУ под ЛО.

ЛО в зависимости от необходимости оформления ЗУ можно условно разделить на две группы.

К ЛО, требующим оформления ЗУ в пределах, утвержденных документацией по планировке территории с последующим оформлением разрешения на строительство в соответствии со ст. 51 ГрадК РФ, относятся: автомобильные дороги; железнодорожные линии; надземные и подземные линии электропередач напряжением 0,4 кВ, 10 кВ и более; надземные и подземные газопроводы высокого давления с давлением свыше 1,2 МПа; надземные тепломагистрали высоких параметров с температурой среды свыше 150° С; надземные пульпопроводы; надземные (обвалованные) водоводы; каналы; акведуки. То есть это в основном ЛО наземного (поверхностного) типа в соответствии с нашей предлагаемой выше классификацией.

Подземные и надземные ЛО (сети инженерно-технического обеспечения зданий и сооружений и другие ЛО, не названные в п. 1) не требуют оформления ЗУ для их размещения.

Земельный кодекс РФ (далее – ЗК РФ) не предусматривает исключения для ЛО. Поэтому порядок, предусмотренный ст. 30 и 31, действует и на ЛО. Вывод – надо оформлять земельные отношения, что вызывает очень много проблем на практике. Правоустанав-

ливающими документами являются решения ОМСУ и других органов власти. (Автодорога – «Росавтодор»). Выбор земельного участка (ст. 31 ЗК РФ). Только для государственных и муниципальных земель.

Второй момент – акт выбора только на землях одной категории. Надо несколько актов выбора на земли разных категорий.

Согласование актов выбора – список согласующих формируют ОМСУ. Чем он обширнее, тем лучше. По ст. 31 ЗК РФ информирование населения – это не публичные слушания и носит уведомительный характер.

Решение об утверждении акта выбора – это не правоустанавливающий документ. Продление срока действия акта нигде в законодательстве не указано. Это краткий обзор акта выбора участка, предусмотренный ЗК РФ.

Теперь о наших предложениях об изменении статуса акта выбора.

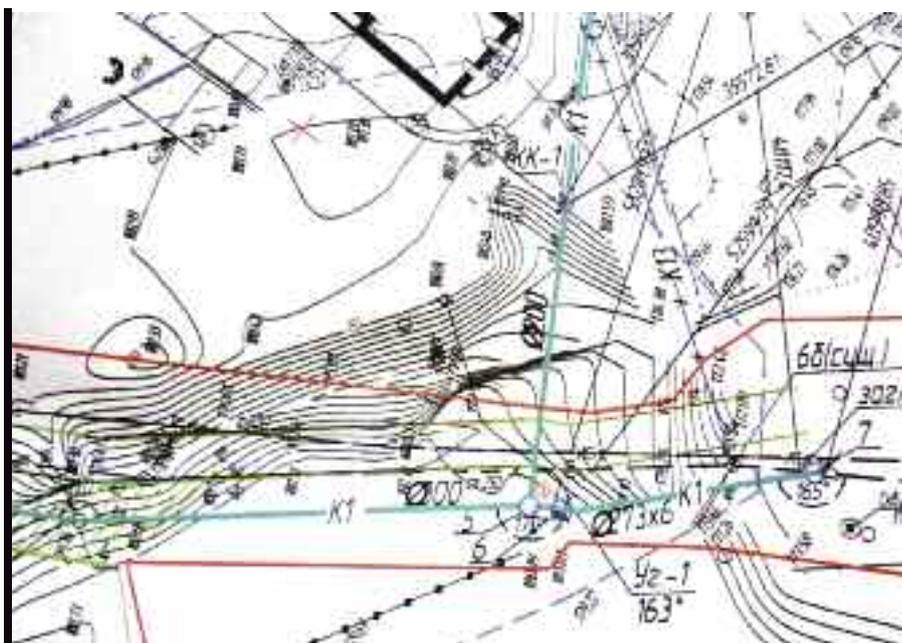
Акт о выборе места размещения ЛО (акт выбора трассы, далее – АКТ), требующих оформления ЗУ, является документом, подтверждающим соответствие предлагаемого варианта размещения объекта градостроительному и земельному законодательству, документам технического нормирования, документам территориального планирования, Правилам землепользования и застройки, документации по планировке территории, региональным нормам градостроительного проектирования, перспективе развития инженерной и транспортной инфраструктуры. Акт выбора трассы ЛО является частным случаем Акта выбора ЗУ.

АКТ является основанием для подготовки задания на проведение инженерных изысканий для строительства и проектирования объекта, для подготовки и разработки проектной документации.



Елена Владимировна Телешова имеет высшее образование по специальностям «Архитектура» и «Государственное и муниципальное управление». Непосредственный опыт градостроительного и объемного проектирования получила в проектных институтах Хабаровска, Магадана и Новосибирска.

С 1992 года по настоящее время работает в администрации г. Хабаровска, с 2005 г. – в должности заместителя директора департамента архитектуры, строительства и землепользования по градостроительному регулированию. Область научных и практических интересов: градостроительство как основа регулирования землепользования.



Пример схемы размещения линейного объекта



По ЗК РФ оформление АКТА следует на земли, находящиеся в государственной и муниципальной собственности, но мы рекомендуем его оформлять на все ЛО, которые проходят по землям, находящимся в любом виде собственности и на любых категориях земель. АКТ является единственным документом по ЗУ, и в этом случае не требуется формирование ЗУ.

Теперь решение вопроса по ЛО на условиях сервитута. Это было бы самым лучшим решением – не требовалось бы ни межевания земель, ни решения о переводе ЗУ в иную категорию, ни многократной регистрации

дяд к существенным затруднениям или невозможности использования собственниками ЗУ, к существенному ограничению прав собственников ЗУ или иных лиц, не являющихся собственниками ЗУ, но использующих ЗУ на иных правах.

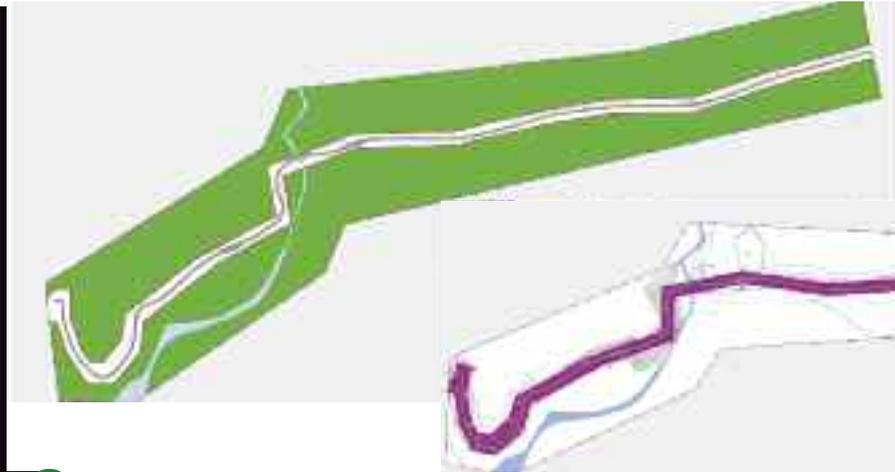
4. ЛО, имея большую протяженность, пролегают по значительному количеству земельных участков, принадлежащих разным собственникам, а также лицам, не являющимся собственниками земельных участков, но использующим такие земельные участки на иных правах. В результате единообразно и одновременно решить вопро-

но. Особенности государственной регистрации ЛО могут быть установлены постановлением Правительства РФ. Однако вопрос о правах на земельные участки, занятые ЛО, может быть решен лишь в федеральном законе.

6. ЛО пролегают по различным категориям земель, имеющим разнообразный правовой режим. Однако в ЗК РФ земли, на которых расположены ЛО, отнесены к землям промышленности и земель иного специального назначения. В результате на практике возникает путаница в определении категории земель, по которым проходят ЛО. Земельный кодекс РФ (ст. 87) устанавливает, что землями энергетики, транспорта, связи и иного специального назначения могут быть признаны только земли, находящиеся за границей населенного пункта. В итоге оказывается, что не урегулирована проблема, когда более половины ЛО распо-

ложены на землях населенных пунктов.

7. Факт наличия на земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной



2 Проекты планировки и межевания территорий для размещения линейного объекта

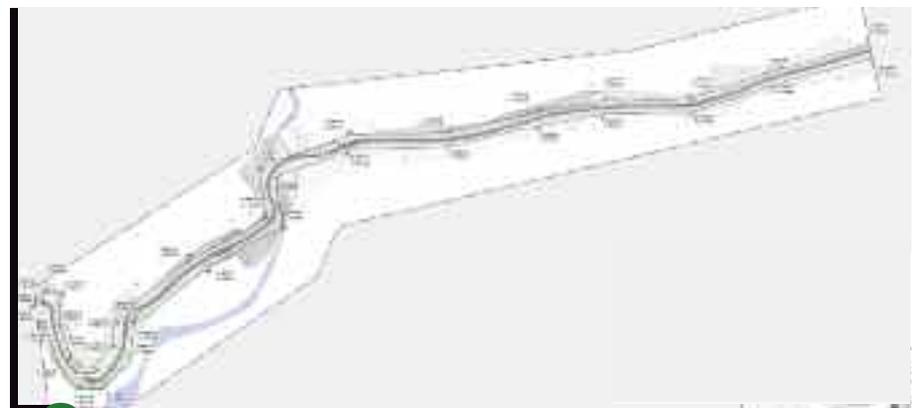
перехода прав. Но в настоящее время сервитуты являются одной из самых туманных тем законодательства. На эту тему есть многочисленные исследования, статьи и комментарии.

Совершенствование регулирования публичных сервитутов для обеспечения строительства и функционирования ЛО связано с существованием ряда объективных факторов, которые не в полной мере учтены в действующем законодательстве, в том числе земельном. А именно:

1. Несмотря на то, что ЛО могут находиться и находятся в частной собственности, как правило, имеется наличие публичного интереса в их строительстве, эксплуатации, ремонте, реконструкции и охране, которое требует отражения в правовом регулировании соответствующих отношений в части установления баланса частных и публичных интересов.

2. На практике права на ЗУ собственников или владельцев ЛО не оформлены. При этом собственник или владелец ЛО имеет право требовать согласования с ним проведения различных работ в зоне размещения этих сооружений, т. е. имеет место частичное ограничение прав собственника ЗУ в его использовании в связи с установлением охранных зон ЛО.

3. Особенности конструкции, способов размещения на ЗУ и технические характеристики ЛО в большинстве случаев не приво-



3 Градостроительный план земельного участка для размещения линейного объекта

сы со всеми этими субъектами о выкупе или заключении договоров аренды земельных участков, занятых ЛО, практически невозможно. Необходимость массового межевания участков ведет к существенному удорожанию и растягиванию по времени процесса межевания.

5. Отсутствие реальной возможности оформления прав на земельные участки, занятые ЛО, препятствует государственной регистрации прав на ЛО, т.к. существующий порядок государственной регистрации прав на недвижимое имущество требует указания в документах, необходимых для государственной регистрации прав на недвижимое имущество, сведений о земельных участках, на которых оно расположе-

ности, ЛО может повлечь в соответствии с п. 5 ст. 27 ЗК РФ ограничение в обороте этих ЗУ, которое не связано с охраной таких сооружений, т. к. она обеспечивается с помощью установления охранных зон.

Закрепленное в гражданском законодательстве регулирование сервитутов не учитывает современные существенно изменившиеся условия. Что касается строительства новых ЛО, то положение здесь еще хуже. Несмотря на то, что п. 1 ст. 274 Гражданского кодекса РФ (ГК РФ) прямо говорит о возможности «прокладки линии электропередачи, связи, трубопроводов», частный сервитут устанавливается по требованию собственника недвижимости.

Когда же речь идет о строительстве ЛО, отсутствует даже повод для заключения соглашения или обращения в суд с иском об установлении сервитута, поскольку ЛО только предполагается построить. Парадокс: для принудительного установления сервитута нужно построить ЛО, а до этого строительство осуществлять, основываясь на добровольном волеизъявлении собственника.

Во-первых, как следует из легального определения частного сервитута, он может устанавливаться лишь в интересах собственника недвижимости.

Во-вторых, частный сервитут устанавливается по соглашению между заинтересованным лицом и собственником ЗУ. В случае недостижения соглашения спор разрешается судом по иску заинтересованного в установлении сервитута лица.

Указанные выше трудности в использовании частного сервитута для обеспечения строительства, эксплуатации, ремонта, реконструкции и охраны ЛО вынуждают обратиться к правовой конструкции публичного сервитута, нашедшего закрепление в действующем публичном законодательстве, прежде всего, земельном. Так п. 3 ст. 5 ЗК РФ содержит общее определение сервитута, разумея под таковым право ограниченного пользования чужими ЗУ.

В ст. 23 ЗК РФ закреплено разделение сервитутов на частные и публичные, предусматривая, что публичный сервитут устанавливается законом или иным нормативным правовым актом компетентного органа власти в случаях, если это необходимо для обеспечения интересов государства, местного самоуправления или местного населения, без изъятия ЗУ.

Основное отличие частного от публичного сервитута по земельному законодательству состоит в том, что публичный сервитут устанавливается не путем заключения договора, а в одностороннем порядке путем принятия нормативного правового акта, прежде всего в публичных интересах.

В действующем законодательстве не предусмотрено установление публичных сервитутов для целей строительства, эксплуатации, реконструкции и охраны ЛО. При этом остается неурегулированным вопрос о взимании платы за ограничение таким сервитутом прав третьих лиц. Недостаточно регламентируются также отношения по размещению ЛО, связанные с использованием иных природных ресурсов (лесных, водных).

С.Н. Николаев: Ввиду вышесказанного, ЛО – сооружение, предназначенное для снабжения зданий, строений каким-либо ресурсом, в котором длина объекта значительно больше ширины (в большинстве случаев шириной пренебрегают), имеющее выделенный ЗУ (но не в виде сервитута) для своего функционирования.

Но и в этом случае необходимо внесение изменений в законодательство, поскольку

требования к зданию не совсем подходят к требованиям к кабелю. Во всяком случае, в кабеле явно меньше 2-х этажей и его площадь меньше 1500 кв. м.

Д.Ю. Мыльников: Ответ на данный вопрос для подземных, наземных и воздушных ЛО будет разным. Бесспорно, ЗУ необходимо формировать для наземных объектов, поскольку при их размещении данная территория больше ни для каких целей использована быть уже не может. А для подземных и воздушных ЛО – это вопрос для обсуждения.

Вначале нужно определиться, какие из видов ЛО мы будем считать ОКС, а какие нет. Считать ОКС всю высоковольтную ЛЭП в целом и выделять участок полосой по всей трассе, либо считать ОКС каждую отдельную опору и выделять множество участков только под основанием опоры? На практике я частенько встречаю именно последний вариант, поскольку согласовать множество маленьких участков часто проще, чем один большой, да еще и проходящий по чужим землям (точнее над чужими землями), не говоря уже о последующей существенной минимизации платежей за землю.

Для уменьшения путаницы желательнее минимизировать количество фрагментов под одним объектом. Тем более, что в методических рекомендациях самих кадастровиков уже давно прописана возможность создания «виртуальных» кадастровых кварталов и кадастровых зон с кодом «000», к которым можно приписывать подобные протяженные участки.

Увы, но реалии жизни таковы, что большая часть инженерных сетей, для которых обычно и встает необходимость установить сервитут, являются собственностью тех или иных частных компаний, а потому мы не можем говорить о том, что установление публичного сервитута в данном случае является «легитимным способом».

Если внимательно читать п. 3.2 ст. 23 ЗК РФ, то там говорится, что публичный сервитут может устанавливаться только «в целях ремонта», то есть на уже существующие объекты. Возможность установления публичного сервитута для прокладки новых сетей действующее законодательство не предусматривает. Для новых сетей остается только вариант с установлением частного сервитута, то есть договора между хозяином участка и хозяином прокладываемой сети (даже если сеть муниципальная). При этом если по-хорошему договорится с собственником участка не удалось, то при попытке добиться установления частного сервитута через суд, в суде ссылаются на п. 5 ст. 23 ЗК РФ и просят доказать, что данный вариант прокладки сети является единственно возможным, что в большинстве случаев, естественно, не так. А тот факт, что другой вариант прокладки сети будет дороже, не принимается в качестве аргумента.

С другой стороны, если посмотреть на дежурный топографический план масштабом



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



1:500, то можно увидеть, что паутина инженерных коммуникаций со временем стремится занять всю доступную площадь. То есть если идти этим путем, то у нас чуть ли не каждый участок будет изрезан различными «публичными» сервитутами, которые защищают интересы частных компаний, владеющих теми или иными сетями.

На мой взгляд, нужен некий компромисс, когда при разработке проектов планировки должны быть определены «инженерные коридоры», внутри которых и должны размещаться все инженерные сети всех компаний. А в нормативно-правовых документах должны быть прописаны правила установления подобных коридоров, а также право муниципалитета устанавливать публичные сервитуты на эти коридоры в целом, а не на конкретную сеть частной фирмы. Естественно, что в этом случае при межевании и выделении участков сразу же прописываются все необходимые сервитуты.

Ну а дальше все заинтересованные компании должны размещать свои сети только внутри данных коридоров либо самостоятельно договариваться с хозяевами участков и самостоятельно устанавливать частные сервитуты для своих сетей.

Е.В. Телешова: Создание сетей инженерно-технического обеспечения, которые создаются как ЛО, осуществляется в установленном порядке согласно ГрадК РФ с предоставлением ЗУ в соответствии со ст. 30 ЗК РФ. Действие градостроительного регламента на занятые такими объектами ЗУ не распространяется (ст. 36, ч. 4, пп. 2 ГрадК РФ). Строительство, ввод объектов в эксплуатацию, постановка на учет таких объектов осуществляется аналогично иным объектам недвижимости с соблюдением требований ст. 51, ч. 7, ст. 55, ч. 1 ГрадК РФ.

Д.В. Шинкевич: Известно, что на практике сложилось два способа формирования земельных участков под ЛО: формирование одного ЗУ под единым площадным объектом и формирование нескольких ЗУ под единым надземным объектом (под опорами ЛЭП). С точки зрения законодательства допустимы оба способа, которые применяются в зависимости от вида ЛО.

Что касается использования сервитутов в решении вопросов формирования прав на ЗУ при размещении ЛО, то следует отметить, их необходимость и востребованность для таких целей в ряде случаев, но не во всех. Дело в том, что правовое регулирование сервитутов в российском законодательстве носит междисциплинарный и довольно разобщенный характер, отсутствует как и в вопросе с ЛО комплексное единообразное правовое регулирование (в настоящее время такую ситуацию пытается исправить Минэкономразвития РФ, которое разработало законопроект, совер-

шенствующий применение сервитутов). На практике не всегда понятно, какой сервитут требуется устанавливать (частный или публичный), т. к. не ясно из-за перехода обслуживающих сетевых организаций в частные руки, чей интерес они представляют в большей степени – частный или публичный. Неоднозначно решаются вопросы с определением платы за сервитут, сервитут не может быть установлен для целей строительства объекта, а предусмотрен только для его ремонта и эксплуатации (ст. 23 ЗК РФ). Поэтому считать сервитуты панацеей в вопросе оптимального получения прав на землю для размещения ЛО не приходится. Хотя в ряде случаев они могут снять существующие проблемы. Но в целом, необходимо, конечно, осуществить переход к более рациональному, быстрому и малозатратному способу предоставления земли для строительства ЛО.

В чем заключаются основные трудности с регистрацией прав на линейные объекты? Что необходимо изменить в законодательстве для решения проблемы в этой части?

В.И. Попов: Основная трудность – в оформлении ЗУ, о чем я очень подробно рассказал в ответе на второй вопрос. Решив проблемы с землей, можно уже последовательно решить вопросы государственной регистрации прав на ЛО.

С.Н. Николаев: В свете действующего законодательства считаю неправильным формирование ЗУ под ЛО, в том числе и в виде обременений, за исключением случаев выделения такого участка как полноценного участка для передачи в собственность или в аренду и именно с видом разрешенного использования для инженерных коммуникаций. А еще вернее было бы выделить для таких ЗУ отдельный вид территориальных зон.

Формирование ЛО на нескольких ЗУ возможно только в случае, если не считать ЛО объектом капитального строительства, а еще вернее объектом, не требующим разрешения на строительство.

В этом вопросе хотелось обратить внимание и на законодательную дыру в понимании выделения ЗУ под инженерную коммуникацию и под строительство инженерной коммуникации. Земельное законодательство вообще не видит в этих терминах разницы. Как выделили ЗУ, таким он и останется на все время существования. Градостроительное же законодательство в лице государственной экспертизы пошло еще дальше – заставляет вписать стройгенплан в отведенный ЗУ, то есть в градостроительный план. Если у вас площадка складирования будет выходить за пределы отведенного ЗУ, а, следовательно, по мнению экспертизы, не будет выполнять требования градострои-

тельного плана, положительного заключения вам не выдать.

Публичный сервитут в принципе не решает вопроса строительства нового ЛО, в случае установления сервитута на существующую коммуникацию не очень понятна суть этого сервитута. Как право ограничения пользования ЗУ коммуникация и так действует своей охранной зоной, в пределах которой запрещает выполнение строительных работ без согласования с собственником сети. Установление сервитута лишь затруднит эксплуатирующей организации в последующем проведение работ по реконструкции или капитальному ремонту сети.

Нужно еще обратить внимание на «публичность» сервитута. Сети уже сейчас зачастую в собственности частного лица, ОКР тоже, включая и многоквартирные жилые дома. Получается скорее частный сервитут, а не публичный.

Е.В. Телешова: В отличие от сетей инженерно-технического обеспечения, которые создаются как ЛО, вопросы создания сетей инженерно-технического обеспечения, которые являются не самостоятельными объектами, а вспомогательными, обслуживающими по отношению к основным видам использования ЗУ, решаются законодательно по-иному. Наиболее показательна ситуация, когда основной и вспомогательный виды использования расположены в пределах одного ЗУ.

Если объекты инженерной инфраструктуры отнесены к вспомогательным видам использования, то не требуется выдача разрешения на строительство (ч. 17 ст. 51 ГрадК РФ), не предусматривается предоставление отдельных ЗУ, соответственно не требуется проведение кадастрового учета и государственной регистрации вспомогательных объектов как объектов недвижимости. Под такие инженерные сети не могут отводиться части ЗУ как самостоятельные участки, поскольку «образование ЗУ не должно приводить к вклиниванию, вкрапливанию, изломанности границ, чересполосице, невозможности размещения объектов недвижимости и другим препятствующим рациональному использованию и охране земель недостаткам» (ч. 6 ст. 11.9 ЗК РФ).

Инженерные сети в данном случае подлежат учету и постановке на баланс не как объекты недвижимости, а как имущество, и, соответственно, должны передаваться на баланс от одного собственника другому как имущество (т. е. как «движимые вещи»).

Передача таких сетей, например, с баланса застройщика на баланс ТСЖ, с баланса застройщика на баланс муниципалитета, с баланса ТСЖ на баланс муниципалитета осуществляется как передача имущества.

Например, требования законодательства к строительству сетей инженерно-технического обеспечения учтены Правилами

землепользования и застройки в Хабаровске, утвержденными решением Хабаровской городской Думы от 21 мая 2002 г. № 211 (в редакции решения Хабаровской городской Думы от 23 сентября 2008 г. № 667, с изменениями от 27 октября 2009 г. № 119, от 19 октября 2010 г. № 289).

Возможность создания объектов инженерной инфраструктуры как вспомогательных видов использования ЗУ Правилами максимально учтена. Градостроительный регламент практически всех территориальных зон в Хабаровске содержит объекты инженерной инфраструктуры в составе вспомогательных и частично основных видов использования.

Для случаев, когда для вспомогательных видов использования требуется технологическое размещение объектов вне границ ЗУ, предусмотренного для размещения объекта основного вида использования, ч. 13 ст. 1 Правил предусматривает установление сервитута в соответствии с федеральным законодательством (ст. 23 ЗК РФ, ст. 43 ГрадК РФ).

Какие особенности должны быть у документации по планировке территории на земельные участки под линейными объектами? Раскройте основные практические трудности, возникающие при ее подготовке

В.И. Попов: Правильное решение – отмена градостроительного плана ЗУ для ЛО. Но принятое решение ввело новые трудности на практике.

Во-первых, никогда не разрабатывались проекты планировки для конкретного ЛО. ЛО является частью проекта планировки. Во-вторых, до сих пор нет нормативного документа о порядке оформления проекта планировки. Имеется по градостроительному плану ЗУ, имеются по генпланам, а по проектам планировки отсутствует.

В-третьих, большую проблему создает перечисление обязательного наличия проекта планировки и проекта межевания, что является очередной глупостью. Ушли от одного, а пришли к другому.

Поэтому на практике мы также начали оформлять формально проекты планировки и межевания ЛО на основе оформленного АКТА выбора трассы, меняя при этом только его название. Иначе возникают проблемы с госэкспертизой. По нашей информации по такому же пути пошли и другие регионы, строить ведь нужно.

Поэтому мое предложение: надо отменить очередную глупость и принять хотя бы порядок, который мы применяем на практике. Может, кто-то предложит более хорошее решение указанной проблемы.

С.Н. Николаев: Вопрос поставлен некорректно. Если бы была просто отмена градостроительного плана ЗУ все бы хлопали в

ладоши. Однако градостроительный план ЗУ заменили проектом планировки, в то же время не прописав, что же такое проект планировки ЛО. А исходя из ГК РФ утверждение проекта планировки – многомесячная работа, в отличие от градостроительного плана ЗУ, который можно подготовить за несколько дней.

Введение Закона № 41-ФЗ привело к тому, что на ЛО перестали выдаваться разрешения на строительство, работы выполняются на основании разрешений на земляные работы, что снимает кучу проблем и значительно сокращает сроки работ.

В Иркутской области в соответствии с ГрадК РФ сейчас готовится закон, отменяющий необходимость оформления разрешения на строительство на некоторые виды ЛО.

Д.Ю. Мыльников: На данный вопрос невозможно ответить, пока мы не определились с самим понятием «линейный объект», не внесли ясность по их классификации и тому, что из ЛО стоит считать ОКС, а что нет.

Пока же я придерживаюсь мнения, что в процессе разработки проекта планировки должны быть запланированы коридоры для прокладки инженерных коммуникаций, определены их границы, установлены необходимые сервитуты. В этом случае для прокладки сетей инженерного обеспечения никакой дополнительной планировки территории не требуется вообще.

Остается только вопрос с уже застроенными территориями, где проекты планировки отсутствуют или устарели. Для этих случаев, видимо, необходимо предусматривать возможность выполнения проекта планировки частично либо внесения изменений в части, касающейся определения положения коридоров инженерных коммуникаций, а также установления необходимых для них публичных сервитутов.

Если же речь идет о строительстве или реконструкции объектов транспортной инфраструктуры, то тут, наоборот, без внесения изменений в детальный проект планировки никак не обойтись.

Д.В. Шинкевич: Закон № 41-ФЗ от 20 марта 2011 г. заменил подготовку градостроительных планов ЗУ для размещения ЛО подготовкой проектов планировки и межевания территорий, чем существенно усложнил вопросы формирования ЗУ для размещения ЛО, выдачу разрешений на строительство и на ввод в эксплуатацию. Вопросы подготовки проектов планировки и межевания территории для размещения ЛО можно подразделить на две группы: 1) подготовка такой документации для объектов в границах населенных пунктов; 2) для размещения объектов вне границ населенных пунктов на землях иных категорий.

В отношении первой группы встают следующие вопросы. Первый – состав и содержание проектов планировки примени-

тельно к размещению ЛО. Должна ли в проекте планировки для размещения ЛО указываться вся информация, предусмотренная ст. 42 ГрадК РФ, как текстовая, так и графическая? Может ли утвержденный на часть территории населенного пункта «стандартный» проект планировки считаться тем самым проектом планировки, который требуется для получения разрешения на строительство и ввод в эксплуатацию ЛО? Далее. Градплан земельного участка для ЛО отменен, но как составная часть любого проекта межевания территории он присутствует (ч. 6 ст. 43 ГрадК РФ). Должен ли в таком случае подготавливаться градплан ЗУ для ЛО, в составе проекта межевания, подготавливаемого наряду с проектом планировки для размещения ЛО? Однозначных ответов на поставленные вопросы в ГрадК РФ не содержится. Второй вопрос касается собственно самой возможности разработки проекта планировки и проекта межевания территории для размещения ЛО. Каким образом данное требование может быть реализовано в отношении ЛО, проходящего через ЗУ внутри элемента планировочной структуры, находящиеся у разных правообладателей? Ответ – никаким, это заведомо невозможно. Таким образом, логическим путем приходим к выводу, что проект планировки и межевания для размещения ЛО в границах населенного пункта может быть разработан только в отношении магистральных ЛО (автодорог, сетей), строящихся в границах красных линий на территориях общего пользования. Поскольку на территориях общего пользования не может быть ЗУ частной собственности. Но для того, чтобы легально обосновать сделанный вывод, мы опять должны определиться с понятийным аппаратом, т. е. внести изменения в определение красных линий в ст. 1 ГрадК РФ, которое относит к ЛО все трубопроводы без разбору, как магистральные, так и разводящие, внутриплощадочные сети.

В отношении ЛО второй группы, размещаемых вне границ населенных пунктов, помимо вопросов состава и содержания проектов планировки и межевания, остро встают вопросы обеспечения оснований для принятия уполномоченными органами власти решений о подготовке документации по планировке территории для размещения таких ЛО. Мероприятия по строительству ЛО субъектов естественных монополий планируются в их планах и программах, доступ к которым в большинстве случаев ограничен. Кроме того, данные мероприятия не всегда учтены и отражены в документах территориального планирования, что создает сложности с наличием полномочий у федеральных и региональных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления муниципальных районов по принятию решений о подготовке документации по



планировке территорий и утверждению подготовленной документации.

Проблемные вопросы технического учета линейных объектов.

В.И. Попов: БТИ изготавливает технический паспорт на сооружение – линейно-протяженный объект в соответствии со своими ведомственными документами, содержащими семь разделов. Как видно из перечня документов, снова возникают вопросы по земле. Если решаются вопросы по земле, то никаких проблем по техническому учету ЛО не возникает.

С.Н. Николаев: Отменить в принципе и решение на строительство и разрешение на ввод. Все вопросы будут сняты. ЛО должны приниматься специализированными эксплуатирующими организациями, выдавшими технические условия и ничего более. Ведь нынешнее разрешение на ввод по своей сути является проверкой чиновником количества сданных заказчиком бумажек. Говорю это как именно тот самый чиновник, который выдает разрешение на ввод. Нужно просто обязать эксплуатирующие организации сдавать документы в ИСОГД.

Д.В. Шинкевич: Ввиду отсутствия у ИТП «Град» практического опыта в сфере технического учета ЛО обозначить проблемные вопросы в данной сфере не представляется возможным. Вместе с тем, стоит предположить, что серьезных проблем при техническом учете не возникает при надлежащем оформлении земельно-имущественных отношений, о которых шла речь выше.

Соотношение категорий «улица» и «дорога». В чем выражает их взаимосвязь, а также роль в нормативно-правовом регулировании развития городской инфраструктуры и градостроительства в целом.

С.Н. Николаев: Честно говоря, не очень понятно, чем не устраивают действующие определения. Правда, они разбросаны по различным документам различного правового статуса от закона до СНИПа.

Дорога это сооружение для передвижения транспорта и (или) пешеходов. Улица – соответственно транспорта и пешеходов. Автомобильная дорога – транспорта. То есть к дорогам относятся и автомобильные дороги, и улицы.

Однако сложился такой термин – «улично-дорожная сеть». В чем-то термин неверный, как будто он подразумевает противопоставление улиц и дорог. Скорее, должен быть термин «дорожная сеть».

Ни правового, ни практического значения данного термина я не вижу. Это просто обобщающая фраза, охватывающая все транспортные коммуникации (улицы, пешеход-

ные и автомобильные дороги) на территории населенного пункта (или его части) независимо от правовой принадлежности сооружений.

Каким законом должно быть определено это понятие – а нужно ли его определять? Если нужно, то это, пожалуй, ГрадК РФ. Все остальные законы рассматривают какую-либо узкую сторону функционирования населенных пунктов. Закон об автомобильных дорогах написан, прежде всего, для межселенных дорог. Для населенных пунктов вообще какого-то конкретного закона нет, практически все законодательство применяется в населенных пунктах.

А вообще я бы оставил все как есть. Есть такой термин, все его понимают, зачем усложнять ситуацию.

Д.В. Шинкевич: Если обсуждать рассматриваемые понятия по смыслу, не претендуя на юридическую безупречность и теоретичность определения, то дорога – это надлежаще обустроенная поверхность земли или сооружение для движения транспортных средств и пешеходов, а улица – это тоже дорога, но расположенная в населенном пункте и образованная (ограниченная) застройкой. Но кроме дороги понятие улицы включает в себя дополнительные элементы, как-то: тротуары, ряды жилых домов или зданий, трамвайные пути, опоры электропередачи для движения трамвая и др. элементы, которые не всегда присущи автомобильной дороге. Автомобильные дороги, как правило, располагаются за границами населенных пунктов, но могут и пересекать населенные пункты, переходя в улицы.

Улица – понятие неправовое с точки зрения объекта права собственности и имеет с позиций этимологии социально-бытовое происхождение. Дороги, напротив, представляют из себя объект права, могут находиться в различных формах собственности, если это государственные или муниципальные дороги – то им присваиваются индексы и наименования, они включаются в реестры соответствующего имущества и подлежат учету.

На основании всего вышесказанного можно прийти к следующему выводу: «улица» есть ничто иное, как юридическая фикция. То есть по сути своей у данной категории не может быть унифицированного правового режима, а, значит, и универсального правового регулирования в силу своей природы. Однако, несмотря на это, действующее законодательство активно оперирует этим термином. В частности, он используется в градостроительной деятельности, например, в целях упорядочивания планировочной организации; в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в целях определения полномочий и вопросов местного значения различного уровня и иных случаях.

Дайте свое определение термина «автомобильная дорога» и укажите основные существенные характеристики.

По Вашему мнению автомобильная дорога представляет собой единый целостный ОКС (и является ли она вообще ОКР), или это комплекс объектов с элементами благоустройства? Раскройте вопрос формирования земельных участков под автомобильными дорогами и порядок их учета

В.И. Попов: В соответствии с Законом от 8 ноября 2007 г. № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Закон об автомобильных дорогах) «автомобильная дорога – это объект транспортной инфраструктуры, предназначенный для движения транспортных средств и включающий в себя ЗУ в границах полосы отвода автомобильной дороги и расположенные на них или под ними конструктивные элементы (дорожное полотно, дорожное покрытие и подобные элементы) и дорожные сооружения, являющиеся ее технологической частью, – защитные дорожные сооружения, искусственные дорожные сооружения, производственные объекты, элементы обустройства автомобильных дорог».

Этот термин оказался весьма нечетким, допускающим различные толкования на практике. Нынешнее определение дороги трактует ее как некий объект транспортной инфраструктуры, состоящий из совокупности самостоятельных объектов – ЗУ, конструктивных элементов, дорожных сооружений. При этом исчезло единое понятие автомобильной дороги как объекта недвижимого имущества (имущественного комплекса), право собственности на который может закрепляться одним документом. Поэтому остается открытым вопрос о том, относится ли автомобильная дорога как объект к недвижимому имуществу и распространяются ли на нее соответствующие недвижимому имуществу правовые режимы, предусмотренные различными нормативными правовыми актами.

Также нет четкого определения, чем отличается улица от дороги. Такие четкие определения существуют только в Наставлении по службе ГИБДД, утвержденным Приказом МВД России от 8 июня 1999 г. № 410:

«дорога – обустроенная или приспособленная и используемая для движения транспортных средств и пешеходов полоса земли либо поверхность искусственного сооружения, находящаяся за пределами населенных пунктов;

улица – обустроенная и используемая для движения транспортных средств и пешеходов полоса земли либо поверхность искусственного сооружения, находящаяся в пределах населенных пунктов, в том числе магистральная дорога скоростного и регулируемого движения, пешеходная и парко-

вая дорога, дорога в научно-производственных, промышленных и коммунально-складских зонах (районах)».

То есть главное отличие улицы от дороги, что первая расположена в пределах населенного пункта, а вторая – за границами населенного пункта. Отсюда меняется и их назначение, дорога для быстрого и безостановочного движения между населенными пунктами, а улица для движения с ограниченной скоростью и с остановками. Поэтому понятие «улично-дорожная сеть» может быть только для документов территориального планирования всей территории муниципального образования, но нельзя его применять к территории конкретного города. В городе могут быть только улицы, дороги не должны быть. Дорожная сеть относится к территории между населенными пунктами, а улицы к территориям населенных пунктов. Поэтому не нужно законодательно устанавливать этот термин. К сожалению, специалисты и простые обыватели неправильно понимают этот термин. В генплане города не должно быть раздела «Улично-дорожная сеть», лучше термин «транспортная инфраструктура».

Автомобильная дорога в отличие от улицы является ОКС и для нее необходимо оформлять ЗУ и все остальные документы, но только за пределами населенных пунктов. Технический учет, госрегистрация дорог и их ЗУ должна производиться только на территории вне населенных пунктов.

С.Н. Николаев: А чем не устраивает существующее понятие автомобильной дороги. Автомобильная дорога – дорога для движения автомобилей, что еще может быть понятнее.

Я всегда считал автомобильную дорогу объектом капитального строительства.

Д.В. Шинкевич: Безусловно, автомобильная дорога является ОКР по признаку сооружения, но исходя из ее определения в Законе об автомобильных дорогах она не всегда может быть представлена как единый целостный объект недвижимости, а как совокупность различных объектов, функционально связанных с обслуживанием процесса движения транспортных средств. Дорога предназначена для движения транспортных средств, имеет свои инженерно-технические составные части, объекты благоустройства и сервиса, охранные зоны. Для целей формирования земельных участков под строительство автомобильных дорог разрабатывается документация по планировке территории, широко применяются институты резервирования и изъятия земельных участков для государственных (муниципальных) нужд.

Проблематика автомобильной дороги в первую очередь заключается в признаках, по которым возможно ее отграничение от улицы. В действующем федеральном зако-

нодательстве они исчерпывающим образом не сформулированы. Закон об автомобильных дорогах в большей степени ориентирован на регулирование вопросов строительства и эксплуатации автомобильных дорог за пределами границ населенных пунктов.

Есть ли еще какие-нибудь проблемные вопросы регулирования линейных объектов?

В.И. Попов: Мне хотелось бы добавить еще несколько моментов, требующих законодательного разрешения.

Градостроительные особенности размещения ЛО. Резервирование в необходимом количестве земельных участков для ЛО. Часты ситуации, когда не представляется возможным прохождение отдельного ЛО от точки подключения до возводимого объекта по причине отсутствия свободного коридора или отказа собственников (владельцев) ЗУ от согласования акта выбора трассы. Необходимо баланс интересов в вопросе соотношения прав собственников ЗУ, проектировщиков ЛО, государства. Правовой вакуум заполняется отдельными нормами федеральных законов, подзаконными актами, законами субъектов РФ, обычаями делового оборота.

Вопрос о согласовании прохождения инженерных сетей с собственником ЗУ.

Во-первых, орган государственной власти или орган местного самоуправления, собственник ЗУ могут отказаться от согласования размещения ЛО на земельных участках по любым, часто совершенно необоснованным причинам, поскольку их перечень не предусмотрен федеральным законом.

Во-вторых, процедура разрешения споров и снятия разногласий при согласовании прохождения ЛО по ЗУ не предусмотрена, что приводит к невозможности установления приоритета при строительстве и проектировании ЛО.

В-третьих, процесс подготовки, согласования и утверждения проектов ЛО занимает не меньше года и связан с большими административными, техническими и материальными издержками.

Вопрос соотношения прав и интересов проектировщиков ЛО при определении приоритетности прохождения инженерных сетей. Что важнее для государства или для органов местного самоуправления: водопровод или электрическая сеть? Вопрос в том, что предпочесть: увеличение надежности электроснабжения потребителей или водоснабжение.

Состав разделов проектной документации на ЛО ОКС и требования к содержанию этих разделов определен третьим разделом Положения, утвержденного постановлением Правительства РФ от 16 февраля 2008 г. № 87. Его надо максимально упрощать. ■

ВЫВОДЫ ПО ИТОГАМ ДИСКУССИИ

В ходе дискуссии все эксперты подтвердили необходимость основательно-го законодательного регулирования отношений, связанных с созданием и эксплуатацией ЛО. В федеральном законе должны быть раскрыты: понятие и признаки ЛО, их основные классы и виды, особенности формирования ЗУ и строительства.

Заслуживающим внимания следует признать тезис С.Н. Николаева о том, что главный признак ЛО как объекта капитального строительства – это наличие выделенного в собственность (аренду, пользование) ЗУ с разрешенным видом использования для такого ЛО на все время существования такого участка.

Д.Ю. Мыльников отметил в качестве признаков ЛО то, что некоторые из их видов могут совмещаться, а также пересекаться или идти по одной трассе на разных уровнях.

2. Требуется совершенствования порядок формирования ЗУ под строительство ЛО.

В.И. Попов предложил в этой связи достаточно перспективную и рациональную идею подразделения всех ЛО на две группы: требующие оформления ЗУ (наземные объекты) и не требующие оформления (подземные и надземные) ЛО.

3. В очередной раз результаты дискуссии подтвердили уже неоднократно высказанные в печати и на различных конференциях критические упреки в адрес недостаточности правового регулирования сервитутов применительно к их использованию при строительстве и эксплуатации ЛО.

4. Закон № 41-ФЗ усложнил процесс строительства ЛО, отменив градостроительные планы ЗУ и введя подготовку проектов планировки и проектов межевания территорий. Требуется методические рекомендации и разъяснения по составу и содержанию, порядку подготовки данных документов. Утверждение проекта планировки и межевания предполагает длительную по времени процедуру, что вызвало к жизни практику выдачи разрешений на выполнение земляных работ взамен выдачи разрешения на строительство ЛО.

Информационные проекты ГИС-Ассоциации

Сайт — www.gisa.ru



Цель портала — создание информационной инфраструктуры рынка геоинформатики России. Пусть день любого ГИС-специалиста начинается с открытия страницы портала.

Новости, Законы, Действия и решения ведомств, Вакансии и резюме ГИС-специалистов, Новейшие разработки, Реализованные ГИС-проекты, Конкурсы, Компании на рынке, Аналитика и обзоры, Дискуссии и многое другое — это www.gisa.ru

Журнал «Информационный бюллетень ГИС-Ассоциации»

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

Оформление подписки осуществляется в редакции и отделениях связи России (подписной индекс 39288 в Объединенном каталоге (зеленом) «Пресса России», том 1)

Периодичность издания — пять номеров в год Стоимость подписки в редакции — 3000 руб. (по России), 4000 руб. (по странам СНГ) (включая НДС 18%)



Журнал «Управление развитием территории»



Ежеквартальный журнал для специалистов в области государственного и муниципального управления

Оформление подписки осуществляется в редакции и отделениях связи России (подписной индекс 39777 в Объединенном каталоге (зеленом) «Пресса России», том 1)

Стоимость подписки в редакции — 1200 руб. (по России), 1600 руб. (по странам СНГ) (включая НДС 18%)

Отдел распространения

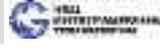
Тел/факс: (499) 137-37-87, 135-25-55

E-mail: gisa@gubkin.ru

Интернет: www.gisa.ru



Проект поддерживают

	ГИС-Ассоциация	г. Москва, Ленинский пр-т 65, РГУ нефти и газа, исх.107 www.gisa.ru, e-mail: gisa@gubkin.ru
	Национальная гильдия градостроителей	г. Москва, 1 пер. Тружеников, 14, стр. 1 www.urbanplanner.ru, e-mail: info@urbanplanner.ru
	Ассоциация компаний «Град»	г. Омск, ул. Щербанева, 35 www.itpgrad.ru, e-mail: grad@itpgrad.ru
	ФГУП «РосНИПИ Урбанистики»	г. Санкт-Петербург, ул. Бассейная, д. 21 www.urbanistika.ru, e-mail: mail@urbanistika.ru
	НПИ «ЭНКО»	г. Санкт-Петербург, В.О. 10-я Линия, дом 35, оф. 39 www.enko.spb.ru, e-mail: enko@enko.spb.ru, e-mail: sales@csoft.ru
	Институт «Ленгипрогор»	г. Санкт-Петербург, пл. Чернышевского, 11, оф. 5 www.lengiprogor.ru, e-mail: mail@lengiprogor.ru
	СП «Кредо-Диалог»	г. Минск, ул. Ф. Скорины, 15 Б, 106-а www.credo-dialogue.com, e-mail: market@credo-dialogue.com
	НИИП Градостроительства	г. Санкт-Петербург, ул. Торжковская, 5 www.niipgrad.spb.ru, e-mail: niipgrad@niipgrad.spb.ru
	ЭСТИ МАП	г. Москва, Калюшин переулок, 4 www.esti-map.ru, e-mail: esti-m@esti-map.ru
	Геокад плюс	г. Новосибирск, ул. Троллейная 35 geocad.pfb, e-mail: info@geocad.ru
	ГИА «Иннотер»	г. Москва, ул. Малая Юшуньская, д. 1, к1, офис 304, 305, 306 www.innoter.com, e-mail: innoter@innoter.com; gia.innoter@gmail.com
	Иркутскгипродорнии	г. Иркутск, ул. Декабрьских Событий, 88 www.irkutskgiprodor.ru, e-mail: office@irkutskgiprodor.ru
	Иркутскгражданпроект	г. Иркутск, ул. Степана Разина, 27 e-mail: igp@irgp.ru, www.irgp.ru
	НВЦ «Интеграционные технологии»	Московская область, г.Долгопрудный, Институтский пер., д.9, e-mail: sales@gis.su, www.gis.su
	Центр системных исследований «Интегро»	г. Уфа, ул. Комсомольская, 96/1 www.integro.ru, e-mail: integro274@yandex.ru
	ИТП «Кировгипрозем»	г. Киров, ул. Герцена, 88 www.kirovgiprozem.ru, e-mail: officekgz@kirovgiprozem.ru
	КБ «Панорама»	г. Москва, Б.Толмачевский пер., 5, оф. 1004 www.gisinfo.ru, e-mail: panorama@gisinfo.ru
	Национальный Градостроительный институт	125252 г. Москва, ул. Авиаконструктора Микояна, д. 14, корпус 4 тел. (495) 363-18-71, (495) 363-18-72, e-mail: info@zao-ngi.ru
	НПК «РЕКОД»	г. Москва, 3-й проезд Марьиной Рощи, дом 40, кор. 6, стр. 1, 7 этаж, www.npkrekod.ru, e-mail: info@rekod.ru
	Петербургский НИПИГрад	г. Санкт-Петербург, ул. Зодчего Росси, 1/3 www.nipigrad.ru, e-mail: nipigrad@nipigrad.spb.ru
	Региональный институт территориально-градостроительного проектирования	г. Ростов-на-Дону, ул. Социалистическая, 112 e-mail: grado@isogdro.ru
	Сибирский научно-исследовательский проектный институт градостроительства	г. Новосибирск, ул. Крылова, 31, оф. 25 www.sibniigrad.ru, e-mail: office@sibniigrad.ru
	Совзонд	г. Москва, ул. Шутловская, 28а www.souzond.ru, e-mail: info@souzond.ru
	Группа компаний «Csoft»	г. Москва, ул. Молодогвардейская 46 к.2 www.csoft.ru, e-mail: sales@csoft.ru
	Управление Развитием Систем и Проектов	г. Москва, 2-й Кожевнический пер., д. 12 www.itrealty.ru, e-mail: stc@mdi.ru

19-20 сентября 2011г, Москва



Третья ежегодная

МЕЖДУНАРОДНАЯ ШКОЛА ГРАДОСТРОИТЕЛЕЙ

(International Urban Planners School)

в рамках Международного форума городского управления
(ICM Forum)

Международная Школа Градостроителей – это цикл деловых мероприятий, запланированных к проведению ежегодно в течение пяти лет.

Темы Школы Градостроителей:

2009 год – «Предмет «Градостроительство»: системное представление»

2010 год – «Градостроительство как деятельность»

2011 год – «Градостроительство как общественный институт»

2012 год – «Градостроительство как организация»

2013 год – «Градостроительство как объект культуры»



Пять занятий Школы позволят специалистам в области урбанистики пересмотреть методологию планирования пространственного развития городов, изменить фундаментальные понятия в этой области и институционально оформить профессию градостроителя.

Для делегатов Школа – это возможность ежегодного общения с коллегами, обмена профессиональным опытом, получения новых знаний о городском пространстве и государственных инициативах по формированию градостроительной политики.

В 2011 г. Школа посвящена теме: «Градостроительство как общественный институт».

В ходе пленарных заседаний и дискуссионных сессий Международной школы градостроителей будут обсуждены наиболее важные вопросы городского управления.

Модераторы дискуссионных сессий:

- П. Г. Щедровицкий
- А. С. Галушка
- В. Л. Глазычев
- А. В. Чибис
- Ю. А. Перельгин
- А. К. Щукин
- А. Н. Береговских



Оргкомитет: 127273, г. Москва, ул. Отрадная, 26, корп. 6

Телефоны: +7 (495) 287-88-78, 287-88-77

Факс: +7 (499) 922-12-02

E-mail: orgcom@od-group.ru

Более подробную информацию смотрите на сайтах www.icmforum.ru, www.urban-planners.ru