

# УПРАВЛЕНИЕ

развитием 2014

территории №3



21	Новое в законодательстве	5
	Градоустройство	
	Информационные системы	41
	Образование	49
65	Дискуссионный клуб	

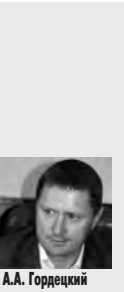
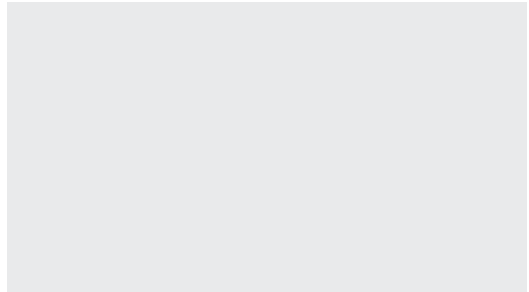
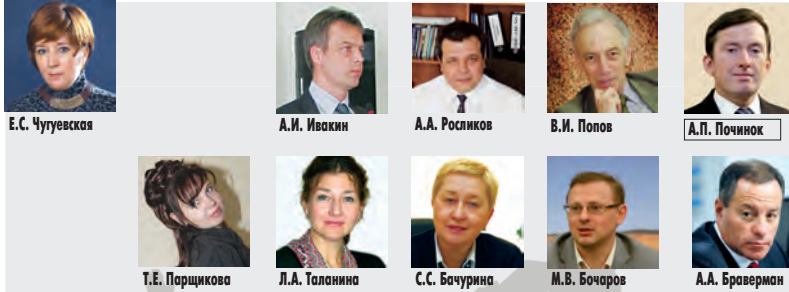
# Наши авторы и эксперты

## ЦФО

## СЗФО

## КФО

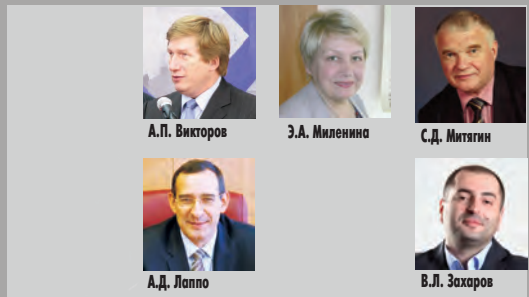
Органы государственной власти



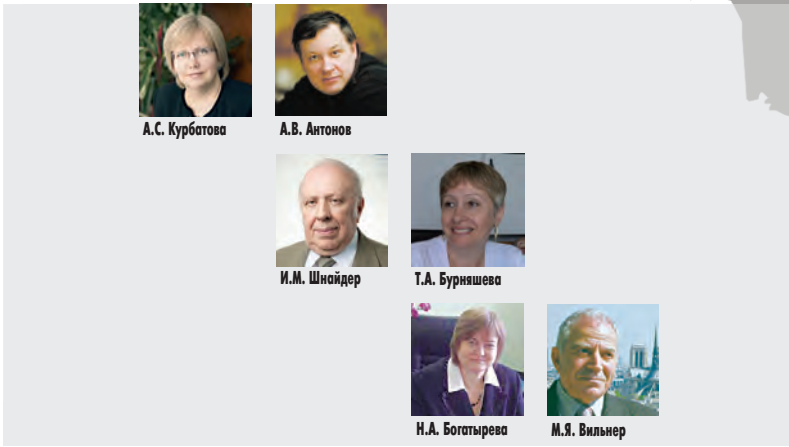
Органы местного самоуправления



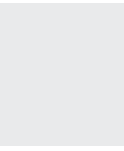
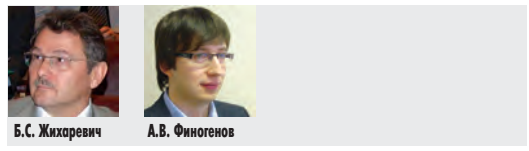
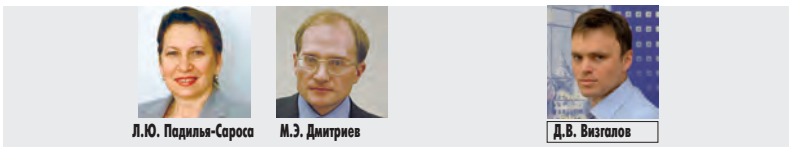
Общественные организации, наука, образование



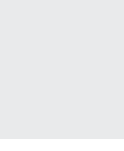
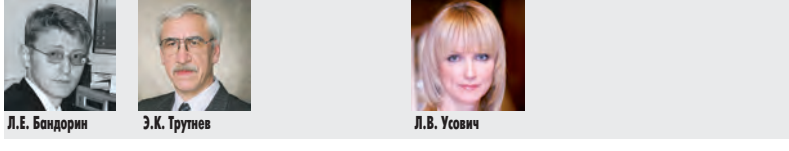
Градостроители



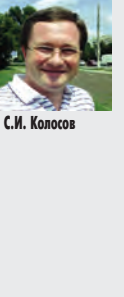
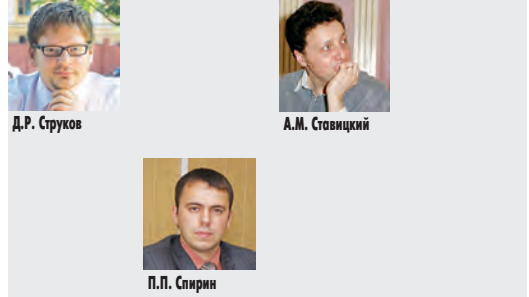
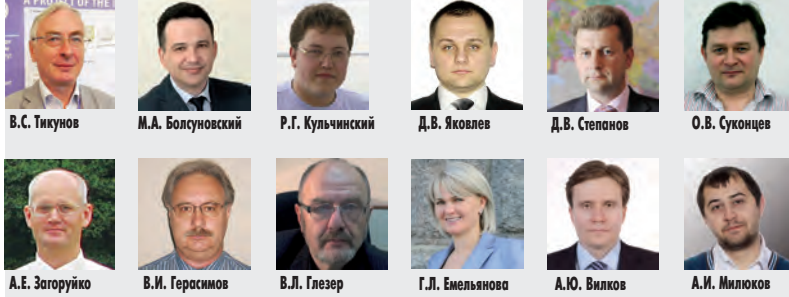
Стратеги



Юристы



Информационщики



# Управление развитием территории

## ПФО

## ЮФО

## УФО

## СФО

## ДФФО



И.З. Файзуллин



Ю.В. Рысин



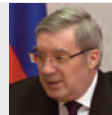
Н.В. Борздова



М.А. Кожевников



А.Г. Ходяков



В.А. Толоконский



А.А. Виноградов



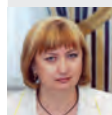
Е.Г. Иванникова



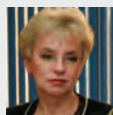
А.И. Баранников



А.И. Ескин



В.В. Волошанская



Е.В. Дарибабина



В.В. Туманцев



Е.В. Протасова



В.П. Печеный



О.А. Скуфинский



И.И. Ялапов



И.Е. Мазурок



А.А. Фокеев



Б.Г. Вихорев



Е.В. Ройзман



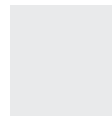
С.М. Новокшонов



С.Н. Николаев



Н.А. Лисовская



Е.В. Телешова



Т.Г. Морозова



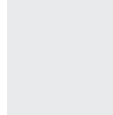
А.Г. Высокинский



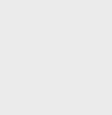
А.В. Усов



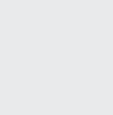
И.Ю. Даровских



А.М. Каримов



М.Г. Меерович



Е.И. Загороднов



М.Л. Башорина



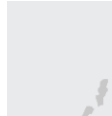
Е.Ю. Батунова



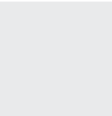
Ю.Н. Трущачев



С.Ю. Трущачёв



Т.В. Гудзь



А.П. Малышкин



Г.П. Ерохин



В.И. Корнев



А.Н. Береговских



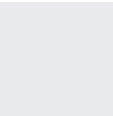
И.Г. Стуканева



Н.В. Смирнов



В.М. Савко



Ж.В. Лончакова



О.Г. Созинов



И.М. Пеньевский



К.А. Кустова



Ю.А. Куксенко



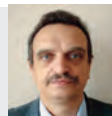
Д.В. Шинкевич



Е.А. Гемпик



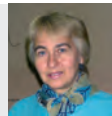
А.В. Чернов



В.А. Панарин



Д.Ю. Мыльников



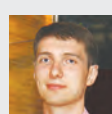
Д.Б. Бежаева



А.В. Сазонова



В.Г. Горбачев



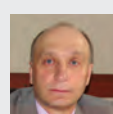
А.М. Тарарин



А.В. Дударев



В.А. Збитнев



С.В. Сидоренко

# УПРАВЛЕНИЕ РАЗВИТИЕМ ТЕРРИТОРИИ

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

Редактор  
Н.В. КОВАЛЕВА  
Компьютерная верстка  
Ю.А. КОШУКОВА  
Корректор  
О.С. МАКАРОВА

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

Координаты отдела распространения  
и для корреспонденции  
Адрес: 119296, Москва, а/я 112  
Тел/факс (499) 135-25-55,  
137-37-87, (3812) 40-87-23  
e-mail: urt@gisa.ru  
Интернет: www.gisa.ru

При использовании материалов  
ссылка на журнал «Управление  
развитием территории» обязательна.  
Мнение редакции может не совпадать  
с мнением авторов.

Фото на обложке:  
город Севастополь

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  
31 октября 2014 г.  
Тираж 6000 экз.  
Цена свободная

Отпечатано с готовых диапозитивов  
в ООО «Омскбланкиздат»,  
Адрес: 644007, г. Омск,  
ул. Орджоникидзе, 34.

Календарь событий.....4



## НОВОЕ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ

Обзор изменений законодательства за июль – сентябрь 2014 года.....6

Шесть соток за границей .....14  
Интервью с П.Э. Королевым

О классификаторе видов разрешенного использования земельных участков.....16  
Интервью с М.В. Бочаровым



## ГРАДОУСТРОЙСТВО

Концепция пространственного планирования в стратегии развития регионов.....22  
А.С. Кривов

Влияние изменений условий развития России на градостроительство.....27  
В.Я. Любовный

Проектировать процессы, а не объекты. Или чем создание  
городских общественных пространств отличается от благоустройства.....35  
О.В. Паченков



## ИНФОРМАЦИОННЫЕ СИСТЕМЫ

Задачи создания Единой мультимасштабной цифровой картографической основы ГКН  
и расширения использования картометрического способа описания  
пространственных объектов ГКН.....42  
С.А. Миллер

Оценка приоритетности строительства транспортных объектов  
на примере метрополитена г. Москвы.....47  
Э.В. Сомов, В.С. Тихунов



## ОБРАЗОВАНИЕ

Субъективная реальность города.....50  
Г.В. Горнова

Подготовка градостроителей в НГАХА, выпуск – 2014 г.....54  
Г.П. Ерохин, О.Д. Лосевская, Т.С. Дудина

Рекомендации 12-ой Всероссийской конференции  
«Градостроительство и планирование территориального развития России».....58

20 лет началу подготовки кадров по землеустройству и кадастрам  
в Нижегородском регионе.....61

«Управление развитием территории» в Facebook.....62



## ДИСКУССИОННЫЙ КЛУБ

Региональные и местные нормативы градостроительного проектирования.....66  
Модератор дискуссии А.Н. Береговских

**№**

3/2014

**УПРАВЛЕНИЕ  
РАЗВИТИЕМ  
ТЕРРИТОРИИ**

ежеквартальный журнал для  
специалистов в области  
государственного и  
муниципального управления

Автор идеи и руководитель  
проекта  
С.А. Миллер

Главный редактор  
А.Н. Береговских

**ВЕДУЩИЕ ЭКСПЕРТЫ  
РАЗДЕЛОВ:**

А.С. Кривов  
(Новое в законодательстве);  
Ю.А. Перелыгин  
(Градоустройство);  
С.А. Миллер  
(Информационные  
технологии);  
А.Н. Береговских  
(Дискуссионный клуб)

Инициатива: Межрегиональ-  
ная общественная организа-  
ция содействия развитию  
рынка геоинформационных  
технологий и услуг «ГИС-Ас-  
социация» (МОО содействия  
развитию рынка геоинфор-  
мационных технологий и  
услуг «ГИС-Ассоциация»)

Учредитель: «ГИС-Инфо»

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

## О доблестях, о подвигах, о славе...

*«О доблестях, о подвигах, о славе  
Уж не мечтать на горестной земле...»*

– знакомые со школьной скамьи и щемящие сердца многих соотечественников на протяжении всей жизни размышления великого русского поэта Александра Блока приведены здесь не в качестве эпиграфа, а как приглашение к осмыслению существующей ситуации в системе нормативно-правового регулирования всех сфер деятельности, связанных с управлением развитием территорий, которая с каждым годом меняется, но не становится лучше. Известно всем, что в России поэт больше, чем поэт. Поэт – гражданин, поэт – невольник чести...

Поэт – всегда мечтатель, всегда о доблестях... Всегда о людях, которые в первую очередь чувствуют и переживают, и только потом – видят, слышат, говорят... И всё это происходит на «горестной земле», на территории, которую мы ощущаем Родиной или просто – своей страной, за которую «болеем», которой «сопереживаем», о доблестях и о процветании которой мечтаем – все мы, все люди, жители, горожане, граждане и поэты.

Изменилась страна, она стала ещё больше. Больше территории, больше людей, больше государственной и социальной ответственности. Прибавилось не только количество километров морского побережья, прибавилось природы и культуры, прибавилось человечности и гражданственности.

Что произошло за истекший 3-й квартал 2014-го года? Увы, в свете наших ожиданий – совсем немного, а из позитивного – почти ничего.

Упразднено Министерство регионального развития России, что само собой оттягивает долгожданные изменения в Градостроительный кодекс в отношении совершенствования планировки территорий и информационного обеспечения всей градостроительной деятельности. В плане законотворческой работы Государственной Думы на осеннюю сессию названные темы не обнаружены.

Минэкономразвития России и Росрестр продолжают развивать механизмы усложнения требований к данным государствен-

ного кадастра недвижимости об установлении градостроительного регламента и к данным об ограничениях использования территорий, обеспечивающих всеобщее знание об этих требованиях, а значит влияние, минимизирующее возможность нарушения этих требований, что ещё более продлевает сроки гармонизации градостроительных и земельно-имущественных отношений. По-прежнему органы государственной власти и местного самоуправления не имеют доступа к кадастровой информации на свои территории.

Нет ясности в отношении правил использования территорий – нет инвестиций в эту территорию! И это в период срочной необходимости импортозамещения! В период наивысшей ответственности за российскую государственность, за национальные ценности, за человеческий капитал, за продовольственную безопасность страны! Сегодня на страницах нашего журнала высоко профессиональные, гражданские и человеческие позиции: А.С. Кривова о роли пространственного планирования в стратегиях развития регионов; В.Я. Любовного о влиянии изменений условий развития России на градостроительство; О.В. Паченкова о проектировании жизненных процессов, а не пространств.

Мы обращаем Ваше внимание, уважаемый Читатель, на механизмы, инструменты, стимулы, обеспечивающие движение вперёд, а не сопровождающие унылое и безответственное бездействие, которое наносит ущербы не только экономические, а более сильные – нравственные, порождающие безнадежное и безысходное недоверие к власти.

Всё большее внимание мы уделяем образовательному разделу, что вполне закономерно, так как первостепенная роль журнала – информационно-методическая.

Обзор законодательных изменений, научно-практические статьи, информация об основных решениях конференций и семинаров, дискуссия ведущих экспертов – всё это неразрывно связанные между собой страницы поиска лучших решений в управлении российскими территориями.

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

# Календарь событий

13-14 ноября

**Москва**

## III Федеральный Форум «Умный город будущего – 2014»

МИА «Россия сегодня», Центр инновационного развития Москвы, Департамент науки, промышленной политики и предпринимательства города Москвы

При поддержке Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации

**Тел.:** +7 (495) 645-6601

**E-mail:** L.tushentsova@rian.ru

**Интернет:** <http://www.smartcity.ria.ru/>

13-14 ноября

**Ярославль**

## V ежегодный форум «Инновации. Бизнес. Образование – 2014»

Правительство Ярославской области  
Мэрия города Ярославля

**Тел.:** +7 (4852) 302-304, 307-358

**Факс:** +7 (4852) 727-036

**E-mail:** info@ibo-yar.ru

**Интернет:** <http://www.ibo-yar.ru/conf2014/>

18-20 ноября

**Москва**

## XII Всероссийский Конгресс «Регулирование земельно-имущественных отношений 2014 осень»

ООО «Группа Компаний «Агентство социально-экономического развития» («АСЭРГРУПП»)

При поддержке Совета Федерации ФС РФ, Государственной Думы ФС РФ, Министерства экономического развития России, Министерства финансов РФ, Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии

**Тел.:** +7 (495) 971-5681, 988-6115

**Факс:** +7 (495) 988-6115

**E-mail:** info@asergroup.ru

20 ноября

**Москва**

## III Международная конференция «Управление недвижимостью корпораций» (Real Estate Management In Corporation, REMIC 2014)

ОАО «Газпром»

При участии некоммерческого партнерства по эффективному управлению имуществом корпораций «Клуб Корпоративных

Собственников» (НП «ККС»)

**Тел.:** +7 (495) 258-90-34

**E-mail:** info@remic-conf.ru

**Интернет:** <http://www.remic-conf.ru/>

25-27 ноября

**Москва**

## 19-я Всероссийская конференция «Организация, технологии и опыт ведения кадастровых работ»

ГИС-Ассоциация

**Тел.:** +7 (499) 135-25-55

**Тел./факс:** +7 (499) 137-37-87

**E-mail:** mail@gisa.ru

**Интернет:** [www.gisa.ru](http://www.gisa.ru)

4-5 декабря

**Тольятти**

## III Международный форум «Город будущего. Тольятти 2014»

Мэрия г. Тольятти

При поддержке Правительства Самарской области и агентства экономического развития Тольятти

**Интернет:** <http://future.tgl.ru/>

11-14 декабря

**Москва**

## IV Московский урбанистический форум «Драйверы развития мегаполиса»

При поддержке Правительства города Москвы

**Тел.:** +7 (495) 650 50 45

**E-mail:** delegate@mosurbanforum.ru

**Интернет:** <http://www.mosurbanforum.ru>

16-20 февраля

**Санкт-Петербург**

## IV Международная конференция молодых ученых и специалистов памяти академика А.П. Карпинского

Всероссийский научно-исследовательский геологический институт имени А.П. Карпинского (ФГУП «ВСЕГЕИ»)

**Тел.:** +7 (812) 328-91-65, 328-91-48

**E-mail:** geolconf@vsegei.ru

**Интернет:** [http://www.vsegei.com/ru/conf/events/index.php?ELEMENT\\_ID=84581](http://www.vsegei.com/ru/conf/events/index.php?ELEMENT_ID=84581)

24-26 марта

**Мюнхен, Германия**

## Мюнхенский саммит по спутниковой навигации 2015

Институт космической техники и космических приложений при университете FAF, Мюнхен (Institute of Space Technology and Space Applications, University FAF Munich)

**Тел.:** +49-(0)89-6004 3425

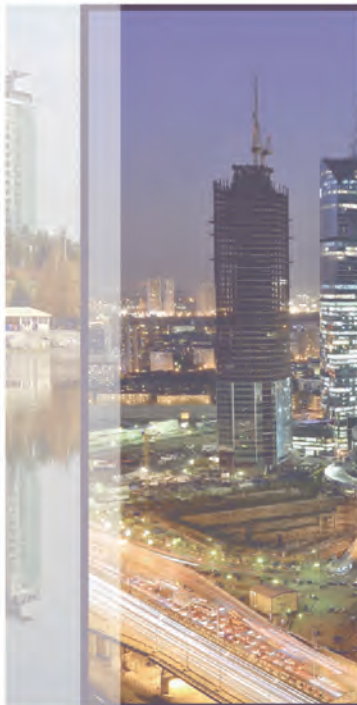
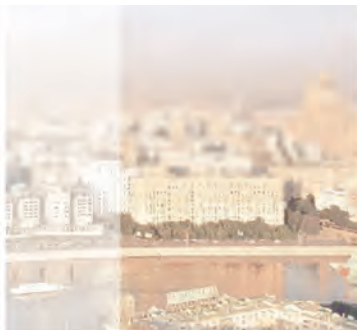
**Факс:** +49-(0)89-6004 3019

**E-mail:** exhibition@munich-satellite-navigation-summit.org

**Интернет:** <http://www.munich-satellite-navigation-summit.org/Summit2009/>

# УПРАВЛЕНИЕ

развитием  
территории



## Новое в законодательстве

Обзор изменений в законодательстве

Шесть соток за границей

О классификаторе видов разрешенного  
использования земельных участков



# Обзор изменений законодательства за июль – сентябрь 2014 года



## СНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Федеральным конституционным законом от 21.07.2014 № 12-ФКЗ (далее – ФКЗ № 12-ФКЗ) внесены изменения в Федеральный конституционный закон «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе РФ новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя». Документ вступил в силу 22.07.2014.

С вступлением в силу ФКЗ № 12-ФКЗ перечень субъектов РФ, в отношении которых могут быть определены особенности регулирования отдельных отношений (сфер законодательства), дополнен Республикой Крым и городом федерального значения Севастополем.

ФКЗ № 12-ФКЗ устанавливает следующие особенности регулирования отдельных отношений (сфер законодательства) на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя:

- до 01.01.2017 на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя особенности регулирования имущественных, градостроительных, земельных и лесных отношений, а также отношений в сфере кадастрового учета недвижимости и государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним могут быть установлены нормативными правовыми актами Республики Крым и нормативными правовыми актами города федерального значения Севастополя по согласованию с федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление нормативно-правового регулирования в соответствующей сфере;

- до 01.01.2017 законодательство РФ в сферах электроэнергетики, теплоснаб-

жения, водоснабжения, водоотведения, газоснабжения, услуг организаций коммунального комплекса, железнодорожных перевозок, услуг связи, услуг в транспортных терминалах, морских и речных портах и аэропортах, оборота лекарственных средств, технического осмотра автотранспортных средств, включая законодательство РФ о государственном регулировании цен (тарифов) в указанных сферах, применяется на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя с учетом особенностей, установленных Правительством РФ.

Постановлением Правительства РФ от 29.07.2014 № 709 утверждены критерии отнесения муниципальных образований РФ к монопрофильным (моногородам) и категории монопрофильных муниципальных образований РФ (моногородов) в зависимости от рисков ухудшения их социально-экономического положения (далее – Постановление № 709). Документ вступил в силу 09.08.2014.

Постановление № 709 подготовлено Минэкономразвития России в соответствии с поручениями Президента и Правительства РФ в целях поддержки моногородов в зависимости от рисков ухудшения их социально-экономического положения.

Постановлением № 709 утверждены следующие критерии отнесения муниципальных образований к монопрофильным:

- муниципальное образование имеет статус городского округа или городского поселения, за исключением муниципальных образований, в которых в соответствии с законом субъекта РФ находится законодательный (представительный) орган власти субъекта РФ;

- численность населения муниципального образования превышает 3 тыс. человек;

- численность работников градообразующей организации достигала в период пяти лет, предшествующих дате утверждения перечня моногородов, 20% среднесписочной численности работников всех организаций, осуществляющих деятельность на территории муниципального образования;

- осуществление градообразующей организацией деятельности по добыче полезных ископаемых (кроме нефти и газа) и (или) производству и (или) переработке промышленной продукции. Постановлением № 709 определены три категории моногородов в зависимости от складывающейся в них социально-экономической ситуации, определяемой исходя из значений показателей, характеризующих деятельность градообразующей организации, ситуацию на рынке труда в моногороде и оценку населением положения в моногороде:

- категория № 1 – моногорода с наиболее сложным социально-экономическим положением;

- категория № 2 – моногорода с имеющимися рисками ухудшения социально-экономического положения;

- категория № 3 – моногорода со стабильной социально-экономической ситуацией.

На основе утвержденных критериев Распоряжением Правительства РФ от 29.07.2014 № 1398-р утвержден перечень монопрофильных муниципальных образований РФ (моногородов). В перечень включены 313 муниципальных образований, из них 75 отнесены к категории № 1, 149 – к категории № 2 и 89 – к категории № 3.

Минрегионом России опубликованы Методические рекомендации по подготовке нормативных правовых актов субъектов РФ, направленных на реализацию положений Федерального закона от 27.05.2014 № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерально-



го закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – **Методические рекомендации**).

Методические рекомендации разработаны в соответствии с подпунктом «в» пункта 2 Перечня поручений Президента РФ от 22.06.2014 № Пр-1448 по итогам заседания Совета при Президенте РФ по развитию местного самоуправления 26.05.2014 и подпунктом «в» пункта 2 поручения Председателя Правительства РФ от 30.06.2014 № ДМ-П16-4824 в целях оказания методической помощи региональным органам государственной власти.

Методические рекомендации включают в себя следующие разделы:

- формирование представительных органов муниципальных районов;
- определение порядка избрания и полномочий глав муниципальных образований;
- образование городских округов с внутригородским делением;
- смена статуса с городского поселения на сельское и с сельского поселения на городское;
- закрепление дополнительных вопросов местного значения за сельскими поселениями;
- перераспределение полномочий между субъектами РФ и органами местного самоуправления.

**Указом Президента от 08.09.2014 № 612 в целях дальнейшего совершенствования системы государственного управления упразднен Минрегион России (далее – Указ № 612).** Документ вступил в силу 08.09.2014.

Функции упраздняемого министерства:

- а) по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере социально-экономического развития субъектов РФ и муниципальных образований, районов Крайнего Севера и Арктики, осуществления приграничного и межрегионального сотрудничества, территориального планирования, разработки и реализации комплексных проектов социально-экономического развития федеральных округов, координации отбора и реализации приоритетных инвестиционных проектов федеральных округов, а также по

предоставлению государственной поддержки за счет средств Инвестиционного фонда РФ – переданы Минэкономразвития России;

б) по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере оказания государственной поддержки субъектам РФ и муниципальным образованиям за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета – переданы Минфину России;

в) по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере градостроительного зонирования – переданы Минстрою России;

г) по выработке и реализации государственной национальной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере защиты прав национальных меньшинств и коренных малочисленных народов РФ, реализации этнокультурных потребностей граждан, принадлежащих к различным этническим общностям, а также по обеспечению эффективного использования субъектами РФ и муниципальными образованиями средств государственной поддержки, предусмотренных на этнокультурное развитие народов РФ, – переданы Минкультуры России;

д) по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере территориального устройства РФ, разграничения полномочий по предметам совместного ведения между федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления, а также в сфере взаимодействия с казачьими обществами – переданы Минюсту России.

Правительству РФ Указом № 612 поручено:

- обеспечить в установленные законодательством РФ сроки проведение ликвидационных процедур в связи с упразднением Минрегиона России;
- в 3-месячный срок привести его акты в соответствие с Указом, предоставить предложения по приведению актов Президента РФ в соответствие с Указом.

**Постановлением Правительства РФ от 23.09.2014 № 972 «О внесении изменений и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» (далее – Постановление № 972) внесен ряд изме-**

**нений в Положения о Минфине России, Минэкономразвития России, Минкультуры России, Минстрое России, направленных на закрепление за указанными органами исполнительной власти полномочий упраздненного Минрегиона России.** Документ вступил в силу 07.10.2014.

В соответствии с Постановлением № 972 на Минэкономразвития России возложены следующие полномочия в сфере территориального планирования и социально-экономического развития субъектов РФ и муниципальных образований:

- утверждение порядка согласования документов территориального планирования муниципальных образований, состава и порядка работы согласительной комиссии при согласовании документов территориального планирования;
- утверждение порядка осуществления контроля за соблюдением на территориях субъектов РФ нормативов минимальной обеспеченности населения пунктами технического осмотра транспортных средств;
- координация разработки документов территориального планирования РФ, подготовка предложений по разработке схем территориального планирования для частей территории РФ в целях создания (развития) крупных инфраструктурных объектов, имеющих важное государственное значение, а также документов территориального планирования, разрабатываемых на основе межгосударственных соглашений для приграничных территорий;
- методическое обеспечение и организация разработки стратегий и комплексных проектов социально-экономического развития федеральных округов;
- мониторинг реализации стратегий социально-экономического развития федеральных округов;
- мониторинг выполнения требований законодательства о разработке и утверждении документов территориального планирования РФ, субъектов РФ и муниципальных образований;
- согласование в случаях, предусмотренных законодательством РФ о градостроительной деятельности, проекта схемы территориального планирования субъекта РФ, проекта схемы территориального планирования муниципального района;
- методическое обеспечение ведения федеральной государственной информационной системы территориального планирования;



- рассмотрение проекта схемы территориального планирования РФ и подготовка заключения на указанный проект;  
- осуществление контроля за соблюдением органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления законодательства РФ о градостроительной деятельности в части территориального планирования;  
- контроль за соблюдением на территориях субъектов РФ нормативов минимальной обеспеченности населения пунктами технического осмотра транспортных средств.

Министром России в соответствии с Постановлением № 972 предоставлены следующие полномочия в сфере градостроительной деятельности:

- утверждение порядка ведения информационных систем обеспечения градостроительной деятельности, требований к технологиям и программным, лингвистическим, правовым и организационным средствам обеспечения автоматизированных информационных систем обеспечения градостроительной деятельности;

- утверждение порядка предоставления сведений, содержащихся в информационной системе обеспечения градостроительной деятельности, по запросам органов государственной власти, органов местного самоуправления, физических и юридических лиц;

- осуществление мониторинга выполнения требований законодательства РФ о разработке и утверждении документов градостроительного зонирования муниципальных образований;

- согласование в случаях, предусмотренных законодательством РФ о градостроительной деятельности, проекта генерального плана поселения и проекта генерального плана городского округа;

- методическое обеспечение ведения информационных систем обеспечения градостроительной деятельности;

- осуществление контроля за соблюдением органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления законодательства РФ о градостроительной деятельности в части градостроительного зонирования. Также уточнены полномочия Минфина России и Минкультуры России, признаны утратившими силу отдельные акты Правительства РФ.

### Стратегическое планирование

**Федеральным законом от 28.06.2014 № 172-ФЗ (далее – ФЗ № 172-ФЗ) установлены правовые основы стратегического планирования в РФ, координации государственного и муниципального стратегического управления и бюджетной политики, а также полномочия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления и порядок их взаимодействия с общественными, научными и иными организациями в сфере стратегического планирования.** Документ вступил в силу 11.07.2014.

ФЗ № 172-ФЗ определены система, принципы, задачи, участники и документы стратегического планирования, введен широкий понятийный аппарат, в том числе даны определения многим используемым в практической деятельности понятиям, у которых отсутствовало легальное толкование (например, корректировка, планирование, прогнозирование и др.).

ФЗ № 172-ФЗ на федеральном уровне предусмотрена разработка стратегии пространственного развития РФ – основы для подготовки документов территориального планирования. Схемы территориального планирования РФ и субъектов РФ ФЗ № 172-ФЗ отнесены к документам стратегического планирования. При этом ФЗ № 172-ФЗ установлен особый порядок утверждения и хранения документов стратегического планирования, предусматривающий общественные слушания, размещение в специально созданной федеральной информационной системе и др.

Со вступлением в силу ФЗ № 172-ФЗ специальные требования к порядку утверждения и хранения документов стратегического планирования распространяются также и на схемы территориального планирования РФ и субъектов РФ, что потребует изменения и дополнения существующих процедур их подготовки и утверждения.

Согласно ФЗ № 172-ФЗ документы стратегического планирования, принятые до дня вступления в силу ФЗ № 172-ФЗ, считаются действительными до окончания установленного в них срока, если иное не установлено Президентом РФ, Правительством РФ или высшими исполнительными органами государственной власти субъектов РФ. Федеральные целевые программы реализуются до окончания срока их действия.

ФЗ № 172-ФЗ также определен ряд мероприятий и контрольных сроков их выполнения, исчисляемых со дня вступления в силу ФЗ № 172-ФЗ:

- до 01.01.2015 разработать план подготовки предусмотренных настоящим Федеральным законом документов стратегического планирования, содержащий сроки разработки и утверждения (одобрения) документов стратегического планирования.

- до 01.01.2016:

1) разработать нормативные правовые акты, определяющие порядок разработки и корректировки документов стратегического планирования, а также осуществления мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования;

2) создать федеральный государственный реестр документов стратегического планирования;

3) осуществить информационное обеспечение стратегического планирования.

- до 01.01.2017:

1) разработать документы стратегического планирования в соответствии с планом подготовки документов стратегического планирования;

2) привести в соответствие с ФЗ № 172-ФЗ действующие документы стратегического планирования, принятые до дня вступления в силу ФЗ № 172-ФЗ.

### Градостроительная деятельность и земельно-имущественные отношения

**Федеральными законами от 21.07.2014 № 224-ФЗ (далее – ФЗ № 224-ФЗ) и № 217-ФЗ (далее – ФЗ № 217-ФЗ) внесены изменения в Градостроительный кодекс РФ (далее – ГрК РФ), Жилищный кодекс РФ (далее – ЖК РФ) и отдельные законодательные акты РФ в части законодательного регулирования отношений по найму жилых помещений жилищного фонда социального использования.** Документы вступили в силу 21.07.2014, за исключением пунктов 4-7 статьи 4 (ФЗ № 224-ФЗ), пунктов 4-7 статьи 6 (ФЗ № 217-ФЗ), вступающих в силу с 01.03.2015.

ФЗ № 224-ФЗ определены порядок и процедура заключения договоров об освоении территории в целях строительства жилья экономического класса, договоров о комплексном освоении территории в целях строительства жилья экономического класса, регламентирован порядок организации и проведения аукционов на право заключения указанных договоров, установлены требования к участникам аукциона.

ФЗ № 217-ФЗ введен новый институт найма жилых помещений жилищного

фонда социального использования, а ГрК РФ дополнен новой главой, посвященной освоению территорий в целях строительства и эксплуатации наемных домов коммерческого и социального использования. ФЗ № 217-ФЗ предусмотрена государственная регистрация ограничения (обременения) права собственности на жилое помещение, возникающего на основании договора найма жилого помещения, заключенного на срок не менее года, или на основании договора найма жилого помещения жилищного фонда социального использования.

**28.07.2014 вступил в силу Приказ Ростехнадзора от 15.11.2013 № 542 (далее – Приказ № 542), признавший утратившим силу Постановление Госгортехнадзора РФ от 18.03.2003 № 9 «Об утверждении правил безопасности систем газораспределения и газопотребления».**

Приказом № 542 утверждены новые федеральные нормы и правила в области промышленной безопасности «Правила безопасности сетей газораспределения и газопотребления» (далее – Правила).

Правила касаются всех организаций, осуществляющих деятельность по эксплуатации, техническому перевооружению, ремонту, консервации и ликвидации сетей, и распространяются на сети (в том числе сети газопотребления ТЭС, газотурбинных и парогазовых установок), а также на связанные с ними процессы эксплуатации (включая техническое обслуживание, текущий ремонт), консервации и ликвидации.

Требования к обоснованию безопасности сетей устанавливаются федеральным органом исполнительной власти в области промышленной безопасности. Он же отвечает за федеральный государственный надзор за соблюдением требований промышленной безопасности при эксплуатации, техническом перевооружении, ремонте, консервации и ликвидации сетей.

**Приказом Минэкономразвития России от 01.09.2014 № 540 утвержден классификатор видов разрешенного использования земельных участков (далее – Приказ № 540, классификатор).** Документ вступает в силу по истечении 90 дней после дня официального опубликования – 24.12.2014.

Классификатор разработан во исполнение пункта 13 плана мероприятий («дорожной карты») «Повышение качества государственных услуг в сфере

государственного кадастрового учета недвижимого имущества и государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», утвержденного Распоряжением Правительства РФ от 01.12.2012 № 2236-р, пункта 2 статьи 7 Земельного кодекса РФ (далее – ЗК РФ).

Классификатор определяет исчерпывающий перечень видов разрешенного использования земельных участков, устанавливаемых после вступления Приказа № 540 в силу, содержит наименование вида разрешенного использования, его описание, код вида разрешенного использования земельного участка.

Напомним, что вопросы, связанные с применением классификатора, были ранее урегулированы Федеральным законом от 23.06.2014 № 171-ФЗ (далее – ФЗ № 171-ФЗ).

Согласно пункту 11 статьи 34 ФЗ № 171-ФЗ разрешенное использование земельных участков, установленное до дня утверждения классификатора, признается действительным вне зависимости от его соответствия указанному классификатору.

В соответствии с пунктом 12 статьи 34 ФЗ № 171-ФЗ до 01.01.2020 органы местного самоуправления поселения и городского округа обязаны внести изменения в правила землепользования и застройки в части приведения установленных градостроительным регламентом видов разрешенного использования земельных участков в соответствие с видами разрешенного использования земельных участков, предусмотренными классификатором. При этом проведение публичных слушаний по проекту изменений, вносимых в правила землепользования и застройки, не требуется.

Согласно пункту 13 статьи 34 ФЗ № 171-ФЗ по заявлению правообладателя земельного участка об установлении соответствия разрешенного использования земельного участка классификатору видов разрешенного использования земельных участков уполномоченные на установление или изменение видов разрешенного использования земельного участка орган государственной власти или орган местного самоуправления в течение 1 месяца со дня поступления такого заявления обязаны принять решение об установлении соответствия между разрешенным использованием земельного участка, указанным в заявлении, и видом разрешенного использования земельных участков, установленным классифика-

тором видов разрешенного использования земельных участков. Данное решение является основанием для внесения изменений в сведения государственного кадастра недвижимости о разрешенном использовании земельного участка.

**09.09.2014 вступил в силу Приказ Минрегиона России от 12.05.2014 № 144, внесший изменения в Приказ Минрегиона России от 27.02.2012 № 69 «Об утверждении порядка согласования проектов документов территориального планирования муниципальных образований, состава и порядка работы согласительной комиссии при согласовании проектов документов территориального планирования муниципальных образований» и в Порядок согласования проектов документов территориального планирования муниципальных образований, состава и порядка работы согласительной комиссии при согласовании документов территориального планирования муниципальных образований, утвержденный этим приказом» (далее – Приказ № 144, Приказ № 69).**

Приказом № 144 в пункт 2.1 Приказа № 69 внесены изменения, согласно которым уведомление об обеспечении доступа к проекту документа территориального планирования и материалам по его обоснованию в информационной системе (далее – уведомление) направляется органом, уполномоченным на подготовку документа территориального планирования, в том числе в:

- федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный Правительством РФ в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия, в случае, указанном в части 2.1 статьи 25 ГрК РФ;

- орган исполнительной власти субъекта РФ, уполномоченный в области охраны объектов культурного наследия, в случаях, указанных в части 2.1 статьи 25 ГрК РФ.

Приказом № 69 установлено, что до реализации механизма электронной подписи в информационной системе уведомление осуществляется путем почтовых отправлений.

Приказом № 144 также введено ограничение срока согласования федеральными органами проекта документа территориального планирования, который не может превышать 1 месяца со дня поступления уведомления о размещении такого проекта в информационной системе.



В случае непоступления от федеральных органов по истечении 15 дней после окончания установленного срока заключений на проект документа территориального планирования такой проект считается согласованным с указанными органами.

Приказ № 144 был принят до упразднения Минрегиона России, ответственного за организацию и координацию согласования. В настоящее время положения Приказа № 69 требуют приведения в соответствие с полномочиями министерств, закрепленными в вышеуказанном Постановлении № 972.

### Государственный кадастровый учет, информационное взаимодействие при ведении государственного кадастра недвижимости

Приказом Минэкономразвития России от 15.05.2014 № 269 (далее – Приказ № 269) внесены изменения в приложение № 2 к Приказу Минэкономразвития России от 30.07.2010 № 343 «О порядке взимания и возврата платы за предоставление сведений, внесенных в государственный кадастр недвижимости, и размерах такой платы». Документ вступил в силу 24.08.2014.

Согласно Приказу № 269 получать сведения из государственного кадастра недвижимости бесплатно смогут многофункциональные центры предоставления государственных услуг, а также организации, которые подведомственны государственным и муниципальным органам и участвуют в предоставлении государственных (муниципальных) услуг (за исключением кадастровых инженеров).

Приказом № 269 предусмотрено исключение, когда многофункциональные центры и указанные организации обязаны внести плату, получение кадастрового плана территории в виде бумажного документа. За получение 1 экземпляра этого документа потребуется заплатить 800 руб.

Приказом Росреестра от 01.08.2014 № 369 регламентированы положения о реализации информационного взаимодействия при ведении государственного кадастра недвижимости в электронном виде (далее – Приказ № 369).

Приказом № 369 утверждены XML-схемы, используемые для формирования электронных документов в процессе информационного взаимодействия при ведении государственного кадастра недвижимости.

В частности, утверждены XML-схемы для передачи в государственный кадастр недвижимости сведений:

- об установлении (изменении) прохождения границ РФ;
- об установлении (изменении) границ между субъектами РФ, границ муниципального образования, границ населенного пункта;
- об установлении (изменении) границ зон с особыми условиями использования территорий (сведения, содержащиеся в решении об установлении или изменении границ зон с особыми условиями использования территорий);
- о территориальных зонах (сведения, содержащиеся в правовом акте, которым утверждены или изменены правила землепользования и застройки);
- о кадастровой стоимости;
- об удельных показателях кадастровой стоимости;
- об изменениях характеристик объектов недвижимости, учтенных в государственном кадастре недвижимости (указанных в пунктах 7, 14, 16 части 2 статьи 7 Федерального закона от 24.07.2007 № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости»);
- об объектах культурного наследия, а также содержащихся в государственном лесном реестре и государственном водном реестре сведениях;
- карты (плана) объекта землеустройства.

Согласно Приказу № 369 утвержденные XML-схемы будут использоваться с 31.12.2014, когда Приказы Росреестра от 24.03.2011 № П/83 «О реализации информационного взаимодействия при ведении государственного кадастра недвижимости в электронном виде», от 30.09.2011 № П/358 «О внесении дополнений в приказ Росреестра от 24.03.2011 № П/83 «О реализации информационного взаимодействия при ведении государственного кадастра недвижимости в электронном виде», от 08.02.2012 № П/54 «О внесении изменений в Приказ Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии от 24.03.2011 № П/83 «О реализации информационного взаимодействия при ведении государственного кадастра недвижимости в электронном виде» утратят силу.

### Государственные и муниципальные услуги. Информационные системы

Приказом Минюста России от 04.07.2014 № 152 (далее – Приказ № 152) определен порядок удостоверения нотариусами или лицами, замещающими временно отсутствующего нотариуса (далее – нотариус), равнозначности электронного документа документу на бумажном носителе. Документ вступил в силу 26.07.2014.

Для совершения нотариального действия по удостоверению равнозначности электронного документа документу на бумажном носителе нотариус формирует электронный образ такого документа в виде одного многостраничного файла изображения в формате TIFF.

Приказом № 152 определены следующие требования к сканированию данного документа:

- должно производиться с разрешением не менее 300 dpi;
- в оттенках серого;
- глубина цвета не менее 8 бит на пиксель со сжатием LZW.

Если электронный документ требуется для представления в орган государственной власти, орган местного самоуправления или внебюджетные фонды и нормативным правовым актом установлены требования к формату такого документа, нотариус изготавливает электронный образ документа с учетом этих требований в соответствующем формате.

Согласно Приказу № 152 в формируемый файл электронного документа включается удостоверительная надпись, совершенная нотариусом в электронном виде в соответствии с формой № 78, утвержденной Приказом Минюста России от 10.04.2002 № 99 «Об утверждении Форм реестров для регистрации нотариальных действий, нотариальных свидетельств и удостоверительных надписей на сделках и свидетельствуемых документах».

Далее электронный образ документа подписывается усиленной квалифицированной электронной подписью нотариуса в формате PKCS#7 (отделенная электронная подпись в кодировке DER). В завершении процедуры электронный документ передается лицу, обратившемуся за совершением нотариального действия, способом, согласованным с этим лицом (например, по электронной почте, на CD/DVD, флеш-карте).

## Геодезия и картография

Постановлением Правительства РФ от 27.08.2014 № 861 внесены изменения в Правила установления местных систем координат, утвержденные Постановлением Правительства РФ от 03.03.2007 № 139 (далее – Правила). Документ вступил в силу 02.09.2014.

В соответствии с Правилами местные системы координат:

- устанавливаются на полосу отвода железных дорог и охранные зоны по всей их протяженности без ограничения территории;

- устанавливаются также при проектировании, строительстве, реконструкции и содержании объектов инфраструктуры железнодорожного транспорта, включая железнодорожные пути общего пользования и железнодорожные пути необщего пользования.

## Проекты правовых актов

**В первом чтении принят проект № 524696-6 федерального закона, предусматривающий внесение изменений в ГрК РФ и Федеральный закон от 29.12.2004 № 191-ФЗ «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации» в части вопросов подготовки и утверждения документа территориального планирования двух и более субъектов РФ (далее – Законопроект № 524696-6).**

Подготовку документа территориального планирования двух и более субъектов РФ Законопроект № 524696-6 предлагается осуществлять по инициативе и на основании решений высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ, имеющих общие границы, органов исполнительной власти одного из субъектов РФ по согласованию с уполномоченным органом исполнительной власти другого субъекта РФ или иным лицом, привлекаемым органами исполнительной власти субъекта РФ на основании договора.

Законопроект № 524696-6 предусматривается установление соотношения (иерархии) документов территориального планирования двух и более субъектов РФ, субъектов РФ, муниципальных образований, а также необходимости приведения их в соответствие при возникновении противоречий между ними.

Проектом № 524696-6 федерального закона предусматривается внесение изменений в отдельные законодательные акты РФ в целях введения моратория до 01.01.2018 на совершение сделок купли-продажи с земельными участками сельскохозяйственного назначения, расположенными на территории Республики Крым, а также на их перевод в иные категории земель (далее – Законопроект № 580949-6). 18.09.2014 документ рассмотрен Советом Государственной Думы Федерального Собрания РФ, внесен в Государственную Думу Федерального Собрания РФ.

Предпосылкой к разработке Законопроекта № 580949-6 послужило то, что на сегодняшний день арендаторы сельскохозяйственных угодий не имеют возможности выкупить землю по тем ценам, которые установились в соседних регионах России. В результате этого важнейшая отрасль экономики Республики Крым находится под угрозой практически полной ликвидации из-за скупки земли крупными российскими и зарубежными организациями, деятельность которых, как правило, не связана с сельским хозяйством, а относится, в том числе, к санаторно-курортной сфере.

Предположительно, к 01.01.2018 предприниматели приспособятся к новым условиям, и продажу земель снова можно будет разрешить. Если же ситуация все еще будет нестабильна, срок действия моратория может быть продлен.

**Проектом № 581034-6 федерального закона предлагается внести изменения в статью 51 ГрК РФ в части дополнения перечня документов, необходимых для выдачи разрешения на строительство (далее – Законопроект № 581034-6).** 18.09.2014 документ рассмотрен Советом Государственной Думы Федерального Собрания РФ, внесен в Государственную Думу Федерального Собрания РФ.

Законопроект № 581034-6 предлагается включить в перечень необходимых документов для принятия решения о выдаче разрешения на строительство обязательное согласование архитектурного и цветового решения фасадов объектов индивидуального жилищного строительства с исполнительным органом государственной власти субъекта РФ, осуществляющим функции в области охраны объектов культурного наследия (в случае если строитель-

ство, реконструкцию таких объектов предполагается осуществить в границах зон охраны объектов культурного наследия).

Законопроект № 581034-6 предлагается исключить требование по срокам обращения за продлением разрешения на строительство, так как в части 20 статьи 51 ГрК РФ установлен срок, в который застройщик должен обратиться за продлением разрешения на строительство, – не менее чем за 60 дней до истечения срока действия разрешения на строительство. При этом законодательство не содержит указаний на то, как должен действовать уполномоченный орган, если заявление о продлении срока действия разрешения на строительство подано менее чем за 60 дней либо уже после истечения срока действия разрешения.

Законопроект № 581034-6 предлагается дополнить перечень случаев, на основании которых действие разрешения на строительство может быть прекращено досрочно, а именно:

- вступление в законную силу решения суда об отмене разрешения на строительство;

- поступление от должностного лица органа, осуществляющего контроль за соблюдением законодательства о градостроительной деятельности, обязательного предписания об устранении выявленных нарушений законодательства о градостроительной деятельности, содержащего требование об отмене разрешения на строительство.

**Проектом № 586604-6 федерального закона предусматривается внесение изменений в статью 46-1 ГрК РФ (далее – Законопроект № 586604-6).** Документ 12.08.2014 направлен в Комитет Государственной Думы по земельным отношениям и строительству.

Законопроект № 586604-6 предлагается уточнить формулировку пунктов 5, 8 части 3 статьи 46.2 ГрК РФ и предусмотреть возможность изъятия объектов капитального строительства, вид разрешенного использования и предельные параметры которых не соответствуют градостроительному регламенту, расположенных на территории, в отношении которой принято решение о развитии, а именно гаражей и сараев.

С требованием об изъятии будут обращаться в суд органы местного самоуправления. Компания, заключившая с муниципалитетом договор о развитии застроенной территории, будет обяза-



на заплатить компенсацию владельцам гаражей и сараев.

Решение об изъятии объектов капитального строительства, вид разрешенного использования и предельные параметры которых не соответствуют градостроительному регламенту, будет приниматься органом местного самоуправления в соответствии с пунктом 3 части 1 статьи 49 ЗК РФ.

Принудительное отчуждение земельного участка для государственных или муниципальных нужд может быть проведено только при условии предварительного и равноценного возмещения стоимости земельного участка на основании решения суда.

**Минрегионом России разработан проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части их приведения в соответствие с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Законопроект о приведении в соответствие с ФЗ № 131-ФЗ).**

Предположительное вступление в силу положения законопроекта о приведении в соответствие с ФЗ № 131-ФЗ, предусматривающего перераспределение полномочий между органами местного самоуправления сельских поселений и муниципальных районов – 01.01.2015, положения статей, касающиеся организации деятельности внутригородских муниципальных образований, вступают в силу со дня официального опубликования.

Законопроект о приведении в соответствие с ФЗ № 131-ФЗ подготовлен в соответствии с подпунктом «б» пункта 2 поручения Президента РФ от 22.06.2014 № Пр-1448 и направлен на приведение положений отраслевых федеральных законов в части, касающейся полномочий органов местного самоуправления, в соответствии с Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» с учетом изменений, внесенных Федеральным законом от 27.05.2014 № 136-ФЗ.

Законопроектом о приведении в соответствие с ФЗ № 131-ФЗ вносятся изменения в Водный кодекс РФ (далее – ВК РФ), ЗК РФ, ГрК РФ и ряд других отрас-

левых законов, в общей сложности – в 24 законодательных акта РФ.

Изменения предполагают перераспределение от сельских поселений к муниципальным районам полномочий по решению вопросов местного значения в сфере дорожной деятельности, землепользования, градостроительства, коммунального хозяйства, культуры, охраны окружающей среды и природопользования, а также защиты населения от чрезвычайных ситуаций. Такие изменения направлены на приведение объема полномочий наименее обеспеченных ресурсами муниципальных образований – сельских поселений – в соответствие с их финансово-экономическими и организационно-кадровыми возможностями.

Законопроектом о приведении в соответствие с ФЗ № 131-ФЗ предполагается закрепить порядок передачи вновь образованным внутригородским районам муниципального имущества, необходимого для решения закрепленных за ними вопросов местного значения.

**Минэкономразвития России разработан проект федерального закона «О государственной регистрации недвижимости» (далее – Законопроект о государственной регистрации недвижимости).** Документ рассмотрен и одобрен на заседании Правительства РФ 28.08.2014.

Законопроект о государственной регистрации недвижимости разработан во исполнение поручения Президента России в соответствии с планом мероприятий («дорожной картой») «Повышение качества государственных услуг в сфере государственного кадастрового учёта недвижимого имущества и государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», утвержденным Распоряжением Правительства РФ от 01.12.2012 № 2236-р.

Законопроектом о государственной регистрации недвижимости предусматриваются:

- введение единой учетно-регистрационной процедуры в отношении объектов недвижимости (исключение необходимости подачи отдельного заявления о кадастровом учёте объекта недвижимости для последующей государственной регистрации права);
- ведение Единого государственного реестра недвижимости исключительно в электронной форме;

- государственная регистрация прав, возникающих в силу закона, без заявления правообладателя или правоприобретателя на основании сведений, поступающих в порядке информационного взаимодействия;

- сокращение сроков исполнения процедур государственного кадастрового учёта и государственной регистрации прав.

В законопроекте о государственной регистрации недвижимости уточнены виды и пределы гражданско-правовой ответственности органа по государственной регистрации прав, распределена ответственность за действия (бездействие) органов и лиц при государственной регистрации прав, уточняются основания и размеры выплаты государством компенсации за утрату права собственности на жилое помещение.

Предусмотренные законопроектом о государственной регистрации недвижимости мероприятия, направленные на совершенствование государственного кадастрового учёта и регистрации прав, будут финансироваться в рамках Федеральной целевой программы «Развитие единой государственной системы регистрации прав и кадастрового учёта недвижимости (2014 – 2019 годы)», утвержденной Постановлением Правительства РФ от 10.10.2013 № 903.

**Минэкономразвития России разработан проект федерального закона об ускорении процесса сделок с недвижимостью (далее – Законопроект об ускорении процесса сделок с недвижимостью).** Документ рассмотрен и одобрен на заседании Правительства РФ 11.09.2014.

Законопроект об ускорении процесса сделок с недвижимостью разработан во исполнение плана мероприятий («дорожной карты») «Повышение качества государственных услуг в сфере государственного кадастрового учёта недвижимого имущества и государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», утвержденным Распоряжением Правительства РФ от 01.12.2012 № 2236-р.

Целью Законопроекта об ускорении процесса сделок с недвижимостью является установление запрета страховым и кредитным организациям, нотариусам требовать от клиентов предоставления необходимых сведений из Единого государственного ре-

естра прав на недвижимое имущество и сделок с ним и государственного кадастра недвижимости. Законопроект об ускорении процесса сделок с недвижимостью предусматривает установление обязанности страховых и кредитных организаций, нотариусов запрашивать и получать сведения о недвижимом имуществе в электронном виде, в том числе с использованием инфраструктуры электронного правительства, которая возлагается на вышеуказанные организации и нотариусов.

**Минэкономразвития России разработан проект федерального закона, предполагающий внесение изменений в некоторые законодательные акты РФ в части определения местоположения береговой линии (границы водного объекта) (далее – Законопроект об определении местоположения береговой линии).**

Законопроект об определении местоположения береговой линии подготовлен Минэкономразвития России во исполнение плана мероприятий («дорожной карты») «Повышение качества государственных услуг в сфере государственного кадастрового учета недвижимого имущества и государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», утвержденного Распоряжением Правительства РФ от 01.12.2012 № 2236-р.

Законопроектом об определении местоположения береговой линии предлагается внести изменения в статью 5 ВК РФ.

Так, порядок определения местоположения береговой линии (границ водного объекта), случаев и периодичности ее определения устанавливается Правительством РФ, а требования к описанию местоположения береговой линии (границы водного объекта) в целях внесения сведений о ней в государственный водный реестр устанавливаются уполномоченным Правительством РФ федеральным органом исполнительной власти. Описание местоположения береговой линии (границы водного объекта) вносится в состав сведений государственного кадастра недвижимости о поверхностных водных объектах (предлагается внести соответствующие изменения в Федеральный закон от 24.07.2007 № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости», а также в содержание договора о предостав-

лении водного объекта в пользование и решения о предоставлении водного объекта в пользование).

**Минфином России разработан проект федерального закона «О внесении изменений в Бюджетный кодекс РФ» (далее соответственно – Законопроект о внесении изменений в БК РФ, БК РФ).**

Документ будет рассмотрен на заседании Правительства РФ.

Законопроект о внесении изменений в БК РФ разработан во исполнение перечня поручений Президента РФ от 22.06.2014 № Пр-1448 по итогам заседания Совета при Президенте РФ по развитию местного самоуправления от 26.05.2014.

Законопроект о внесении изменений в БК РФ направлен на приведение положений БК РФ в соответствие с Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» с учетом изменений, внесенных Федеральным законом от 27.05.2014 № 136-ФЗ, в части перераспределения источников доходов при создании двухуровневой модели организации местного самоуправления – городской округ с внутригородским делением и внутригородским районом. Критерии для деления городских округов с внутригородским делением на внутригородские районы устанавливаются законами субъекта РФ и уставом такого городского округа.

**Минэкономразвития России разработан проект федерального закона, предполагающий внесение изменений в отдельные законодательные акты РФ в части государственной регистрации прав и государственного кадастрового учета объектов недвижимости» (далее – Законопроект о внесении изменений в части регистрации прав и государственного кадастрового учета объектов недвижимости).**

Законопроект о внесении изменений в части регистрации прав и государственного кадастрового учета объектов недвижимости разработан во исполнение пунктов 2.9, 4.3, 6.6, 23.1, 27.1.1 плана мероприятий («дорожной карты») «Повышение качества государственных услуг в сфере государственного кадастрового учета недвижимого имущества и государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», утвержденного Распоряже-

нием Правительства РФ от 01.12.2012 № 2236-р.

Законопроектом о внесении изменений в части регистрации прав и государственного кадастрового учета объектов недвижимости предлагается внести изменения в:

- Гражданский кодекс РФ;
- Семейный кодекс РФ;
- Федеральный закон от 21.07.1997 № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»;
- Федеральный закон от 24.07.2007 № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости».

Положения Законопроекта о внесении изменений в части регистрации прав и государственного кадастрового учета объектов недвижимости предусматривают:

- сокращение сроков государственной регистрации и государственного кадастрового учета с 18 до 10 рабочих дней;
- закрепление требования о предоставлении документов для государственной регистрации прав в случаях, когда одной из сторон договорных отношений выступает орган государственной власти или орган местного самоуправления (приватизация, договоры аренды государственного или муниципального недвижимого имущества и др.). Документы могут быть предоставлены указанными органами без участия заявителя;
- наделение работников органа, осуществляющего государственную регистрацию прав, полномочиями по заверению согласия супруга на совершение сделки с недвижимостью другим супругом;
- введение обязанности для органов кадастрового учета направлять в уполномоченные органы местного самоуправления информацию об объектах недвижимости, в отношении которых в государственном кадастре отсутствуют сведения о зарегистрированных правах;
- наделение органов местного самоуправления правом обратиться в орган, регистрирующий права, с заявлением о принятии объекта недвижимости на учет в качестве бесхозяйного при получении информации от органов кадастрового учета об отсутствии зарегистрированных прав на данный объект в течение пяти лет с даты присвоения ему кадастрового номера. ■

Публикация подготовлена  
Е.А. Гемпик, Е.В. Ильных



# Шесть соток за границей

Интервью с П.Э. КОРОЛЕВЫМ (Минэкономразвития РФ, Москва)



**Павел Эдуардович Королёв** окончил Финансово-экономический институт.  
С 1996 г. по 2002 г. работал в Германии, где возглавлял представительство Академии экономических наук и предпринимательской деятельности России.  
С 2002 г. по 2004 г. – первый заместитель генерального директора – финансовый директор Московского Центра международного сотрудничества Правительства Москвы.  
С 2004 г. по 2009 г. – советник, заместитель директора Департамента имущественных отношений и реформирования Министерства транспорта России.  
С 2009 года – в аппарате Правительства Российской Федерации, позднее – заместитель руководителя администрации губернатора Свердловской области.  
Затем вице-президент Фонда «Сколково» – руководитель аппарата Фонда.  
С апреля 2011 г. – заместитель председателя Правительства Свердловской области – руководитель аппарата Правительства Свердловской области, первый заместитель председателя Правительства Свердловской области.  
13 июня 2012 г. назначен на должность заместителя министра экономического развития РФ.  
В 2010 году Указом Президента РФ Дмитрия Медведева награжден медалью Ордена «За заслуги перед Отечеством II степени».



Половина земельных участков в России не имеет точного описания границ. Отсюда – конфликты между соседями и необходимость перед продажей участка проводить кадастровые работы за свой счет, чтобы уточнить границу. Теперь это будут делать на бюджетные деньги муниципалитеты.

И не по отдельным владениям, а сразу по всем участкам одного или нескольких смежных кадастровых кварталов. При возникновении споров соседям помогут уладить дело без судебного разбирательства. Заодно государство «увидит» все самовольные постройки.

Все это будет происходить в ходе так называемых комплексных кадастровых работ. Законопроект о них подготовило Минэкономразвития РФ. В ближайшее время он будет рассмотрен во втором чтении в Госдуме. О грядущем массовом уточнении границ земельных участков рассказал заместитель министра экономического развития РФ Павел Королев.

**Павел Эдуардович, у 29 миллионов участков нет точного описания границ. Откуда такое огромное количество?**

У нас кадастровый учет носит заявительный характер, и законодательство допускает в ряде случаев (например, «дачная амнистия») оформление прав на участки без точного описания их границ.

Отсюда такой массовый огрех, как пересечение границ.

Через 15 лет после проведения кадастровых работ спорная граница участка будет считаться согласованной.

**И чем это мешает?**

С неточно описанными границами можно жить без хлопот десятилетиями. Граждане сталкиваются с этой проблемой, когда хотят продать, подарить или заложить участок и выясняется, что без точного описания его границ это невозмож-

но. И перед сделкой им зачастую придется исправлять описание границ за свой счет. К тому же права собственника участка с неточно описанными границами очень уязвимы. Например, они могут быть нарушены в случае изъятия участка под строительство дороги. Никто не сможет гарантировать справедливую оценку стоимости земли, подлежащей выкупу. Федеральным, региональным и муниципальным властям неточно описанные границы не дают рационально распоряжаться земельными ресурсами. Без четких и выверенных параметров границ участков непонятно, какие из них можно выставить на торги, сколько начислить земельного налога и так далее.

**Как законопроект предлагает исправить ситуацию?**

Поскольку неточно описанные границы – явление массовое, решать проблему надо не точечно по каждому участку, а комплексно, – по всем участкам одного или нескольких смежных кадастровых кварталов. Если уточнять границы сразу нескольких десятков, а может быть и сотен участков, то, во-первых, в расчете на один участок получается расходов гораздо меньше, во-вторых, будет значительно меньше и кадастровых ошибок.

**Очевидно, что это огромная работа. Кто ею будет заниматься?**

Муниципалитеты, а в городах федерального значения – региональные власти. Они будут выступать заказчиками работ, а исполнителями станут отбирать по конкурсу. Кадастровый инженер, с которым будет заключен контракт, обязан оповестить правообладателей о начале кадастровых работ. Их результатом должна стать карта-план территории, на которой будут зафиксированы четкие границы участков. И эта карта будет доступна всем правообладателям.

Никто не собирается обязывать, заставлять муниципалитеты выделять средства на комплексные кадастровые работы



## ЧЕРЕЗ 15 ЛЕТ ПОСЛЕ ПРОВЕДЕНИЯ КАДАСТРОВЫХ РАБОТ СПОРНАЯ ГРАНИЦА УЧАСТКА БУДЕТ СЧИТАТЬСЯ СОГЛАСОВАННОЙ.

или проводить их на всей территории сразу. Речь только о том, чтобы дать органам самоуправления право на финансирование массового уточнения описаний земельных границ.

И они будут делать это в первую очередь там, где есть наибольшая востребованность, где есть спрос на землю и уточнение границ существенно облегчит гражданский оборот недвижимости, где предполагается развитие инфраструктуры, строительство линейных объектов. Тут все будет зависеть от местных властей, от их дальновидности.

Мы рассчитываем, что муниципалитеты этим правом воспользуются. Ведь от порядка в земельном хозяйстве напрямую зависят их доходы, налоговая база. Без этого невозможно эффективное территориальное планирование и градостроительное зонирование.

**При проведении комплексных кадастровых работ неизбежно возникнут конфликты между правообладателями смежных участков. Станет ясно, что забор стоит не так, как должен бы с точки зрения одного из соседей.**

Хуже, когда эти споры возникают в индивидуальном порядке. Проблема неправильного забора, если для нее в данном конкретном случае есть предпосылки, все равно возникнет – пусть не сразу, а на втором или третьем собственнике, при переходе участка из рук в руки. Это мина замедленного действия, которая рано или поздно сработает. Поэтому лучше решить эту проблему заранее при участии государства и в публичном формате.

Но совсем не обязательно после проведения комплексных кадастровых работ придется двигать забор. Даже напротив, в подавляющем большинстве случаев это будет уточнение геодезических координат земельного участка, чисто техническая работа. Только в нескольких случаях из ста теоретически возможны какие-то споры. И тут важно дать возможность разрешить их, не доводя дело до суда.

**Как?**

Комплексные кадастровые работы будут сопровождаться созданием согласительной комиссии под председательством

главы городского округа или поселения либо главы муниципального района.

И если правообладатель не согласен с тем, как в итоге меняется граница его участка, он вправе заявить об этом комиссии, представить соответствующие документы в подтверждение своей позиции, наконец, провести новые кадастровые работы, но уже за свой счет.

**А если договориться все же не удастся?**

Тогда на карте-плане территории граница фиксируется как спорная. И дальше правообладатели могут либо судиться, либо оставить все, как есть. В последнем случае через 15 лет спорная граница в том виде, как она была установлена при проведении комплексных кадастровых работ, будет считаться согласованной. 15 лет – это срок приобретательной давности, установленный Гражданским кодексом.

**Как комплексные кадастровые работы затронут правообладателей, имеющих участки с точными границами или с границами, установленными по суду?**

Ранее установленные границы, соответствующие требованиям к точности, пересматриваться не будут. Если, конечно, не будут выявлены кадастровые ошибки в их описании. И естественно, никакие комиссии не могут пересматривать границы, установленные по решению суда.

**А что будет с правообладателями, которые будут просто игнорировать комплексные кадастровые работы? Или не пускать к себе на участок кадастровых инженеров?**

Это не в их интересах. При этом описание границы участка может быть уточнено по решению органа кадастрового учета без согласия правообладателя с последующим его уведомлением. И отсутствие возражений будет означать согласие проведения новой границы. При этом у правообладателей сохраняется возможность обжаловать действия органа кадастрового учета в межведомственной комиссии в течение трех месяцев после получения уведомления.

**Тем, у кого границы изменились, нужно будет оформлять какие-то бумаги, получать новые свидетельства о собственности?**

Нет. Все изменения вносятся только органами кадастрового учета.

**При проведении комплексных кадастровых работ будет определяться точное местоположение зданий и сооружений. Зачем?**

Сейчас сведения об объектах капитального строительства, которые были перенесены из БТИ в государственный кадастр недвижимости, существуют без координатной привязки к участкам. Чтобы государственный кадастр недвижимости был исчерпывающим, здания необходимо «привязать» к земле.

**А что будет с постройками, на которые не были оформлены права собственности? С несуществующими по документам домами, банями, сараями и гаражами?**

Они будут поставлены на кадастровый учет, если права на такие объекты считаются ранее возникшими или сами объекты считаются ранее учтенными. А если это самовольная постройка, то это нарушение будет выявлено со всеми вытекающими санкциями в отношении хозяина участка в рамках земельного надзора. Так что лучше заранее озаботиться оформлением прав на возведенные постройки.

**Когда в основном должны завершиться комплексные кадастровые работы?**

Мы рассчитываем, что это произойдет в 2018-2019 годах. Если законопроект будет принят в этом году, то начнет действовать уже с нового года. Но реальные работы начнутся, вероятно, не ранее следующего, после того как муниципальные и региональные власти заложат деньги на комплексные кадастровые работы в своих бюджетах. ■

*Данный материал является перепечаткой интервью Игоря Зубкова, опубликованного в «Российской газете» № 229 (6501) от 8 ноября 2014 года. Автор фото Аркадий Колыбалов. Подписной индекс «Российской газеты»: 50202 Адрес «Российской газеты» в сети Интернет: [www.rg.ru](http://www.rg.ru)*



# О классификаторе видов разрешенного использования земельных участков

Интервью с М.В. БОЧАРОВЫМ (Минэкономразвития РФ, Москва)



**Михаил Владимирович Бочаров** в 1997 г. окончил Ставропольский государственный технический университет. С 1993 г. по 2004 г. трудился в комитете по земельным ресурсам и землеустройству Ставропольского края и Государственной Думе Ставропольского края. С 2004 г. по 2008 г. – начальник отдела земельного законодательства Департамента имущественных и земельных отношений, экономики природопользования Минэкономразвития РФ. С 2008 г. по настоящее время – заместитель директора Департамента недвижимости Минэкономразвития РФ.



**Кустова Ксения Александровна** в 2012 году с отличием окончила юридический факультет Омского государственного университета им. Ф.М. Достоевского. В настоящее время ведущий юрист отдела градостроительных исследований и методического обеспечения ИТП «Град».



Приказом Министерства экономического развития Российской Федерации от 01.09.2014

№ 540 утвержден классификатор видов разрешенного использования земельных участков (далее – Приказ № 540, классификатор).

Классификатор разработан во исполнение п. 13 плана мероприятий («дорожной карты») «Повышение качества государственных услуг в сфере государственного кадастрового учета недвижимого имущества и государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 01.12.2012 № 2236-р, п. 2 ст. 7 Земельного кодекса Российской Федерации и определяет исчерпывающий перечень видов разрешенного использования земельных участков.

Документ опубликован 24.09.2014 и согласно п. 3 Приказа № 540 вступает в силу по истечении 90 дней со дня официального опубликования – 24.12.2014.

О некоторых вопросах разработки классификатора, порядке его использования и дальнейшем совершенствовании института разрешенного использования земельных участков рассказал Михаил Владимирович Бочаров, заместитель директора Департамента недвижимости Министерства экономического развития Российской Федерации.

**Михаил Владимирович, несколько слов о процессе разработки классификатора. Какие задачи ставились перед разработчиками? Что легло в основу подхода к созданию классификатора?**

Задачей любого классификатора является упрощение понимания и вос-

*По многочисленным просьбам читателей эксперт раздела «Новое в законодательстве» К.А. Кустова задала вопросы заместителю директора Департамента недвижимости Минэкономразвития РФ М.В. Бочарову.*

приятия какого-либо явления. Одновременно это и средство познания данного явления. С этой точки зрения классификатор помогает упорядочить все многообразие видов деятельности человека на земельном участке и условно выделить те, которые значимы для каких-либо общественных отношений. В данной сфере нет предела совершенству, и некоторые классификаторы (например, г. Нью-Йорка) содержат более тысячи видов. В российском классификаторе – в зависимости от того, считать или нет в качестве отдельных видов разрешенного использования укрупненные виды, – чуть более 100.

Это не является, однако, признаком того, что в Нью-Йорке живут более изобретательные или трудолюбивые люди. Это означает лишь то, что такое дробное разделение видов деятельности там имеет определенное правовое значение: от вида разрешенного использования зависит налогообложение, ограничения в обороте, предоставление субсидий, защита жилищных прав и т.п. В России данные вопросы не настолько проработаны, чтобы излишняя дробность классификатора был оправдана. Ведь вместе с тем другой стороной излишних подробностей является значительное усложнение восприятия документа. Поэтому в основу для выбора раздела (подраздела) классификатора легли следующие критерии:

## ПРИМЕНЕНИЕ КЛАССИФИКАТОРА

С 24.12.2014 классификатор будет определять виды разрешенного использования земельных участков, устанавливаемые после указанной даты. При этом не имеет значения, в каком порядке устанавливается вид разрешенного использования: в силу градостроительного регламента, в документации по планировке территории или иным образом.

- 1) юридическая значимость (разделение видов разрешенного использования в зависимости от ограничений оборота земель, особенностей предоставления земельных участков);
- 2) значимость в налоговом или имущественном значении (разделение видов в зависимости от ставок налогообложения, принятых льготных режимов налогообложения; учет особого регулирования по ставкам арендной платы для некоторых видов деятельности);
- 3) наибольшее соответствие устоявшейся системе категорий земель и наиболее часто встречающимся видам территориальных зон;
- 4) преемственность с ранее используемыми классификаторами (для целей оценки, для целей ведения кадастрового учета, для целей осуществления сельскохозяйственной, жилищной политики);
- 5) пригодность классификатора для различных целей – управление землями, их оценка, учет и регистрация прав на землю.

**Приказ № 540 не содержит положений, которые бы урегулировали применение классификатора в отношении земельных участков, вид разрешенного использования которых установлен до вступления Приказа № 540 в силу, а также положений о порядке применения классификатора в случае, если градостроительными регламентами установлены виды разрешенного использования земельных участков, не соответствующие классификатору. Каким образом будет применяться классификатор в данной части?**

Действительно, указанных положений Приказ № 540 не содержит.

Отдельные правила по введению в действие классификатора предусмотрены Федеральным законом от 23.06.2014 № 171-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (пункты 11, 12, 13 ст. 34), вступающим в силу 01.03.2015:

- разрешенное использование земельных участков, установленное до дня утверждения классификатора, признается действительным вне зависимости от его соответствия указанному классификатору;
- до 01.01.2020 органы местного самоуправления поселения, городского округа обязаны внести изменения в правила землепользования и застройки в части приведения установленных градостроительным регламентом видов разрешенного использования земельных участков в соответствии с видами разрешенного использования земельных участков, предусмотренными классификатором;
- по заявлению правообладателя земельного участка об установлении соответствия разрешенного использования земельного участка классификатору уполномоченные на установление или изменение видов разрешенного использования земельного участка орган государственной власти или орган местного самоуправления в течение одного месяца со дня поступления такого заявления обязаны принять решение об установлении соответствия между разрешенным использованием земельного участка, указанным в заявлении, и видом разрешенного использования земельных участков, установленным классификатором.

С 24.12.2014 классификатор будет определять виды разрешенного использования земельных участков, устанавливаемые после указанной даты. При этом не имеет значения, в каком порядке устанавливается вид разрешенного использования: в силу градостроительного регламента, установления вида разрешенного использования в документации по планировке территории или иным образом.

С учетом того, что разработка и утверждение правил землепользования и застройки занимает длительный срок, было бы разумно уже сейчас применять классификатор в отношении разрабатываемых правил землепользования и застройки, иначе могут возникнуть сложности с внесением

сведений в государственный кадастр недвижимости в части описания видов разрешенного использования земельного участка. Хотя формально органы местного самоуправления могут утверждать правила землепользования и застройки, основываясь на собственных разработках или действовавших ранее классификаторах (для целей ведения кадастрового учета или оценки) вплоть до 24 декабря, это будет не самым удачным выбором. Так или иначе, придется вносить изменения во все правила землепользования и застройки, а до полного завершения таких работ – приводить виды разрешенного использования в соответствие с классификатором по заявлениям заинтересованных правообладателей. С 25.12.2014 в государственный кадастр недвижимости уже не смогут быть включены виды разрешенного использования, не предусмотренные классификатором.

Чтобы избежать ненужных хлопот в дальнейшем, позволю себе дать совет: нужно уже сейчас уточнить наименование видов разрешенного использования земельных участков (если правила землепользования и застройки еще не утверждены) или задуматься над внесением в действующие правила землепользования и застройки редакционных изменений (если правила землепользования и застройки утверждены). Можно этот срок отложить и до 2020 года, но это приведет, как ни странно, к необходимости выполнения большего объема работы: придется действовать по заявлению тысяч заинтересованных правообладателей, приводя в соответствие виды разрешенного использования их земельных участков. Так что приведение в соответствие с классификатором видов разрешенного использования целесообразно осуществить как можно раньше, также как и внесение изменений в правила землепользования и застройки.

Можно выразить сожаление в связи с запоздалым выходом классификатора, что будет означать необходимость пересмотра значительного числа уже принятых правил землепользования и застройки. Но с другой стороны, при разработке классификатора был учтен первый опыт применения правил землепользования и застройки, а длительное обсуждение позволило создать более качественный и, я надеюсь, устойчивый классификатор видов разрешенного использования.



Виды разрешенного использования земельных участков, установленные классификатором		Виды разрешенного использования земельных участков, установленные в ПЗЗ ХМАО – Югры		Виды разрешенного использования земельных участков, используемые при государственной кадастровой оценке земель населенных пунктов
Код	Наименование	Код	Наименование	
2.0	Жилая застройка	01_0132_01	Жилое назначение	
2.1	Малоэтажная жилая застройка (индивидуальное жилищное строительство; размещение дачных домов и садовых домов)	01_0132_0103	Индивидуальная жилая застройка	Земельные участки, предназначенные для размещения домов малоэтажной жилой застройки, в том числе индивидуальной жилой застройки
		01_0132_010305	Одноквартирные жилые дома без приусадебных участков	
		01_0132_010306	Одноквартирные жилые дома с приусадебными участками	
		01_0132_010307	Одноквартирные жилые дома без приусадебных участков с нежилыми помещениями	
		01_0132_010308	Одноквартирные жилые дома с приусадебным участком с нежилыми помещениями	Земельные участки, предназначенные для дачного строительства, садоводства и огородничества
		01_0132_0104	Застройка сезонного проживания	
		01_0132_010401	Дачи	
2.3	Блокированная жилая застройка	01_0132_0102	Малоэтажная жилая застройка	Земельные участки, предназначенные для размещения домов малоэтажной жилой застройки, в том числе индивидуальной жилой застройки
2.4	Передвижное жильё	01_0132_010309	Приспособленное для проживания строение	
2.5	Среднеэтажная жилая застройка	01_0132_0102	Малоэтажная жилая застройка	Земельные участки, предназначенные для размещения домов малоэтажной жилой застройки, в том числе индивидуальной жилой застройки
		01_0132_010201	Многоквартирные жилые дома без приквартирных участков	
		01_0132_010202	Многоквартирные жилые дома с приквартирными участками	
		01_0132_010203	Многоквартирные жилые дома с нежилыми помещениями без приквартирных участков	
		01_0132_010204	Многоквартирные жилые дома с нежилыми помещениями с приквартирными участками	
		01_0132_010205	Общежития	
		01_0132_010206	Общежития с нежилыми помещениями	Земельные участки, предназначенные для размещения домов среднеэтажной и многоэтажной жилой застройки
		01_0132_0105	Среднеэтажная жилая застройка	
		01_0132_010501	Многоквартирные жилые дома	
		01_0132_010502	Многоквартирные жилые дома с нежилыми помещениями	
01_0132_010503	Общежития			
01_0132_010504	Общежития с нежилыми помещениями			
2.6	Многоэтажная жилая застройка (высотная застройка)	01_0132_0101	Многоэтажная жилая застройка	Земельные участки, предназначенные для размещения домов среднеэтажной и многоэтажной жилой застройки
		01_0132_010101	Многоквартирные жилые дома	
		01_0132_010102	Многоквартирные жилые дома с нежилыми помещениями	
		01_0132_010103	Общежития	
		01_0132_010104	Общежития с нежилыми помещениями	
4.2	Торговые центры (торгово-развлекательные центры)	01_0106_0203	Торговое назначение и общественное питание	Земельные участки, предназначенные для размещения объектов торговли, общественного питания и бытового обслуживания
		01_0107_0203	Торговое назначение и общественное питание	
		01_0108_0203	Торговое назначение и общественное питание	
		01_0132_020301	Торговые комплексы	
4.3	Рынки	01_0132_020302	Рынки	Земельные участки, предназначенные для размещения объектов торговли, общественного питания и бытового обслуживания
4.4	Магазины	01_0132_020307	Магазины	
4.6	Общественное питание	01_0132_020313	Предприятия общественного питания	

**1** Пример определения соответствия видам разрешенного использования, установленным классификатором видов разрешенного использования, используемых при государственной кадастровой оценке земель населенных пунктов, а также используемых при разработке ПЗЗ в ХМАО – Югре.

По вопросу о том, как использовать те виды разрешенного использования, которые уже утверждены (неважно, каким образом – в силу градостроительных регламентов, проектов планировки, разовых решений), ответ зависит от следующих обстоятельств: внесены сведения об этом виде разрешенного использования в государственный кадастр недвижимости, требуется ли его изменение, что выступало основанием для его утверждения. Если сведения о виде разрешенного использования включены в государственный кадастр недвижимости, то его приведение в соответствие с классификатором может растянуться до 2020 года. Если же нет, то внесение в старом виде сведений о виде разрешенного использования в государственный кадастр недвижимости может быть осуществлено до 24.12.2014. После указанной даты – только в виде, установленном классификатором. Следовательно, если сейчас невозможно изменить разрешенное использование в соответствии с классификатором, то хотя бы нужно внести сведения о нем в государственный кадастр недвижимости. Если речь не идет о внесении соответствующей записи в государственный кадастр недвижимости, то в отношении установленного вида разрешенного использования можно не предпринимать никаких дополнительных мер: в 2020 году он будет изменен в силу приведения в соответствие с классификатором.

*Очевидно, что работа по установлению соответствия между видами разрешенного использования, утвержденными до вступления в силу Приказа № 540 и установленными классификатором, с целью выявления наиболее оптимального соотношения потребует тщательного анализа градостроительной документации, муниципальных правовых актов. Просим Вас в методических целях прокомментировать результат работы по установлению соответствия некоторых видов разрешенного использования, установленных классификатором, видов разрешенного использования земельных участков, используемых при государственной кадастровой оценке земель населенных пунктов, разработке градостроительной документации на примере видов разрешенного использования, установленных прави-*

*лами землепользования и застройки (ПЗЗ) в Ханты-Мансийском автономном округе (ХМАО – Югра) (рис. 1).*

Действительно, при единовременном установлении соответствия между видами разрешенного использования, что является наиболее целесообразным, результат работы будет аналогичным. В силу универсальности классификатора сфера его использования достаточно широка, однако первостепенным является приведение в соответствие с видами разрешенного использования, указанными в классификаторе, видов разрешенного использования земельных участков, установленных градостроительными регламентами до принятия Приказа № 540.

*Михаил Владимирович, расскажите об особенностях содержания классификатора. Какими критериями необходимо руководствоваться при установлении в соответствии с классификатором основного/условно разрешенного/вспомогательного видов разрешенного использования для той или иной территориальной зоны, учитывая многообразие видов деятельности (видов объектов), указанных в описании к разрешенному виду использования земельных участков?*

В соответствии с классификатором установлены наименования видов разрешенного использования, их описание, коды видов разрешенного использования земельных участков. В описании вида разрешенного использования приводится разрешенная деятельность на земельном участке, виды объектов, размещение которых соответствует установленному виду разрешенного использования земельного участка.

Классификатор не различает основные, вспомогательные или условные виды разрешенного использования. Виды разрешенного использования являются своеобразными кирпичиками, из которых может быть сложено любое сооружение.

При этом заслуживает особого внимания то обстоятельство, что в некоторых случаях вид разрешенного использования описан достаточно широко и сам по себе предполагает несколько видов деятельности, некоторые из них в силу своей природы будут вспомогательными. Например, жилищное строительство допускает разведение плодовых и декоративных

растений, но, естественно, не вместо, а вместе с наличием на земельном участке жилого строения.

Также для всех видов разрешенного использования установлена возможность строительства линейных объектов (за исключением железных и автомобильных дорог), инженерных и защитных сооружений (см. примечание к классификатору), если запрет на размещение соответствующих сооружений не предусмотрен федеральными законами. Это означает, что любому виду разрешенного использования присуща возможность размещения, например, водопровода, линии связи, линии электропередач и других подобных объектов. Это, в свою очередь, означает, что не требуется установление вспомогательных или основных видов разрешенного использования в целях размещения линейных объектов – они предусмотрены каждым видом разрешенного использования.

Установление видов разрешенного использования, предусматривающих возможность размещения линейных объектов, имеет смысл только для узкой группы участков, например, когда имеется в виду исключительное использование земельного участка для определенных типов линейных объектов, например, газопроводов.

Польза от этого новшества бесспорна: теперь не придется усложнять основные или вспомогательные виды разрешенного использования перечислением вездесущих коммунальных благ: водопровод, связь, электричество, газ и т.п. Это позволит упростить содержание правил землепользования и застройки и сосредоточиться на планировочных задачах. Заодно это упростит работу органов кадаст-

## ВНЕСЕНИЕ ИЗМЕНЕНИЙ В ПРАВИЛА ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ И ЗАСТРОЙКИ

До 01.01.2020 органы местного самоуправления обязаны внести изменения в правила землепользования и застройки в части приведения установленных видов разрешенного использования земельных участков в соответствие с классификатором.



## СТРОИТЕЛЬСТВО ЛИНЕЙНЫХ ОБЪЕКТОВ

*Для всех видов разрешенного использования установлена возможность строительства линейных объектов (за исключением железных и автомобильных дорог), инженерных и защитных сооружений, если запрет на размещение соответствующих сооружений не предусмотрен федеральными законами.*

рового учета, так как не нужно будет обрабатывать многочисленные заявления по поводу изменения или выбора разрешенного использования в связи со строительством того или иного линейного объекта.

По похожему правилу классификатор рассматривает возможность размещения земель общего пользования в любой территориальной зоне. Это ставит остро вопрос о том, должны ли выделяться улицы и проезды в границах отдельной зоны либо они могут быть размещены в границах нескольких зон, не меняя в них разрешенного использования. Лично я выступаю за последнее, это существенно упрощает и удешевит зонирование. Также нужно иметь в виду положения ст. 40-43 Градостроительного кодекса Российской Федерации (в редакции, которая вступит в силу 01.03.2015), допускающие особый порядок определения разрешенного использования некоторых объектов без привязки к разрешенному использованию, указанному в градостроительных регламентах.

**Классификатор содержит укрупненные виды разрешенного использования – для чего введена такая особенность?**

Действительно, ряд разделов классификатора могут быть употреблены в качестве укрупненного вида разрешенного использования. Это необходимо в тех случаях, когда планировщик не уверен в будущем развитии территории либо желает этот вопрос оставить на усмотрение рыночных сил. Если укрупненный вид разрешенного использования указывается в качестве основного вида, это озна-

чает возможность осуществления любой хозяйственной деятельности, предусмотренной входящим в его состав видом разрешенного использования. Тем самым, я надеюсь, упростится работа по разработке правил землепользования и застройки: если необходимо точно задать разрешенное использование – нужно указать подразделы классификатора, если необходимо обозначить только общее направление развития – нужно указать в качестве вида разрешенного использования обобщенные виды.

Из законов логики вытекает, что «обобщенный» и «узкий» виды разрешенного использования соотносятся как общее с частным, поэтому не могут использоваться ни в перечне основных видов одной территориальной зоны, ни в качестве дополнения друг к другу в качестве основного или вспомогательного вида разрешенного использования. Любые другие сочетания возможны: использование «узких» видов разрешенного использования в качестве дополнения друг к другу, использование «узких» из одной группы с «узкими» или «обобщенными» видами из другой группы. Полет воображения ограничен только целесообразностью и правовыми рамками: вряд ли обрадуются жители жилого квартала соседству свалки, да это и запрещено.

**Приказом № 540 не предусмотрено применение классификатора для осуществления отдельных видов деятельности, для которых используются сведения о видах разрешенного использования земельных участков. Планируется ли принятие нормативных правовых актов, которые установят возможность использования классификатора в целях подготовки документации по планировке территории, проведения кадастровой оценки земель и недвижимости, установления дифференцированных налоговых ставок налога на имущество физических лиц? Планируется ли совершенствование положений классификатора?**

Классификатор не нуждается в саморекламе и указании тех областей и целей, в которых он должен применяться. Его назначение иное: установить стандарт написания, содержания и условного обозначения видов разрешенного использования.

В то же время сфера применения видов разрешенного использования (оценка, налогообложение, расчет арендных ставок, ведение кадастрового учета и т.д.) должна определяться не Приказом № 540, а соответствующими правовыми актами. Естественно, что не все из них пока полностью соответствуют классификатору, однако сейчас идет работа по приведению актов Минэкономразвития России в соответствие с Приказом № 540.

## СФЕРА ПРИМЕНЕНИЯ КЛАССИФИКАТОРА

*Назначение классификатора: установить стандарт написания, содержания и условного обозначения видов разрешенного использования. В то же время сфера применения видов разрешенного использования (оценка, налогообложение, расчет арендных ставок, ведение кадастрового учета и т.д.) должна определяться соответствующими правовыми актами.*

Хотелось бы отметить гибкую структуру классификатора: его разделы могут быть дополнены или переработаны без ущерба для документа в целом. Прекрасно понимаю, что классификатор по своей важности является, несмотря на скромную форму приказа, отдельным институтом земельного права. Его совершенствование будет продолжаться также и в связи с появлением новых видов деятельности (в качестве примера можно привести институт некоммерческого найма), так и с целью лучшего приспособления классификатора для прочих нужд – оценки, предоставления земельных участков и т.д. При этом в его совершенствовании необходимо проявлять определенную сдержанность и мудрость. Потребности и условия многих регионов могут отличаться (так, в некоторых городах существуют особые традиции зонирования и наименования), но нужно понимать, что классификатор должен служить интересам страны в целом, и последующие его изменения должны быть обоснованы вескими причинами. ■





# Концепция пространственного планирования в стратегии развития регионов

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



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

**К**онцепция пространственного развития региона в стратегическом планировании его комплексного развития выступает базовым компонентом многих исходных оценок и целеполаганий. Именно здесь получает начальный импульс многокомпонентный анализ использования территорий, а также тенденций и трендов развития этого процесса, рассматриваются возможности модернизации систем расселения, инфраструктуры, производств, проверяемых по критерию территориальной достаточности и уровня обеспеченности объектами недвижимости. На основе анализа необходимо определить и планировочно обозначить необходимый территориальный ресурс развития, прежде всего тот, который будет использован для формирования новых участков, зон размещения объектов, земель поселений. Их создание и станет содержанием инвестиционных процессов, будет поддерживать драйв в притоке проектов, капиталов, людей, обеспечивающих поступательное развитие, задаваемое Стратегией социально-экономического развития. Принимаемая субъектом Стратегия развития является региональным документом государственного стратегического планирования высшего ранга, устанавливающим цели, ориентиры и способы движения к поставленным рубежам на период до 2030 года. В развитие положений Стратегии формируется дополняющая система документов, включая предусмотренную Законом о государственном стратегическом планировании и Градостроительным кодексом РФ для субъектов РФ Схему территориального планирования.

Стратегия определяет основные направления развития в форме преимущественно структурно-параметрической: с разбиением по производственно-экономическим, социальным, инфраструктурным и иным разделам. Пространственное планирование как содержательный компонент территориального планирования вводит дополнительный фактор, заключающийся во взаимном территориальном распределении объектов всех уровней значения и функционального использования. В этой своей роли оно является важной составной частью стратегического планирования, переходя в линейку документов территориального планирования, в котором объекты федерального, регионального, местного значения играют в результате взаимодополняющую роль, являются частями единого стратегического потенциала РФ, и каждая из этих частей приобретает максимальную эффективность целого лишь с помощью других. Собственно сама территория каждого из регионов с их по-своему уникальными условиями и ресурсами может быть отнесена к основному стратегическому потенциалу страны.

Поскольку схемам территориального планирования регионов согласно Градостроительному кодексу РФ предписано отображение зон размещения объектов регионального значения, то очевидно, что в рамках обоснования этого достаточно конкретизированного действия необходимо оценить ситуацию как по отношению к размещению объектов федерального значения, так и по отношению к объектам местного значения. Лишь взаимное наложение проекций размещения зон объектов федерального, регионального и местного значения позволит ответить задаче создания Стратегии развития



региона в увязке с развитием страны и ее регионов.

Схема территориального планирования (СТП) субъекта РФ принимает проектные решения СТП РФ в областях транспорта, здравоохранения, энергетики и иных, определенных ГК РФ областях в качестве исходных данных, т.е. обязательных к учету, размещает объекты регионального значения, а также дает ориентировку для СТП муниципальных районов, генеральных планов городов и городских округов на размещение объектов местного значения. Происходит сведение объектов различного функционального назначения более высокого, федерального уровня с объектами собственно регионального и нижележащих уровней.

Для успешности данного действия требуется наличие стратегического представления, связанного видения этажей управления и регулирования, их зависимости между собой как по уровням значения объектов, так и по нескольким функциональным срезам. Поскольку же материалы СТП субъекта имеют дело с объектами регионального значения, осуществление системной связи между всеми тремя уровнями объектов осуществляется в ходе пространственного стратегического планирования как проектного компонента в подготовке СТП.

Пространственное планирование является собственно проектным компонентом в составе работ по подготовке СТП региона и становится в этом качестве элементом обосновывающей, целеустанавливающей фазы комплексного стратегического планирования, относится к ядру генерирования его идей и позиций.

Документы стратегического и территориального планирования призваны обеспечить управление развитием региона на уровне действительного выполнения поставленных целей и фактического выхода на заданные свойства и показатели. Все документы должны быть синтонными (взаимосогласованными) и адекватными целевой задаче развития. Системное взаимодействие и соподчиненность документов должны отвечать логике движения от целей, заявленных в Стратегии, к реальным событиям развития и рационального размещения социально-производственного сообщества на территории региона.

Концепция пространственного планирования выступает по отношению к этим документам в качестве общей им внутренней сферы подготовки решений, использующей расчетно-логический аппарат анализа, сравнения, оценки. Планируемые решения Стратегии проходят в этой фазе проверку на обеспеченность соответствующими территориальными ресурсами.

Пространственное планирование выработывает, в сущности, как обоснования, так и сами проектные решения в СТП как правовом документе уровня субъекта РФ. Это важно, так как содержательные принципы, определяющие логику выбора вариантов, а также их влияние на оптимизацию процессов социально-экономического развития, обычно в материалах СТП не приводятся и не являются предметом специального обсуждения с заказчиком и общественностью.

При подготовке СТП необходимо трансформировать содержательные положения Концепции в решения, имеющие правовой статус, установленный Градостроительным кодексом РФ для СТП как документов территориального планирования региона. Стратегия социально-экономического развития (СЭР) рассматривается при этом как документ, имеющий директивную модальность в целом. СТП – лишь в части задач размещения объектов регионального значения и некоторых других положений, предусмотренных ГК РФ. Но основания для выхода на решения Стратегии и решения СТП содержательно взаимосвязаны. Ограниченность задач СТП не снимает тем не менее много более широкий круг вопросов пространственного развития, которые должны быть учтены в СТП и которые Стратегия СЭР не может не затронуть. Концепция пространственного развития принимает на себя роль модератора смыслового содержания Стратегии и оставляет каждому из документов свойственные ему компетенции.

### Концепция пространственного развития как элемент системы стратегического планирования

Каковы же конкретные задачи Концепции пространственного развития?

1. Выполнить многофакторную оценку и анализ состояния и использования

## ПРОСТРАНСТВЕННОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ – ПРОЕКТНЫЙ КОМПОНЕНТ В СОСТАВЕ РАБОТ ПО ПОДГОТОВКЕ СТП РЕГИОНА

*Пространственное планирование является собственно проектным компонентом в составе работ по подготовке СТП региона и становится в этом качестве элементом обосновывающей, целеустанавливающей фазы комплексного стратегического планирования, относится к ядру генерирования его идей и позиций.*

территории, уровня развитости социально-экономического комплекса и системы расселения в регионе. Определить конкурентные преимущества региона для привлечения инвестиций в развитие.

2. Структурировать мероприятия развития региона, предусмотренные документами стратегического планирования федерального и регионального уровней, применительно к задачам территориального планирования в составе СТП.

3. На период до 2030 г. выявить территориальное распределение основных зон экономического роста, ожидаемой для них динамики числа мест приложения труда (МПТ) и зон, благоприятных для экономической деятельности в соответствии с приоритетами развития и потребности в МПТ (в том числе в рамках производственных кластеров).

4. Подготовить прогноз-схему (карту) территориального распределения потребностей в МПТ и обеспечивающих градостроительных образованиях, необходимом развитии транспортной, социальной инфраструктуры согласно ожидаемым хозяйственно-экономическим запросам к развитию региональной системы расселения на период до 2030 года с оценкой потенциала дальнейшего роста.

5. Определить ресурсно-пространственный потенциал развития регио-



нальной системы расселения и ее возможности предоставлять в перспективе инфраструктурные и трудовые возможности для размещения объектов хозяйственно-экономической деятельности, развивая плюсы и конкурентные преимущества региона. Провести оценку воздействия природных, экологических, урбанистических, социальных и институционально-нормативных факторов влияния на развитие инвестиционной активности и человеческого потенциала, в т.ч. за счет эффективной урбанистики и системы расселения, в долгосрочном горизонте с целью выявления и поддержки перспективных инноваций.

6. Провести комплексный, сбалансированный по рейтингам влияния анализ, подготовить проект структуры и конфигурации прогнозируемой на долгосрочный период региональной системы городского и внегородского расселения с учетом социально-урбанистических эффектов развития агломераций.

7. Подготовить модель пространственной (градостроительной) организации планируемой территории региона с выделением зон интенсивного, экстенсивного и ограниченного развития территории, отличающихся степенью воздействия на окружающую природную среду.

8. Определить структуру и топологию экологического потенциала региона, обеспечить систематизацию различных экологических и природно-ресурсных возможностей и ограничений развития для учета при принятии решений о размещении объектов капитального строительства.

### Принципы стратегического пространственного планирования, принимаемые при разработке Схемы территориального планирования

Пространственное планирование (ПП) при разработке документов стратегического планирования вариантно, аксиологично, не сдерживается обстоятельствами, необходимыми к обязательному учету в документах, имеющих нормативно-правовой статус. При этом должно быть максималь-

но объективным, реально целевым и мобилизующим. ПП должно исходить из требований к рассмотрению предельно широкого диапазона вариантов и условий, если они смогут быть использованы для достижения принятых базовых стратегем и принципов.

ПП представляет собой последовательно структурируемое облако сопряжения таких стратегем и принципов с оценкой и проектной проверкой их реалистичности, надежности и стратегической перспективности. В пределе – способных предъявить глобальным рынкам инвестиций долгосрочную институционально эволюционирующую программу устойчивого роста.

ПП относится к сфере методологического осмысления проблем и способов возможного их решения в фазе подготовки проектных решений, закрепляемых в документах стратегического и территориального планирования. Приводимые ниже принципы, условия, смысловые структуры пространственного планирования позволяют показать инструменты, эффективно используемые дисциплиной «пространственное планирование» в значении общепринятой в мире смысловой нагрузки этого термина (spatial planning), тесно связанного с экономической географией. Правовой статус получают обосновывающие материалы пространственного планирования и закрепляемые в документах территориального планирования решения.

Приведем в тезисной, сжатой форме принципы, положения и условия пространственного планирования, требующие отражения в СТП применительно к ситуациям для регионов с развитой сырьевой и производственной базой.

1. Приоритет инфраструктурного комплекса и обусловленных этим задач в инвестиционном развитии территории региона. Роль хозяйственно-экономических факторов в формировании региональной системы расселения, обеспечивающей самокупаемость и оптимизацию саморазвития региона. Содействие росту ВРП региона за счет развития новых/возрождаемых направлений экономики и производств, выделяя ряд приоритетных направлений, намечаемых Стратегией СЭР.

Активное развитие малого и среднего предпринимательства, содействие, в том числе за счет создания участков,

техно-парков для размещения соответствующих объектов и их подключения к инфраструктуре. Содействие самозанятости населения, в частности, за счет максимально ресурсно обеспечиваемого индивидуального жилищного строительства.

Фактор трудовых ресурсов и наличия устойчивого постоянно проживающего контингента работающих выступает важнейшим условием эффективной работы производственного комплекса и социальной системы региона.

2. Приоритетные направления хозяйственно-экономического развития региона согласно Стратегии СЭР и основные пропорции его социально-экономического комплекса. Выявление лидеров приоритетных направлений развития экономики с учетом обязательств активного и конструктивного участия лидеров в развитии урбанистической структуры и всей региональной системы расселения.

Определение главных аттракторов инвестиций в производственную и непроизводственную сферы в дополнение к традиционным аттракторам, если они в регионе имеются. Введение в экономику региона новых сильных функций и видов занятости, выводящих регион в состояние исторически длительного процветания и культурной многомерности – места формирования поколенческой преемственности населения.

Развитие сфер образования, науки, здравоохранения, культуры, индустрии обслуживания и услуг как условия формирования новых аттракторов инвестиций, бюджетных позиций, ГЧП, грантов, а также типов занятости и системы социальных связей, включая поколенческие, достаточно сложной и устойчивой для появления многочисленного собственного оседлого высокообразованного населения, способного ответить на вызовы развития экономики в системе глобальной конкуренции.

3. Экологический императив использования приемлемых способов недропользования, природопользования, максимизация экологичности урбанистических структур и региональной системы расселения в целом.

Отчетливость государственной, муниципальной и общественной позиции понимания того, что только в экологически благоприятной среде, в хорошо

сохранившейся природе и созвучной ей жилой застройке с полным составом обслуживания и услуг, даже в условиях достаточно сурового климата, могут быть созданы очень привлекательные условия для жизни. Вариант жизненного обустройства при возможности 1-2 месяца и более в году (особенно для детей) проводить в южных широтах, у моря, океана и т.п. может стать чрезвычайно привлекательным для жителей России. Хорошая экология – один из наиболее мощных факторов притяжения для людей. Не климат даже, но комплексно понимаемая экология жизни, здоровое экологичное жилище, а не блокирующий в жилье вихревые токи, да и сам излучающий своими заполнителями железобетон, но река, лес, грибы, травы, всё то, что делает человека не сожалеющим о мире, живущим помимо него, а включенным, соживущим.

4. Проектный принцип пространственного планирования развития территории региона и региональной системы расселения в соответствии с территориальной объектной проекцией этапов долгосрочного стратегического планирования.

Предусматривает, что в документах территориального планирования будет осуществлена проекция на карту региона (появившиеся «дорожные карты» – символ поиска наглядности планируемого) состояния развития урбанистических образований, инфраструктуры и региональной системы расселения, зон размещения градостроительных объектов всех уровней значимости в долгосрочном горизонте Стратегии социально-экономического развития региона. При этом существующие виды использования и категории земель, также как административные границы, перестают быть поводом для необоснованных ограничений и преградой для градостроительной деятельности на территориях под воздействием новых факторов развития.

Документы и обосновывающие материалы СТП являются единственными в стратегическом и долгосрочном планировании документами, имеющими картографический мультимасштабный характер отображения предусматриваемых мероприятий; подразумевают нанесение на карты требуемых масштабов необходимой информации о принятом либо рекомендуемом размещении объектов федерального,

местного значения и планируемого размещения объектов регионального значения, возможное внесение корректив в режиме он-лайн.

Наглядность отображения определяет исключительную и незаменимую роль картографических материалов как инструментов стратегического территориального планирования. В том числе пространственной организации региональной системы расселения, территориального распределения функциональных зон, плотностей застройки поселений и урбанизированных территорий, развития городских агломераций, городов, сел, различного рода кластеров и линейных объектов, их коммуникационных связей между собой.

5. Нормативный принцип планирования, проектирования и пространственной организации градостроительных компонентов комплексного социально-экономического развития.

Вытекает из целевых показателей Стратегии социально-экономического развития, принимаемых в режиме их поэтапного достижения и отражаемых в региональных нормативах градостроительного проектирования. Нормативы – основной инструмент, определяющий параметры самой планировочной структуры поселений, соотношение функциональных и территориальных зон жилого и иного назначений, территорий общего пользования, зеленых территорий, мощности и частоты размещения объектов социального обслуживания населения, а также площади земельных участков таких объектов.

Нормативы площади участков объектов производственного и иного нежилого назначения, линейных и инфраструктурных объектов, зон с особыми условиями использования территории и др. нормируются отраслевыми либо иными регулятивными материалами, нормативами, сводами правил и т.п.

Нормативы плотности жилых территорий (жилых территориальных зон) коррелируют с показателем средней жилищной обеспеченности и расчетным уровнем автомобилизации населения. Типология жилищного строительства по этажности, типу пользования жилыми единицами (многоквартирные, блокированные и отдельно стоящие многоквартирные, специализированные гостиничного типа и др.) также является значимым фактором влияния на плот-

ность застройки селитебных территорий, однако фактор уровня автомобилизации населения становится решающим в определении и, соответственно, нормативном регулировании плотности застройки жилых территорий.

Именно нормативный подход позволяет структурировать конфигурацию, размещение и размерность всех объектов городской застройки: улично-дорожной сети, пропускной способности и поперечников магистральных, жилых, торговых и других улиц, размерность и функции базовых планировочных элементов – кварталов, районов, функциональных и территориальных зон. Нет нормативов, значит, нет адекватного чертежа планировочной, пространственной организации территории, нет структурированного видения будущего. Оптимизация будущего начинается и идет через нормативы.

## Жилищная проблема в стратегическом планировании

Относится к числу наиболее острых и актуальных. Развитие жилищной сферы в целом – проектно-строительного, инвестиционно-кредитного, бюджетного и эксплуатационного секторов является одной из наиболее важных и позитивных стратегических задач устройства будущего и одновременно одним из наиболее отсталых участков производственно-экономического комплекса страны.

Особенностью жилищной сферы сегодня является ее гипертрофированно рыночный характер, отсутствие должной балансировки интересов участвующих и заметная слабость главного регулятора территориального планирования – органов государственной власти и муниципального самоуправления. Поскольку инвестором жилищного строительства выступает частный капитал, он проводит коммерчески обусловленную установку на платежеспособный спрос (пусть и стимулируемый ипотекой), в то время как интересы социальных групп с недостаточным платежеспособным спросом остаются незакрытыми. Поддерживаются высокая рыночная цена и ограничения объемов строительства, оправдываемые дефицитом земельных участков для строительства и наличием административных барьеров.



Органы государственной власти и муниципального самоуправления, отвечающие за подготовку и утверждение документов территориального планирования, градостроительного зонирования, осуществляют эту подготовку, придерживаясь, как правило, ошибочных расчетов и оценок количества территорий, необходимых для размещения объемов строительства, предусматриваемых генеральными планами городов и поселений. Сказывается невнятность нормативной базы и градостроительной политики.

Планирование городского развития, точнее – градостроительное проектирование развития – осуществляется под давлением давно минувших обстоятельств: городская черта, установленная прошлым либо позапрошлым генпланом, продолжает стягивать город жестким обручем и ограничивать развитие площади городских территорий, улично-дорожной сети транспортной инфраструктуры, сети коммуникаций и объектов инженерной инфраструктуры и др. Планирование же как формализованная деятельность управления и регулирования развития отстает, не отвечает на запросы проектирования.

Крайне важно связать в единый регулятор планирование и проектирование развития, принять позицию, что именно проектирование является фактическим «решателем» проблем – как спроектируешь, так и будет в натуре. А планирование, в том числе территориальное, либо обеспечивает рациональное и нормативно обоснованное проектное решение, принятое с учетом всестороннего обсуждения, либо создает препятствия развитию, не рассмотрев должным образом вопрос на этапе проектирования.

В интервале расчетного горизонта на 20 лет должны быть запроектированы и приняты в документе территориального планирования – генеральном плане:

а) планировочная структура города, поселения, основными компонентами которой являются улично-дорожная сеть с коридорами линейной инфраструктуры и окаймляемые предварительными красными линиями плоскостные планировочные единицы;

б) планировочные единицы – кварталы с предварительными границами межзона, входящие в районы, принадлежа-

щие конкретным функциональным зонам; жилой квартал – исходная единица, образованная участками жилых и/или сопутствующих жилью объектов. Никаких земельных участков для строительства вне территорий кварталов быть не может. Жилого квартала вне их группы, то есть жилого района, быть не может;

в) соотношение функциональных зон с суммарными абсолютными величинами их площадей, позволяющими разместить планируемое население (планируемый суммарный жилой фонд) с ожидаемым уровнем жилищной обеспеченности, развития социальной и экологической инфраструктуры, автомобилизации, прогнозируемым уровнем ценности жилых единиц и плотности застройки.

Далее в соответствии с решениями генерального плана осуществляется подготовка правил землепользования и застройки, регламентов, и начинают разрабатываться проекты планировки и межевания на установленные в ПЗЗ территориальные зоны либо их части. Таким образом, запроектированная в ходе подготовки генерального плана, программ развития транспортной, коммунальной инфраструктуры планировочная структура города рассчитана на полный объем всех определяемых Стратегией (например – 2030) видов строительства на предстоящие годы. Определяется также ориентировочная по требуемым затратам стоимость земельных участков, формируемых в кварталах развития, что позволит создавать долгосрочные инвестиционные программы. Многие из административных процедур в ходе подготовки и реализации инвестиционных и иных проектов могут быть переведены в проектный цикл рассмотрения и обеспечения оптимальных условий строительства.

Так могут быть сняты два существенных препятствия на пути роста объемов жилищного строительства и снижения его коммерческой стоимости: свободное бездефицитное предложение земельных участков, безбарьерная административная среда, лишенная препятствий на пути реализации проектов, наглядная ясность перспектив развития города и прилегающих территорий в форме агломерационных сгущений и лучей нового жилища.

Принцип взаимной оптимизации планирования, градостроительного проектирования, градостроительно-

го регулирования и управления по критерию создания безбарьерной среды для инвестиционной деятельности.

Ликвидация информационных барьеров должна обеспечиваться открытостью для инвесторов всех сведений о существующем состоянии и планируемом развитии территории региона, содержащихся в его СТП, генеральных планах городов, поселений и их агломераций. На основе этих материалов создается единый банк данных о земельных участках, предназначенных для включения в хозяйственный оборот.

Расширение инвестиционной базы жилищного строительства необходимо осуществлять за счет вовлечения граждан в индивидуальное жилищное строительство, развитие акционерных и других коллективных форм аккумуляции инвестиций в развитие коммунального комплекса, модернизацию ЖКХ, создание новых типологических видов жилья – кондоминиумов, клубных и квартальных комплексов. Индивидуальное жилищное строительство целесообразно обеспечить значительным резервом площадок развития при территориальном планировании городов, поселений, районов, предоставить всем заинтересованным домохозяйствам возможности осуществления ИЖС, в том числе в коллективах частно-муниципальных застройщиков.

Развитие строительного комплекса должно быть осуществимо с точки зрения достаточности ресурсов для своей реализации.

Активизация пространственного планирования, опережающим (проектным) образом продумывающим и конструктивно формирующим использование территориальных ресурсов и развитие недвижимости, есть сильнейший фактор конкурентоспособности и выживания в соревновании различных способов развития. Нацеленность на проективный принцип планирования в регулировании развития урбанизированных территорий, рациональная структура управления, привлечения бюджетных и инвестиционных финансово-кредитных ресурсов, направляемых в развитие, становятся необходимой составной частью политики региональной социально-экономической Стратегии. ■

# Влияние изменений условий развития России на градостроительство

В.Я. ЛЮБОВНЫЙ (Институт макроэкономических исследований, Москва)



**Владимир Яковлевич Любовный – доктор экономических наук, действительный член Российской академии архитектуры и строительных наук (РААСН), главный научный сотрудник Института макроэкономических исследований.**  
Более 30 лет руководил созданным по его инициативе Научно-методическим центром «Города России», в котором сочетались научные и прикладные исследования социально-экономического развития городов и регионов, процессов управления муниципальным и региональным развитием, путей совершенствования правовых, экономических и территориально-организационных основ местного самоуправления.  
Входил в состав рабочих групп по подготовке первых законов о местном самоуправлении в СССР и в РСФСР.  
В 2005 г. за цикл исследований по вопросам управления муниципальными образованиями и проблемам развития монопрофильных городов России вместе с членами коллектива НМЦ «Города России» был награжден медалью РААСН.  
В 2012 г. В.Я. Любовному и Ю.А. Сдобнову была присуждена медаль РААСН за монографию «Москва и столичный регион: проблемы регулирования социально-экономического и пространственного развития».  
Автор более 230 научных публикаций, в числе которых 20 книг, подготовленных по результатам исследований, выполненных под его научным руководством.  
Награжден Почетной грамотой Президиума Верховного Совета РСФСР.



При определении перспектив градостроительства представляется важным дать объективную оценку взаимозависимости и взаимовлияния особенностей экономики на развитие городских и сельских поселений. При этом необходимо обратить внимание на кардинальное изменение геополитической ситуации, во многом определяющей на прогнозируемый период развитие экономики, размещение производительных сил, особенности градостроительства и обеспечения национальной безопасности.  
Выявление ведущих факторов этих процессов позволит более обоснованно подойти к прогнозированию перспективных направлений изменения расселения, определить предпочтительные в условиях формирования новой экономической модели типы и формы расселения. Следует подчеркнуть, что недооценка своевременного совершенствования пространственной организации, системы расселения и формирования среды жизнедеятельности может стать тормозом в реализации экономических задач.

## Современное состояние градостроительства

Известно, что сложившаяся сеть городов и других населенных мест характеризуется не только масштабностью овегцествленных разнообразных ресурсов и видов деятельности, но и существенным консерватизмом тенденций в своем развитии.  
Представляется важным дать краткую оценку, прежде всего, важнейшей функции современного градостроительства – состоянию среды жизнедеятельности.

В недавно опубликованных итоговых данных переписи населения 2010 г. значительное внимание уделено жилищным условиям как одному из главных показателей состояния среды жизнедеятельности [1].  
За период между переписями населения 2002-2010 гг. общая площадь, приходящаяся на 1 человека, осталась неизменной – 19 кв. м. В относительно комфортных условиях (когда число комнат превышает число живущих) проживает 34 млн. человек или 25% населения. Для сравнения: в Германии в подобных комфортных условиях проживает более 90% населения, в Испании – более 97%, в Польше – более 83%, во Франции – более 81%. Ввод общей площади в расчете на 1 жителя нашей страны составил в 2010 г. 0,4 кв. м. Для сравнения: в Китае с конца 2000 г. вводится в год по 1 кв. м., а в последние годы – до 1,4 кв. м. (к сожалению, официальные сведения не найдены). Важна и структура вводимого жилья в Китае: 10% – элитный фонд, 35% – бизнес-класс, 55% – эконом-класс.  
Обратим внимание на данные по благоустройству жилого фонда в России. 45 млн. человек или 31% населения страны не имеют газа (вспомним роль страны по запасам и добыче газа!), 41 млн. человек обходятся без горячего водоснабжения (в городах – 17%, в селе – 66%). У 33 млн. человек туалет – вне жилища (в городах – 10,2%, в селе – 62,9% домохозяйств; и это, как правило, в весьма суровых климатических условиях).  
Важно отметить весьма высокий уровень износа существующего жилого фонда. В многоквартирных домах с износом от 30 до 65% проживает 45 млн. человек. В домах, построенных после 1970 г., проживает почти 83 млн. человек, а построенных ранее 1971 г. – 52,5 млн. человек.



Заслуживают серьезного внимания сложившиеся к настоящему времени устойчивые тенденции в сфере расселения. Практически за полувековой период (между переписями населения 1959 и 2010 гг.) число сельских поселений сократилось в 2 раза с 294 тыс. до 134 тыс. (Росстат предложил исключить из их состава 19 тыс. сел, в которых нет постоянного населения). Резко ухудшилась структура сельского расселения – более 1/3 сел насчитывают менее 10 человек, 1/3 сел не имеют выходов к дорогам с твердым покрытием.

Устойчивая тенденция – усиливающаяся региональная диспропорция между развитием, с одной стороны, столицы и экспортно-ориентированных регионов, с другой стороны, преобладающей части субъектов Федерации. Региональная асимметрия в значительной мере является следствием избыточной концентрации финансовых потоков в столицу благодаря сосредоточению в ней практически всех вертикально-интегрированных компаний (преобладающая часть доходов аккумулируется в головных управляющих структурах, а также в оффшорных зонах со «щадищами» налоговыми системами), лишая тем самым значительной части заработанных средств регионы и города – реальных производителей товаров и услуг. Указанная территориальная асимметрия приводит к возрастанию диспропорции в системах городского расселения между столицей и другими регионами страны, между европейской и азиатской частями России. Отмеченное состояние консервируется и сложившейся финансово-бюджетной системой, практически поставившей преобладающую часть городов и других муниципальных образований на уровень нищенского выживания.

Следует отметить резкое отставание в формировании инфраструктуры и недооценкой ее роли в развитии страны. Применительно к федеральному и региональному уровням магистральная транспортная сеть характеризуется низкой плотностью и не обеспечивает связь между районами, что отрицательно влияет на формирование единого экономического и социального пространства России и ограничивает возможности развития городов. До сих пор отсутствует автомобильная магистраль, связывающая восточные районы с центральной частью России. Значительная часть населенных мест, прежде

всего сельских, не имеет транспортно-сообщения круглогодичного пользования. Не менее сложное положение сложилось и с дорожно-уличной сетью в городах, которая характеризуется низкой плотностью, существенно затрудняющей движение транспорта и населения. Длительное недофинансирование и нередко неэффективное использование средств на формирование инфраструктуры стало реальным тормозом совершенствования пространственной организации страны и развития ее городских и сельских поселений. Отметим, что принятые в последнее время программы по развитию транспортной инфраструктуры практически не предусматривают строительство новых автомобильных дорог, консервируя тем самым негативное состояние важнейшей сферы экономики и диспропорциональность регионального развития в стране. (На заседании Правительства РФ 23.11.2012 г. был рассмотрен и в основном одобрен проект государственной программы «Развитие транспортной системы на период с 2013 по 2020 год». Вместе с тем складывается впечатление, что до 2020 года практически не предусматривается строительство новых автомобильных дорог (500 км в год), что по справедливому замечанию министра регионального развития приведет к тому, что «эту задачу решим в течение тысячи лет». Крайне низкие темпы строительства дорог намечаются в сельской местности (до 2020 г. предполагается «подключить» лишь около 5% изолированных сел). Отметим, что в Послании Президента провозглашается иная позиция: «Нам необходим настоящий прорыв в строительстве дорог. В предстоящее десятилетие нужно как минимум удвоить объем дорожного строительства»).

### Современные и перспективные тенденции развития России и их влияние на градостроительные процессы

Если не в столь далеком советском прошлом города и поселки рассматривались как нечто второстепенное, в качестве жилого «приложения» к предпочтениям, то в современных и тем более в перспективных условиях градостроительная сфера выдвигается в качестве одного из важнейших приоритетов развития страны.

Это обосновывается тем, что реализация новой модели экономического и социального развития возможна лишь при создании благоприятных условий для воспроизводства ее главного ресурса – человеческого потенциала, что, в свою очередь, непосредственно связано с кардинальным повышением качества градостроительной среды и реконструкцией системы расселения. Наряду с формированием благоприятной среды для проживающего населения важной функцией градостроительства, реализуемой как в самих поселениях, так и в границах локальных и региональных систем расселения, становится создание привлекательных условий для новых сфер и видов экономической и иной деятельности. Важно выделить и еще одну общегосударственную функцию градостроительства, осуществляемую консолидированно с совершенствованием пространственно-инфраструктурной организации территории страны, – обеспечение ее целостности путем укрепления и совершенствования единого экономического, социального, информационного пространства, ее национальной безопасности.

Роль градостроительства все более будет возрастать в условиях глобализации в связи с потребностью формирования на территории России центров международного сотрудничества в различных сферах деятельности, соединенных полноценными международными коридорами и трассами различных видов транспорта, передачи энергии, информации, возможно, и водных ресурсов. Отмеченное выше изменение геополитической ситуации тем не менее вряд ли будет означать движение к изоляционизму («...импортозамещение, естественно, должно способствовать экономическому развитию страны, росту валового внутреннего продукта, что сейчас очень необходимо, крайне необходимо. Но это не означает движения к изоляционизму, ни в коей мере». Е.М. Примаков. Выступление на заседании Государственного совета 18.09.2014 г.).

Одним из важных факторов, который окажет серьезное влияние на структуру экономики страны, является, как отмечено выше, изменение геополитической ситуации, требующей масштабного импортозамещения. По данным Института современного развития, доля импорта на российский рынок по ряду отраслей промышленности составляет (в %): пищевая – 40; станко-

строение – 50; легкая – 60; фармацевтика – 70; геологоразведка – 80. При этом доля импорта в продовольствии составляет (в %): говядина – 40; свинина – 30; мясо птицы – 10; рыба – 50; молочная продукция – 15; овощи, фрукты – 60 («Российская газета» от 4 и 8 августа 2014).

Среди ведущих направлений, которые могут оказать непосредственное или опосредованное влияние на градостроительные процессы, следует выделить:

– переход от монопрофильного развития экономики (добыча и транспортировка углеводородного сырья) к многоотраслевой структуре, ускоренный необходимостью импортозамещения и обеспечения национальной безопасности страны;

– необходимость удовлетворения потребностей национального рынка при активной компенсации значительной части выпадающих импортных товаров;

– расширение экспортных направлений экономики, прежде всего, за счет роста производства сельскохозяйственной продукции и перерабатывающей её промышленности; рационального использования уникального по масштабам, разнообразию и ценности природного и историко-культурного наследия;

– обеспечение масштабного и целенаправленного развития научных и прикладных исследований, системы подготовки и переподготовки кадров;

– кардинальное изменение финансово-бюджетной политики;

– формирование системы управления градостроительством в стране при особом внимании к местному самоуправлению.

### **Влияние структуры экономики страны на особенности расселения, степени благополучия городских и других поселений**

При разработке стратегии России особое внимание необходимо уделить возрастающей роли градостроительства в развитии страны и осознании степени взаимосвязанности формирования этой сферы с трансформацией отраслевой структуры хозяйства страны.

Односторонняя ориентация экономики страны на разработку углеводородного сырья и его экспорт (в значительной мере в необработанном виде) благодаря высоким ценам на нефть и

газ, обеспечив на многие годы бюджетно-финансовое «псевдоблагополучие» страны, одновременно породило ряд крупномасштабных негативных последствий:

– «нефтяная игла» практически парализовала многоотраслевое развитие хозяйства страны, определив резкое отставание перехода страны на инновационно-прогрессивную модель экономического развития;

– оно позволило обойтись узким сектором развития экономики, в котором занято лишь 15% трудовых ресурсов, в связи с чем востребованной оказалась лишь ограниченная группа городов и поселков, связанных с добычей углеводородного сырья, а преобладающая часть городов и градостроительство в целом (с учетом разрушения ВПК) оказались практически на «обочине» развития; исключение составила Москва и отдельные крупные центры, в которых расположены «штабы» естественных монополий, получавшие львиные доли доходов от развития нефтегазодобычи;

– значительные средства, получаемые в результате продажи углеводородного сырья, не были направлены на возрождение реального сектора экономики страны, а привели к резкому расширению закупок значительных по масштабам и разнообразию импортных товаров, в том числе ширпотреба и продовольствия, приведших к закрытию аналогичных производств в стране, лишивших тем самым сотни городов и поселков градообразующей основы их развития, при этом вновь с особой остротой встала проблема выживания монопрофильных городов;

– резко усилилась деградация агропромышленного сектора, поставив под угрозу продовольственную безопасность страны, жестко ограничив возможности позитивного развития села и сохранения его демографического потенциала.

Указанные процессы, естественно, оказали негативное влияние на формирование среды жизнедеятельности и градостроительства в целом.

Принципиальной основой формирования новой модели экономического развития может быть только многоотраслевое хозяйство, опирающееся на внедрение инновационных подходов с ориентацией на удовлетворение потребностей национального рынка при активном поддержании внешнеэкономических связей, обеспечивающих рациональное участие России в международном разделении труда. Только такая

солидарная направленность позволит создать устойчивую основу возрождения основной массы российских городов. Естественно, речь должна идти не только о возрождении на новой основе реального сектора экономики, но и реализации потенциальных ресурсов развития в виде возрождения ценного историко-культурного наследия, использования в рекреационных и других целях уникальных природных предпосылок во многих регионах страны, прекращения вывоза в необработанном виде разнообразных природных ресурсов России.

### **Развитие национального рынка страны – одного из приоритетных факторов возрождения городских и сельских поселений**

До последнего времени значительный акцент при определении специализации и перспектив развития регионов и городов делается на выпуск продукции, конкурентной на внешнем рынке. В то же время значительно меньше внимание уделяется потребностям внутреннего рынка, который ещё длительное время будет нуждаться в продукции, свойственной реальным запросам населения и экономики многих регионов, развитие которых происходит в рамках, ещё далеких от «высших» экономическим укладов.

Отметим, что существенная переориентация на внутренний рынок, которая, естественно, выходит за рамки узкопрофессиональных проблем градостроительства, будет иметь как минимум два важных последствия. Во-первых, она позволит существенно расширить пространство для отечественных производителей, продукция которых не только не уступает, но и нередко превосходит по своему качеству зарубежные товары, заполнившие внутренний рынок. Более активная и в известной степени «агрессивная» политика в рамках цивилизованных отношений представляется чрезвычайно актуальной в связи с вступлением России в ВТО.

Во-вторых, большая ориентация на внутренний рынок – одно из важных средств стабильного, устойчивого развития экономики страны и снижения зависимости от далеко не всегда предсказуемых негативных проявлений, свойственных мировым кризисам. На фоне широкомасштабного вывоза из страны практически необработанного



природного сырья и приобретения из готовленной из него продукции за рубежом примеры создания отечественных перерабатывающих предприятий носят пока единичный характер. В качестве такого примера следует привести пуск завода «Тобольск-полимер».

Выступая на заседании Государственного совета, посвященного развитию отечественного бизнеса и повышению его конкурентоспособности на мировом рынке, В.В. Путин сказал: «... наша главная цель – использовать одно из важных конкурентных преимуществ России – ёмкий внутренний рынок, заполнить его качественными товарами, которые производят реальные секторы отечественной экономики... По сути, речь идёт о формировании такой экономической политики, такой стратегии, при которой все усилия федеральных и региональных органов власти должны быть ориентированы на развитие реального сектора» (выступление В. Путина на заседании Государственного совета 18.09.2014 г. «Президент России» – официальный сайт).

Одним из ключевых сегментов национального рынка должен стать аграрно-промышленный комплекс. Россия обладает уникальными предпосылками для его развития. (Сельхозугодия России составляют 220 млн. га. Это 13% территории страны или 9% сельхозземель мира. В России производство сельхозпродукции составляет 1,5% мирового уровня. Не используется порядка 40 млн. га. За последние 15 лет площадь земель, которые можно засеять, сократилась на 15 млн. га. По данным Росстата, Росреестра и других открытых источников. «Аргументы и факты» № 14/2014). Однако потенциальные возможности формирования АПК используются не лучшим образом. В последние годы около 40% продовольственных ресурсов поступало по импорту, однако, известно, что граница продовольственной безопасности не должна превышать 20% зарубежных поступлений.

Одним из важнейших факторов, обеспечивающих масштабное и целенаправленное развитие аграрно-промышленного комплекса и сельской местности, может стать активизация малых городов. Из 1100 городов России почти 2/3 – малые города (с населением до 50 тыс. человек). Это направление должно рассматриваться в контексте решения как минимум двух общегосударственных задач – обес-

печения продовольственной безопасности страны и социально-экономического развития сельских территорий (проблемы развития малых городов были рассмотрены автором в статье, опубликованной в журнале «Управление развитием территории» № 3/2013). Рассматривая роль малых городов в развитии сельских районов, необходимо выделить их две главные функции: во-первых, как местных «столиц», обеспечивающих население тяготеющих к ним сел многими видами услуг, такая роль особенно важна в условиях малочисленности преобладающей части сельских населенных пунктов; во-вторых, как центров локальных аграрно-промышленных комплексов, выполняющих разнообразные функции, связанные с производством сельскохозяйственной продукции, её переработкой, реализацией, организацией необходимых форм финансово-экономической, юридической, технической и иных видов содействия субъектам хозяйствования.

Тем самым малый город, оказывая разностороннюю помощь сельской местности, с одной стороны, приобретает прочные и постоянно возобновляемые функции для своего устойчивого развития, с другой – способствует возрождению сельской местности. При условии восстановления товаропроводящей сети существенно снизится тенденция к натурализации хозяйства, и откроется путь для цивилизованного выхода на рынок. Для реального повышения уровня взаимодействия города и села ключевую роль играет развитие транспортной и других видов коммунационной инфраструктуры.

### **Расширение экспортных направлений экономики**

Прежде всего, речь должна идти о масштабном росте производства сельскохозяйственной продукции и перерабатывающей её промышленности. В этом отношении убедительным представляется мнение Андрея Гуськова – руководителя экспертной группы Комитета Госдумы по аграрным вопросам: «... у нас уникальные плодородные земли – на ста миллионах гектар можно заниматься органическим земледелием («Аргументы и факты» № 28/2014). Они 20 лет зарастают кустарником и мелколесьем, но Господь повернул нашу безалаберность в нашу же пользу – сегодня это самые чистые земли мира. На

всей остальной планете таких в сто раз меньше! Другие страны свои поля загрозили ГМО, пестицидами. Поэтому органические продукты – самая дорогая еда в мире, и спрос на них растет ежегодно минимум на 20%. Мы можем кормить 1,5 млрд. человек, и на экспорте продуктов питания зарабатывать \$ 500 млрд. ежегодно – почти столько же, сколько получаем от продажи сырья. Если этот потенциал реализовать, то экономика может вырасти в 2-3 раза уже к 2020 г., и это будет совсем другая страна!».

Одно из важных направлений возрождения производства сельхозпродукции – обеспечение кадрами и создание условий для возрождения сельской местности. В этом отношении не лишне вспомнить дореволюционный опыт, связанный с реформами П.А. Столыпина. (А. Гуськов привел основные направления и результаты реформы: «В царской России при Столыпине этим занималось министерство внутренних дел – оно ведало не узко правоохранительными функциями, а именно внутренним развитием. В его состав входило управление, которое занималось и землеустройством, и экономикой села, и переселением на новые земли. В этом ведомстве любой крестьянин из мало-земельных районов мог получить все необходимое, чтобы посадить свою семью вместе со скотом и скарбом в специально сконструированный для этого «стольпинский» вагон и отправиться на новое место. Там его принимало переселенческое бюро. Другое бюро – аграрное – обучало заниматься хозяйством с учетом местной природы. Землеустроительное бюро выдавало землю, четвертое – строило к его участку дорогу, рыло колодец, давало поручочный билет. И пятое – обеспечивало больницы и школы. За три года в Сибири вырастали огромные поселения с мощнейшей экономикой. К примеру, Барабинская степь на юге Западной Сибири стала производить и продавать в Европу одного только сливочного масла больше, чем стоил экспорт всего российского золота! А сегодня Барабинская степь «лежит на боку», зато финны свое масло поставляют в Россию и Сибирь»).

Расширения экспортных возможностей в значительной мере связано с рациональным использованием уникального по масштабам, разнообразию и ценности историко-культурного наследия как одной из важных



сфер, удовлетворяющих потребности в различных рекреационных услугах как отечественных, так и зарубежных туристов.

Среди многих стран мира Россия выделяется уникальным богатством – каждый третий город, а также ряд поселков городского типа и сел обладают ценным историко-культурным и архитектурно-градостроительным наследием. Впервые список исторических городов был утвержден в 1970 г. Затем он был существенно дополнен и включал 478 городских поселений, в которых проживает около 70 млн. человек.

Туризм оказывает стимулирующее воздействие на такие секторы экономики, как транспорт, связь, торговля, строительство, сельское хозяйство, производство товаров народного потребления, должен составить одно из перспективных направлений структурной перестройки экономики.

Повысить возможность реабилитации, восстановления и поддержания историко-культурного наследия и финансовую дееспособность исторических городов могла бы реализация предложения о введении «исторического сбора». Такой инструмент по аналогии с действующим курортным сбором не только стал бы стабильным источником поступления в доходную часть муниципального бюджета, но и повысил бы заинтересованность местных органов власти в сохранении и реставрации историко-культурного наследия, в комплексном развитии рекреационной сферы, в благоустройстве города и в конечном счете в расширении масштабов привлечения отечественных и зарубежных туристов. Это предложение, одобренное на конференции, организованной РААСН и Союзом архитекторов России в октябре 2008 г., было признано целесообразным, о чем свидетельствует выступление В. Матвиенко: «Вопрос назрел, надо его решать» («Российская газета» 12 августа 2014 г.).

Наряду с повышением участия государства необходимо уделить особое внимание частно-государственному и частно-муниципальному партнерству. Это, прежде всего, касается двух позиций: создания системы стимулов для участия в финансировании проектов по возрождению исторических городов; обеспечения широкого распространения трастовой, доверительной формы управления, способствующей охране и реставрации историко-куль-

турного наследия. Уже есть весьма удачный опыт реализации этого метода в г. Торжке Тверской области.

Крайне важно внести изменение в законодательную базу о местном самоуправлении и в Бюджетный кодекс, в которых в качестве полномочия местных органов власти необходимо указать развитие туризма.

В последние годы наметилась крайне опасная тенденция – совместным приказом Минкультуры и Минрегиона («Об утверждении перечня исторических поселений», июнь 2010 г.) без должного совета с научными учреждениями и общественностью было сокращено число исторических поселений с 478 до 41. В этом перечне нет Москвы, Пскова, Новгорода, Казани и других городов.

Тем самым открывается путь к бесцеремонному вторжению в историческую среду уникальных городов и возможность беспрепятственного уничтожения бесценного национального, а в ряде случаев, и мирового наследия.

### **Обеспечение масштабного и целенаправленного развития научных и прикладных исследований, системы подготовки и переподготовки кадров**

Эти направления призваны не только преодолеть возникающие проблемы в связи с ограничением доступа к современной и новейшей технологии, но и способствовать восстановлению лидирующей роли России как одного из ведущих центров развития мировой науки и технического прогресса не только догоняющего, но и определяющего приоритетные направления мировой цивилизации.

Рассматривая проблемы импортозамещения, Е.М. Примаков особое внимание призвал обратить на роль науки: «И сегодня очень важно, мне кажется, сказать, что сердцевина импортозамещения – это развитие науки и технологий. Это, может быть, не было так остро вчера, сегодня это стоит наиболее остро. Я не согласен с теми, кто считают, что за полтора-два года можно решить проблемы импортозамещения, важнейшие проблемы. Очевидно, потребуется целый ряд лет, и мы не можем быть уверенными, что наши так называемые партнеры на Западе не будут за это время продвигаться. Ясно совершенно, что мы не можем быть догоняющей страной. В этих условиях необходимо опре-

деление критических направлений импортозамещения, самых критических, где мы должны будем прорываться, где мы должны будем применять новые технологии, обгоняющие, может быть, существующие технологии, применяемые в той или иной точке» (Е.М. Примаков. Выступление на заседании Государственного совета 18.09.2014).

В новых условиях, определяемых объективной необходимостью перехода к новой индустриализации с акцентом на технологии, относящиеся к шестому технологическому укладу и не в последнюю очередь «подгоняемые» требованиями импортозамещения, требуется пересмотр сложившихся подходов к пространственной организации экономической деятельности. Необходимы выявление и апробация таких форм и типов расселения (с учетом зарубежного опыта), а также нахождение новых локальных и региональных форм территориальной организации, сочетающих взаимовыязанное развитие научно-прикладной и производственной деятельности с подготовкой и совершенствованием кадрового потенциала, созданием благоприятной среды жизнедеятельности, выходящих за рамки традиционных подходов к развитию городских и иных образований.

### **Совершенствование системы управления (регулирования) градостроительных процессов**

Полноценное формирование взаимосвязанной системы регулирования развития градостроительства возможно лишь в рамках совершенствования общегосударственной системы управления, федеративных отношений, региональной и муниципальной политики. Такой подход должен базироваться на разработке Генеральной схемы пространственной организации экономики страны и ее регионов, Градостроительной доктрины Российской Федерации, Генеральной схемы расселения.

Применительно к управлению социально-экономическим и пространственным развитием регионов, городов и других населенных мест можно говорить о двух принципиально разных подходах, характеризующих управляющее воздействие. Первый подход базируется на жестком иерархическом разграничении ком-



петенции и полномочий между различными по таксономии территориальными уровнями управления. Признавая определенное «удобство» для функционирования системы централизованного управления, необходимо видеть и его существенные недостатки. Они связаны с тем, что подобная, в значительной степени формальная, логика вступает в противоречие с реальными потребностями объективно существующих целостных образований, таких как регионы, города и городские агломерации, развивающиеся по своей логике, в рамках свойственных им воспроизводственных процессов.

Следует подчеркнуть, что применительно к городам при подобном подходе из сферы управления исчезает сам объект – город как единое социально-экономическое и пространственно-инфраструктурное образование. Тем самым, во-первых, происходит подмена управления городом как целостным объектом дробными позициями, рассредоточенными по разным территориальным и ведомственным уровням власти. Во-вторых, исчезает главная цель управления городом – содействие реализации воспроизводственных процессов, ориентированных на воссоздание единого городского «организма» и повышение его устойчивости.

Второй подход может быть реализован лишь при условии значительной децентрализации управления. На современном этапе децентрализация – один из немногих инструментов, способных, как это не парадоксально звучит, обеспечить условия для прогрессивного развития России как государства федеративного типа. Для обеспечения реального единства страны государство должно состоять из взаимосвязанных экономическими, социальными и политическими отношениями самостоятельных регионов, обладающих условиями для собственного устойчивого воспроизводства и участвующих в общегосударственном территориальном разделении и кооперации труда.

Предпринимаемые в последнее время попытки децентрализации управления, к сожалению, носят весьма ограниченный характер, исходя в значительной мере из позиций, продиктованных узковедомственными интересами, а также из стремления максимально сохранить сложившийся состав министерств и ведомств, сконцентрированных в столице.

Важно отметить необходимость существенного смещения акцентов в управлении (регулировании) социально-экономическими процессами, в том числе и в сфере градостроительства, с примата сугубо оперативных решений на сбалансированное сочетание долгосрочных и текущих подходов. Это в значительной мере связано с особенностью городов и регионов как объектов управляемого воздействия, требующих для реализации стратегических решений, базирующихся на долгосрочных прогнозах развития страны, продолжительного периода и мобилизации значительных кадровых, финансовых, материальных и иных ресурсов. Практика свидетельствует, что недоучет долгосрочных последствий принимаемых решений нередко приводит к необратимым результатам негативного характера.

Одним из важных аспектов является отладка взаимоотношений органов государственной власти с органами местного самоуправления в городах и других муниципальных образованиях на основе существенного повышения уровня прямой и обратной связи.

При этом особая роль принадлежит реальному местному самоуправлению. Имея в виду, что это не только форма управления в гражданском обществе, это еще и важнейшая экономическая категория, обеспечивающая масштабное снижение затрат государства на создание и поддержание благоприятной среды для миллионов и городских, и сельских жителей. О большой роли местного самоуправления свидетельствует не только зарубежный опыт, но и дореволюционная отечественная практика. (Приведем несколько примеров. К 1913 г. в 34 губерниях действовало 40 тысяч земских школ, из них 30 тысяч были устроены самими земствами. Земствами было подготовлено 45 тысяч учителей. Велика роль земств в организации здравоохранения. Благодаря им число лечебных заведений возросло в несколько раз).

Важно ввести за правило, что принятие нередко весьма прогрессивных инициатив и решений, предложенных тем или иным ведомством, должно обязательно «просчитываться» по его последствиям, особенно применительно и в осязаемом на самом важном для населения уровне – т.е. в городах и других поселениях. Наглядный пример – повсеместный переход на прогрессивные

стандарты в образовании, здравоохранении и охране общественного порядка. Масштабный переход на новые стандарты привел к массовому закрытию малокомплектных школ, фельдшерско-акушерских пунктов, первичных пунктов охраны порядка. Такое внешне весьма прогрессивное решение можно было реализовать только при обязательном условии создания всей системы, обеспечивающей транспортную, временную и экономически приемлемую для населения доступность различных видов услуг. В реальности в большинстве случаев системный подход не был обеспечен. Не лишне заметить, что в качестве одного из «привлекательных» аргументов выступала возможность повышения заработной платы остающемуся персоналу благодаря сокращению кадров. Однако общий негативный итог столь бессистемного подхода – рост «обезлюдения», сокращение сельских поселений и «вымывание» активной части населения из городских поселений.

Представляется крайне актуальным восстановление на новой основе всей системы управления градостроительным процессом как в целом по стране, так и в регионах, городах и районах. По справедливому мнению Л.В. Вавакина, «систему управления в градостроительстве следует воссоздать на новых принципах с учетом развития демократии в государстве, используя все ценное в историческом опыте, сохраняя оправдавшие себя на практике приемы и методы управления и планирования, выработанные за предшествующий период. Должна быть восстановлена полноценная властная вертикаль, в задачу которой входило бы решение стратегических вопросов развития территорий, городов и поселений страны» [2].

Лимитирующим фактором прогрессивного развития градостроительства является современная ущербная законодательная база. Не повторяя уже многократно воспроизводимую критическую оценку Градостроительного кодекса и связанных с ним других правовых актов, представляется безотлагательным приступить к разработке нормативно-правовой системы градостроительной деятельности с учетом позитивного отечественного и зарубежного опыта.

При всей важности отмеченных выше позиций (естественно, они не носят

исчерпывающего характера) главный вопрос – кадровое обеспечение градостроительства и, что не менее существенно, профессиональный уровень всех участников этой сложнейшей сферы деятельности, включая руководство федеральных, региональных и местных органов власти.

## Влияние финансово-бюджетной политики

Совершенствование управления неразрывно связано с кардинальным изменением финансово-бюджетной политики. Е.М. Примаков пишет: «Оптимизация экономических отношений между федеральным центром, субъектами Федерации и муниципалитетами в нынешних условиях приобретает особую значимость... В общем и целом от регионов зависит успех требуемых перемен в структуре нашей экономики, перевод ее на инновационные рельсы... Нынешнее экономическое состояние большинства субъектов Российской Федерации вызывает тревогу. За последние восемь лет в России вдвое сократилось число регионов-доноров... Экономическое положение преобладающего числа регионов и муниципалитетов ухудшается... Если передаются определенные функции регионам, то необходимо адекватное финансирование, а его пока нет... Необходимо состоятельность регионов и муниципалитетов в финансовом плане. Это требует, прежде всего, закрепления за субъектами Федерации и органами местного самоуправления значительных источников налоговых поступлений. Нужно претворить в жизнь положение, при котором федеральный центр на постоянной основе должен делить с субъектами Федерации доходы в пропорции 50 на 50... Существующее экономическое неравенство субъектов Федерации делает еще более важными проблемы продуманного центра размещения производительных сил на территории нашей страны» [3].

Из отмеченного выше следует, что преобладающая часть городов и других муниципальных образований не имеет ресурсов для своего развития. На протяжении длительного времени их бюджеты носят остро дефицитный характер, подкрепляемый из вышестоящих источников и позволяющий в лучшем случае оплачивать содержание аппарата и некоторые текущие расходы. Про-

возглашаемые многие годы обещания по перераспределению доходных источников пока остаются нереализованными. А если учесть сложившиеся диспропорции в оплате труда работников бюджетной сферы (применительно к одинаковым профессиям) в столицах и в других городах и поселениях, то усиление миграционных процессов, в том числе масштабов маятниковой миграции (ежедневной и еженедельной), становится вынужденной мерой для значительной части населения.

Исходя из учета особенностей России и ожидаемых направлений перспективного социально-экономического развития страны, важно попытаться обосновать изменяющиеся требования к градостроительству и к предпочтительным формам расселения. При этом существенное внимание должно быть уделено критическому осмыслению получивших широкое распространение позиций, сложившихся в официальных и научных кругах, о путях дальнейшего развития расселения, его предпочтительных направлениях и формах.

Нам представляется особенно опасным для долгосрочного развития России, прежде всего, курс на «сжатие пространства» и его различные модификации. Если говорить предельно кратко: сторонники и «проповедники» данного курса предлагают сконцентрировать все развитие страны в ограниченном числе крупных городских агломераций, в которые должна быть переселена трудоспособная часть небольших городов России, тем самым обрекая такие города на медленное вымирание. А с учетом интенсивного снижения числа сельских поселений масштабы «опустынивания» территории страны приобретают характер национального бедствия и угрожают безопасности страны. Конкретные предложения и негативные последствия их реализации нами рассмотрены в ряде публикаций, а также в обращениях, направленных руководству страны.

Такому подходу, с нашей точки зрения (и не только с нашей), должна быть противопоставлена иная стратегическая линия, исходящая, с одной стороны, из ожидаемого социально-экономического развития России в изменяющихся реальных геополитических условиях развития, с другой, позволяющая обеспечить полноценное формирование государства в интересах его жителей при обеспечении тре-

бований его устойчивого развития. Следует также сказать, что тиражирование единственного подхода, не учитывающего существенные региональные особенности различных регионов страны, представляется крайне ущербным и с научной, и с практической точек зрения.

В качестве стратегических направлений при отборе предпочтительных форм расселения будут выступать не только крупные городские агломерации, но и совокупность городских и сельских поселений. Такой подход, препятствующий дальнейшему «опустыниванию» российского пространства, будет больше отвечать требованиям национальной безопасности и предупреждению попыток обоснования экспансий бесхозным отношением к значительной части территории страны.

Эти изменения потребуют:

- в сфере пространственной организации и расселения:

- необходимость выделения регионов, играющих ведущую роль в реализации стратегии социально-экономического развития страны и обеспечении её безопасности и нуждающихся в приоритетном внимании государства: Сибирь и Дальний Восток; Север и Арктическая зона; Северный Кавказ, Крым и приграничные территории. Нуждается в пересмотре стратегия развития Москвы и столичного региона, вызванная необходимостью децентрализации управления и снижения уровня региональных диспропорций, прежде всего, в уровне жизни населения и избыточной миграционной привлекательности;

- в сфере предпочтительных форм расселения, способствующих реализации приоритетных направлений долгосрочной стратегии социально-экономического развития страны:

- возрождения роли научных, научно-технологических и прикладных центров (наукоградов, ЗАТО и других видов), воссоздания на новой основе многоуровневой системы профессиональных учебных заведений, их организационной связи с будущими местами приложения труда;

- расширения экономической базы монопрофильных и других небольших городов с их ориентацией на выпуск относительно несложной продукции в тесной кооперации с крупными научно-производственными центрами, которые должны взять на себя не толь-



ко производственно-технологическое обеспечение, но и подготовку, переподготовку кадров. Вместе с тем в качестве альтернативы решения проблемы монопрофильных городов вновь предлагается организация переселения жителей в другие районы, испытывающие потребность в рабочей силе. Однако речь идет только о переселении активной части жителей, оставляя остальных членов семьи в «опустыненном городе». (Как посчитали в Минтруде, в среднем затраты работодателя на привлечение одного работника из другого региона составляют примерно 300 тысяч рублей, 225 тысяч из них государство готово компенсировать работодателю. По предварительным расчетам, в 2015 году – 15 тысяч человек, в 2016 году – 70 тысяч человек, в 2017 году – 150 тысяч человек. За четыре года смогут сменить место жительства и работы 345 тысяч россиян. Кстати, в настоящее время 2,3 миллиона россиян в год сами переезжают внутри страны. В основном эти потоки устремлены в Москву, Московскую область, Санкт-Петербург. Регионы же остаются без квалифицированных кадров. Особенно остро стоит проблема на Дальнем Востоке. «Российская газета» 16.09.2014);

- развития локальных агропромышленных комплексов с сельско-городскими образованиями с многофункциональными центрами в малых городах;
- расширения и обогащения рекреационной деятельности, включая востребованность населенных мест с ценным историко-культурным и природным наследием.

Представляется крайне важным осознание возрастающей роли градостроительства всеми ветвями и уровнями власти от руководства страны до муниципальных органов. К сожалению, все попытки обратить внимание властей на безотлагательную необходимость решения градостроительных проблем, разработки долгосрочной стратегии развития городских и сельских поселений с учетом требований новой модели экономического развития и во взаимосвязи с перспективами пространственной организации страны не встречают должного понимания и не служат поводом для принятия ответственных государственных решений.

На протяжении своей истории Россия уже не раз стояла перед необходи-

мостью кардинального совершенствования системы городского и сельского расселения. Подобную задачу приходилось решать и Екатерине II. Предложенные ею подходы и рекомендации, а также пути их реализации, с нашей точки зрения, не только не потеряли своей актуальности, но и могут служить примером системного решения сложных общенациональных задач [4].

Представляется крайне важным использовать этот метод применительно к современному и прогнозируемому периодам для решения приоритетных задач в сфере отечественного градостроительства. В определенном приближении могут быть выделены следующие позиции и этапы:

1. Анализ состояния и основных проблем формирования систем расселения как в региональном разрезе, так и в целом по стране. Такому анализу должна предшествовать детальная оценка состояния каждого города и поселка городского типа. Для адекватной характеристики городов необходимо существенно скорректировать регулярно разрабатываемую органами Росстата систему показателей.

2. Обоснование требований к перспективной пространственной организации страны и городскому расселению, определяемых переходом к новой модели социально-экономического развития страны, а также необходимостью совершенствования административно-территориального устройства, обеспечения рационального функционирования всех основных сфер деятельности, с учетом интересов населения и национальной безопасности России.

3. Разработка Градостроительной доктрины, генеральной и региональных схем расселения, увязанных, в свою очередь, с долгосрочными прогнозами социально-экономического развития и пространственной организации страны, с развитием магистральной и региональной инфраструктуры, с совершенствованием административно-территориального устройства, а также с прогнозами модернизации финансово-бюджетных отношений и изменениями законодательной основы градостроительства.

4. Определение этапности разработки и приоритетного перечня проектно-градостроительной документации (схем районных планировок, генеральных планов городов и др.) применительно к конкретным регионам, крупным городским агломерациям,

городам, взаимосвязанным системам городского и сельского расселения.

5. Разработка методов, инструментария, финансово-экономических и правовых основ, способствующих реализации принятых документов и материалов в сфере градостроительства.

6. Разработка предложений по формированию организационных структур управления градостроительной деятельностью и по совершенствованию подготовки кадров. ■

## Список литературы

1. Федеральная служба государственной статистики. Социально-демографический портрет России. По итогам переписи населения 2010 г. М. Статистика России, 2012.
2. Л.В. Вавакин. Профессионализм в деятельности главного архитектора. М. 2009.
3. Е.М. Примаков. Важнейшая проблема экономической политики. «Российская газета» 20 мая 2014 г.
4. В.Я. Любовный. О системном подходе к градостроительству: Екатерина 2 и современность. АCADEMJA Архитектура и строительство, 2013 № 1.
5. В.В. Владимиров. Управление градостроительством и территориальным развитием. Труды РААСН. М., 2000.
6. В.Я. Любовный. Города России: альтернативы развития и управления. М. Экон-информ, 2013.
7. Г.М. Лаппо. Города России. Взгляд географа. М., 2012.
8. В.А. Шквариков. Очерк истории планировки и застройки русских городов. М., 1954.
9. Императрица Екатерина II. «О величии России». М., ЭКСМО, 2003.
10. Е. Письменная, Н. Костенко. «Передел России». Газета «Ведомости». 16.11.2010.
11. Овчинников Всеволод. Сельская индустрия как слагаемое успеха китайских реформ // «Российская газета» 2 февраля 2012 г.
12. А.Г. Вайтенс, Ю.Л. Косенкова. Развитие правовых основ градостроительства в России XVIII – начала XXI веков. Обнинск. 2006.
13. В.А. Лапин, В.Я. Любовный. Реформа местного самоуправления и административно-территориальное устройство России. М., 2005.
14. Градостроительная доктрина Российской Федерации (проект), РААСН, Г.В. Есаулов (рук. группы), И.Г. Лежава, В.Я. Любовный, Г.С. Юсин, Д.Ю. Ломакина. М.: Экон-информ, 2014.

# Проектировать процессы, а не объекты. Или чем создание городских общественных пространств отличается от благоустройства

О.В. ПАЧЕНКОВ (Институт Урбанистики «Среда», Санкт-Петербург)



*Паченков Олег Вячеславович, кандидат социологических наук. Программный директор Института Урбанистики «Среда». Директор Центра прикладных исследований Европейского Университета в Санкт-Петербурге. Сооснователь инициативной платформы «Открытая Лаборатория Город». Член Санкт-Петербургской Ассоциации Социологов (СПАС). Член совета Конвенции независимых исследовательских центров. Член редколлегии журнала «Лабораториум». Эксперт в области социологии и антропологии города, неформальной экономики, социологическо-экономических отношений, социологии сферы культуры и искусства. Участник и координатор более полусотни академических и прикладных исследовательских проектов. Автор более 30 публикаций на русском, английском, немецком языках.*

# В

ведение

Мы живем во времена смены парадигмы градостроительства, менеджмента городов. В период перехода от модернистского города индустриальной эпохи к постиндустриальным «городам для людей». Город для людей должен быть безопасным и живым, интересным, а также привлекательным и устойчиво развивающимся – т.е. комплексно, полноценно, без ущерба для тех или иных важных аспектов своего существования.

Город становится живым и безопасным в тот момент, когда много людей проводят время в общественных местах. Именно поэтому ОБЩЕСТВЕННЫЕ ПРОСТРАНСТВА, ОБЩЕСТВЕННАЯ ЖИЗНЬ играют такую важную роль в развитии современных городов. Именно они формируют жизнь города, являются его «лицом» и «душой». Общественные пространства – это не роскошь для избранных, как думают многие; это условие существования и развития гармоничного города в двадцать первом веке для современных горожан с их запросами и потребностями. Поэтому проект «САГА о городе», который на протяжении года реализовывали петербургские урбанисты из «Открытой лаборатории город. О.Л.Г.», был посвящен разработке технологии проектирования общественных пространств в современных российских городах.

Мы исходили, прежде всего, из существующей потребности. На сегодняшний момент «проектирование» общественных пространств в наших городах практически отсутствует. Эти территории формируются по остаточному принципу – после того, как спроектированы дома разного назначения и дороги. То пустое пространство, которое

остается между ними, мы сегодня принимаем за «общественные пространства». В действительности, это просто пустые, незастроенные площади, не более того. Специального осмысления принципов их работы, задач, которые они будут решать для их пользователей и которые ложатся в основу их проектирования, не происходит. Мы считаем, это издержки подхода к проектированию городской среды, который уходит в прошлое. Нам близок иной подход, пропагандируемый нашими партнерами по проекту «САГА о городе» – датским бюро Gehl Architects под руководством Яна Гейла, автора книги «Города для людей». Его суть: проектирование происходит в три этапа. В первую очередь проектируются социальные процессы, которые мы хотим, чтобы имели место. Во вторую – пространства, которые позволят этим процессам происходить. И только в третью очередь проектируются здания, которые в лучшем случае должны эти пространства и эти процессы «поддержать» либо как минимум просто занять оставшиеся пространства, не нанося ущерба тем процессам, которые были спроектированы для данной территории. Именно такой подход позволяет создавать интересные, безопасные, привлекательные города, формируя в них определенную СРЕДУ, а не только инфраструктуру для удовлетворения базовых физических потребностей человека – есть, спать, перемещаться в пространстве из дома на работу, где он зарабатывает деньги, чтобы потратить их на еду.

Итак – следует проектировать процессы, а не пространства или объекты, которые должны возникать позднее, чтобы эти процессы обслуживать.



Создает места, в которых комфортно находиться

Создает условия для полезного времяпрепровождения (здорового, творческого и т.п.): позволяет формировать и раскрывать потенциал личности

Создает возможность для коммуникации

Создает сообщество горожан («соседства» и др.)

Создает идентичность места и людей

Способствует позитивному экономическому эффекту (развитие малого бизнеса и др.)

## Некоторые секреты «работающего» общественного пространства

### Что значит «проектировать процессы»

С одной стороны, это очень просто. На практике это означает, что, прежде чем начать проектировать территорию, размещать объекты, необходимо задуматься о том, что на этой территории будет происходить; кто будут ее пользователи – каковы они, чем они будут здесь заниматься. Необходимо нарисовать в голове такую умоглядную картинку – увидеть, как выглядит жизнь в проектируемом вами пространстве после того, как все построено, застройщик ушел, люди начали жить – что происходит? В деталях! В разное время суток разных дней недели в разные сезоны? Что делают разные категории жителей – взрослые, дети, подростки, пожилые, мужчины и женщины, владельцы автомобилей и владельцы собак, местные жители и те, кто приезжает на эту территорию работать или проводить время иначе... Как они перемещаются по этой территории – куда идут и зачем, где остаются подольше. Почему они должны оказаться здесь или там? Удобно ли им? Осмысленно ли их пребывание здесь? Как долго останутся и почему? Комфортно ли им? Казалось бы – совершенно простые и естественные вопросы. В действительности, сложность заключается в том, что наиболее распространенный сегодня подход к проектированию проектов в городской среде, строительных проектов в российских городах механистичен и технологичен. Сегодня проектировщик проектов строительства в городах, в том числе масштабных проектов комплексного освоения территории, ориентируется на три основных группы параметров: инженерно-технические, финансовые и нормативные.

Проект должен быть дешев по себестоимости и быстро продаваться, должен быть реализуем технически и соответствовать нормативам, которые позволят получить согласования. Это – все. Ни один из этих параметров не учитывает всей полноты потребностей и запросов будущих жителей. Финансовые параметры рассматривают их исключительно как покупателей и интересуются их платежеспособностью. Чуть дальше идут нормативные требования, регулируя в том числе основную социальную инфраструктуру, обеспечивающую право людей на получение медицинской помощи (поликлиники), образование (школы), заботу о детях (детсады) и по странному стечению обстоятельств считающееся неотъемлемым право на хранение частной собственности в лице автомобиля (парковочные места). Инженерно-технические параметры вообще касаются скорее возможностей застройщика – сроков реализации проекта и его себестоимости. Все. Но исчерпывается ли этим образ жизни будущего обитателя квартала? А если нет, кто, как и в какой момент думает о том, чтобы были обеспечены и другие его права, запросы, интересы? И на практике сделать этот шаг – от привычного вчера к необходимому завтра – непросто. Необходимы не только новая идеология, принципиально иной подход, способность формулировать новые вопросы и искать на них ответы, но и понимание конкретных механизмов воплощения такого подхода. Т.е. необходимо понять запросы людей, их образ жизни, найти способы их удовлетворить, не нарушая нормативы и законы, не повышая принципиально себестоимость проекта и не нарушая технологических процессов.

Поистине, такой подход можно назвать «умным» (smart).

### О чем речь?

О каких процессах мы говорим, и почему они нуждаются в проектировании? Что происходит в городских общественных пространствах? Наблюдение, проведенное в Петербурге в рамках проекта «САГА о городе», показало, что в некоторых общественных пространствах города доминируют такие виды активности, как «курение» и «разговоры по мобильному телефону», и, конечно, «употребление алкоголя» (преимущественно, пива). Иными словами, это то, чем заняты находящиеся в городских общественных пространствах петербуржцы. Безусловно, это своего рода деятельность, но какова ее ценность. Делают ли эти занятия лучше город или его жителей? Исследователь не берет на себя право судить о том, что хорошо, а что плохо; однако рискну предположить, что есть и более полезные виды деятельности, которые могли бы происходить в общественных пространствах города. Консультанту, дающему практические рекомендации «заказчику» или проектировщику, который видит себя в роли не только «технического исполнителя», еще сложнее отказать от ценностных суждений. В качестве социолога-консультанта я исхожу из двух постулатов, которые позволяют мне рекомендовать «заказчику» и «проектировщику» определенные действия, когда дело касается общественных пространств.

Во-первых, я полагаю, что общественные пространства в городах – не самоцель, а средство, инфраструктура, которая делает возможным общественную

жизнь. В английском и немецком языках public (life / sphere / realm) и Öffentlichkeit – это серьезные понятия, за которыми стоят не только теоретические концепции, но и определенная практика городской жизни, насчитывающая столетия. «Публичная» или общественная жизнь – это готовность и умение жить рядом с «другим», не похожим на тебя, умение общаться с разными людьми, готовность признать за другими их «право на город», способность задумываться над вещами, которые являются «общественными» или как минимум «общими», т.е. не чьим-то частным интересом и благом, тратить время и усилия на то, чтобы это благо обеспечить. Именно эти черты характеризуют общественную жизнь в городах. И именно их призвана обслуживать инфраструктура «общественных пространств». Во-вторых, я исхожу, таким образом, из определенного набора ценностей. Они, как и подавляющее большинство других, не являются универсальными, но в наши дни они приняты в качестве ценностей и распространены достаточно широко в большей части культур, стран, городов мира. К ним относятся, например, ценность человеческого общения, толерантность или терпимость к другому, не похожему на тебя человеку; безопасность, удобство, физический и эмоциональный комфорт человека. Принято считать, что быть умным и здоровым лучше, чем неразвитым и больным, что чувствовать себя счастливым, переживать эмоциональный подъем лучше, чем быть несчастным.

Тот, кто разделяет эти ценности, стремится обеспечить возможность их реализации на практике. Иными словами, если мы считаем, что именно этими качествами должны обладать наши города и горожане, то, проектируя общественные пространства, мы должны проектировать такие процессы, которые обеспечивают реализацию именно этих ценностей. Мы должны создавать пространства, которые обеспечивают для людей возможность коммуникации, встречи с «другим» в такой ситуации, которая не спровоцирует конфликт, которые учат общаться, но делать это ненавязчиво, тренируют навык терпимости, провоцируют позитивные эмоции. Вот те процессы, о которых следует задумываться прежде, чем создавать пространства, объекты, дома, призванные в конечном счете эти процессы обеспечивать. В том числе и такими средствами создается пресловутое «качество жизни». Но часто ли проектировщи-

ки жилых и иных кварталов и проектов задумываются о том, как именно их проект сделает обитателей и гостей этой территории умнее, толерантнее, общительнее, счастливее?

## В чем разница?

Позвольте привести два примера из скандинавского опыта, с которым участники проекта «САГА о городе» имели возможность ознакомиться достаточно глубоко. Как это делается «у них».

Датчане известны как люди предельно практичные и «конкретные». Сказал – спланировал – сделал. Поэтому «качество городской» жизни, о котором мы можем рассуждать часами, пытаясь поймать «эфемерную суть этого сложного понятия», они очень четко разложили на составляющие, где «качество городской среды» играет не последнюю роль. И это понятие они, в свою очередь, разложили на составляющие, среди которых важное место отводится общественным пространствам и обеспечению таких качеств этих пространств, которые решают задачи повышения качества среды и жизни. Правительство Копенгагена весьма технологично связало набор ценностей и стратегических целей города со средствами их достижения. Ценности записаны на первой странице городской стратегии по развитию общественных пространств весьма недвусмысленно: «как можно больше людей должны находиться в открытых городских пространствах как можно больше времени». А еще, чтобы иметь здоровых граждан, нужно, чтобы они ходили пешком и дышали кислородом. Что это значит? Что к такому-то году средний копенгагенец должен проводить в открытом городском пространстве на столько-то минут в день больше, чем сейчас. Что к такому-то году он должен проходить пешком в день на столько-то километров больше.

Что нужно, чтобы это обеспечить? Сделать так, чтобы людям захотелось в этих пространствах находиться. Для этого эти пространства нужно сделать удобными, привлекательными и интересными, чтобы был стимул пойти пешком. Исследование показало, что пешеходные улицы привлекают гораздо больше людей, значит увеличение площади и протяженности таких маршрутов – задача городских планировщиков. То же исследование показало, что торговые улицы привлекают больше людей, чем любые другие пешеходные маршруты – они интересны для фланеров, стимулируют прогуливаться

пешком, потому что наполняют это время содержанием, гарантируют сложный многосторонний опыт, т.к. позволяют делать разные вещи – гулять, смотреть, видеть разные товары, разглядывать витрины, остановиться в кафе и т.д. Значит увеличение числа и протяженности пешеходных торговых улиц – одна из задач правительства Копенгагена. На втором месте по популярности среди пешеходов (не по опросу, но по факту объемов людского потока) – набережные, где, помимо воды, есть пришвартованные корабли и множество кафе, деревянные пристани, приближенные к воде и позволяющие комфортно сидеть на ступеньках в солнечный день или болтать ногами над водой, шуриться на солнечных зайчиков или кормить уток, а замерзнув – согреться чашкой кофе в соседнем кафе. Увеличение площадей вдоль воды, обеспечивающих доступ людей к этой воде и параллельно возможность других занятий, стали одной из задач правительства города, как и увеличение числа парков и скверов, потому что выяснилось, что люди предпочитают ходить пешком именно по ним.

Итак если сформулированы ценности, с опорой на них поставлены цели, несложно превратить их в конкретные задачи, и общественные пространства города становятся инструментом решения этих задач и достижения поставленных целей. Важно понимать, к чему вы стремитесь, подумать над тем, что к этому приведет. Процесс процессу – рознь. Они могут иметь разные результаты. Но если вы понимаете, что хотите иметь спортивных или как минимум здоровых горожан, этому поможет размещение спортивных площадок для разного типа жителей, разных возрастов с разными запросами. Турник не заменит теннисного стола, то и другое не заменит футбольного поля. И ничто не заменит небольшого батута, попрыгать на котором в радость всем членам семьи самых разных возрастов, возможно, это лучше, чем родители, пьющие пиво с видом на ребенка на детской площадке. Если вы хотите, чтобы горожане больше общались, умели коммуницировать и договариваться – чем не общественное благо, лежащее в основе демократических институтов, то этому больше помогут скамейки, расставленные друг напротив друга или одна длинная скамейка интересной, причудливой формы, создающая различные зоны, где могут соседствовать разные компании. Может быть, для решения этой задачи подойдут дво-



## ПРИВЫЧНОЕ НАМ «СОВЕТСКОЕ» И ПОСТСОВЕТСКОЕ ОБОРУДОВАНИЕ



Яркие, часто неестественные цвета, раздражающие глаз, аляповатость, «цветовой шум»

Невозможность творчески взаимодействовать с оборудованием

Стимулирует воспроизводство известных шаблонов – знакомых и заученных сказок с одним и тем же сюжетом – вместо создания новых сюжетов самим

**ИТОГ:** не развивает, а в лучшем случае удовлетворяет самые базовые потребности («лучше чем ничего»); создает не креативных, творческих детей, взаимодействующих с окружающим пространством, а шаблонных, «удобных» взрослым, дисциплинированных и предсказуемых

## СОВРЕМЕННОЕ ОБОРУДОВАНИЕ



Основаны на глубоком изучении детской психики и восприятия:

- цвета акцентируют только самые важные для использования детали
- самыми яркими объектами на площадке являются другие дети – коммуникация

Ориентированы на развитие детей, на усилия со стороны детей:

- не задают шаблонов использования, стимулируют фантазию детей

Ценность естественных материалов (дерево, а не бетон, экологичные)

**ИТОГ:** развивает детскую психику; создает любопытных детей, способных придумывать новые ходы, способы взаимодействия с окружающей средой, фантазировать

## 2

### Сравнение детских площадок в России и Скандинавии

ровые беседки и грили, по поводу использования которых жителям дома волей-неволей придется договариваться. Если вы хотите растить не только спортивных, но и умных жителей, возможно, объектами благоустройства должны быть шахматы и шахматные столы, детские головоломки и всевозможные интерактивные пазлы, являющиеся объектами если не пали карты, то уличной мебели. Во всяком случае такой подход помогает понять, почему в качестве благоустройства предлагается тот или иной объект или дизайн, к каким целям мы стремимся, на какие ценности ориентируемся, какими средствами это делаем.

Второй пример касается как раз детей как одной из наиболее частых «целевых аудиторий» городского благоустройства. Но и для детей среду можно создавать по-разному. Как человек, выросший в Советском Союзе на его закате, я понимаю восторг родителей сегодняшних детей перед яркими, жизнерадостными

пластиковыми детскими площадками, о которых они сами могли только мечтать, лазая по ржавым позднесоветским «ракетам» и горкам. Однако не все, что нравится родителям, действительно хорошо для детей. Детские психологи, с которыми сотрудничают разработчики детского оборудования в Скандинавии, доказывают, что в детских площадках важно совсем не то, что кажется важным стороннему наблюдателю.

Однообразие – не единственный недостаток типовых детских площадок, распространившихся по российским городам в последние несколько лет. Психологи критикуют их за:

- яркие, часто неестественные цвета, раздражающие глаз, аляповатость, «цветовой шум»;

- невозможность для детей творчески взаимодействовать с таким оборудованием: оно задает очень ограниченный набор возможных действий для ребенка, которому через короткое время становится скучно повторять одни и те же действия; однообразие поведения поддер-

живают родители, запрещающие взбираться по горке, по которой «положено скатываться вниз», висеть на перилах, «которые сделаны для другого» и т.п.;

- воспроизводство известных шаблонов – заученных паттернов, знакомых сказок с одним и тем же сюжетом, вместо создания новых сюжетов самим.

Такое оборудование детских площадок не развивает, а в лучшем случае удовлетворяет самые базовые потребности («лучше чем ничего»); создает не креативных, творческих детей, взаимодействующих с окружающим пространством, а шаблонных, «удобных» взрослым, дисциплинированных и предсказуемых.

Чем отличается скандинавское детское оборудование, часто неприятно поражающее родителей мнимой «мрачностью» и простотой конструкций? Тем, что оно основано на глубоком изучении детской психики и восприятия, поэтому: – его «неброские» цвета сознательно акцентируют только самые важные для использования детьми детали, с которыми



ребенка призывают начать взаимодействовать;

– эта «блеклость» большей части оборудования решает одну неожиданную задачу: самыми яркими «объектами» на площадке, которые замечает ребенок, являются другие дети, что провоцирует коммуникацию детей друг с другом, а не только с оборудованием; так закладывается навык общения с «другими»;

– оборудование ориентировано на развитие детей, на интеллектуальное, эмоциональное, физическое усилие со стороны детей: оно не задает шаблонов использования, но стимулирует фантазию детей, бросает им вызов;

– оно изготовлено из естественных или максимально экологических материалов – это дерево, а не бетон, это специальные полимеры и т.п.

Т.е. ценностью здесь является экологичность, а не яркость цветов. Целью является не развлечь ребенка на 15 минут, а развить детскую психику; воспитать любопытных детей, способных придумывать новые ходы, способы взаимодействия с окружающей средой и друг с другом, фантазировать. Отдавая себе отчет в ценностях и целях, к которым стремимся, мы можем использовать дизайн детской площадки как инструмент для их достижения. Социальное развитие, социальная компетентность личности – лишь один из ее аспектов, и ситуация здесь похожая. Я упомянул выше, что общественные пространства, по моему мнению, являются инфраструктурой, обслуживающей общественную жизнь. К сожалению, ситуация отсутствия навыка общественной жизни – «социальности» (sociability) и «городской цивилизации» (civility) ведет к отсутствию спроса на общественные пространства. Но если мы полагаем, что обладание такими навыками полезно для личности, что способность людей к коммуникации, толерантность, умение взаимодействовать, договариваться, действовать совместно, вести здоровый образ жизни, создавать, а не потреблять важны для города и общества, для развития личности, возможно, мы можем попытаться создать спрос на эти качества и соответствующие им образы действий. Одним из инструментов могут стать общественные пространства, «подталкивающие» к определенному поведению своим дизайном, наполнением, намекающие на возможность вести себя определенным образом.

**Заключение:**  
**отвечать на существующий запрос недостаточно, спрос на общественные пространства нужно создавать**

Одной из самых важных находок для участников проекта «САГА о городе» стало осознание необходимости не только отвечать на существующий запрос на общественные процессы, но и создавать спрос на ряд процессов там, где он пока отсутствует. Такое видение опирается на приведенный выше тезис о том, что общественные пространства есть инфраструктура для общественных процессов, позволяющая им осуществляться. Но не все из нас и не всегда готовы приложить усилия к собственному развитию. Что касается образа жизни в целом, многие мечтают быть рантье, которым ежемесячно на счет «капают» деньги, и значит не нужно работать, вообще что-то делать; эти многие, вероятно, предпочли бы сидеть на диване и щелкать пультом от телевизора, вместо того чтобы читать, посещать музеи, театры, творить самому. Тем не менее принято считать, что чтение, высокая культура и современное искусство, активный и интерактивный способ проведения времени полезны, поскольку развивают личность, даже если сама личность не всегда отдает себе в этом отчет. Поэтому строятся библиотеки, концертные залы, музеи и театры, хотя их аудитория сильно уступает аудитории мультиплексов, безвкусовых коммерческих фестивалей и телевидения.

Похожая логика распространяется и на общественную жизнь, на навыки публичной деятельности, социальности, умения жить и общаться с «другими», договариваться. В этом смысле эмоциональная и социальная лень не так сильно отличается от лени физической, а отсутствие навыка и вкуса к публичной жизни – от отсутствия вкуса в области музыки или искусства. Поэтому создание инфраструктуры для общественной жизни и развития соответствующих навыков у горожан может и должно происходить даже там, где она опережает спрос, чтобы этот спрос, навыки и вкус развивать. Потому что толерантные, коммуницирующие, сотрудничающие и счастливые люди – это лучше, чем угрюмые агрессивные и пассивные одиночки. Лучше для города, для общества, для них самих. Это не для всех очевидно, но, поверьте, когда утро начинается с того, что в лифте сосед говорит вам: «Доброе утро» или отвечает с улыбкой на ваше приветствие, ваше самочувствие будет

значительно лучше, чем в ситуации, когда в ответ на ваше приветствие все остальные пассажиры лифта мрачно промолчат. Как пел Евгений Гришковец: «И настроение мое улучшилось». Это значительно лучше, чем когда оно ухудшилось. И такая коммуникация с соседями в лифте – просто частный случай применения навыка общения с другими и «социальной цивилизованности», а создается и развивается этот навык в самых разных ситуациях, и общественные пространства помогают его развить.

Однако мы также знаем, что общественные пространства, навязанные «сверху» да еще в ситуации, когда люди ими «пользоваться не умеют», часто подвергаются вандализму. Поэтому единственный способ этого избежать и в то же время создавать инфраструктуру, развивающую личность в социальном плане, – постепенно, шаг за шагом создавать общественные пространства вместе с горожанами, в том числе их силами и руками. И здесь процесс может быть намного важнее результата, точнее того, что многие принимают за результат. Скамейка, построенная совместными усилиями соседей во дворе, может быть неказистой в сравнении со скамейками дизайнеров, безупречно отвечающих «петербургскому стилю» и профессиональному вкусу конкретных чиновников, согласовывающих уличную мебель. Но повторю основной тезис этой статьи – давайте определимся, в чем наша цель, к чему мы стремимся, на какие ценности ориентируемся? Только ли эстетический вкус важно развивать в петербуржцах или навыки коммуникации, общения, сотрудничества, чувство обладания «правом на город» и умения его реализовать, признавая такие же права за другими? Если ответ «да», то нам придется признать, что просто красивой и стильной уличной мебели недостаточно, что создание «странноватой» скамейки совместными усилиями жителей двора, которым пришлось для этого договариваться, скинуться деньгами, убедить соседей и в конечном счете создать локальное сообщество (которое дальше начнет делать и другие вещи в своем дворе, возможно, со временем создаст ТОС, начнет принимать участие в жизни муниципального образования), позволит решать эти социальные задачи гораздо эффективнее, чем установленная в их дворе правительством города или муниципалами «истинно петербургская» скамейка. Этим проектирование общественных пространств и отличается от благоустройства. ■



# «Управление развитием территории»

Сайт — [www.gisa.ru](http://www.gisa.ru)

**Уважаемые читатели журнала «Управление развитием территории»!**  
**Сообщаем, что стоимость годовой подписки на 2015 год составляет 3000 рублей, стоимость одного номера – 750 рублей. Указанная цена действует на территории РФ.**

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

Для этого:

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

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

**Отправляют ее по факсу (499) 135-25-55 или e-mail: [urt@gisa.ru](mailto:urt@gisa.ru)**

ИЗВЕЩЕНИЕ

Форма № ПД-4

**Получатель** ООО «ГИС-Инфо»,  
 Московский банк Сбербанка России ОАО г. Москва  
 ИНН/КПП 7729403201 / 772901001  
**Банк получателя** ОАО «Сбербанк России», г. Москва  
 р/с 40702810938110102598  
 к/с 30101810400000000225  
 БИК 044525225

Наименование организации (Ф.И.О.) \_\_\_\_\_

Адрес доставки: \_\_\_\_\_

Вид платежа: Журнал «Управление развитием территории»

Сумма платежа \_\_\_\_\_ руб. \_\_\_\_\_ коп.

Сумма платы за услуги \_\_\_\_\_ руб. \_\_\_\_\_ коп.

Итого \_\_\_\_\_ руб. \_\_\_\_\_ коп.

Кассир

Подпись плательщика \_\_\_\_\_

**Получатель** ООО «ГИС-Инфо»,  
 Московский банк Сбербанка России ОАО г. Москва  
 ИНН/КПП 7729403201 / 772901001  
**Банк получателя** ОАО «Сбербанк России», г. Москва  
 р/с 40702810938110102598  
 к/с 30101810400000000225  
 БИК 044525225

Наименование организации (Ф.И.О.) \_\_\_\_\_

Адрес доставки: \_\_\_\_\_

Вид платежа: Журнал «Управление развитием территории»

Сумма платежа \_\_\_\_\_ руб. \_\_\_\_\_ коп.

Сумма платы за услуги \_\_\_\_\_ руб. \_\_\_\_\_ коп.

Итого \_\_\_\_\_ руб. \_\_\_\_\_ коп.

КВИТАНЦИЯ

Кассир

Подпись плательщика \_\_\_\_\_

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

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

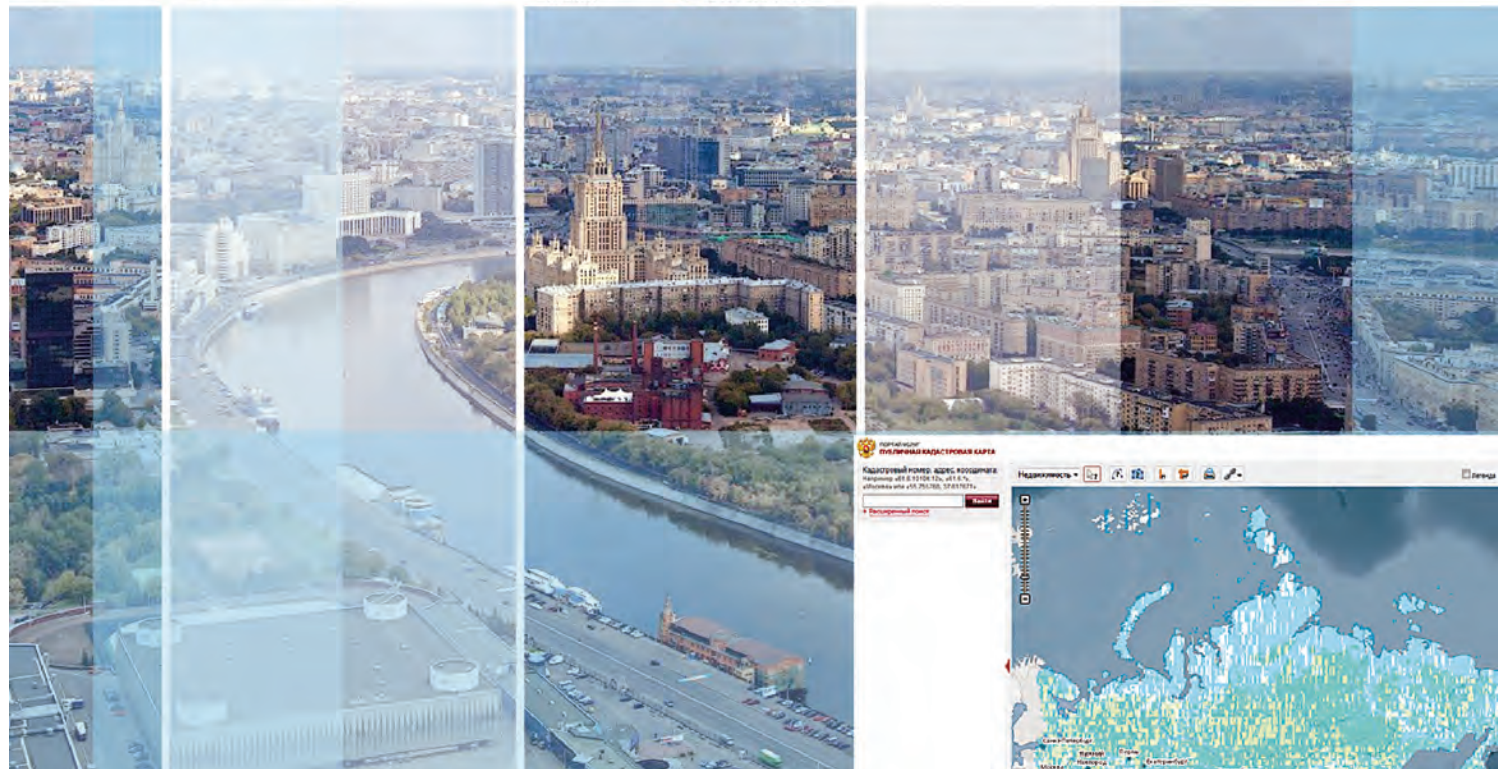
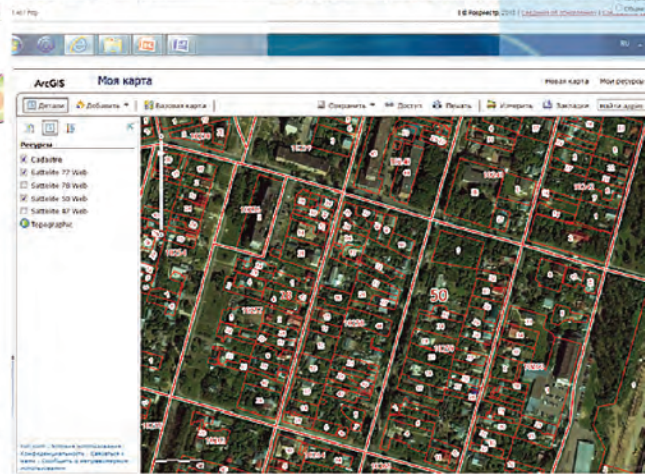
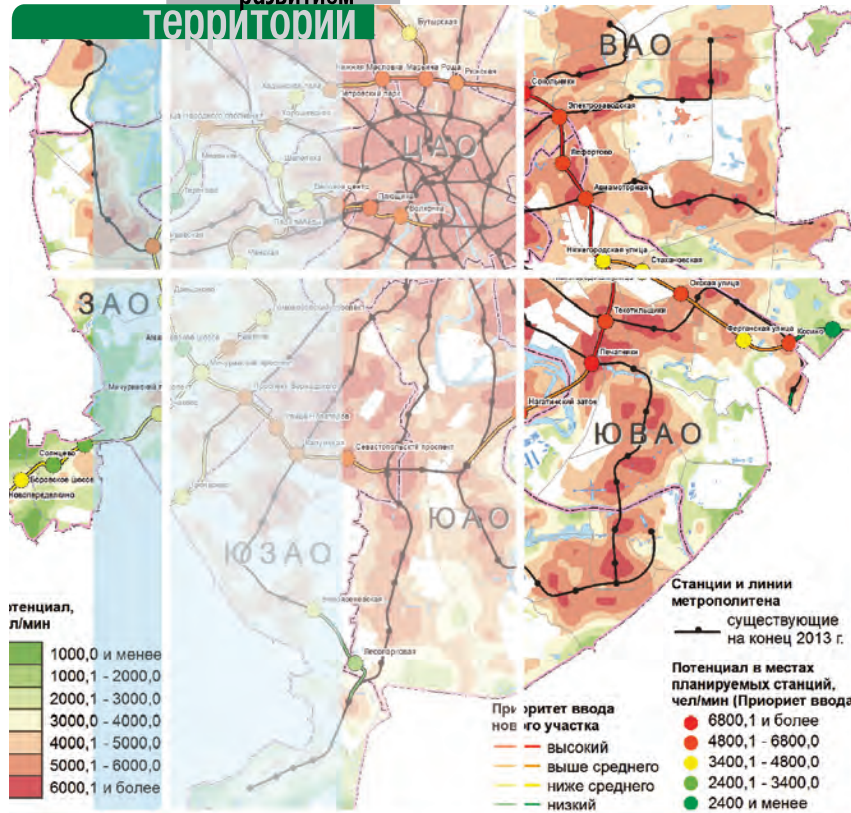
\*\*\* Об уплате настоящей подписки просим уведомлять по телефону (3812) 40-87-23

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



# УПРАВЛЕНИЕ

## РАЗВИТИЕМ ТЕРРИТОРИИ



# Информационные системы

Задачи создания Единой мультимасштабной цифровой картографической основы ГН

Оценка приоритетности строительства транспортных объектов на примере метрополитена г. Москвы



# Задачи создания Единой мультимасштабной цифровой картографической основы ГКН и расширения использования картометрического способа описания пространственных объектов ГКН

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



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

**В** настоящее время в дорожной карте «Повышение качества государственных услуг в сфере государственного кадастрового учета недвижимого имущества и государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» (далее – ДК) в разделе, посвященном повышению качества сведений о недвижимом имуществе, зафиксирован только один пункт, касающийся картометрических методов описания объектов недвижимости и объектов, сведения о которых подлежат внесению в Государственный кадастр недвижимости (далее – ГКН): «18. Установление в федеральном законе периодичности обновления картографической основы государственного кадастра недвижимости за счет средств федерального бюджета».

Т.е. ДК фиксирует только один параметр качества картографической основы – ее актуальность и один источник ее финансирования, не затрагивая вопросы ее назначения, доступности, состава и возможности обновления за счет других источников финансирования.

Вместе с тем картометрические способы описания объектов ГКН сегодня практически не применяются из-за следующих причин:

1. Размытость понятия «Картографическая основа ГКН» и отсутствие регламентов обязательности использования картометрического способа определения координат объектов ГКН.
2. Отсутствие четких требований к точности описания объектов, сведения о которых подлежат внесению в ГКН (административные границы, ООПТ, зоны охраны объектов культурного наследия территориальных зон, ЗОУИТ, красные линии, проектные границы земельных участков и пр.).
3. Избыточность объектового состава традиционных картографических материалов для задач картометрического описания объектов ГКН и описания объектов, сведения о которых подлежат внесению в ГКН (дороговизна и длительность обновления государственных топографических материалов).
4. Отсутствие прямой координатной сопоставимости описания пространственных объектов при ведении ГКН, разработке всех видов градостроительной документации, ведении других государственных и муниципальных информационных систем (использование различных картографических основ, проекций, систем координат).
5. Недостаточный уровень финансирования актуализации картографической основы ГКН за счет единственного источника – федерального бюджета.

**Сопоставление погрешностей кадастровых измерений, выполненных геодезическим и картометрическим способами в соответствии с Приказом Минэкономразвития России от 17 августа 2012 г. № 518 «О требованиях к точности и методам определения координат характерных точек границ земельного участка, а также контура здания, сооружения или объекта незавершенного строительства на земельном участке»**

№ п/п	Категория земель и разрешенное использование земельных участков	Средняя квадратическая погрешность местоположения характерных точек, не более, м	СКП местоположения характерных точек в зависимости от масштаба картографического материала							
			1:500	1:1000	1:2000	1:5000	1:10000	1:25000	1:50000	
1	Земельные участки, отнесенные к землям населенных пунктов	0,10	0,25	0,5	1	2,5	5	12,5	25	
2	Земельные участки, отнесенные к землям сельскохозяйственного назначения и предоставленные для ведения личного подсобного, дачного хозяйства, огородничества, садоводства, индивидуального гаражного или индивидуального жилищного строительства	0,20	0,25	0,5	1	2,5	5	12,5	25	
3	Земельные участки, отнесенные к землям сельскохозяйственного назначения, за исключением земельных участков, указанных в пункте 2	2,50	0,25	0,5	1	2,5	5	12,5	25	
4	Земельные участки, отнесенные к землям промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, землям обеспечения космической деятельности, землям обороны, безопасности и землям иного специального назначения	0,50	0,25	0,5	1	2,5	5	12,5	25	
5	Земельные участки, отнесенные к землям особо охраняемых территорий и объектов	2,50	0,25	0,5	1	2,5	5	12,5	25	
6	Земельные участки, отнесенные к землям лесного фонда, землям водного фонда и землям запаса	5,00	0,25	0,5	1	2,5	5	12,5	25	
7	Земельные участки, не указанные в пунктах 1-6	2,50	0,25	0,5	1	2,5	5	12,5	25	



— СКП превышает допустимые значения (проведение кадастровых работ невозможно)

— СКП не превышает допустимых значений (проведение кадастровых работ возможно)

**Размытость понятия «Картографическая основа ГКН»**

В настоящее время понятие «Картографическая основа ГКН» раскрывается в Приказе Министерства экономического развития Российской Федерации от 28 июля 2011 г. № 375 г. Москва «Об определении требований к картам и планам, являющимся картографической основой государственного кадастра недвижимости». В нем нет четкого определения, лишь указывается, что картографическая основа ГКН создается в целях составления и ведения кадастровых карт, а также предоставления сведений, внесенных в государственный кадастр недвижимости. При этом картографической основой ГКН согласно приказу являются:

- 1) карты (планы), представляющие собой фотопланы местности масштаба 1:5000.
- 2) карты (планы), представляющие собой цифровые топографические карты и планы, к которым предъявлены всего два конкретных требования, они:
  - не содержат сведений, отнесенных к государственной тайне;
  - созданы в картографической проекции, а также в системе координат, установленной для ведения ГКН.

В конце приказа есть маленькое уточнение, что масштаб цифровых топографических карт и планов, являющихся картографической основой кадастра, периодичность их обновления определяются в зависимости от характеристик территории.

Т.е. сейчас в целях создания картографической основы ГКН:

- нет задач её использования для картометрического определения координат объектов;
- не обеспечивается принцип «единства картографической основы» (объектовая связь различных масштабов);
- тип (карты, планы, фотопланы), масштаб (точность и объектовый состав) четко не определены.

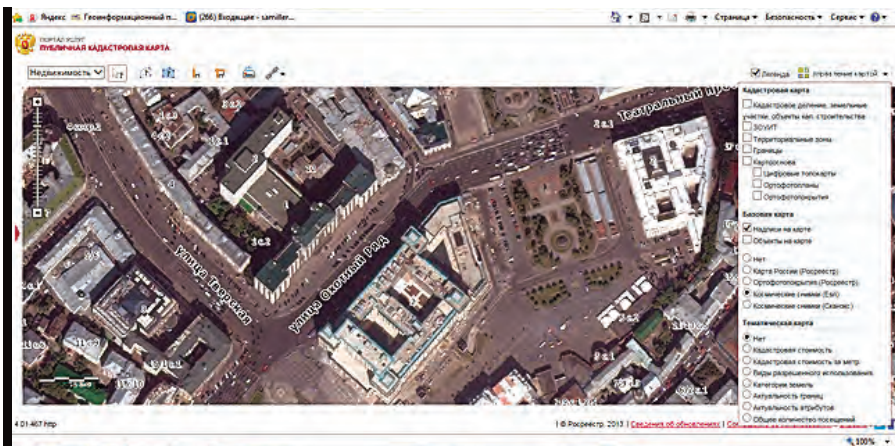
**Отсутствие четких требований к точности описания объектов, сведения о которых подлежат внесению в ГКН**

В настоящее время требования к точности описания объектов кадастрового учета сформулированы в Приказе Минэкономразвития России от 17 августа 2012 г. № 518 «О требованиях к точности и методам определения

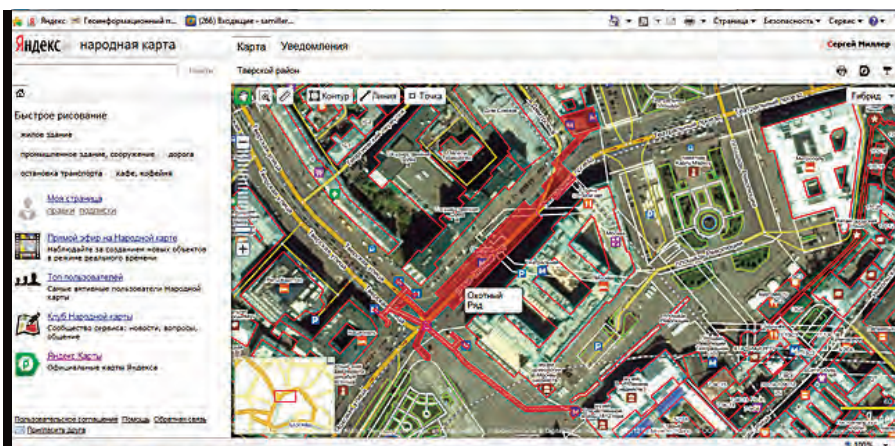
координат характерных точек границ земельного участка, а также контура здания, сооружения или объекта незавершенного строительства на земельном участке».

С одной стороны, приказ обходит молчанием, распространяются ли эти требования и на описания объектов, сведения о которых подлежат внесению в ГКН (административные границы, ООПТ, зоны охраны объектов культурного наследия территориальных зон, ЗОУИТ, красные линии, проектные границы земельных участков и пр.). Положение этих объектов традиционно описывается картометрическим методом и имеет множественность юридически значимых источников описания (различных организаций, использующих различные картографические материалы: масштабы, проекции), что делает эти материалы несопоставимыми между собой и ГКН.

Вместе с тем простое сопоставление погрешностей геодезического и картометрического способов определения координат показывает, что объекты учета ГКН на наиболее экономически значимых территориях могут быть описаны только геодезическими методами (рис. 1).



**2** Пример отображения центра Москвы на картографической основе (космоснимки ESRI и адресные объекты и элементы)



**3** Пример отображения на экране «Народной карты» Яндекса. Тот же фрагмент центра г. Москвы с осевыми линиями улично-дорожной сети, контурами территорий благоустройств и даже подземной части Московского метрополитена

В этой связи давно назрела острая необходимость:

- 1) определить требования к точности описания объектов, сведения о которых подлежат внесению в ГКН;
- 2) закрепить для их описания картометрический способ и определить базовые масштабы единой картографической основы ГКН.

Сложившаяся практика управления развитием территории в РФ свидетельствует о том, что масштабы картографических материалов, используемые при описании различных объектов, следующие:

- 1) границы субъектов Российской Федерации, муниципальных образований и населенных пунктов уточняются в Схемах территориального планирования, генеральных планах в масштабах: 1:100000, 1:50000, 1:25000, 1:10000;
- 2) границы территориальных охраняемых и защитных зон, водных объектов и водоохранных зон определяются и уточняются в Правилах землепользова-

ния и застройки в масштабах: 1:25000, 1:10000, 1:5000;

- 3) местоположение красных линий, зон действия сервитута, проектные границы новых земельных участков отображаются в проектах планировки в масштабах: 1:2000, 1:500.

Отсюда необходимый минимизированный масштабный ряд картографической основы ГКН:

- в целом по стране: 1:100000, 1:25000, 1:10000;
- урбанизированные территории: 1:5000, 1:2000, 1:500.

### Дороговизна и длительность обновления государственных топографических карт и планов

Понятие картографической основы закреплено еще в одном Приказе Минэкономразвития России от 24 декабря 2008 г. № 467 «Об утверждении требований к составу, структуре, порядку ведения и использования единой электрон-

ной картографической основы (ЕЭКО) федерального, регионального и муниципального назначения».

Он определяет ЕЭКО как набор цифровых государственных топографических карт или планов в векторном формате или растровых геокодированных материалов ДДЗ, также содержащих только разрешенную к открытому опубликованию информацию.

ЕЭКО ведется только Росреестром в масштабах: 1:2000, 1:5000, 1:10000, 1:25000, 1:50000, 1:100000, 1:200000, 1:500000, 1:1000000 с обеспечением совместности пространственных данных различных масштабов.

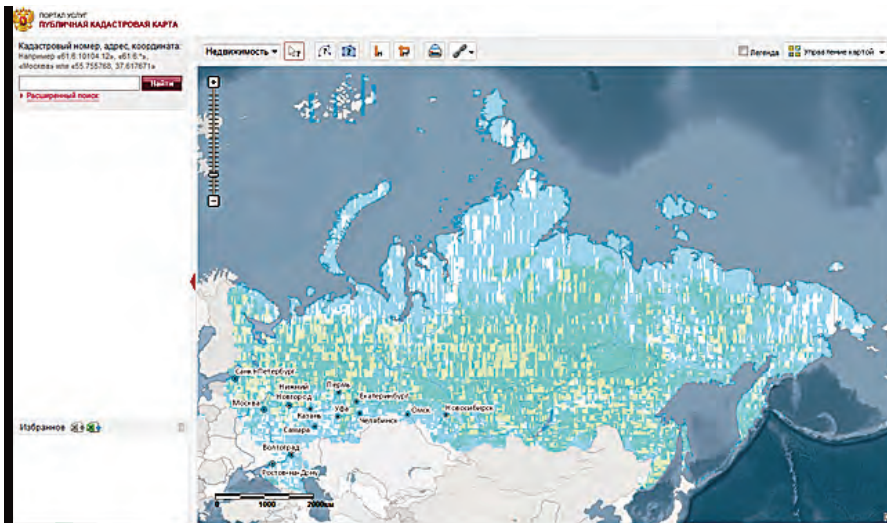
ЕЭКО подлежит размещению на специальном официальном сайте – портале пространственных данных, должен быть обеспечен:

- просмотр любыми лицами на безвозмездной основе;
- предоставление сведений ЕЭКО за плату (услуги по подбору материалов, изготовлению их копий и доставке).

В настоящее время приказ не выполняется Росреестром: часть работ не финансируется (1:2000 и 1:5000), к другой части работ не обеспечивается доступ (материалы секретны), практически все открытые картографические и плановые материалы не актуальны.

ЕЭКО, будучи разнесена по значению (федерального, регионального и муниципального), не распределена по финансированию и никак не связана с картографической основой ГКН. Векторная форма ЕЭКО наследует избыточный объектовый состав ГТК. В растровой форме ЕЭКО не определен объем и содержание понятия «геокодирование».

Избыточность объектового состава государственных топографических карт и планов для задач картометрического описания объектов ГКН и описания объектов, сведения о которых подлежат внесению в ГКН, приводит к сильному удорожанию процессов создания и обновления государственных карт и планов. По существующим нормам сначала создаются карты и планы полного объективно-атрибутивного наполнения, которые до масштаба 1:50000 запрещены для открытого использования, и только потом из них формируются открытые материалы. Так, на долю дешифрирования и векторизации, определения характеристик картографических объектов (атрибутирование) и обеспечения открытой публикации цифровых карт приходится до 85% материальных и 75% временных затрат.



**4** Имеющиеся в Росреестре цифровые ортофотопокрытия (космоДДЗ высокого разрешения, масштаб 1:10000 без точек привязки)

Вместе с тем на то, что составляет геометрическую основу карт – т.е. на данные дистанционного зондирования Земли, прошедшие геометрическую и радиометрическую коррекцию и географическую привязку, приходится 15-25% от общей суммы затрат изготовления цифровых карт.

Отсюда минимально необходимый и обеспечивающий применение картометрического способа определения координат характерных точек объектов цифровыми методами состав картографической основы ГКН: цифровые ортофотопокрытия + адресные элементы. Следует отметить, что это уже стало мировым стандартом «де-факто». Именно в таком виде представлены картографические сервисы GoogleMap и Яндекс-Карты. И даже Публичная кадастровая карта используется большинством потребителей с подложкой из снимков ДЗЗ свободной для просмотра коллекции ESRI (рис. 2).

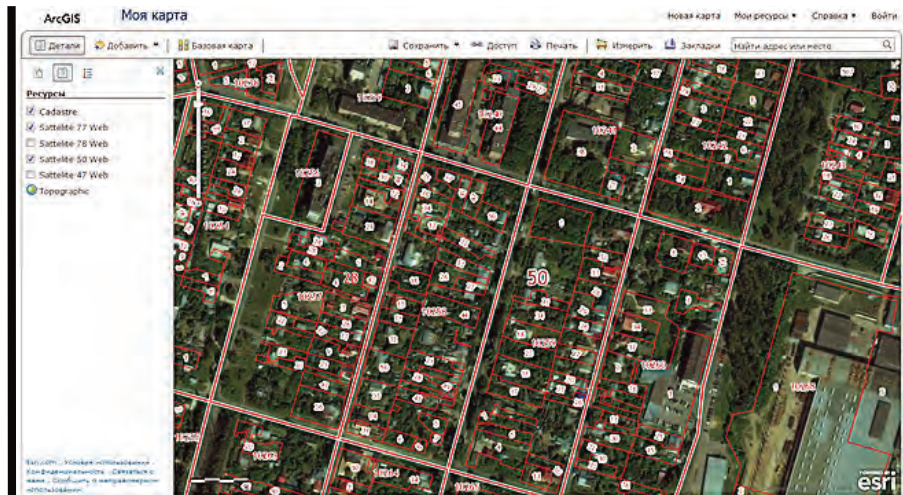
Наглядным примером эффективного использования картометрического метода описания пространственных объектов по данным дистанционного зондирования Земли являются веб-сервисы типа «Народной карты» Яндекса (рис. 3). Подобные сервисы позволяют без труда дешифрировать контуры основных объектов на изображении и получать их координатные описания в пределах погрешностей географической привязки и пространственного разрешения исходных снимков, со всеми атрибутами доступа и персонализированной ответственности.

Использовать геометрически корректные и географически привязанные

снимки для формирования единой картографической основы ГКН стало совсем реалистичным после получения Росреестром в 2012-13 гг. массива цифровых ортофотопокрытий высокого разрешения от компании DigitalGlobe, соответствующих масштабу 1:10000 без точек наземной привязки (рис. 4).

Однако их использование в настоящий момент сопряжено с рядом проблем:

- 1) Не нормализованная по всей территории Российской Федерации геометрическая точность снимков:
  - использование данных различного разрешения (0,5-1 м/пиксель) и точности географической привязки, не позволяющих получить точность выше 6-7 м без точек наземной привязки (рис. 5);
  - использование в ГКН местных систем координат субъектов РФ, зонами не сопоставимых с общемировыми системами (WGS).



**5** Пример цифровых ортофотопокрытий (космоДДЗ высокого разрешения, масштаб 1:10000 без точек привязки). Московская область, точность привязки материалов – 6-7 метров

2) Претензии Минобороны России по открытости этих данных. Требование заглубления изображения по незащищенному в НПА перечню территорий, выполняемого в ненормированные сроки силами организаций Минобороны.

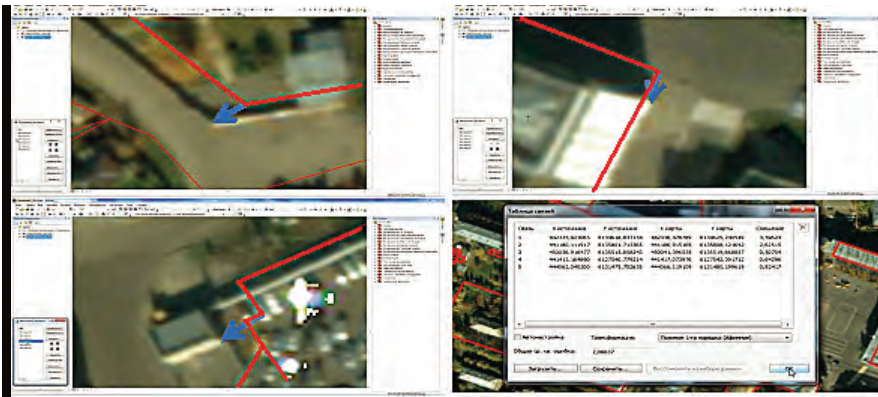
Поэтому пока данные, соответствующие общедоступным в сети Интернет проектам GoogleMap и Яндекс-Карты, не используются в качестве картографической основы ГКН даже для целей визуализации на Публичной кадастровой карте.

**Пути преодоления проблем использования имеющихся в Росреестре цифровых ортофотопокрытий**

Ситуацию с секретностью должен разрешить уже опубликованный проект Постановления Правительства РФ «Об открытом опубликовании данных дистанционного зондирования Земли из космоса, полученных с зарубежных космических аппаратов или российских космических аппаратов гражданского назначения».

Геометрическую точность и точность географической привязки можно существенно повысить за счет использования наземных опорных точек, в качестве которых использовать результаты кадастровых геодезических определений (рис. 6, 7).

Подобные работы позволяют повысить точность горизонтальной привязки точек картометрического определения координат до точности, соответствующей масштабу 1:5000, что достаточно для картометрического описания административных границ, ООПТ, зоны охраны



**6** Современные технологические возможности повышения точности цифровой картографической основы. Используются объекты, которые хорошо читаются на космическом снимке и на которые есть сведения в ГКН



**7** Оценка возможностей повышения качества за счет камеральной обработки и использования для создания цифровой мультимасштабной картографической основы ГКН. г. Кемерово: уточнение привязки с 10 м до 1 м (т.е. масштаба 1:5000)

объектов культурного наследия, территориальных зон, ЗОУИТ, красных линий и пр.

### Предлагаемые решения

Все вышесказанное позволяет предложить использовать в качестве единой цифровой картографической основы ГКН геометрически корректные и географически привязанные цифровые космо-, аэроизображения с адресными элементами следующего масштабного ряда и значения:

- федеральная, космоизображение масштаба 1:10000 (по всей территории страны), 1:5000 (по урбанизированной части) с обновлением 1 раз в 10 лет;
- региональная, космоизображение масштаба 1:10000 (по всей территории субъекта РФ), 1:5000 (по урбанизированной части) с обновлением более 1 раза в 10 лет (исходя из возможностей и потребностей субъекта РФ);

– местная, аэроизображение масштаба 1:500 – 1:2000 с обновлением исходя из возможностей и потребностей ОМСУ. В целом для эффективной реализации использования картометрических методов при формировании ГКН необходимо:

- 1) Определить точность описания объектов, сведения о которых подлежат внесению в ГКН с позиций использования картометрического метода определения координат и последующего уточнения по мере сопряжения с границами прилегающих ЗУ.
- 2) Дополнить цели создания единой цифровой картографической основы ГКН задачей определения координат характерных точек объектов недвижимости и объектов, сведения о которых подлежат включению в ГКН картометрическим способом.
- 3) Определить масштабный ряд единой картографической основы ГКН в зависимости от характера территории и необходимой точности описания объектов картометрическим способом.

4) Определить состав и требования к единой мультимасштабной цифровой картографической основе ГКН (далее – ЕМЦКО ГКН) исходя из минимально необходимых и обеспечивающих применение картометрического способа определения координат характерных точек объектов цифровыми методами (цифровые ортофотопокрытия + адресные элементы и объекты).

5) Обеспечить изготовление и публикацию в сети Интернет в виде открытых данных ЕМЦКО ГКН.

6) Обеспечить постоянный режим повышения точности ЕМЦКО ГКН за счет дополнительных опорных точек новых геодезических (кадастровых) измерений и регламентировать исходя из величин погрешностей картометрического и геодезического методов понятия «пересечение» и «отсутствие смежности» различных границ.

7) Обеспечить включение ЕМЦКО ГКН в состав Публичной кадастровой карты и работу интернет-сервисов картометрического описания объектов на ее основе для применения их уполномоченным кругом лиц.

8) Сделать обязательным использование ЕМЦКО ГКН при картометрическом описании пространственных объектов при ведении ГКН, разработке всех видов градостроительной документации, ведении всех государственных и муниципальных информационных систем.

9) Определить механизмы включения в ЕМЦКО ГКН высокодетальных космо-, аэрофотопланов, созданных за счет средств бюджетов субъектов РФ и ОМСУ (требования к материалам и регламенты включения).

Реализация предлагаемых шагов в виде поправок в действующее законодательство, приказы Минэкономразвития России, выполнения НИР и производственных работ Росреестра наиболее эффективна при коррекции формулировки упомянутого в начале статьи п. 18 ДК на «Создание единой мультимасштабной цифровой картографической основы ГКН, обязательной для использования при картометрическом методе описания объектов кадастрового учета и объектов, сведения о которых подлежат внесению в ГКН, разработке градостроительной документации, описании пространственных объектов в государственных и информационных системах» со сроками реализации в 2015-2017 гг. ■



# Оценка приоритетности строительства транспортных объектов на примере метрополитена г. Москвы

Э.В. СОМОВ (Компания «SmartLoc», Москва)

В.С. ТИКУНОВ (Центр мировой системы данных по географии МГУ, Москва)



**Сомов Эдуард Владимирович** в 2011 г. окончил Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова (кафедра картографии и геоинформатики). В настоящее время аспирант лаборатории Комплексного картографирования МГУ и один из основателей исследовательской компании «SmartLoc» ([www.smartloc.ru](http://www.smartloc.ru)), специализирующейся на анализе размещения объектов коммерческой недвижимости.



**Владимир Сергеевич Тикун** в 1971 г. окончил Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова. В настоящее время профессор, зав. лабораторией и директор Центра мировой системы данных по географии МГУ. Заслуженный профессор МГУ. Автор более 500 статей, монографий и учебников. Председатель комиссии «Геоинформатика для устойчивого развития» Международной картографической ассоциации.



Целью исследования является моделирование потенциала поля расселения и оценка на его основе приоритетности ввода линий и станций метрополитена, планируемых к вводу до 2020 года в границах г. Москвы до 2013 г. Анализ значений потенциала поля расселения позволяет выявить приоритетные для ввода в эксплуатацию участки и станции с точки зрения охвата населения, которое формирует спрос на транспортные услуги. Первоочередной ввод таких участков позволит быстрее разгрузить транспортную сеть и улучшить транспортную доступность территории города и отдельных районов для населения.

Появление новых, все более детальных «открытых» источников пространственных данных в свободном доступе – одна из тенденций, которые способствуют выполнению подобного рода исследований. Хорошим примером является OpenStreetMap (<http://www.openstreetmap.org/>) – некоммерческий проект по созданию силами сообщества участников – пользователей сети Интернет подробных бесплатных пространственных данных на территорию всего мира (далее – OSM). Для данной технологии стали использовать термин «краудсорсинг». Наборы данных, используемые для создания модели, в нашем случае были получены с использованием открытых данных и их доработки на основе высокодетальной космической съемки и данных интернет-источников.

Набор слоев, описывающих метрополитен, создан на основе данных OSM с некоторыми авторскими правками и доработками, а также с использованием информации «портала открытых данных города Москвы» (<http://eatlas.mos.ru/>). Данные были актуализированы на основе информа-

ции с сайтов «Московского метрополитена» (<http://mosmetro.ru/>) и комплекса градостроительной политики и строительства г. Москвы (<http://stroim.mos.ru/>). Сеть наземного пассажирского транспорта – это векторизация на основе данных ГУП Мосгортранс (<http://www.mosgortrans.ru/>) и «портала открытых данных города Москвы». Пешеходный граф также создан на основе данных OSM. Данные о размещении населения предоставлены исследовательской компанией «СмартЛок» (<http://smartloc.ru/>).

Собственно потенциал поля расселения относится к моделям интегральной доступности. Интегральные модели транспортной доступности предполагают оперирование матрицей доступности (от любой до любой другой точки назначения) и используются на порядок реже, чем парные (от одной до другой точки). Это связано со значительно большим количеством необходимых расчетов, но в настоящее время с учетом увеличения доступности и развития геоинформационных систем и технологий моделирования их использование становится более доступным для различных сфер применения.

Потенциал поля расселения рассчитывается для данной точки территории как сумма значений, равных отношению людности каждой точки к ее удаленности от данной точки (с учетом функции меры преодоления пространства). Таким образом, потенциал поля расселения  $V_{ij}$  с учетом всех точек территории  $i$  и их людности  $P_i$  для любой точки  $j$  выразится следующим образом:  $V_{ij} = \sum_{i=1}^n \frac{P_i}{S_{ij}}$ , где  $S_{ij}$  – удаленность от точки  $j$  до каждой точки территории  $i$ ;  $P_i$  – людность точки.

Величина  $S_{ij}$  выражает удаленность от точки, но часто, чтобы управлять степенью влияния удаленности на итоговые значения потенциала, учитывая зависимость от специфики и масшта-



ба анализируемой территории (город, район, регион и т.д.), дополнительно в значение удаленности вводят функцию меры преодоления пространства. В данном случае в рамках городского пространства, чтобы на значение потенциала сильно не влияли точки, расположенные на значительном удалении (на другом конце города), используется квадрат удаленности. В основе расчета удаленности  $S_{ij}$  между точками территории лежит поиск оптимального маршрута между двумя точками территории с учетом общественного транспорта. В данном исследовании оптимальный маршрут между двумя точками определялся как кратчайший по времени с учетом ожидания транспорта и времени на путь пешком как до, так и от остановки. Также учитывается возможность мультимодальных поездок.

Таким образом, в данном случае мы говорим о потенциале поля расселения с учетом общественного транспорта – можно также назвать этот показатель интегральной доступностью территории с учетом общественного транспорта и размещения населения.

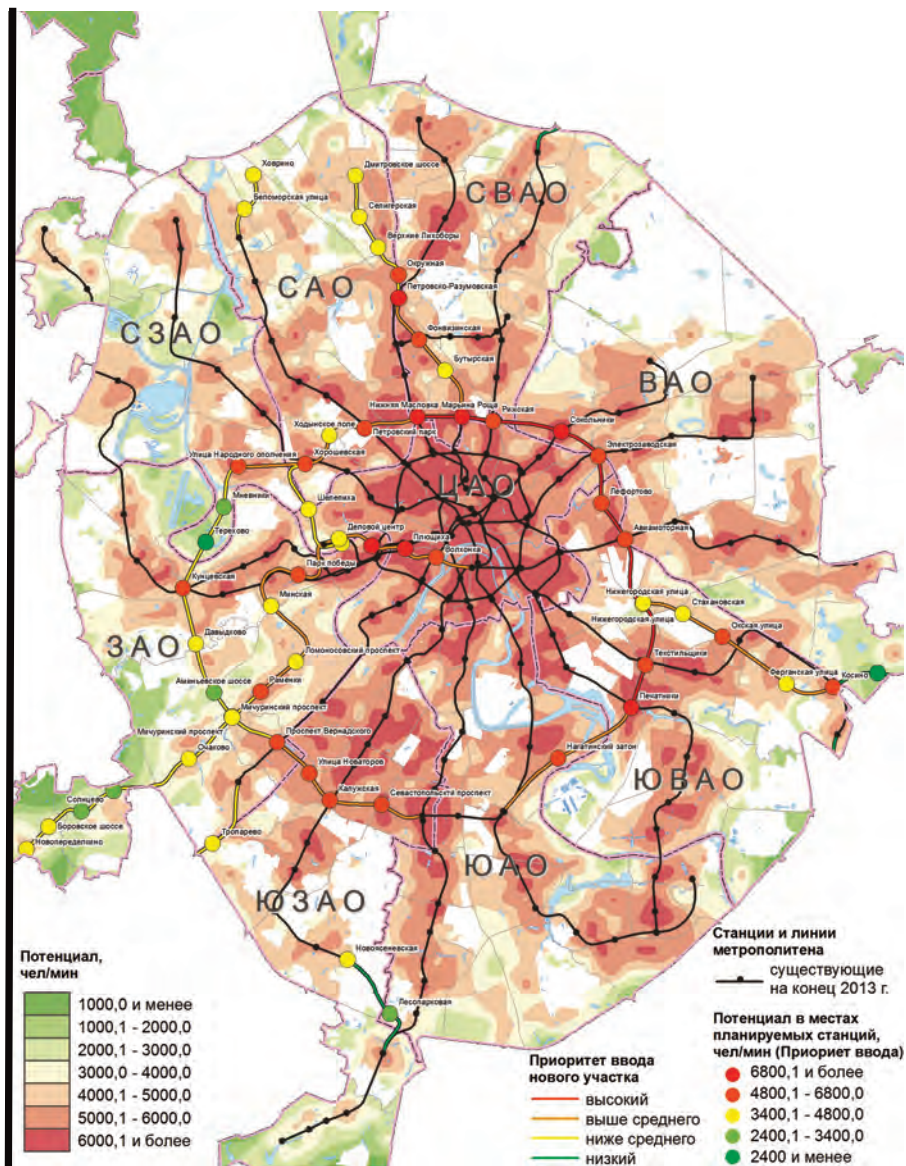
Для получения значений потенциала необходимо рассчитать матрицу расстояний (в нашем случае в единицах времени) между точками, в которых мы хотим определить значение потенциала, и всеми остальными точками территории с учетом оптимального (кратчайшего) пути на общественном транспорте. В нашем случае это центры ячеек сетки размером 250 X 250 м, которые покрывают всю территорию города, а также приграничные населенные пункты Московской области. Используя значения людности каждой

ячейки, мы рассчитываем значение потенциала.

В данном эксперименте мы используем потенциал для определения наиболее приоритетных элементов сети метрополитена, планируемых к вводу в эксплуатацию до 2020 г. Для этого были рассчитаны значения потенциала в местах строящихся и планируемых к строительству станций метрополитена в границах г. Москвы до 2013 г. Чем больше значение потенциала поля расселения в определенном месте, тем больше населения «тяготеет» к нему и тем выше загруженность пассажирской транспортной сети в этой точке. Там, где высокие значения потенциала поля расселения соответствуют существующим линиям и станциям метрополитена, ситуация относительно нормальная. Однако места, где наблюдаются высокие значения потенциала поля расселения при отсутствии существующих станций метрополитена, являются приоритетными направлениями, которые нуждаются в новых станциях метрополитена и улучшении транспортной ситуации (рис. 1). В данном случае в расчет включалась не только территория собственно Москвы, но и приграничные населенные пункты Московской области, чтобы избежать возникновения так называемого краевого эффекта – искажений в потенциале на краях исследуемой территории.

Таким образом, приоритет строительства и ввода в эксплуатацию новых линий метрополитена определяется на основе значений потенциала поля расселения в местах планируемых станций.

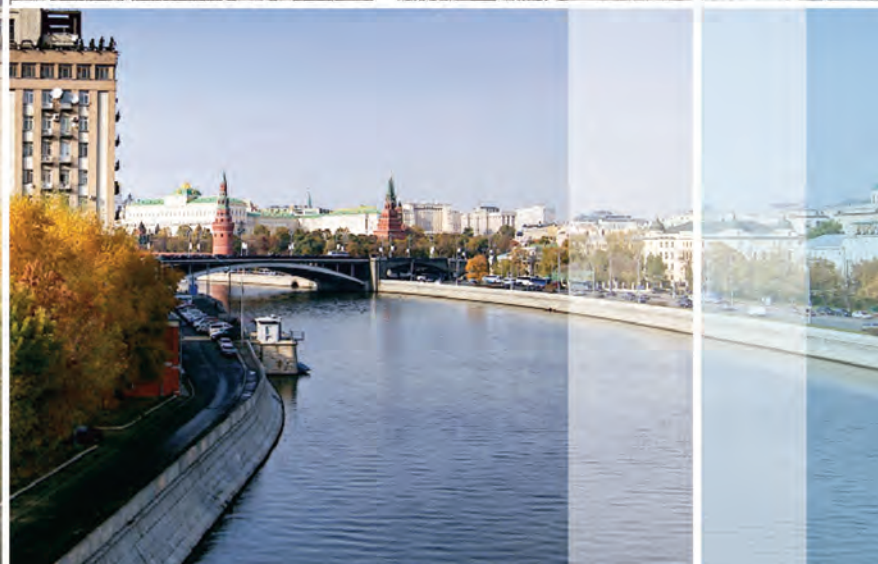
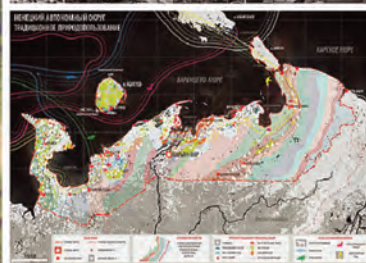
Используя результаты данной модели, можно предложить и совершенно конкретные решения, например, по реконструкции Ленинского проспекта Москвы, о чем мы уже писали ранее. Так, для него лучшим вариантом будет прокладка метро неглубокого заложения, а над ним двухуровневая дорога (первый уровень прямо над линией метро, а второй на уровне земли) – см. статью В.С. Тикунова в журнале «Управление развитием территории» № 1/2014. Эта ветка продолжилась бы уже запланированный участок метро от будущей станции Столбово (Новая Москва) до станции ул. Новаторов и далее вдоль Ленинского проспекта в центр города. ■



Приоритет ввода станций метрополитена

# УПРАВЛЕНИЕ

развитием  
территории



## Образование

Субъективная реальность города  
Подготовка градостроителей в НГАХА

Рекомендации 12-ой Всероссийской конференции «Градостроительство и планирование территориального развития России»

Подготовка кадров по землеустройству и кадастрам в Нижегородском регионе

«Управление развитием территории» в Facebook



# Субъективная реальность города

Г.В. ГОРНОВА (ИТП«Град», Омск)



*Галина Владимировна Горнова окончила филологический факультет Николаевского педагогического института. Доктор философских наук. В 2005 году защитила кандидатскую диссертацию по философии на тему «Феномен города в духовном мире человека». В 2011 году – докторскую диссертацию на тему «Антиномичность городской культуры». С 2002 года – доцент кафедры философии Омского государственного педагогического университета. С 2014 года – редактор в ИТП «Град». В 2014 году в московском издательстве «Форум» вышла монография «Философия города», материалы из которой мы представляем вашему вниманию.*



Субъективная реальность города в ее существенных формах и проявлениях противопоставлена человеку в

его деятельности и познании и служит предметом духовного освоения. Структуру объективной реальности образует взаимосвязь материальной и социальной среды города.

Субъективная реальность города представляет собой проблемное поле отношения человека к городу, в котором разворачиваются переживания, рефлексия, осмысление человеком городской жизни.

Переживание наиболее полно отражается не философией или психологией, а художественной литературой и искусством. Переживание – это такое душевное состояние, эмоциональная напряженность которого превращает его в событие внутренней жизни человека. Важно то, что когда человек характеризует некий факт своей внутренней жизни как переживание, это указывает на его укорененность в индивидуальной реальности личности [1].

Переживание города можно определить как особую бытийную форму жизненного и культурного освоения и присвоения города, в которой осуществляется процесс перехода в субъективный внутренний мир человека объективированных форм сущности города, вырабатываемых и сохраняемых городской культурой.

Город как предмет переживания характеризуется рядом свойств, которые облегчают познание процесса переживания города и придают исследованию переживаний достаточную степень объективности. Во-первых, город обладает «устойчивостью», он не сиюминутен, и своей «длительностью» превосходит переживающих его людей. Во-вторых, он дает повод для переживаний, так как представляет

собой совокупность событий: в нем всегда что-то происходит. В-третьих, переживания города находят свое отражение в искусстве и могут быть соотношены с их предметом.

Предметом переживания может быть как реальный город, так и не существующий в действительности. Идеальный город так же напряженно переживается человеком. Разновидностями идеального города являются город-мечта, город воспоминаний, город, созданный или преображенный творческим воображением писателя, художника.

Город-мечта может быть изначально вымышленным, как, например, города А. Грина: Лисс, Зурбаган, Гель-Гью – в этом случае человек изначально знает, что попасть в этот город невозможно – его просто нет, но читателя все равно охватывает щемящее чувство тоски при сравнении этого образа с повседневностью, на которую он обречен. Город-мечта может быть реальным, но уже прошедшей эпохи, и попасть туда тоже невозможно. Как правило, это касается тех городов, вклад которых в мировую культуру велик, и о существовании которых узнают еще в детстве из книг.

Город, сохранившийся лишь в воспоминаниях, идеализируется человеком. Обычно это город детства, связанный с воспоминаниями о счастливых периодах жизни, о времени, когда все удавалось и казалось, что вся жизнь еще впереди. Город воспоминаний, безусловно, не совпадает с реально существующим городом.

Вымышленный город, созданный писателем, не обязательно им романтизируется и не обязательно является мечтой. Уайнсбург Ш. Андерсона, Джефферсон У. Фолкнера представляют собой квинтэссенцию американской провинциальности и далеко не у каждого читателя будут желаны попасть туда, но заставляют присталь-

нее вглядываться в жизнь маленьких заштатных городков и их обитателей и соизмерять со своей.

Идеальный город является эталоном, с которым сравнивается (и не выдерживает сравнения) любой реальный город. Одна из первых фраз, с огорчением произнесенная Остапом Бендером в Арбатове, о том, что этот город не Рио-де-Жанейро. Рио-де-Жанейро, в который с детства хотел попасть Остап Бендер, был для него максимально нереальным городом и символом иной жизни, поскольку в доступной герою географической действительности мир заканчивался там, где волны Черного моря разбивались о крутой берег Шепетовки.

Реальный город переживается по-разному в зависимости от его связи с жизнью человека: либо это город, в котором человек живет постоянно, либо это город, в который человек попадает на время. Для человека, ненадолго попавшего в другой город, само появление там оказывается событием, оно вырывает его из привычной обстановки и обеспечивает свежесть чувств и непосредственность впечатлений. Человек обращает внимание на такие аспекты городской реальности, мимо которых, не замечая их, проходит постоянный житель.

Город повседневной жизни отличает его привычность, граничащая с обыденностью и заурядностью, даже если это и необыкновенный город. В нем не замечается многое из того, на что

сразу обращают внимание в незнакомом или малознакомом городе, поскольку само пребывание в нем событием не является. Переживания позитивные или – чаще – негативные (что связано с трудностью привыкания к новому в привычной среде) вызываются происходящими в городе изменениями. Хорошей иллюстрацией может послужить первоначальное неприятие Эйфелевой башни парижанами и последующее её тиражирование в качестве символа города.

Градостроители определяют избыточность и сложность архитектурной среды как фактор ее эмоционального воздействия. Архитектурные образы несут сложный комплекс значений, часть которых сохраняет связь с прошлым города: с его создателями (творцами) и с теми, для кого он создавался (обитателями), – в них определены отношения людей, ранее населявших город. А у специалистов, занимающихся городской экологией, появился термин – «грусть новых городов», который описывает синдром повышенной заболеваемости жителей новостроек и увеличение частотности проявлений угнетенно-депрессивных состояний, вызванных монотонной, сугубо функциональной, лишенной смысла средой [2].

Обращают на себя внимание два основных аспекта переживания: реактивный и активный. В первом случае переживание характеризуется как эмоционально-окрашенное состоя-

ние субъекта, обусловленное воздействиями внешних факторов. Человек здесь – «существо претерпевающее». Совокупность всего осязаемого, осязаемого, материального, содержащегося в объективной реальности города, воздействует на горожанина. Человек в большей степени «получает» город, чем «создает» его.

В повседневной жизни город частично задает и ограничивает форму и тип активности горожанина. Тесные пределы маленького города ставят ограничения передвижению, кругу общения и социальной мобильности в целом. Житель большого города при все возрастающей интенсивности жизни и плотности взаимодействия людей сам сокращает часть своих контактов, чтобы избежать когнитивной перегрузки.

Во втором случае переживание – особый тип активности, направленный на преобразование психологического мира. Ф.Е. Василюк описывает переживание как экстремальный жизненный процесс, борьбу против невозможности жить, внутреннюю работу по принятию фактов и событий жизни, усилий, направленных на установление смыслового соответствия между сознанием и бытием. Кроме того, переживание есть ответ на ситуацию бессмысленности, на ситуацию, в которой человек не может реализовать значимую для него потребность [3]. Через всю пьесу А.П. Чехова «Три сестры» лейтмотивом проходит фраза: «В Москву, в Москву...». Героиням пьесы кажется, что именно там настоящая, полная смысла жизнь, которой они лишены в провинциальном захолустье.

Другой не менее критической ситуацией является ситуация «сверхвозможности». Она характеризуется избытком возможностей, которые уже не умещаются в конкретную цель, не исчерпываются конкретными действиями. Такая ситуация тоже порождает кризис смысла. Если домыслить «справедливый» финал «Золотого теленка», в котором Остап Бендер все-таки попал бы в город его мечты – Рио-де-Жанейро – город мулатов, миллионеров, где нет разногласий с советской властью, которая хочет строить социализм, а Остап Бендер находит это скучным занятием, где «полтора миллиона человек, и все поголовно в белых штанах», то можно предположить, что какое-то время он переживал бы острое разочарование,

## Г.В. ГОРНОВА «ФИЛОСОФИЯ ГОРОДА»



*Для урбанистов тезис о том, что город является самым мощным эволюционным началом, влияющим на развитие современного человека, является просто «азбучным», интуитивно понятным и не нуждающимся в дальнейших объяснениях.*

*Противоречия между природой и культурой, культурой и цивилизацией, личностью и социумом, рациональностью и иррациональностью, генерируемые современным городом, служат внутренним источником развития человека, культуры и общества. Сущностные черты человека городского являются преломлением антиномичности городской культуры.*

*Антиномичность города, с одной стороны, приводит к формированию «разорванного сознания» у горожанина; с другой стороны, смысловая насыщенность, полифоничность и полифоничность городской культуры обеспечивает необходимый уровень культурной сложности среды и способствует дальнейшему развитию человека городского.*



вызванное достижением практически невозможной цели.

Кроме того, реальный город отличается от города-мечты именно теми чертами, которые были особенно значимы для Остапа, белые штаны были не предметом гардероба, а символом вольной жизни. В этой связи интересно замечание П. Вайля о том, что «Рио – голый город» и никто не фланирует по набережной в белых штанах, так как самой популярной одеждой там являются купальные костюмы, а майка с шортами воспринимается почти как смокинг [4].

Город содержит в себе много возможностей и, в том числе, предоставляет возможность осознать свое одиночество. По контрасту с насыщенностью городского пространства людьми и их отношениями одиночество в большом городе ощущается особенно остро. Именно это свойство города породило восклицание Ф. Бэкона в статье «О дружбе»: «*Magna civitas, magna solitudo*» («Большой город, большое одиночество!»). На первый взгляд может показаться, что большой город бездушен, что он оставляет человека один на один со своей болью, что человек «заброшен» в него и ситуация его существования в этом городе есть ситуация безысходности. Но этот взгляд может оказаться поверхностным, потому что иногда возможность одиночества – это благо, а боль иногда – единственно верный сигнал того, что ты еще жив.

Х. Ортега-и-Гассет вспоминал то время, когда он вынужден был покинуть Испанию и уехать во Францию: «Месяц назад, разгоняя одиночество на парижских улицах, я вдруг понял, что у меня в огромном городе, кроме статуй, ни единого знакомого. А вот они, напротив, мои старые друзья, давние вдохновители или вечные наставники. И поскольку мне больше не с кем было перекинуться словом, с ними и беседовал я о делах человеческих» [5]. Киник Диоген Синопский просил у статуй подаяние, чтобы приучить себя к отказам, он знал, что они ему не ответят. А Ортега-и-Гассет с ними беседует, беседует о смысле и о делах человеческих, и Париж выступает его собеседником в этом разговоре.

Итак, переживание города существует в неразрывной связи с индивидуальными субъектами, создающими и воспроизводящими значения, смыслы и ценности городской культуры.

Соразмерность города и человека выступает интегрирующим фактором объединения города и горожанина в определенную целостность. Соразмерность – это соответствие человека городу и города человеку, адекватность среде своего обитания; такой тип отношений, который содержит в себе оптимум для реализации сущности человека.

Самый важный аспект соразмерности – смысловой. Смысл как внеположенная сущность феномена оправдывает его существование и связывает с более широким пластом реальности, включает его в онтологический порядок вещей [6]. Урбанистическая культура как выражение культуры общества горожанами осознается как смысл города.

Смысл города оправдывает его существование, связывает город с более широким социальным контекстом: регионом, страной, эпохой. Город задает человеку направленность его существования. Человек вынужден либо приспособиться к городу в соответствии с его смыслом, либо покинуть его. Остаться собой и противоречить смыслу городу – это разновидность метафизической невозможности.

Известный режиссер М. Форман так вспоминает о своей первой встрече с Нью-Йорком: «Я смотрел с Парк-авеню вниз, на Большой центральный вокзал и на здание «Пан Америкэн», и обалдевал от невероятных масштабов города, астрономического веса бетона, вонзающегося в низко нависшие облака, потоков сверкающих автомобилей вокруг меня, музыки ярких красок витрин и одежды на людях. Дело было в конце лета, день был жаркий и влажный, и я стоял там, чувствуя, как по спине стекают струйки пота, и принюхивался к своеобразной нью-йоркской вони, смеси запахов выхлопных газов, и гниющего мусора, и дешевого одеколona, и пота, и денег; эта вонь стала для меня визитной карточкой города, и до сих пор я готов вдыхать ее снова и снова, хотя я уже давно привык к этим потрясающим видам. В тот момент мне казалось, что, если один из желтых автобусов, петлявших по мостовой, не впишется в поворот и собьет меня, я умру счастливым» [7].

Такое яркое впечатление от города, видимо, является следствием неожиданного совпадения смыслов. Д.А. Лентьев называет такое порождение нового смысла замыканием жизнен-

ных отношений, в результате которого при встрече человека с другим человеком или событием происходит неожиданное, спонтанное наделение этого другого важным жизненным значением, рождается качественно новый жизненный смысл, не выводимый из имевшихся ранее смыслов, потребностей и ценностей [8].

Объективная реальность города является онтологическим полем, в котором протекают процессы жизнедеятельности и человека, и города, и ее структурнообразующим принципом является тело города как материально-пространственная организация. Субъективная реальность отношения человека к городу представляет собой онтологическое поле переживания человеком своего бытия в городе. А соразмерность города и человека – это онтологическое поле порождения, существования и сохранения смыслов, принцип ее структурной организации – дух города.

Насыщение личного жизненного смысла смыслами и ценностями города, погружение человека в аксиологическое поле города, расширение круга переживаний, как правило, осуществляется двумя способами: позитивным и негативным присвоением. При позитивном присвоении город воспринимается как свой, человек находит свое место в пространстве города, формируется сильная положительная связь, эмоциональность которой рождает переживание своей причастности городу. Можно предположить, что в процессе позитивного присвоения укрепляется городская идентичность как непосредственное переживание своей связи с городом, чувство причастности городу и его жителям, приобщенности к городскому бытию.

Формирование городской идентичности предполагает интенсивное общение как непосредственное – движение по городу, включающее зрительное, слуховое, осязательное, обонятельное восприятие, так и знаково опосредованное – текстами и изображениями. Негативное присвоение характеризуется, прежде всего, ощущением угрозы со стороны города. При негативном присвоении горожанин либо полностью отвергает ценности, нормы и особенности поведения, характерные для жителей данного города, отталкивается от них и подчеркивает свою непохожесть, либо сужает сферу своих жизненных отношений до за-

мкнутого, изолированного, собственного, «отдельного» жизненного мира. Такие виды присвоения формируют соразмерность города и человека противоположных типов: позитивную и негативную соразмерность.

Позитивная соразмерность придает личности дополнительную энергию для развития. Высшей формой позитивной соразмерности является та, которая не только насыщает личное смысловое измерение горожанина, но и расширяет смысловое измерение города: в художественных произведениях продлевает бытие города в вечности, сохраняет дух города.

Каким образом обретается такая соразмерность? Вспомнив идею Платона о том, что одни и те же начала имеются в городе и в душе человека, что основа единства полиса и человека определяется структурой души, можно предположить, что «замыкание жизненных отношений» и порождение нового смысла происходит при встрече человека с городом, в котором структурные соотношения начал совпадают. Например, П. Вайль писал о Малере, что тот мыслил не мелодиями, а уже оркестрованными темами; а Вена, по словам С. Цвейга, была великолепно оркестрованным городом. Такие люди становятся «гениями места» городов, город и его гений становятся неотделимыми друг от друга, упоминание одного вызывает мысли и о другом. Как объяснял булгаковский Пилат Иешуа: «Помянут меня, сейчас же помянут и тебя».

Негативная соразмерность, при которой человек ассимилируется лишь с отдельными негативными аспектами городской реальности, ведет к сужению жизненных отношений и деградации личности.

Отношение к миру меняется в процессе жизни, происходят определенные изменения мировоззренческих установок, человек овладевает более широким диапазоном универсальных способов общения с миром, не остается неизменным и отношение человека к городу.

Город детства, как правило, представляет собой естественную гармонию со средой, естественную соразмерность человека и города. Может быть, но-стальгию порождает воспоминание о ней. Из этой соразмерности или вырастают, или открывают новые грани в отношении к городу. Ясно, что город детства человек не выбирает, он оказывается в нем независимо от своего

желания. Возможность выбора появляется позже, и тогда у человека город детства сменяется городом выбора, в который он уезжает. Есть вероятность в дальнейшем обрести город смысла, в нем не обязательно жить, но важно, что он просто существует. С. Моэм так говорит о Париже: «Это удивительный город, он рождает ощущение, что там можно без помехи додумать свои мысли до конца. Мне кажется, там я смогу понять, как мне жить дальше» [9]. Человек может быть соразмерен не только одному городу, но многим.

Обретение соразмерности возможно при помощи двух, на первый взгляд, противоположных основных способов: вживания/вчувствования и остранения/дистанцирования. При вживании превалируют чувственное начало, эмоциональное отношение, «всматривание» в город, погружение в его аксиологическое пространство, вхождение в резонанс с ним, попадание в ритм жизни города. На уровне телесных взаимодействий оно проявляется в потребности ходить по городу, в потребности получать насыщенные сенсорные впечатления, то есть чувственность, телесность обеспечивает включенность человека в целостность города. В экзистенциальном переживании происходит возвращение к чувственности на новом уровне – в реализации индивидуальности человеческого существования. В смыслополагании находит выражение трансцендентность человеческой сущности, и духовная реальность города «соприсутствует» устремленности личности к смыслу. Остранение – это второй момент, необходимый для достижения соразмерности. Как аналитическое начало оно противостоит вчувствованию/вживанию. Остранение в общении с городом нужно как пауза в диалоге, как остановка речи, позволяющая продумать новую мысль, выслушать собеседника. Понятие остранения было введено В.Б. Шкловским и описывало изменение способа видения художественного факта. Инструментальный смысл остранения заключается в нарушении привычного стереотипа, в выведении вещи из автоматизма восприятия. По отношению к городу оно может проявляться двояким образом. Во-первых, надо видеть многие города для того, чтобы понять то общее, что в них есть, то индивидуальное, что их отличает друг от друга, и особенное – то, что делает именно этот го-

род незаменимым для человека. Во-вторых, это может быть остраненное восприятие одного города. По мнению И. Канта, большой город является самодостаточным для получения знаний обо всех других городах, надо лишь внимательно изучать его: «...такой город, как Кенигсберг на Прегеле, можно признать подходящим местом для расширения знания и человека, и света. Здесь и без путешествия в чужие страны можно приобрести такое знание» [10]. В целостности и синтетичности отношения соразмерности человека и города вживание и остранение не только взаимоисключают, но и взаимодополняют друг друга, оказываются соотносительными. Таким образом, соразмерность представляет собой сущностный аспект отношений человека и города, в котором преодолевается взаимное отчуждение.

Можно с достаточным основанием утверждать, что субъективная реальность отношения человека к городу выступает в форме переживания, а в пределе реализуется в соразмерности города и человека. ■

## Список литературы:

1. Головин С.Ю. Переживание // Словарь психолога-практика / Сост. С.Ю. Головин. 2-е изд. Мн.: Харвест, М.: АСТ, 2001. С. 492.
2. Дридзе Т.М. Социально-диагностическое исследование города // Вестник Росс. гуманитар. научного фонда. 1996. № 1. С. 98.
3. Василюк Ф.Е. Психология переживания. М.: Изд-во МГУ, 1984.
4. Вайль П. Гений места. М.: Независимая газета, 2000. С. 218.
5. Ортега-и-Гассет Х. В гуще грозы // Иностранная литература. М., 1998. № 3. С. 245.
6. Шрейдер Ю.А. Смысл // НФЭ в 4-х т. М.: Мысль, 2001. Т. 3. С. 576.
7. Форман М., Новак Я. Круговорот. М.: Вагриус, 1999. С. 177.
8. Леонтьев Д.А. Психология смысла. М.: Смысл, 1999. С. 133.
9. Моэм С. Острие бритвы // Моэм С. Театр: Романы. Рассказы. М.: Эксмо-Пресс, 1999. С. 275.
10. Кант И. Антропология с прагматической точки зрения // Соч. в 6 т. – М.: Мысль, 1966. Т. 6. С. 352.



# Подготовка градостроителей в НГАХА, выпуск – 2014 г.

Г.П. ЕРОХИН, О.Д. ЛОСЕВСКАЯ,  
Т.С. ДУДИНА (НГАХА, Новосибирск)



**Григорий Порфирьевич Ерохин** в 1993 г. окончил Новосибирский архитектурный институт по специальности «архитектор».

1994 г. – 1998 г. – обучение в аспирантуре.

В 2001 г. назначен заведующим кафедрой Градостроительства. В настоящее время заведующий кафедрой Градостроительства и ландшафтной архитектуры (ГиЛА) Новосибирской государственной архитектурно-художественной академии. Кандидат архитектуры. Автор 26 публикаций, из них 4 учебно-методических и 22 научных работ, используемых в педагогической практике.

Сферы научных интересов: закономерности развития архитектурно-планировочной структуры крупных градостроительных систем Западной Сибири (генезис городского плана, циклические процессы); эволюция транспортного каркаса системы расселения и транспортной инфраструктуры крупных городов Сибири; перспективные направления градостроительства (интеграция функций, энергосбережение в градостроительстве, градостроительная футурология); информационное обеспечение градостроительной деятельности, градостроительное прогнозирование, динамическое моделирование процесса эволюции градостроительных систем.



Традно, что издание журнала уделяет внимание вопросам градостроительного образования. Третий раз Мы (НГАХА) публикуем материалы, связанные с текущим выпуском архитекторов по градостроительной специализации. Можно надеяться, что для журнала эти публикации станут регулярной рубрикой, а для нас – своего рода ежегодным публичным отчетом.

**Магистратура**  
(магистр архитектуры,  
срок обучения – 2 года,  
специализация –  
«Теория градостроительства  
и ландшафтной архитектуры»)

Диссертация Лосевской Ольги выполнена по проектному типу, в процессе работы было выполнено достаточно ёмкое предпроектное исследование, в ходе которого был выявлен потенциал ревитализации «депрессивных» пространств центральной зоны г. Новосибирска и арсенал архитектурно-градостроительных методов работы с ними. Результаты исследования послужили основой для выработки ряда рекомендаций и разработки проектной концепции, основной целью которой стала проектная апробация инструментов работы с «депрессивными» пространствами (рис. 1).

Под «депрессивными» в диссертации подразумеваются пространства, в которых наблюдается устойчивое снижение показателей качества среды. Это заброшенные (руинированные) гражданские и промышленные здания, нарушенные и пустующие территории, зоны с ветхим жилым фондом разного возраста, площадки для временного использования и прочие объекты, которые являются невостребованными и используются неэффективно.

В современной ситуации поиска внутренних ресурсов для развития города



**Ольга Дмитриевна Лосевская** окончила Новосибирскую государственную архитектурно-художественную академию.

В 2014 г. защитила магистерскую диссертацию в НГАХА.

В настоящее время аспирант кафедры градостроительства и ландшафтной архитектуры НГАХА. Занимается практической градостроительной деятельностью.



**Татьяна Сергеевна Дудина** в 1995 г. окончила архитектурный факультет Новосибирского архитектурного института.

Кандидат архитектуры, доцент. Работала в ОАО «ПИ «Новосиб-гражданпроект», «СибНИИ Градостроительства».

С 2001 г. по настоящее время сотрудник НГАХА, доцент кафедры ГиЛа.

Общий трудовой стаж более 17 лет.





**1** Магистерская диссертация «Концепция ревитализации «депрессивных» пространств в центральном и железнодорожном районах г. Новосибирска», раздел «Исследование», Лосевская О., рук. – профессор Ерохин Г.П.

целесообразно рассматривать подобные пространства как важнейший территориальный и средовой ресурс городского развития, тем более это актуально для центральной зоны как наиболее освоенной и востребованной его части.

В контексте города Новосибирска дополнительную актуальность проблеме «депрессивных» пространств придает стремительный взрывной характер территориального роста города в XX столетии, в ходе которого в городской ткани образовалось значи-

тельное количество до сих пор недостаточно обжитых, невостребованных, неупорядоченных территорий.

В границах центральной зоны Новосибирска кварталы в рамках красных линий исследованы на наличие признаков «депрессивности», к которым отнесены: наличие нарушенных, пустующих, невостребованных территорий; заброшенных объектов различного назначения; ветхого малоэтажного жилья; физического износа застройки (более 50%); коэффициента застройки менее 0,15. Также учитывалось наличие зон промышленности, транспорта, складов; санитарно-защитных зон промышленных предприятий; зон затопления; зон шумового влияния железной дороги. К признакам «депрессивности» относятся и удаленность исследуемых территорий от зеленых насаждений общего пользования, низкая плотность «функций центра» (в том числе уникальных), низкое качество и эстетическая неполноценность среды.

На основании выявленного количества признаков проведено ранжирование, кварталам присвоена определенная степень «депрессивности». Наличие 4-х и более признаков дает повод оценить территорию как очень неблагополуч-



**2** Магистерская диссертация «Концепция ревитализации «депрессивных» пространств в центральном и железнодорожном районах г. Новосибирска», раздел «Проектная концепция», Лосевская О., рук. – профессор Ерохин Г.П.



нам. Выпускная работа позволяет найти свое направление для дальнейшей профессиональной деятельности, вычленив из общего списка наиболее актуальные для студента градостроительные задачи.

1 этап. Еще до начала дипломирования на пятом курсе для формирования у студента понимания основных приемов выполнения выпускной работы выполняется семестровая работа, состоящая из двух блоков: научного исследования и последующего проекта. Именно на этом этапе студенту предлагается самостоятельно выбрать наиболее актуальную, по его мнению, тему для исследования с последующим проектным воплощением сформулированной концепции. Это позволяет студенту самоопределиться и в сжатые временные сроки научиться, отмечая маловажные факторы, на основе главных формулировать и реализовывать концепцию. В процессе поиска актуальных направлений градостроительной деятельности студент находит в этом широком спектре свой, наиболее интересующий его список для профессиональной деятельности, формирует активную профессиональную и гражданскую позицию.

2 этап. Следующий этап интересен тем, что студент по результатам предыдущего полученного опыта осознанно выбирает проектную организацию для прохождения производственной практики и имеет возможность еще раз скорректировать спектр своих профессиональных интересов, основываясь на существующей правовой, норматив-

ной и практической базе современного градостроительства. Практика помогает определиться с выбором темы для выпускной работы, взять для научного исследования и эскизной разработки реальную проектную задачу, нацеленную в случае качественного исполнения на реализацию в профессиональной деятельности выпускника после окончания вуза. Понимание необходимости учебной деятельности помогает более ответственно и серьезно относиться к процессу выполнения выпускной работы.

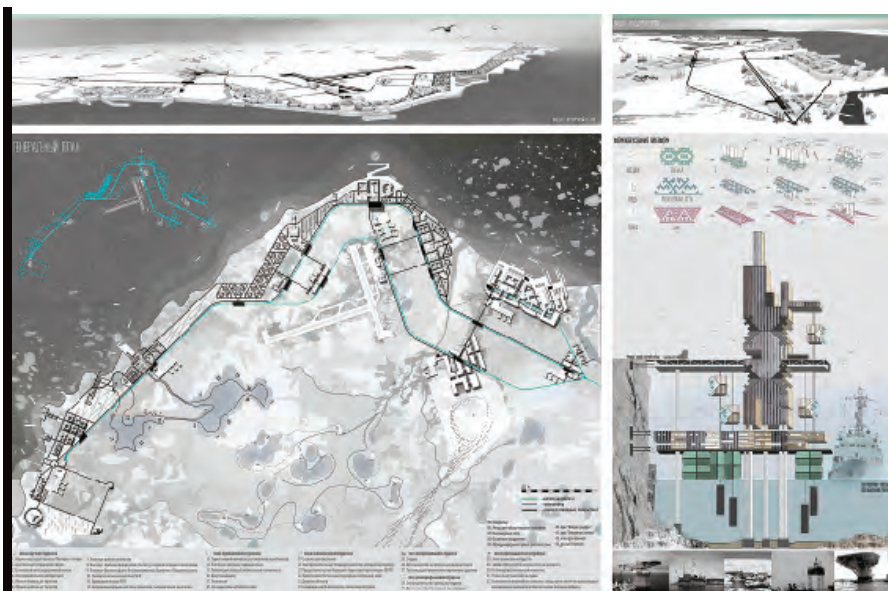
3 этап. В результате прохождения производственной практики студенты получили опыт реального проектирования, определились окончательно с основными направлениями дальнейшей деятельности и получили необходимый исходный материал для выполнения выпускной работы. На основе этого на преддипломном проектировании производится систематизация научных знаний, теоретических и практических материалов, подбираются недостающие блоки материала по выбранной теме. Дополнительно изучается мировой опыт проектирования подобных градостроительных объектов, путей решения похожих проблем для формирования собственной профессиональной позиции по данной теме. Далее происходит наиболее ответственный момент в выполнении выпускной работы – создание жизнеспособной, обоснованной концепции, которая станет основой для всей последующей работы над проектом (рис. 3).

4 этап. Наиболее важным является формулирование концепции проектирования, так как выбор неверного направления приведет к неполноценному градостроительному решению, не имеющему шансов на реализацию. Этот этап посвящен детализации, уточнению и полноценному воплощению концепции в проектном решении. Выполнение работы на актуальную, реальную градостроительную тему происходит от общего к частному. Очень важно вариантное проектирование на всех уровнях проработки выпускной работы. Это помогает всесторонне оценить и выбрать на основе различных вариантов решения поставленной задачи верное направление для закономерного продвижения в проектном процессе. Четко сформулированная концепция позволяет последовательно от масштаба страны через особенности регионов, городов и их районов детально разработать проектное решение.

Выпускные работы, выполненные подгруппой студентов на основе представленной методики преподавания, позволили получить интересные результаты. Студенты проделали колоссальную самостоятельную работу строго в рамках сформулированной концепции, четко определяли цели, задачи, границы научной работы и проектного процесса. Полноценные решения, каждый этап работы над которыми логично включен в общий процесс, работающие на создание актуального проекта, нацелены на востребованность проектного решения в реальной жизни.

Нацеленность на выполнение работы, которая в последующем получит возможность быть реализованной в дальнейшей профессиональной деятельности выпускника, является основной задачей совместной работы студента и преподавателя. В результате применения данной методики преподавания удалось получить достойный результат в выполненных выпускных работах, а студентам – найти приложение в профессиональной деятельности полученных в процессе обучения знаний.

Плотникова Анна – один из студентов, начавших заниматься темой будущей дипломной работы в проектной организации в процессе прохождения производственной практики и после успешной защиты (рис. 3, 4) и окончания НГАХА продолживших работу над темой уже в администрации НАО в качестве сотрудника, ответственного за продвижение проекта. ■



**4** Дипломный проект «Туристический кластер «Колыбель человечества» в Ненецком автономном округе», раздел «Предпроектное исследование», Плотникова А., рук. – доцент Дудина Т.С.



# Рекомендации 12-ой Всероссийской конференции «Градостроительство и планирование территориального развития России»

По материалам сайта «ГИС-Ассоциации» [www.gisa.ru](http://www.gisa.ru)

**В** Ялте 21-25 июля состоялась 12-я Всероссийская конференция «Градостроительство и планирование территориального развития России». Организаторы конференции – ГИС-Ассоциация, журнал «Управление развитием территории», Крымская аналитическая группа (ДП «Геоплан») при участии Госдумы ФС РФ, Минрегиона России, Минэкономразвития России, Минстроя России, Росреестра, Минстроя Республики Крым, Национальной гильдии градостроителей. Генеральный спонсор – ИТП «Град», спонсор – Компания «Проф-ИТ». Информационными партнерами выступили журналы «Управление развитием территории», «Зодчий», «Вестник Росреестра», «Рациональное Управление Предприятием», «Земельный Вестник Московской области».

В конференции приняли участие представители 7 федеральных округов; сотрудники федеральных министерств и ведомств, органов местного самоуправления, управлений и департаментов архитектуры и градостроительства; ком-

пании – разработчики градодокументации, поставщики ГИС-решений и системные интеграторы, учебные заведения, СРО, консалтинговые компании, поставщики ДДЗ и навигационных услуг и сервисов.

По результатам панельной дискуссии «Нормативы градостроительного проектирования. Роль в системе управления развитием территории» была выявлена необходимость методики разработки региональных и муниципальных нормативов градостроительного проектирования. В связи с внесением изменений в ГрК РФ (ст. 29.1 – 29.4) возникла необходимость дополнительной проработки теоретических и практических вопросов, связанных с практикой градостроительного проектирования в регионах РФ и муниципальных образованиях. Для решения этих вопросов конференция рекомендует Минрегиону России провести обсуждение этих вопросов в августе – сентябре 2014 года, рассмотрев методики СПб ГКУ «НИПЦ Генплана Санкт-Петербурга» и ИТП «Град».

Отметив как лучшую практику опыт ИТП «Град» по проведению публичных слушаний с использованием интерактивного интернет-сайта проектов планировки и ПЗЗ до начала основного проектного производства, конференция рекомендовала разработку поправок в Градостроительный кодекс Российской Федерации по введению подобной нормы во все циклы разработки градостроительной документации.

По результатам обсуждения проблем регулирования земельно-имущественных отношений на застроенных территориях, не подлежащих градостроительному преобразованию, конференция рекомендует ОМСУ и субъектам РФ использовать механизмы комплексных кадастровых работ, предусмотренные соответствующим законопроектом, прошедшим первое слушание в Госдуме ФС РФ.

По мнению участников конференции, только комплексный подход в виде разработки проектов планировки и межевания застроенных территорий (включая межевание земельных участков под



Участники конференции



## 2

### Участники конференции

многоквартирными домами), определение и уточнение границ всех земельных участков, определение всех видов ограничений использования объектов недвижимости могут обеспечить бесконфликтное существование и развитие планировочных элементов застроенных территорий.

Конференция рекомендовала Минрегиону России внести в порядке законодательной инициативы поправки в федеральные законы, закрепляющие использование результатов утвержденных ПЗЗ и проектов планировки для закрепления юридической значимости границ всех видов охранных зон и зон с особыми условиями использования территорий.

Обсудив вопросы топографо-геодезического обеспечения градостроительной деятельности и использования данных дистанционного зондирования, конференция рекомендовала Минэкономразвития России шире использовать картометрический способ описания объектов недвижимости и объектов, сведения о которых подле-

жат внесению в ГКН, исключив в ряде случаев необоснованную процедуру оформления землеустроительных дел. Конференция рекомендовала АСИ дополнить Дорожную карту «Повышение качества государственных услуг в сфере государственного кадастрового учета недвижимого имущества и государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» мероприятием по созданию Единой мультимасштабной цифровой картографической основы ГКН, обязательной для использования при картометрическом способе описания объектов недвижимости и объектов, сведения о которых подлежат внесению в ГКН (административные границы, ООПТ, зоны охраны объектов культурного наследия, ЗОУИТ, территориальные зоны, красные линии, проектные границы земельных участков и пр.), разработке градостроительной документации, описанию всех пространственных объектов в государственных и муниципальных информационных системах. При этом при создании Единой мультимасштабной цифровой

картографической основы ГКН надо максимально широко использовать географически привязанные и геометрически корректные гармонизированные данные дистанционного зондирования различного разрешения в комплексе с описанием объектов адресации и адресных элементов.

Конференция рекомендовала Минтранс России, Минэкономразвития России и Росреестру включить Республику Крым и город федерального значения Севастополь в первоочередной перечень субъектов РФ, в которых предусмотрен переход на ГТСК-2011, и рассмотреть возможность федерального финансирования создания сети постоянно действующих дифференциальных станций спутникового позиционирования в рамках коррекции ФЦП «ГЛОНАСС».

Конференция одобрила усилия Минрегиона России по формированию трехуровневой (федеральный, региональный, муниципальный) системы информационного взаимодействия в области градостроительной деятельности в Российской Федерации, отметив,



что каждый из уровней создаваемой системы должен соответствовать полномочиям и функциям в сфере градостроительства, дополняться базой данных объектов градостроительного регулирования с их привязкой к единой мультимасштабной цифровой картографической основе Государственного кадастра недвижимости и обеспечивать оказание электронных услуг в сфере градостроительства и внесение сведений о градостроительных ограничениях в Государственный кадастр недвижимости.

Обсудив опыт и проблемы градостроительного развития Республики Крым и г. Севастополя, конференция рекомендовала Минрегиону России шире привлекать профессиональное сообщество при подготовке градостроительной документации для территории Республики Крым, используя для этого Федеральную государственную информационную систему территориального планирования и/или специально созданный сайт Градостроительного развития Крымского ФО.

Конференция одобрила комплексный подход ОАО «Гипрогор» в разработке Схемы территориального планирования Российской Федерации применительно к территории Республики Крым и города федерального значения Севастополь и ее базовые принципы.

Вместе с тем участники конференции отметили недостаточную доступность рабочих материалов Схемы территориального планирования Российской Федерации применительно к территории Республики Крым и города федерального значения Севастополь, отсутствие механизмов обратной связи с профессиональным сообществом, органами власти и ОМСУ Крыма, заинтересованными физическими и юридическими лицами.

В связи с этим конференция рекомендовала ОАО «Гипрогор» шире использовать цифровые технологии с созданием специального интернет-сайта проекта «Разработка Схемы территориального планирования Российской Федерации применительно к территории Республики Крым и города федерального значения Севастополь» на основе использования ГИС-технологий с элементами баз метаданных по территории, обратной связи со структурированными профессиональными сообществами чиновники/бизнес (краусорсинга и краудфайдинга).

По результатам проведения образовательного семинара для органов архитектуры и градостроительства муниципальных образований Республики Крым конференция рекомендует:

- Минрегиону России и Минстрою РК подготовить методические рекомендации для органов местного самоуправления Республики Крым и города федерального значения Севастополь по формированию органов архитектуры и градостроительства местных администраций поселений, муниципальных районов и городских округов Республики Крым и города федерального значения Севастополь (структура, численность, полномочия, функции, организационно-правовой статус и подчиненность);
- Минрегиону России и Минстрою РК направить в адрес органов местного самоуправления Республики Крым и города федерального значения Севастополь примеры типовых технических заданий на разработку всех видов градостроительной документации и информационных систем в области градостроительной деятельности в целях оказания практической помощи.

Обсудив проблемы улучшения предпринимательского климата путем сокращения процедур и времени предоставления услуг в сфере градостроительства, кадастрового учета и регистрации прав, конференция поддержала инициативу АСИ по формированию в Крымском ФО специальной группы АСИ по разработке Дорожной карты «Организация системы мер, направленных на улучшение предпринимательского климата за счет оптимизации сроков, количества согласований (разрешений) в сфере строительства и государственной регистрации прав на недвижимость в Республике Крым и городе федерального значения Севастополе (2014 – 2017 годы)», используя опыт ХМАО – Югры.

При этом основными целями Дорожной карты должны стать:

- организация мероприятий в сферах градостроительной деятельности, земельно-имущественных и кадастровых отношений в условиях переходного и последующего среднесрочного периодов на 2014 – 2018 годы;
- оптимизация количества процедур, необходимых для реализации инвестиционно-строительных проектов;
- оптимизация совокупного времени прохождения всех административных

процедур при реализации инвестиционно-строительных проектов;

- минимизация бумажного документооборота и перевод государственных и муниципальных услуг в области градостроительной деятельности и земельно-имущественных отношений преимущественно в электронный вид при условии сохранения комфортных условий оказания услуг заявителям;
- создание благоприятных условий ведения предпринимательской деятельности;
- снижение рисков предпринимателей и граждан в области градостроительной деятельности и земельно-имущественных отношений;
- улучшение инвестиционного климата;
- развитие рынка аренды жилья;
- обеспечение публичности градостроительной деятельности;
- обеспечение гарантий прав на недвижимость;
- обеспечение полноты и качества сведений государственного кадастра недвижимости и формирования налогооблагаемой базы за счет имущественных платежей.

Обсудив правовой статус Фондов инженерных изысканий в РФ и проблемы инженерных изысканий в Крымском ФО, конференция рекомендует Минрегиону России и Минстрою России уточнить полномочия по нормативно-правовому регулированию создания и развития ИСОГД в РФ, в частности, содержание и порядок формирования раздела ИСОГД «Результаты инженерных изысканий». Необходимо гармонизировать ведение этого раздела ИСОГД с инициативой Минстроя России по созданию «Федеральной информационной системы фонда инженерных изысканий РФ». Конференция рекомендовала Минрегиону России, Минстрою России, НОИЗ и ГИС-Ассоциации провести специальное обсуждение этого вопроса.

Конференция рекомендовала Минстрою Республики Крым и Департаменту архитектуры и градостроительства Правительства г. Севастополя определить необходимый комплекс изыскательских работ по изучению инженерно-геологических условий и сейсморайонирования территорий для планируемого размещения объектов капитального строительства федерального, регионального и местного значения. ■

# 20 лет началу подготовки кадров по землеустройству и кадастрам в Нижегородском регионе

**В** 1994 году в Нижегородском государственном архитектурно-строительном университете была создана кафедра геоинформатики и кадастра как выпускающая по направлению «Землеустройство и кадастры». Кафедра была создана при поддержке администраций Нижегородской области и города, а также геодезических и земельно-кадастровых организаций Нижнего Новгорода.

С момента создания кафедры ее возглавляет кандидат технических наук, профессор, почетный доктор ННГАСУ, заслуженный работник высшей школы РФ, почетный геодезист Евгений Константинович Никольский.

Большой вклад в развитие кафедры внесли институт «ВолговятНИИГИпрозем» (директор Г.Т. Масленни-

ков), Волго-Вятский филиал ФГУП «Госземкадастръёмка» (директор В.П. Сухомлин).

Кафедра выпускает инженеров по специальностям «Городской кадастр» и «Земельный кадастр», бакалавров и магистров по направлению «Землеустройство и кадастры». Выпускники кафедры пользуются спросом на рынке труда Нижнего Новгорода и области, их приглашают на работу в административные, проектные, изыскательские организации, фирмы по оценке земли и тесно связанной с ней недвижимостью, в научно-исследовательские и учебные институты, многие выпускники занимают руководящие посты в производственных организациях, защищают магистерские и кандидатские диссертации. За прошедшие годы защитили кандидатские диссертации на соискание ученой степени технических наук А.В. Чечин, Н.А. Кашенко, А.М. Тарарин, на соискание ученой степени кандидата географических наук – Е.В. Хамидулин, на соискание ученых степеней экономических наук – Г.В. Комлева, М.В. Карандеева. Для усиления практической подготовки студентов одновременно с образованием кафедры при ней был создан Учебно-научно-производственный центр «Кадастр», который функционирует по настоящее время. Его силами выполняются кадастровые работы, производится повышение квалификации представителей производства, включая подготовку кадастровых инженеров. Хорошая материально-техническая база,

самоотверженно работающий профессорско-преподавательский состав кафедры, крепкие связи с организациями-партнёрами (ИТЦ «СканЭкс», компания «Кредо-Диалог», ГУЗ и др.) позволяют готовить первоклассных специалистов, работающих в различных регионах страны.

Кафедра геоинформатики и кадастра традиционно является соорганизатором секции № 5 «Геоинформационное обеспечение бассейнов великих рек» ежегодного Международного научно-промышленного форума «Великие реки». Являлась координатором и исполнителем научно-исследовательских работ по теме «Аэрокосмический мониторинг» в рамках федеральной целевой программы «Возрождение Волги». С 1997 года на протяжении 12 лет на кафедре функционировала станция прямого приема космических изображений Земли ИТЦ «СканЭкс».

Сотрудники кафедры имеют богатый опыт проведения работ по инженерным изысканиям и созданию кадастровых информационных систем территорий и объектов, являющихся памятниками духовного историко-архитектурного наследия.

Символично, что в свое 20-летие на кафедре геоинформатики и кадастра впервые в Нижегородском регионе прошел набор студентов на новое образовательное направление «Геодезия и дистанционное зондирование».

Хочется пожелать дальнейшего устойчивого развития кафедре геоинформатики и кадастра, счастья и успехов её сотрудникам и выпускникам. ■



Евгений Константинович Никольский, заведующий кафедрой геоинформатики и кадастра





# «Управление развитием территории» в Facebook



фициальная группа журнала «Управление развитием территории» в Facebook существует с апреля

2014 года в качестве неформальной площадки для общения между специалистами. На страничке журнала проводятся дискуссии, публикуются обзоры и резолюции конференций, обсуждаются законопроекты и общественные инициативы, результаты новых российских и зарубежных исследований, иные актуальные вопросы в сфере градостроительства, земельно-имущественных и кадастровых отношений.

За прошедший квартал, безусловно, самой популярной и обсуждаемой темой стала тема внесения сведений об административно-территориальных границах, территориальных зонах и зонах с особыми условиями использования территорий в государственный кадастр недвижимости (далее – ГКН).

Вопрос рассматривался всесторонне: обсуждались законодательные инициативы, направленные на совершенствование законодательства о кадастровой деятельности и землеустройстве, а также вопросы практического характера. В дискуссиях приняли участие специалисты различных направлений в сфере градостроительства, представляющие основных заказчиков (органы

власти) и исполнителей (градостроительные проектировщики и землеустроители) работ.

На втором месте – проблема подготовки градостроительных планов земельных участков в отсутствие необходимых данных и запрета на запрос дополнительной информации у заявителя.

Интерес участников группы также вызвали лучшие практики Национального рейтинга инвестиционного климата регионов, новый порядок образования и предоставления земельных участков, утвержденный классификатор видов разрешенного использования, реформа местного самоуправления, внутренняя миграция населения, принципы хорошего города и облик городов будущего.

## 1. Состоялась дискуссия о порядке и форме внесения сведений об объектах землеустройства в ГКН.

(<https://www.facebook.com/groups/magazineURT/permalink/724874610919759/>). Редакция журнала «Управление развитием территории» предложила вниманию участников следующие вопросы: «Границы и зоны – это действительно объекты землеустройства? И что такое землеустройство сегодня?», «Когда есть кадастровая деятельность, а когда – градоустройство?», «Сельское хозяйство, недропользование – это ведь тоже в какой-то степени землеустройство?», «Может

быть пора специализацию «землеустроитель» переименовать? И начать учить кадастровому делу в институтах?». Основной темой обсуждения стал вопрос о соотношении двух видов деятельности: градостроительной и кадастровой.

Проблема, по мнению специалистов, заключается в отсутствии единого понимания специальностей, различии законодательного и фактического значения и функций специалистов указанных видов деятельности.

Как варианты решения проблемы были предложены: работа в тандеме архитектор – кадастровый инженер; включение в техническое задание для разработчиков задачи по внесению сведений в ГКН; соблюдение последовательной цепочки: градостроительство – землеустройство – государственный кадастровый учет.

Актуальным и требующим совершенствования в силу дублирования функций градостроителя, землеустроителя и кадастрового инженера был признан вопрос ответственности.

Землеустроитель (кадастровый инженер), описывая объект землеустройства, по факту несет ответственность за принятые градостроительные решения. Ответственность градостроителя, не имеющего обязанности внести сведения на основе градостроительной документации, крайне ограничена.

«Цель градостроительства – установить правовые отношения на земле. Этому нужно учить градостроителей, формировать нормативную базу, создавать стандарты деятельности, включающие и подготовку сведений для кадастра... Градостроитель сегодня – это и архитектор, и инженер, и экономист, и юрист, и информационщик, и эколог, и земельных дел мастер. Необходимо создавать университеты градостроительства с множеством факультетов, как в медицине или педагогике», – резюмировала главный редактор журнала Анна Береговских.

2. Экспертом Андреем Черновым (г. Самара, НП «Поволжский центр космической геоинформатики») был инициирован ряд обсуждений, связанных с внесением сведений о террито-

## ИТАЛЬЯНСКИЕ И РОССИЙСКИЕ УРБАНИСТЫ – О ТОМ, КАК СПАСТИ ГОРОДА ОТ ТРАНСПОРТНОГО КОЛЛАПСА

<http://paperpaper.ru/guala-trof-klim/>

Проблема транспортной системы – это оккупация пространства, которое отводится автомобилям или автобусам. Если планировать среду исключительно для машин, горожане остаются без города. Всегда удобнее использовать личный транспорт, а не общественный.

Имидж общественного транспорта очень низкий: он воспринимается как транспорт для бедных. «Я использую общественный транспорт, потому что не могу позволить себе машину, но как только она у меня появится, я не буду использовать автобус», – это неправильная позиция. Правильно говорить: «У меня есть машина, я держу ее в гараже, потому что так удобнее. Я горжусь своим общественным транспортом, потому что он чистый, хороший и всегда приходит вовремя». Самый простой способ привлечь инвесторов к финансированию развития общественного транспорта – это паблисити: например, использование рекламных площадей на автобусах или доступная аренда велосипедов.

Другой способ – иметь частных инвесторов в качестве акционеров.



## ГЛАВНЫЙ АРХИТЕКТОР БАРСЕЛОНЫ – О ПРИЧИНАХ ПОПУЛЯРНОСТИ ГОРОДА, ОШИБКАХ «БАУХАУСА» И ЗЛЕ ГЛОБАЛИЗАЦИИ

<http://urbanurban.ru/blog/experience/701/Glavnyy-arkhitekto-Barselony--o-prichinakh-populyarnosti-goroda-oshibkakh-Baukhauza-i-zle-globalizatsii>

Барселонская модель урбанизации – это система, прописанная утопистом Идельфонсом Серда, которая предлагает равенство для реальных людей и реальных сообществ. Барселона, не являясь столицей государства, строилась с акцентом на человеческий, социальный и гражданский фактор.

Проектировщики Барселоны начали работу с публичными пространствами еще в 80-е годы, когда площади – зоны с деревьями и лавочками были основным типом пространства. Но для привлечения людей в городскую среду необходимо что-то большее, чем сеть площадей, и для создания нового качества пространств проектировщики привлекли дизайн, архитектуру и городской ландшафт. Сегодня типичный процесс планирования с выделением спальных районов стоит сменить на направление к поиску новых решений, формированию нового мышления и урегулированию локальных вопросов.

ных образований и населенных пунктов», – уточнил Дмитрий Ветошкин (г. Новосибирск, Сибирская государственная геодезическая академия).

Сергей Попов (г. Тольятти, мэрия г. Тольятти) позицию ведомства объяснил необходимостью соответствия требованиям действующего законодательства. Об этом свидетельствует разъяснение Минэкономразвития России, данное в письме от 29 ноября 2012 года № Д23и-3416 «Об образовании земельных участков, находящихся в нескольких территориальных зонах, согласно которому «...любое пересечение границ образуемых земельных участков с границами территориальных зон является нарушением требований законодательства к формированию границ образуемых земельных участков и является причиной принятия органом кадастрового учета решения

*риальных зонах в ГКН и проведением землеустроительных работ, необходимостью учета границ территориальных зон, внесенных в ГКН, при образовании земельных участков.*

Первым был задан вопрос о «плюсах» и «минусах» внесения сведений в ГКН, связанный в конечном итоге с преемственностью градостроительных решений (<https://www.facebook.com/groups/magazineURT/permalink/675159802557907/>).

«После внесения сведений о территориальных зонах в кадастр отступление на 1 см границ участка и зоны – причина в отказе в регистрации новых и делении уже зарегистрированных земельных участков. Местами исправить невозможно – возникают противоречия с генеральным планом», – констатировал эксперт.

На вопрос отвечали участники группы, в прошлом сами сотрудники Росреестра.

Андрей Тарарин (г. Нижний Новгород, Центр обеспечения градостроительной деятельности города Нижнего Новгорода): «Отказы могут быть только в случае размещения зон в ГКН. Если зоны размещены в ГКН, то их координаты можно получить в КПТ (прим. ред. кадастровый план территории). Один сантиметр – это не нормально, должен быть допуск в зависимости от точности установления границ территориальных зон. Если участок делится территориальной зоной на крупные части, значит запланировано градостроительное преобразование территории, и участок нужно делить».

«К линейным объектам не применяется. «Отступление» от границы не является основанием для отказа, основание – это пересечение границ. То же применяется к границам муниципаль-

## ГОРОДКИ ДЕМОГРАФИЧЕСКОГО БУДУЩЕГО

<http://www.rg.ru/2014/06/25/goroda-site.html>

<http://www.proektnoegosudarstvo.ru/publications/0273/>

Специалисты Института демографии, миграции и регионального развития (далее – ИДМРР) предлагают перейти к строительству «Городков демографического будущего» (далее – ГДБ).

Федеральная сеть должна состоять примерно из 200 населенных пунктов по два-четыре в каждом субъекте в виде малоэтажной комплексной застройки в черте существующих городских поселений или рядом с ними. Один ГДБ размещает от 300 до 2 тыс. многодетных семей и столько же семей, имеющих иные льготы. В рамках реализации программы по выделению бесплатных земельных участков многодетным семьям из 1,1 млн многодетных семей заявки подали 540 тысяч, но только 17 тыс. семей получили земельные участки, большинство из которых находится в непригодных для жизни условиях. Стратегическая программа ГДБ предлагает перейти от «хаотичных решений на муниципальном уровне к строительству федеральной сети специализированных поселений для многодетных».

## ПРОБЛЕМЫ СТАТИСТИКИ МЕШАЮТ РАЗВИТИЮ ГОРОДОВ

<http://opes.ru/1720774.html>

Органы местного самоуправления не владеют полной информацией о социально-экономическом положении своих муниципалитетов. На сегодняшний день во всех странах информация стала основным фактором, определяющим развитие и процветание национальных экономик. «Проблемы в сфере статистики становятся камнем преткновения для деятельности всех органов власти», – отмечает аспирант кафедры местного самоуправления факультета государственного и муниципального управления НИУ ВШЭ О. Моляренко в исследовании «Двойная жизнь муниципальной власти: проблемы поиска и легитимизации отчетных данных по показателям социально-экономического развития».

Информация, которая требуется для работы органам муниципальной власти, часто оказывается разрозненной, дублируется различными ведомствами (при этом данные об одном и том же разнятся), а во многих случаях вообще оказывается недоступной. Даже если такие данные имеются, например, в федеральных ведомствах, местные власти заново сами собирают их.



## ОТ САМОУПРАВЛЕНИЯ К САМОУПРАВСТВУ

<http://expert.ru/ural/2014/28/ot-samoupravleniya-k-samoupravstvu/?n=87778>

Реализация реформы местного самоуправления (далее – реформа МСУ) вызвала негативную реакцию. По мнению С. Разворотневой (Председатель Комиссии Общественной палаты РФ по МСУ и жилищно-коммунальной политике), самостоятельность внутригородских районов приведет к утрате принципа единого хозяйственного комплекса. Кроме того, формирование органов МСУ практически поставлено под контроль субъектов РФ, в связи с чем ликвидируется система сдержек и противовесов. В части распределения полномочий недостатков не наблюдается, так как при желании и возможностях по договоренности с региональной властью органы МСУ могут взять себе ряд полномочий. В части финансового состояния муниципального образования (далее – МО) в целях заинтересованности МО в появлении инновационных предприятий необходимы перемены, так как сейчас налоги от предпринимательской деятельности в казну МО не идут.

## МИГРАЦИЯ В СЕЛА НОСИТ МАТЕРИАЛИСТИЧЕСКИЙ ХАРАКТЕР

<http://www.opec.ru/1754607.html>

В России немного городских переселенцев в сельскую местность, однако можно выделить четыре группы сельских мигрантов. Российские пенсионеры – переезд в глубинку обычно связан с сокращением доходов и невозможностью вести привычный образ жизни. Городские «беглецы» – группа мигрантов, осознавшая, что городской образ жизни полностью противоречит их целям и ценностям. «Программные» переселенцы – люди, которые переехали в село по госпрограммам поддержки переселения или взяли кредиты на покупку жилья или развития аграрного бизнеса в сельской местности. Искатели качественной жизни – переезд в село связан с поисками экологических условий для жизни.

Список условий, при которых горожане согласились бы покинуть город, включает подъемное пособие, льготные условия покупки или аренды жилья и пониженное налогообложение. При соблюдении этих условий переехать в сельскую местность готовы около 25 млн. горожан.

Помимо всесторонней государственной помощи при переезде, потенциальные переселенцы хотели бы получить на новом месте жительства развитую инфраструктуру и рабочие места с городским уровнем оплаты труда.

## ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО

<http://postnauka.ru/longreads/26517>

Из многообразия юридических, экономических, организационных и прочих проблем государственно-частного партнерства выбраны две, являющиеся, по мнению автора, ключевыми экономическими проблемами формирования такого партнерства.

Проблема выбора проектов из числа тех, которые государство может финансировать из бюджета, для выполнения их в рамках государственно-частного партнерства и выбора наилучших партнеров по созданию и эксплуатации объектов (создание и эксплуатация которых предусмотрены этими проектами).

Проблема оценки самой возможности формирования государственно-частного партнерства по выполнению набора конкретных проектов с конкретными потенциальными партнерами из частного сектора, часть из которых обладает опытом создания и эксплуатации соответствующих объектов или систем (подлежащих созданию и эксплуатации в рамках этих проектов), а другая может обеспечить финансирование (полностью или частично) этих проектов.

об отказе в осуществлении кадастрового учета такого земельного участка».

Результат дискуссии: вывод о необходимости изменения существующего подхода к описанию границ объектов землеустройства и требований законодательства.

Вторым вопросом, заявленным к обсуждению, стали правила внесения сведений о территориальных зонах в ГКН, предусматривающие в том числе подготовку и передачу в государственный фонд данных, полученных в результате землеустройства, землеустроительных дел (<https://www.facebook.com/groups/magazineURT/permalink/705715112835709/>). В ходе обсуждения участники отметили не только важность совершенствования требований к внесению сведений в ГКН, но и необходимость единообразной трактовки требований законодательства сотрудниками территориальных органов кадастрового учета.

**3. При обсуждении проблемы подготовки градостроительных планов земельных участков в качестве основной проблемы была обозначена необходимость наличия актуальной топографической съемки для подготовки чертежа градостроительного плана земельного участка.**

(<https://www.facebook.com/groups/magazineURT>).

Отсутствие актуальной топографической съемки в распоряжении органов местного самоуправления препятствует качественному и своевременному предоставлению муниципальной услуги. Вариантов выхода из указанной ситуации на практике реализуется множество: от выполнения чертежа на «чистом листе» до «убеждения» застройщика по собственной инициативе предоставить материалы, но ни один из них, как резюмируют эксперты, не соответствует законодательству.

Принципиальное решение может быть найдено только при изменении требований к подготовке градостроительного плана земельного участка, обеспеченности муниципальных образований всеми видами градостроительной документации, необходимой для подготовки такого документа.

Редакция журнала «Управление развитием территории» и модераторы страницы издания в Facebook благодарят читателей за активное участие в деятельности группы, приглашают всех заинтересованных лиц к обсуждению в дискуссиях, обмену профессиональным опытом. ■

Публикация подготовлена Е.А. Гемпик, А.Р. Косолаповой, Е.В. Ильиных

# УПРАВЛЕНИЕ

развитием  
территории



## Дискуссионный клуб

Региональные и местные нормативы  
градостроительного проектирования



# Региональные и местные нормативы градостроительного проектирования

Модератор дискуссии А.Н. БЕРЕГОВСКИХ  
(главный редактор журнала «Управление развитием территории»)



**Анна Николаевна Береговских** окончила архитектурно-строительный факультет Красноярского политехнического института по специальности «Градостроительство». В настоящее время генеральный директор Института территориального планирования «Град». Советник РААСН, профессор МААМ, член секции «Совет по развитию жилищного строительства» Экспертного совета фракции «Справедливая Россия» в Государственной Думе Российской Федерации, член рабочих групп Минэкономразвития России, АНО «Агентство стратегических инициатив по продвижению новых проектов», Торгово-промышленной палаты РФ, руководитель Комитета ГИС-Ассоциации по территориальному развитию и градостроительству, главный редактор журнала «Управление развитием территории».



По результатам панельной дискуссии «Нормативы градостроительного проектирования. Роль в системе управления развитием территории», состоявшейся в рамках 12-ой Всероссийской конференции «Градостроительство и планирование территориального развития России», участники конференции пришли к выводу о необходимости утверждённой методики разработки региональных и муниципальных нормативов градостроительного проектирования. В связи с внесением изменений в ГрК РФ (ст. 29.1 – 29.4), установивших обязательность принятия нормативов, а также требования к их составу и содержанию, внимание к нормативам

усилилось, но вопросов меньше не стало. Необходимы дополнительные исследования и теоретические проработки вопросов, связанных с практикой градостроительного проектирования в регионах РФ и муниципальных образованиях, а также правоприменительной практикой принятых нормативов. Участники конференции рекомендовали Минрегиону России и ГИС-Ассоциации провести обсуждение методических подходов к разработке нормативов градостроительного проектирования на портале ГИС-Ассоциации в рамках дискуссионного клуба журнала «Управление развитием территории» в августе-сентябре 2014 года и в конце сентября провести итоговое обсуждение в Минрегионе России. ■

## В ЦЕЛЯХ ФОРМИРОВАНИЯ ОБЩЕСТВЕННО-ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО МНЕНИЯ РЕДАКЦИЯ ЖУРНАЛА ПРЕДЛОЖИЛА УЧАСТНИКАМ ДИСКУССИИ ОТВЕТИТЬ НА СЛЕДУЮЩИЕ ВОПРОСЫ

1. В чём главные смыслы региональных и местных нормативов градостроительного проектирования?
2. Каковы основные принципы подготовки и применения нормативов градостроительного проектирования?
3. Каково место нормативов градостроительного проектирования в системе управления развитием территорий, нормативно-правового и нормативно-технического регулирования градостроительной деятельности?
4. Насколько свободны регионы и муниципалитеты в определении расчетных показателей минимально допустимого уровня обеспеченности объектами регионального и местного значения населения и расчетных показателей максимально допустимого уровня территориальной доступности таких объектов для населения?
5. Каким образом должны формироваться перечни видов объектов регионального и местного значения, подлежащие применению при подготовке проектов нормативов градостроительного проектирования?
6. Какие исходные данные обязательны для разработки нормативов?
7. Какова структура расчётных показателей, составляющих нормативы?

# Региональные нормативы градостроительного проектирования: правовой аспект

С.А. ЕРШОВА (СПб ГКУ «НИПЦ Генплана Санкт-Петербурга», Санкт-Петербург)



Сегодня, когда в Санкт-Петербурге завершен очередной этап работы над региональными нормативами градостроительного проектирования (далее – РНПП), применяемыми на территории Санкт-Петербурга, подготовлен и принят Закон Санкт-Петербурга от 14.02.2014 № 23-9 «О региональных нормативах градостроительного проектирования, применяемых на территории Санкт-Петербурга», возникает необходимость опубликовать полученные результаты.

На протяжении 7 лет работы над РНПП нами был накоплен большой опыт, собранная в нашем научно-исследовательском центре информация уникальна и очень обширна. Так как возможности публикации ограничены, в нее включены наиболее важные, по моему мнению, вопросы разработки региональных нормативов. Считаю необходимым обратить внимание градостроительного сообщества на одну дискуссионную тему, поднятую петербургскими градостроителями. Существует точка зрения, что градостроительство и архитектура есть конгломерат рационального и иррационального. Согласно этой точке зрения все прекрасное, что создается в архитектуре (или должно быть создано), – это иррациональное, в которое диссонансом входит рациональное, делающее нашу жизнь убогой и скучной (опять же в архитектурном плане). К этому рациональному архитекторы относят в том числе и региональные нормативы. Согласно этой же позиции нормативы мешают проявлению творчества, являются жестким регулятором всей архитектурной деятельности и способствуют созданию однообразной и неинтересной среды. Споры эти, как мне кажется, совершенно бессмысленны, ибо никакие нормативы и ограничения (например, в Петербурге они были введены фактически с первого дня основания города) не мешали создавать архитекторам прекрасные ансамбли, здания, мо-

сты и т.д. Вместе с тем, эти нормативы, накладывая определенные ограничения на проведение строительных и планировочных работ, способствовали формированию особой среды, иногда комфортной и благоустроенной, иногда – рационально-функциональной. Сегодня, по прошествии столетий, сформированная в Петербурге в XVIII веке среда рабочих окраин, оцениваемая современниками как убогая и неинтересная, представляет собой «лакомый кусочек» для девелоперов, ибо тогдашние «жесткие нормативы» все-таки позволили создать уникальную среду, интересующую сегодня инвесторов и потребителей. Есть и еще один аргумент в пользу нормативов: это защита общественных интересов и отстаивание общего блага, потому что отсутствие нормативов не означает создание шедевров архитектуры, более того, некоторые инвесторы и девелоперы преследуют цели извлечения прибыли любым путем, что достигается в первую очередь удешевлением строительства со всеми вытекающими отсюда последствиями.

Итак, введением понятия региональных и местных нормативов градостроительного проектирования (далее – МНПП) ознаменовался новый этап развития теории и методологии градостроительства. Это связано с тем, что до введения в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее – ГрК РФ) нормирование и нормотворчество было сугубо профессиональным делом. Именно так строилась сложная, но стройная система строительных норм и правил, создаваемых в социалистический период. Разработкой нормативов занимались ведущие ученые в сфере градостроительства, и многие вопросы, включая понятийный аппарат, являются отражением эволюционных процессов развития и становления складывающихся и сложившихся научных школ в сфере градостроительной деятельности. С введением нового ГрК РФ к разработке нормативной градостроительной базы должны были подключиться представи-



**Светлана Анатольевна Ершова,**  
доктор экономической наук,  
профессор.  
Начальник управления научно-методического обоснования градостроительного развития Санкт-Петербурга Санкт-Петербургского государственного казенного учреждения «Научно-исследовательский и проектный центр Генерального плана Санкт-Петербурга».

тели иных профессий, в первую очередь юристы, ибо начиная с этого этапа, градостроительство переходило в плоскость правового поля, и юридическая точность и «выверенность» были одними из элементов успешной и эффективной градостроительной деятельности.

Сложность процесса заключалась еще и в том, что разработку нового документа необходимо было более четко обозначить в нормативных документах. Но, к сожалению, введя новые понятия в ГрК РФ, разработчик, по всей видимости, не придавал значение возможности возникновения многообразия толкований сути и содержания документа у представителей разных градостроительных школ. Именно поэтому в первые годы после издания ГрК РФ появилось такое большое количество разнородных по составу и содержанию региональных норма-



тивов, принятых в различных регионах России. В частности, именно отсутствием единого понятийного аппарата и методологии объясняются длительные временные периоды разработки этого документа в Санкт-Петербурге.

Работа над созданием региональных нормативов для Санкт-Петербурга продолжалась более 7 лет. В этот период преобладали разные взгляды как на содержание самих нормативов, их статус (нормативный правовой акт или нормативно-технический документ), так и на состав разделов и показателей. Идея создания нормативно-технического документа, заменяющего СНиП и ТСН и учитывающего специфику Петербурга, позволила сформировать документ, который на протяжении долгого времени являлся основой для разработки иных версий РНПП. Спустя некоторое время (в 2010 году) изменилась концепция документа, основное внимание было акцентировано на необходимости более серьезного отношения к его правовому содержанию. Только в 2014 году удалось завершить работу над РНПП для сложнейшего региона Российской Федерации – города федерального значения Санкт-Петербурга. Эта многолетняя научно-исследовательская работа, имеющая чрезвычайно важное значение для процесса градостроительного проектирования, сегодня с принятием Закона Санкт-Петербурга от 14.02.2014 № 23-9 «О региональных нормативах градостроительного проектирования, применяемых на территории Санкт-Петербурга», казалось бы, должна завершиться. Но, как показывает практика, все еще только начинается. С изданием Федерального закона от 05.05.2014 № 131-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс РФ» (далее – Закон от 05.05.2014 № 131-ФЗ) этап научного осмысления процессов градостроительного проектирования перешел в новую стадию.

Интерес градостроителей к Санкт-Петербургскому опыту разработки РНПП подтвердил насколько актуальна эта тематика и насколько в целом не проработаны методологические и методические вопросы. Именно поэтому я сочла необходимым опубликовать результат нашей работы над нормативным документом, влияющим на весь процесс градостроительства.

Представленные в этой статье результаты опыта специалистов Санкт-Петербурга по работе над созданием РНПП, возможно, будут интересны и полезны всем, кто работает в градостроительной сфере и занимается исследованием градостроительных процессов.

ГрК РФ от 29.12.2004 № 190-ФЗ, вступивший в силу 30.12.2004, по-новому выстроил структуру градостроительных отношений, практически полностью поменял систему градостроительной документации, предусмотрев новые документы, необходимые для осуществления градостроительной деятельности, ранее правовой системе Российской Федерации не известные.

ГрК РФ введено понятие нормативов градостроительного проектирования (региональных и местных), обязательных к учету при разработке и утверждении генеральных планов поселений и городских округов.

При этом в состав установленных ст.ст. 7, 8 ГрК РФ полномочий органов государственной власти субъектов РФ в области градостроительной деятельности, в частности, включено утверждение РНПП, а в состав полномочий органов местного самоуправления в области градостроительной деятельности – утверждение МНПП поселений, городских округов и межселенных территорий.

При этом ни состав, ни содержание нормативов градостроительного проектирования федеральным законодательством не были установлены. Было только определено, что состав, порядок подготовки и утверждения для РНПП устанавливаются законодательством субъектов РФ (ч. 5 ст. 24 ГрК РФ), а для МНПП – нормативными правовыми актами органов местного самоуправления (ч. 6 ст. 24 ГрК РФ).

Таким образом, субъектам РФ (в том числе городу федерального значения – Санкт-Петербургу) предоставлено право самостоятельно определять состав показателей, необходимых для включения в РНПП, руководствуясь только общим требованием о содержании нормативов градостроительного проектирования, содержащимся в ч. 4 ст. 24 ГрК РФ.

В соответствии с указанной нормой региональные и местные нормативы градостроительного проектирования содержат минимальные расчетные показатели обеспечения благоприятных условий жизнедеятельности человека (в том числе объектами социального и коммунально-бытового назначения, доступности таких объектов для населения (включая инвалидов), объектами инженерной инфраструктуры, благоустройства территории).

Довольно длительное время органы власти субъектов РФ и органы местного самоуправления в РФ не принимали нормативы градостроительного проектирования, тем более что запрета на разработку генеральных планов в случае

отсутствия данных нормативов в законодательстве не содержится.

В дальнейшем практика принятия органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления нормативов градостроительного проектирования проходила шлифовку в судебных инстанциях, нарабатывалась судебная практика по определению содержания нормативов и, самое главное, по их месту в системе нормативных (нормативно-технических) документов, обеспечивающих градостроительную деятельность.

Не лишен был сомнений в подходах к данному вопросу и Санкт-Петербург. За период с 2006 года было разработано, как минимум, 4 официальные версии проекта РНПП, которые так или иначе выносились на обсуждение и/или согласование с профильными исполнительными органами государственной власти Санкт-Петербурга. При этом каждая из 4 версий имела не одну и даже не две редакции.

В Санкт-Петербурге в разработке РНПП принимало участие значительное число специалистов разного профиля и различных ведомств. В целом была проделана колоссальная работа по разработке указанного документа, суть которой свелась к определению видов показателей, нормируемых в составе РНПП, а также к определению их количественного значения.

В конечном итоге был принят Закон Санкт-Петербурга от 14.02.2014 № 23-9 «О региональных нормативах градостроительного проектирования, применяемых на территории Санкт-Петербурга», который является результатом кропотливой работы специалистов в сфере градостроительства.

На этом работу над указанным документом нельзя назвать завершённой: в мае 2014 года вступил в силу Закон от 05.05.2014 № 131-ФЗ, который внес значительные изменения в рассматриваемую сферу.

ГрК РФ определены основы правового регулирования мероприятий по подготовке и утверждению генерального плана поселения, генерального плана городского округа, которыми в том числе являются: определение обязательного содержания региональных и местных нормативов градостроительного проектирования – минимальных расчетных показателей обеспечения благоприятных условий жизнедеятельности человека и установление порядка утверждения РНПП.

То есть в соответствии с ч. 3 ст. 24 ГрК РФ региональные нормативы градостроительного проектирования яв-

ляются базовым документом для территориального планирования поселений и городских округов, необходимым при разработке генерального плана города. Кроме того, в силу требований ч. 10 ст. 45 ГрК РФ нормативы градостроительного проектирования обязательны для учета при разработке документации по планировке территории.

Согласно ч. 4 ст. 24 ГрК РФ (до вступления в силу Закона от 05.05.2014 № 131-ФЗ) РНП должны были содержать минимальные расчетные показатели обеспечения благоприятных условий жизнедеятельности человека объектами социального и коммунально-бытового назначения, доступности таких объектов для населения (включая инвалидов), объектами инженерной инфраструктуры, благоустройства территории.

Несмотря на то что в главе 9 ГрК РФ указаны особенности осуществления градостроительной деятельности в субъектах РФ – городах федерального значения – Москве и Санкт-Петербурге, РНП для этих городов должны были разрабатываться с учетом требований ч. 4 ст. 24 ГрК РФ.

Ранее состав, порядок подготовки и утверждения РНП должны были устанавливаться законодательством субъекта РФ.

Необходимо отметить, что Законом от 05.05.2014 № 131-ФЗ в ст. 24 ГрК РФ внесены изменения: в соответствии с ранее действовавшей редакцией подготовка проекта генерального плана осуществлялась с учетом региональных и (или) местных нормативов градостроительного проектирования.

Дополнительно отмечу, что Законом от 05.05.2014 № 131-ФЗ признаны утратившими силу ч. 4-6 ст. 24, поскольку указанным законом введена новая гл. 3.1. ГрК РФ, которая посвящена исключительно нормативам градостроительного проектирования, их видам, составу, содержанию и порядку подготовки.

По мнению разработчиков законопроекта, закрепленный на сегодняшний день в ГрК РФ состав нормативов градостроительного проектирования позволит унифицировать ранее утвержденные нормативы и разработать новые в соответствии с едиными и обязательными для применения требованиями. Кроме того, указанные изменения «должны явиться методологической основой для подготовки органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления нормативов градостроительного проектирования, способствовать повышению качества разрабатываемых на их основе документов территориального планирования, градостроительного зонирования и документации по планировке территории,

а также позволить ускорить процесс подготовки данных документов» (Пояснительная записка к проекту закона).

Так, указанный Закон от 05.05.2014 № 131-ФЗ ввел в ГрК РФ определение понятия «нормативы градостроительного проектирования», в соответствии с которыми нормативы градостроительного проектирования – это совокупность установленных в целях обеспечения благоприятных условий жизнедеятельности человека расчетных показателей минимально допустимого уровня обеспеченности объектами, предусмотренными ч. 1, 3 и 4 ст. 29.2 ГрК РФ, населения субъектов РФ, муниципальных образований и расчетных показателей максимально допустимого уровня территориальной доступности таких объектов для населения субъектов РФ, муниципальных образований.

Таким образом, впервые со дня вступления в силу ГрК РФ появилась определенность содержания указанных нормативов.

Кроме того, Закон от 05.05.2014 № 131-ФЗ ввел четкую структуру видов нормативов, установив:

- региональные нормативы градостроительного проектирования;
- местные нормативы градостроительного проектирования, которые включают в себя:

- нормативы градостроительного проектирования муниципального района;
- нормативы градостроительного проектирования поселения;
- нормативы градостроительного проектирования городского округа.

Кроме того, Закон от 05.05.2014 № 131-ФЗ предусматривает еще один вид нормативов градостроительного проектирования: нормативы градостроительного проектирования городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга. Тем самым завершены существующие споры о необходимости в соответствии со ст. 24 ГрК РФ учитывать в составе генеральных планов указанных городов и региональные, и местные нормативы градостроительного проектирования, а значит, и необходимость органов местного самоуправления указанных субъектов РФ разрабатывать и утверждать МНП. Введение указанного вида нормативов вызвано уникальностью осуществления градостроительной деятельности в городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге, в частности, особыми требованиями к документам территориального планирования указанных городов и особенностями осуществления полномочий органов местного самоуправления на территории данных субъектов РФ, установленными ст. 63 ГрК РФ.

Из нововведений, которые коснутся утвержденных Законом Санкт-Петербурга РНП, необходимо отметить следующее:

1) ст. 29.2 ГрК РФ установила требования к содержанию региональных нормативов, в соответствии с которыми РНП устанавливают совокупность следующих расчетных показателей:

- минимально допустимого уровня обеспеченности объектами регионального значения, относящимися к областям, указанным в ч. 3 ст. 14 ГрК РФ, иными объектами регионального значения населения субъекта РФ;

- максимально допустимого уровня территориальной доступности таких объектов для населения субъекта РФ.

2) ч. 5 ст. 29.2 ГрК РФ установила общие требования к составу нормативов градостроительного проектирования любого уровня, которые должны включать в себя:

- основную часть, т.е. непосредственно сами расчетные показатели минимально допустимого уровня обеспеченности населения объектами соответствующего уровня и расчетные показатели максимально допустимого уровня территориальной доступности таких объектов для населения субъекта РФ, муниципально-образований;

- материалы по обоснованию расчетных показателей, содержащихся в основной части нормативов градостроительного проектирования;

- правила и область применения расчетных показателей, содержащихся в основной части нормативов градостроительного проектирования.

3) в соответствии с ч. 1 ст. 29.3 ГрК РФ региональные нормативы градостроительного проектирования и внесенные изменения в региональные нормативы градостроительного проектирования должны утверждаться исполнительным органом государственной власти субъекта РФ.

Указанные нормы вызвали необходимость продолжения работы по подготовке нормативов градостроительного проектирования, применяемых на территории Санкт-Петербурга, в силу того что в соответствии со ст. 3 Закона от 05.05.2014 № 131-ФЗ утвержденные до дня вступления в силу данного закона (т.е. до 05.05.2014) нормативы градостроительного проектирования подлежат приведению в соответствие с требованиями ГрК РФ (в редакции Закона от 05.05.2014 № 131-ФЗ) в срок до 1 января 2015 года.

Итак, господа градостроители, все еще только начинается! ■



# Обсуждение роли нормативов градостроительного проектирования в системе управления развитием территорий

## УЧАСТНИКИ ДИСКУССИИ

*Ершова С.А.,  
начальник управления научно-методического обоснования градостроительного развития Санкт-Петербурга СПб ГКУ «НИПЦ Генплана Санкт-Петербурга»,  
г. Санкт-Петербург*

*Никонов П.Н.,  
директор Бюро межевания городских территорий ЗАО «Петербургский НИПИГрад», г. Санкт-Петербург*

*Чернов А.В.,  
директор НП «Поволжский центр космической геоинформатики»,  
г. Самара*

*Даровских И.Ю.,  
начальник отдела генерального плана Департамента земельных ресурсов и градостроительства Администрации города Тюмени, г. Тюмень*

*Ерохин Г.П.,  
зав. кафедрой градостроительства и ландшафтного дизайна, Новосибирская государственная архитектурно-художественная академия (НГАХА),  
г. Новосибирск*

*Кожаева Л.Б.,  
зав. отделом нормативов Центра нормативной базы градостроительства № 8 ГУП «НИИПИ Генплана Москвы», г. Москва*

*Куксенко Ю.Е.,  
главный специалист по вопросам правового обеспечения разработки градостроительной документации, ОАО «Гражданпроект», г. Красноярск*

*Беляев В.Л.,  
советник президента по градостроительству ОННО «Национальное объединение саморегулируемых организаций, основанных на членстве лиц, выполняющих инженерные изыскания», г. Москва*

## *П.Н. Никонов:*

Для того чтобы рассуждать о смыслах НГП, надо быть уверенным в правильности и единодушии общего понимания смысла градостроительного проектирования вообще. Говоря пафосно, следовало бы установить законодательно неременность присутствия смысла в градостроительной документации как обязательного условия ее утверждения. Пожелание это вызвано тем, что среди утвержденных генеральных планов, проектов планировки или межевания часто наблюдаются такие, которые принципиально лишены хоть какого-либо смысла. При этом попытки обращения к смыслу встречают откровенно агрессивное раздражение как сотрудников администрации, утвердивших такую документацию, так и ее авторов (инвесторов, застройщиков), обреченно вынужденных подчиняться Градостроительному кодексу в том, чтобы формально исполнить ритуал по подготовке соответствующей документации, но не более.

Увы, наш Градостроительный кодекс посвящен лишь разведению сфер полномочий в градостроительном регулировании и проектировании между уровнями власти, да отчасти формалистике содержания градостроительной документации. Но ни целей, ни задач, решения которых следует добиваться подготовкой этой документации, из него не следует. Вот и разделы, посвященные НГП, появившиеся в нем при недавних изменениях кодекса, в основном состоят из того, кто и что должен делать, а зачем, для чего – продолжает оставаться несказанным.

Между тем, Градостроительный кодекс должен был быть основой для всеобщего взаимопонимания по крайней мере в главных пунктах отношения к



*Павел Николаевич Никонов в 1983 г. окончил архитектурный факультет Ленинградского инженерно-строительного института.*

*До 1999 г. работал в ряде организаций Санкт-Петербурга и Москвы.*

*С 1999 г. по настоящее время является директором Бюро межевания городских территорий ЗАО «Петербургский НИПИГрад». Участвовал в разработке многих нормативных актов, касающихся государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, товариществ собственников жилья и реформы ЖКХ. Принимал участие в разработке модели массовой оценки городской земли для целей налогообложения, преподавал на кафедре экономики градостроительства СПб ГАСУ. Автор ряда публикаций в области градостроительства, охраны культурного наследия, жилищной реформы, охраны прав граждан на недвижимое имущество, межевания.*



самому главному предмету правового регулирования градостроительного законодательства – городу. Пусть каждый из нас имеет свое интуитивное представление о том, что такое город, но было бы правильно, если бы Градостроительный кодекс начинался положениями, описывающими принципиальную конструктивную минимально достаточную схему города как машины для жилья. Из чего состоит город? Что в нем должно быть обязательно? Из чего состоит его механизм, из каких инфраструктур складывается его скелет, чем он заполняется? Как в квартире обязательно наличие спальни, туалета, кухни, а с ними – оборудования водопроводной и канализационной систем, тепло- и электроснабжения, далее по мере роста возможностей – ванной, гостиной, прихожей, детской, кабинета, зимнего сада и т.д. и соответствующего оборудования, также и система города должна быть предметно понятной. Ведь именно за это наполнение города и должны отвечать НПП.

Сегодня представление о городе как гармонично сбитой целостной конструктивной системе в градостроительном диалоге замещено пережевыванием слов об объектах «федерального, регионального и местного значения» – якобы каждое поселение (даже не населенный пункт) должны составить и утвердить для себя списки объектов местного значения, регионы – регионального, и каждый из них будто бы волен составить себе уникальный такой список, сопроводить его своим уникальным нормированием. При этом о наличии конструктивной роли этих объектов в формировании структур жизнеобеспечения города кодекс не упоминает, и поэтому набор этих объектов в принципе может быть сколь угодно случайным, бессистемным, вовсе не конструктивным. Как, например, набор помещений жилой квартиры, составленный только из ванны и зимнего сада. Можно в ответ на это заметить, что и в прежних, т.е. советских нормах, также отсутствовала зафиксированная принципиальная конструктивная модель города, но это не мешало осознанно и гармонично формировать и развивать города. Это так. Но система градостроительного проектирования в советское время радикально отличалась от нынешней системы. Во всей стране было лишь несколько крупных градостроительных научно-исследовательских проектных институтов. При чем основная часть их была объединена в систему ГИПРОГОР, в которой

каждый из них имел свой набор подопечных городов. Крупные города имели свои институты (институты Генпланов и другие), которые занимались только этими городами. Таким образом, каждый город от самого крупного до самого малого имел своего постоянного градопроектного куратора, который был «главным специалистом», осуществлявшим не только перманентное проектирование, но и мониторинг и исследование всех его градостроительных проблем. Градостроительная администрация каждого города была постоянным пациентом своего постоянного специалиста по градостроительству именно своего города. И отношения между ними были часто диаметрально противоположными нынешним «заказчик-подрядчик», или по меньшей мере партнерскими. Проектировщик для администратора был авторитетом – свидетелем и создателем градостроительной истории его города, хранителем ее тайн, ее отложенных задач, вдуном ее подводных камней. Администраторы приходили и уходили, а проектировщик оставался. Представление о конструктивной системе каждого города представляло собой накопительный массив его знаний, получаемых и эмпирическим путем (в процессе проектирования), и научными исследованиями, поскольку тогда постановка вопросов о смыслах категорий градостроительного проектирования, в том числе с научным обоснованием, не только не вызывала державного раздражения у администраций, но даже выдвигалась в качестве обязательного требования. И проектирование, и научные изыскания в отсутствие нынешней компьютерной техники, при которой один персональный компьютер и и плоттер могут заменить полугодовую работу целой архитектурной бригады, состоявшей ранее из десятков специалистов, шли неспешно. Над одним чертежом, морща лоб, склонялось по несколько мэтров, и молодые специалисты ползали по этому чертежу с рейсфедерами и кисточками, направляемые их указательными перстами. Так, постоянно обогащаясь, представление о городе, о его конструкции, о технологии его создания и развития естественно перетекало от поколений к поколениям, впитывалось в них через пальцы, сжимавшие карандаши и рейсфедеры, создавая мощный нематериальный актив проектного коллектива. Он, как вещный огонь в ритуальном сосуде, поддерживался в стенах этих институтов самым естественным протекавшей в



**Андрей Владимирович Чернов** в 1998 г. окончил Самарский государственный аэрокосмический университет по специальности «прикладная математика». Работал заместителем директора ОАО «Самара-Информспутник». В настоящее время директор НП «Поволжский центр космической геоинформатики». Кандидат технических наук. Область интересов: создание геоинформационных и кадастровых систем, математические методы обработки аэрокосмических изображений.

них жизни. В этих условиях документальная фиксация принципиальной конструктивной модели города в нормах была не сильно нужна. Будучи зафиксированной на бумаге, она, может быть, даже очень сильно проигрывала бы своему образу, который, как казалось, навечно занял свою позицию в коллективном интеллекте профессионального сообщества. Сегодня эта система уничтожена. Заказы на разработку генеральных планов, проектов планировки, ПЗЗ и НПП администрации выносят на электронные торги, на которых торгуются электронные роботы, побеждая лишь игрой на понижение цены и на сокращение сроков подготовки документации, т.е. игрой на уменьшение материальных и интеллектуальных ресурсов, которые будут вовлечены в ее подготовку. Выигрывавшие коллективы часто впервые сталкиваются с названием населенного пункта, судьбу которого им предстоит один раз запроектировать, и бежать дальше по жизни за следующим выигрышем в этой странной игре судьбами городов. При этом их заказчик не в состоянии повлиять на то, что они запроектируют, ибо если при проверке подготовленной документации обнаружится вполне «полное



**Даровских Ирина Юрьевна**  
в 1983 году окончила

Свердловский архитектурный институт по специальности «архитектор».

С 1983 г. по 1998 г. работала в институте «Тюменьгражданпроект» в отделе генерального плана (от архитектора до начальника отдела).

С 1998 г. работает в Администрации города Тюмени. В настоящий момент начальник отдела генерального плана Департамента земельных отношений и градостроительства Администрации города Тюмени. С 1987 г. член Союза архитекторов РСФСР.

соответствие законодательству», то законных причин не принять и не утвердить эту работу у него не будет. И уж если он ее утвердит, то при попытке заказать новую альтернативную документацию с надеждой на большее соответствие реальным потребностям своего населенного пункта рискует натурально сесть в тюрьму за попытку нецелевого использования муниципальных средств. Да и сам он – мэр, пришедший к власти на прошлых выборах на волне какой-то временно популярной среди населения проблемы, по жизни может быть предельно далек от проблем градостроительства, и на задачу подготовить генеральный план смотрит как на досадную необходимость, формально навязанную ему законодательством, за исполнением которого приглядывает назойливый прокурор. Поэтому цель его подготовки исчерпывается для него приобретением томика с заметной надписью «Генеральный план», который можно будет водрузить пылиться на полку – главное, чтобы надпись была видна прокурору.

Так что теперь интеллектуальный актив в виде само собой разумеющегося массового профессионального представления о том, что есть город, что есть его конструкция, просто утратил своего естественного носителя и вместе с ним пребывает в мире ином. И в полный рост встала проблема заполнить пустоту этой ниши. Скажете, что вопрос об этой конструкции – это технический вопрос и ответ на него должен быть в методичке или учебнике, но не в законе? Может быть. Но у нас сложилась такая практика правоприменения, что если что-то прямо в законе не сказано, то по мнению юристов, чиновных винтиков и заинтересованных застройщиков того вообще не существует физически. И никакие учебники им ничего не доказывают. Так что все разговоры про конструкцию города и смыслы градостроительства уйдут в пол, как педаль тормоза, когда отказывают тормоза. Единственно, где сегодня мне удалось прочесть озабоченность моделью города, это в материалах фонда «Институт экономики города» Э.К. Трутнева и С.А. Крымова «Азбука градостроительного нормирования». В качестве примера авторы приводят параметрические модели городов Перми и Хабаровска, созданные в составе генерального плана и положенные в основу подготовки ПЗЗ и НПП. Они убедительно демонстрируют то, что показатели генерального плана, нормы градостроительных регламентов и нормативы градостроительного проектирования по своей сути взаимосвязаны, и эта взаимосвязь должна быть использована при подготовке НПП. Справедливости ради хотел бы напомнить, что еще ранее того, в самом начале 90-х годов, петербургским институтом ЛенНИПИГенплана подобные модели были созданы для массовой оценки земель с целью установления ставок земельного налога для Санкт-Петербурга и некоторых других городов – Барнаула, Нижнего Новгорода и того же Хабаровска. Автором этой модели был Н.С. Пальчиков. Наиболее полно эта модель была проработана и наполнена информационным содержанием для Санкт-Петербурга. С помощью нее осуществлялось социально-экономическое зонирование его территории и получение дифференцированных оценок территорий этих зон для разных видов целевого использования. Хотя и создана она была для массовой оценки городской земли, с ее помощью можно было устанавливать наилучшее и наиболее эффективное

использование территории в целом и земельных участков в частности, последствия принятия вариантов разных градостроительных решений – смены функционального назначения части территории, строительства моста, размещения промзоны, жилого микрорайона, внесения изменений в различные инфраструктуры – инженерную, транспортную, социальную и т.д. не только с точки зрения экономических показателей, но и всех прочих градостроительных данных. Это заставляет думать, что петербургская модель и модели, сегодня реализованные в Перми и Хабаровске, в своей сути являются аналогичными друг другу, различаясь, может быть, тем, что петербургская модель была настроена на фиксацию текущей данности, а те – и на перспективную данность, заложенную в проектах генпланов. Но это вопрос не устройства механизма и сути модели, а всего лишь заполнения ее информационных ячеек существующими или проектными показателями. Итак, такая модель существует в Санкт-Петербурге уже более 20-ти лет. Какова же ее судьба? Сначала, при введении налога на землю, она была с триумфом введена в эксплуатацию. Все возможности ее применения в градостроительстве тогда же были предъявлены руководству города и вызвали его восторги. Но градостроительная практика так ею и не заинтересовалась. К нынешнему дню она периодически используется для все той же массовой кадастровой оценки, но только потому, что остатки коллектива, некогда ее создавшего, сохраняли ее все это время и развивали. Но круг пока еще помнящих о ее наличии сузился до нескольких человек, и смею предположить, что ни один из них не числится среди сотрудников Комитета по градостроительству и архитектуре СПб. Пока воздержусь от своих оценочных суждений об этом факте. Впрочем, это не возражение авторам «Азбуки градостроительного нормирования», а лишь легкий скепсис относительно возможностей тиражирования пермского и хабаровского опыта на реальную почву городских администраций, совершенно не готовых к технологичным способам управления территорией. Скорее возражу им в другом – их заявлению о необходимости решительно отказаться от опыта градостроительного проектирования социалистического периода и соответствующего нормирования. Я бы поставил задачу иначе: для начала следует зафиксировать стартовую позицию – сохранить созданное в пре-

дыдущий период того (социалистического) проектирования в части обязательного инфраструктурного обеспечения территории определенными социально-культурными, коммунально-бытовыми, инженерно-транспортными объектами с нормируемыми параметрами, довести до конца создание того, что тогда создать не успели, может быть, не всех объектов, а лишь осознанно выбранных, может быть, не в первоначально планировавшемся виде, а приспособленном под соответствие современным реалиям. А что-то сверх того муниципалитеты могут планировать посредством установления МНГП уже по своему выбору. Если руки дойдут. Вопрос: мыслимо ли ожидать, что, например, в каких-либо местных нормативах норма площади помещений или земельного участка детского сада или школы на одного ребенка будет меньше, чем те, которые на сегодня установлены в нормах российского уровня? Это вряд ли. Впрочем, есть градостроительные ситуации, которые не позволяют выдержать эти нормы физически. Например, исторические центры городов. Однако специфика этих территорий возникла не вдруг, они были и раньше, и такая же проблема с ними мучила нас и в социалистический период. Но это не отменяло единой системы норм, применявшейся на остальных территориях всей страны. То же, полагаю, можно сказать и про все прочие объекты, нормируемые МНГП и РНГП. Таким образом, некий минимальный уровень ровной чертой уже как бы сам собой прочерчен почти под каждым нормативом всех уже принятых или еще только подготавливаемых норм всех городов и весей. Стоит ли отказываться от этой опорной черты? Если где-то есть возможности подняться над ней – надо подниматься. Но, думаю, сначала следует проявить картину существующего положения вещей, картину текущего соответствия реальной обеспеченности населения различных частей территории каждого города нормируемыми объектами и показателями, а также в отношении всей его территории выявить инфраструктурный каркас во всей его конструктивной целостности – в качестве опорного плана для решения задачи подготовки НГП. И тут-то может выясниться, что задача достигать следующих, перспективных, торжественно объявленных генеральным планом уровней обеспеченности территории пока и не стоит – в актуальной повестке дня стоит задача приведения текущей обеспеченности территории

или ее частей в соответствие хотя бы вот этому опорному уровню. Здесь следует принять во внимание то, что опорные материалы генерального плана могут и не выявить такой проблемы – в них исследуются достаточно крупные территории и агрегированные данные, в то время как недообеспеченность территории может проявлять себя локально или вообще точно, но при этом массово. И это представляет собой довольно зыбкую почву для старта к будущему уровню обеспеченности территории. Да и для оперативного управления территорией вниманию более важны не свет далеких звезд многообещающих МНГП, а проблемы, словно тараканы и мыши, роящиеся во тьме под ногами в реальном времени. Надо осветить почву под ногами.

То есть не менее чем в хороших МНГП любой город нуждается в добротном мониторинге текущих показателей территорий существующей застройки, которые в них нормируются, а также и всех нормируемых показателей, установленных в иных документах. И это должен быть мониторинг не общей цифры показателя на весь город, а на каждый объект, который подлежит нормативному обеспечению – земельного участка, единицы жилья, жителя. Увы, сегодня город узнаёт, что у него есть названные выше проблемы на территориях существующей застройки фрагментарно и случайно – из обосновывающей части проектов планировки территории, в которых авторы (и то не все, а лишь добросовестные) предъявляют материалы исследования современного состояния территории проектирования. Как правило, это существующие кварталы, в которых заказчик проекта намерился построить новый объект в порядке уплотнительной застройки. Лишь только поэтому появляется повод подсчитать текущие показатели плотности населения квартала, обеспеченности его озеленением, машиноместами, местами в детских садах и школах, проверить наличие поликлиники, пожарной части и прочего. Мало того, что такие данные появляются лоскутами, они, как правило, ни в какой накопительный банк данных о городе не складываются, и неприятные «открытия», сделанные в них, ни к каким практическим последствиям не приводят. Довольно скоро они исчезают из поля зрения ответственного лица, с ними работавшего, и город снова погружается в беззаботное ничего незнание о себе, в том числе в отношении и этих, будто бы изученных территорий.



**Григорий Порфирьевич Ерохин** в 1993 г. окончил Новосибирский архитектурный институт по специальности «архитектор».

1994 г. – 1998 г. – обучение в аспирантуре.

В 2001 г. назначен заведующим кафедрой Градостроительства. В настоящее время заведующий кафедрой Градостроительства и ландшафтной архитектуры (ГиЛА) Новосибирской государственной архитектурно-художественной академии. Кандидат архитектуры.

Автор 26 публикаций, из них 4 учебно-методических и 22 научных работ, используемых в педагогической практике.

**Сферы научных интересов:** закономерности развития архитектурно-планировочной структуры крупных градостроительных систем Западной Сибири (генезис городского плана, циклические процессы); эволюция транспортного каркаса системы расселения и транспортной инфраструктуры крупных городов Сибири; перспективные направления градостроительства (интеграция функций, энергосбережение в градостроительстве, градостроительная футурология); информационное обеспечение градостроительной деятельности, градостроительное прогнозирование, динамическое моделирование процесса эволюции градостроительных систем.

Для осознанного управления территорией необходимо содержать не просто мониторинг этих показателей, а именно параметрическую модель города, заполненную реальными показателями параметров, в том числе с плотностями потоков пешеходов и автомобилей на улично-дорожной сети, кубометрами воды, перегоняемой от водозаборных станций до потребителей, и всем прочим в сборке в единую конструкцию, которая позволяет увидеть в целом реальную анатомию города и контролировать его физиологию, строить планы развития отдельных ее объектов, систем или в целом. Такую модель в качестве специфической информационной системы в каждом городе необходимо



**Кожаева Лидия Борисовна** окончила Московский архитектурный институт. С 1987 года работает в Центре развития нормативно-правовой базы градостроительства ГУП «НИИПИ Генплана Москвы». В составе авторского коллектива разработала ряд нормативных документов, в том числе: *Нормы и правила проектирования планировки и застройки на территории ЦАО, Нормы и правила проектирования высотных зданий-комплексов, высотных градостроительных комплексов в г. Москве, Нормы и правила проектирования планировки и застройки г. Москвы (МГСН 1.01-99)*. Опубликовала ряд статей, посвящённых закономерностям формирования, параметрам пространственной организации морфотипов исторической застройки г. Москвы.

создать в любом случае – для комплексной инвентаризации и систематизации знаний о городе как предмете управления. Без нее управление им происходит «в слепую», разбалансированно, со всеми прелестями межведомственной несогласованности. Если отцы города освоят управление им на основе такой модели, то они осознанно и со знанием дела разработают и примут МНПП.

#### **А.В. Чернов:**

Уважаемые коллеги! Я не являюсь профессиональным градостроителем, поэтому прошу извинить, если мое понимание не соответствует общепринятому.

Можно считать, что это частный взгляд на систему снаружи, а не изнутри.

Градостроительное законодательство в качестве основного инструмента развития городов предлагает систему регулирования: ПЗЗ, технические регламенты, нормативы, а также иерархическую систему градостроительной документации и документации по планировке территории с довольно жестко прописанными решениями. С точки зрения общего системного анализа для обеспечения устойчивости и развития системы совокупность ограничений нужно дополнить совокупностью целевых показателей. Пока целевые показатели находятся лишь в области планов по вводу жилья и субъективных данных социологических опросов, а значит, крайне скупо характеризует комфортность обитания.

Общезвестно, что на современном этапе в градостроительстве (да и не только в нем) правила и запреты работают очень плохо. Однако хорошо работают рейтинги. Каждый губернатор, мэр пытается представить свой регион лучше, краше, показать свой вклад.

Традиционно смысл региональных и местных нормативов градостроительного проектирования представляют как обязательства органов власти к предоставлению комфортной городской среды и условий жизни в городе за счет планирования (в генплане и далее) и строительства объектов регионального и местного значения.

Естественно, при отсутствии системы объективных показателей стремление органов власти – занизить нормативы. Действительно, зачем налагать на себя дополнительные обязательства, если медальку за это не получишь и инвесторов не позовешь?

С другой стороны, градостроители плачут об отсутствии связи между стратегическими документами по развитию города (стратегия) и территориальным планированием. Мол, во-первых, мало учитывают их интересы при разработке стратегии, во-вторых, для разработки генпланов им не дают сценарные условия – что собственно хотим получить? А значит – нужен какой-то мостик между генпланом и стратегией, почка:

- принципы хорошего города, комфортной среды (стратегия);
- целевые показатели;
- план для реализации целевых показателей с точки зрения организации пространства (генплан) и с точки зрения финансов и отраслевых требований (муниципальные программы).

В качестве такого «мостика» чаще всего рекомендуют «мастер-план». Думаю, МНПП должны быть включены в этот «мостик» в части целевых показателей. Среди основных принципов подготовки и применения нормативов градостроительного проектирования выделим наиболее важные.

- Дифференцирование по территории города в зависимости от стоимости земли и функционального использования территории. Этот принцип закрепляет неоднородность среды и дает возможность для всей территории города, а не только там, где плохо, или территорий интенсивного градостроительного освоения.

- Связь с объективной системой целевых показателей, характеризующих качество среды. Этот принцип препятствует взятию на себя пониженных обязательств. Систему НП в этом случае придется переработать. Пример – нормативный показатель «наличие остановки общественного транспорта в пешеходной доступности» очень мало говорит о качестве транспортного обслуживания населения, так как не связан ни с количеством видов общественного транспорта, ни с временем реализации транспортных корреспонденций. А показатель «среднее время транспортных корреспонденций от двери до двери» говорит практически обо всем и заодно подтягивает качество пешеходной инфраструктуры.

- Связь с генпланом и бюджетом. Нет смысла принимать на себя повышенные обязательства, которые не исполнить.

Предлагаю градостроителям подумать над вопросом, как привести систему показателей МНПП в систему целевых показателей (разумеется, частично, хотя бы самые важные), а затем представить их через АСИ для утверждения в качестве рейтинговых. Однако перед разработкой такой системы необходимо договориться об общей базе – «принципах хорошего города».

#### **И.Ю. Даровских:**

Главный смысл региональных и местных нормативов градостроительного проектирования – юридическое закрепление минимальных расчетных показателей и максимальных радиусов доступности для объектов капитального строительства в целях создания комфортной среды проживания. При этом, наверное, необходимо их строгое соблюдение и установление ответственности юридическим и физическим ли-

цам, органам муниципальной власти за их несоблюдение.

Подготовке нормативов градостроительного проектирования должна предшествовать исследовательская работа по анализу существующей ситуации: дефицит или избыток объектов на территории муниципального образования, оценка социально-экономического развития территории, роль территории в развитии региона, градообразующий фактор и т.д. Данная работа должна лечь в основу обоснований минимальных расчетных показателей и максимальных радиусов доступности объектов капитального строительства. В целях избежания коррупционного фактора расчетные показатели должны быть конкретные, если необходимы разные показатели по одному объекту для различных территорий, возможно разделение территории муниципального образования на части. Нормативы должны соблюдаться всеми субъектами градостроительной деятельности, в том числе при выполнении проектной документации и строительстве объекта. Это должно быть четко прописано в документе. Реальное применение местных нормативов – вопрос не менее сложный, чем создание нормативов.

В системе управления развитием территории, нормативно-правового и нормативно-технического регулирования градостроительной деятельности нормативы должны занимать основополагающее место, быть каркасом, вокруг которого должны формироваться жилые и промышленные территории. К сожалению, в структуре существующего города с существующей застройкой разместить объекты местного значения практически невозможно. Должны быть правовые нормы, регулирующие размещение планируемых объектов и интересы владельцев, арендаторов земельных участков.

Учитывая последнюю редакцию Градостроительного кодекса, регионы и муниципалитеты свободны в определении расчётных показателей минимально допустимого уровня обеспеченности объектами регионального и местного значения населения и расчётных показателей максимального уровня территориальной доступности таких объектов для населения в случае, если в региональных нормативах не будут установлены минимально допустимые расчетные показатели для объектов местного значения. Готовы ли му-

ниципальные образования определить эти расчетные показатели? Отсутствие профессиональных кадров на местах в области градостроительства, отсутствие денежных средств в муниципальных бюджетах не позволяют дать однозначный ответ на этот вопрос. И еще один важный вопрос – фактическое размещение при осуществлении строительства объектов местного значения. Заложено противоречие между необходимостью иметь объекты на территории муниципального образования регионального и местного значения и желанием застройщиков получить максимальную прибыль за счет строительства коммерческих объектов (жилье), так как объекты регионального и местного значения при отсутствии свободных земельных участков, не обремененных правами третьих лиц, возможно строить только на земельных участках, находящихся в собственности физических и юридических лиц.

По какому принципу должны формироваться перечни видов объектов регионального и местного значения, подлежащие применению при подготовке проектов нормативов градостроительного проектирования? По принципу финансирования? По принципу обслуживания населения? Больница – объект областной или городской? Детский сад или школа – городской объект, если строительство их выполняется за счет средств областного бюджета?

Формирование должно происходить по функциональной принадлежности объектов: объекты социального назначения, инженерные сети, дороги, объекты транспортного назначения, жилые объекты. В этом вопросе ясность отсутствует. Хорошо, если бы перечень объектов регионального и местного значения для нормативов определялся федеральным законодательством.

Для разработки нормативов обязательны такие исходные данные, как натурные обследования, социологические опросы, аналоги других муниципальных образований, статистические данные для определения динамики развития объектов, стратегия социально-экономического развития муниципального образования. Следует отметить, что ни одним нормативно-правовым актом не предусмотрено утверждение стратегии, в то время как документы территориального планирования, градостроительная докумен-



**Юрий Евгеньевич Куксенко** окончил Санкт-Петербургский гуманитарный университет профсоюзов по специальности «юриспруденция». С 1990 г. по 1993 г. – член малого Совета Красноярского городского совета народных депутатов, возглавлял подкомитет по архитектуре, строительству и экологии, организовал его взаимодействие с научно-экспертным сообществом Красноярска, в том числе с Институтом «Красноярскгражданпроект». В 1994 г. инициировал создание в Красноярске первого и единственного в России Земельного фонда – структурного органа администрации Красноярска по вопросам ведения городскими земельными ресурсами, был назначен его директором. С 1994 по 1998 г.г. – директор АОЗТ «Сибирский вариант», занимавшегося инвентаризацией земель поселений. С 1998 года по настоящее время – главный специалист Института «Красноярскгражданпроект» по вопросам правового обеспечения разработки градостроительной документации. Сфера интересов: правовые методы обеспечения социальной и экономической привлекательности и устойчивого развития территорий и конституционных прав граждан на благоприятную среду проживания.

тация должна разрабатываться в соответствии с этим документов. В структуре документа расчетных показателей, составляющих нормативы, должен быть раздел по расчетным показателям и раздел по области их применения. Действие такого документа должно распространяться на выполнение проектной документации.



**Валерий Львович Беляев** окончил Горьковский ИСИ им. В.П. Чкалова по специальности «Городское строительство». Кандидат технических наук, докторант и доцент Московского государственного строительного университета. В настоящее время советник президента Национального объединения изыскателей «НОИЗ» по градостроительной деятельности. Имеет опыт научно-педагогической и проектной деятельности в области градостроительства и регулирования земельных отношений; руководства актуализацией генерального плана крупного города, законотворческой деятельности в этой области, в т.ч. участия в разработке проектов федеральных законов о зонировании, планировании, резервировании, нормировании, районировании земель; организации научного обеспечения градостроительной деятельности и развития подземной урбанистики в г. Москве. Принимал участие в разработке Градостроительного кодекса РФ. Имеет стаж государственной и муниципальной службы и руководящей работы в органах государственной власти и местного самоуправления более 35 лет. Автор около 60 научных публикаций, включая монографию по подземному градостроительству, учебных пособий по регулированию в области градостроительства и земельных отношений.

### Г.П. Ерохин:

Основным смыслом или даже целью региональных и местных нормативов градостроительного проектирования является адаптация «федеральных норм» к местным реалиям, то есть: – особенностям природного комплекса (климат, ландшафт, сейсмика...);

– особенностям существующего антропогенного (техногенного) ландшафта – сложившейся системы расселения, исторически сложившегося характера городской застройки, устоявшейся строительной практики, архитектурно-градостроительных традиций и т.п.

Можно выделить следующие принципы подготовки и применения нормативов градостроительного проектирования:

– адекватность нормативов сложившейся в регионе ситуации (от общего уровня экономического развития до плотности населения, плотности УДС и т.п.);

– «мягкий», возможно, растянутый во времени переход к новым (более жестким) нормам и требованиям;

– постоянная корректировка, основанная на мониторинге изменений в регионе.

В системе управления развитием территорий, нормативно-правового и нормативно-технического регулирования градостроительной деятельности нормативы, прежде всего, должны быть ориентированы на решение конкретных и реальных проблем региона, эти проблемы должны быть осознаваемы управленцами, а нормативы восприниматься как действенный инструмент в их решении.

Реалии многих регионов и муниципальных образований таковы, что достижение многих нормативных показателей, зафиксированных в градостроительных нормативах федерального, регионального и местного уровнях, находится далеко за пределами обозримого будущего. При этом очевидно, что есть регионы – лидеры в области новаций (доступность для маломобильных групп населения и т.п.). В дальнейшем должны появляться все новые лидеры в области распространения нового качества среды обитания, но требовать этого от всех и сразу вряд ли разумно.

Соответственно, свобода в определении расчетных показателей у регионов должна быть выше, чем сейчас. На местах, конечно, виднее.

Исходные данные, обязательные для разработки нормативов, должны исчерпывающе характеризовать особенности региона, муниципалитета, быть достаточными для обоснования тех или иных отклонений.

### Л.Б. Кожаева:

Градостроительное проектирование должно вестись таким образом, чтобы

результатом осуществления проекта явилась такая организация территории, при которой человек обеспечен нормальными условиями жизнедеятельности, как это сформулировано в Градостроительном кодексе РФ и Градостроительном кодексе Москвы.

Градостроительные нормативы, выраженные в конкретных, «приближенных» к человеку показателях, являются собой некоторый заслон, защиту сложившегося устройства различных территорий от градостроительных вмешательств и проектов, извлекающих «стратегические» или коммерческие выгоды из освоения территорий, но не учитывающих и не улучшающих условия жизни населения.

Смысл региональных и местных нормативов градостроительного проектирования – служить правовой гарантией обеспечения человека такой средой для его жизнедеятельности, которая отвечает определённому (нормативами) стандарту – набору благ, услуг, объектов, территорий, а также гарантией неухудшения условий пользования этим стандартом при любых видах градостроительного воздействия на территорию.

Смысл местных нормативов – представление нормативных параметров обеспечения доступности жизненно важных объектов в различных способах достижения этой доступности, вариантах компактного или дисперсного распределения объектов, учитывающих природно-климатические условия, особенности территориальной, ландшафтной организации территорий муниципальных районов, поселений, городских округов.

К основным принципам подготовки и применения нормативов градостроительного проектирования можно отнести:

– Принцип связи нормативов градостроительного проектирования с документами территориального планирования разных уровней – субъектов Российской Федерации, муниципальных районов, поселений и городских округов в части параметров транспортной, социальной, инженерной и коммунальной инфраструктур. Этот принцип указан в Градостроительном кодексе РФ и означает взаимосвязь между «желаемым» и «возможным» через «требуемое» нормативами.

– Принцип объективности нормативных показателей, состоящий в определении показателей доступности жизненно важных объектов, базирую-

щихся на медицинских, физиологических критериях, а также расчете допустимых затрат времени на дорогу в границах суточного цикла жизнедеятельности человека, то есть на критериях, независимых от финансирования, особенностей проектируемой территории и т.д.

– Принцип мониторинга, то есть обратной связи между подготовкой и применением нормативов в градостроительном проектировании, позволяющий проводить периодическую актуализацию количественных показателей на базе профессионального научного анализа результатов применения нормативов в градостроительном проектировании как в части собственно строительной деятельности, так и в части развития представления о необходимом уровне жизнеобеспечения человека.

– Принцип научной обоснованности, системности и «прозрачности» (проверяемости) нормативно-технической и методической базы градостроительного проектирования, то есть градостроительных нормативов.

Нормативы градостроительного проектирования должны представлять собой систему взаимосвязанных параметров обеспеченности объектами, территориальной доступности объектов и показателей интенсивности использования территорий, позволяющую определять параметры планируемого развития территорий – объектов градостроительного проектирования – на соответствующих масштабах территорий уровнях управления их развитием. Нормативы градостроительного проектирования учитываются, участвуют, служат для укрупнённых расчётов параметров развития территорий – объектов градостроительного проектирования с помощью агрегированных, «свёрнутых» нормативных расчётных показателей при разработке документов территориального планирования и полностью «работают» как инструмент реализации указанных документов с помощью детально «развёрнутых» нормативных расчётных показателей при разработке документации по планировке территории.

Представляется, что перечень жизненно необходимых объектов, относящихся к медицинскому обслуживанию, к образованию (дошкольному, начальному, среднему), к инженерному обеспечению, и минимальная обеспеченность таковыми должны быть установлены на самом ответственном

– федеральном уровне; расширенный круг показателей должен включать базовый набор благ и услуг инженерной, транспортной, социальной инфраструктур, актуальный для региональных условий каждого региона, и максимально допустимый показатель доступности каждой группы благ, услуг. Показатель доступности определяется с учётом «медико-физиологических» показателей человека. Например, пешеходная доступность не должна превышать 500 м, транспортная – 45 мин. в одном направлении.

Разнообразие региональных условий вносит поправки: обеспечение доступности стандартного объема благ и услуг обязательно, но способ ее достижения может быть расширен. Так, например, показатель пешеходной доступности может быть замещен на показатель регулярно организованной транспортной доступности.

Помимо базового стандарта, регионы могут включать перечень благ и услуг, актуальных именно для местных, региональных условий, их перечень должен быть установлен в качестве нормативного, в таком случае доступность также будет являться нормативной, т.е. установленной местными нормативами.

В перечень видов объектов регионального и местного значения, подлежащих применению при подготовке проектов нормативов градостроительного проектирования, должны входить объекты, определенные схемами развития территорий, прежде всего, объекты, формирующие функционально-планировочную структуру территории, а именно:

– объекты транспортной инфраструктуры – транспортные магистрали федерального, регионального и местного значения;

– общественные центры регионального, местного значения, формирующие центры общественно-деловых, общественных объектов.

В указанный перечень также должны входить объекты, определенные схемами развития территорий, государственными программами, документами территориального планирования, составляющие места приложения труда, регионального и местного значения, в том числе:

– объекты общественно-делового назначения: административно-деловые объекты, научно-производственные комплексы и объединения;

– производственные объекты: предприятия, комплексы, холдинги, проч.;

– сельскохозяйственные комплексы, объединения;

– гостиницы.

Общественные объекты, составляющие социальную инфраструктуру:

– средние, высшие учебные заведения;

– театры, концертные объединения, кинотеатры, развлекательные комплексы. Объекты жилого назначения, существующие и определенные документами территориального планирования к размещению, систематизированные по плотности застройки:

– многоквартирные жилые дома;

– малоэтажные многоквартирные жилые дома, «таунхаусы», блокированные жилые дома;

– индивидуальные жилые дома.

При разработке нормативов в качестве исходных данных предварительно определены условия жизнеобеспечения в регионах, учитывающие природно-климатические условия, способы хозяйствования, иные особенности регионов, на основании которых определяются требования к составу «базовых» параметров жизнеобеспечения с учётом указанных различий региональных условий и условия достижения доступности объектов жизнеобеспечения.

К исходным данным, необходимым для разработки нормативов, также могут быть отнесены:

– данные об объектах культурного наследия, об особо охраняемых природных территориях;

– данные о природном ландшафте территории, о ценных параметрах и особенностях ландшафта;

– данные по территориям с особыми условиями градостроительного проектирования, включая территории в границах водоохраны, территории в границах режимов охраны объектов культурного наследия, в шумовых, санитарно-защитных зонах;

– проектируемая численность населения, демографический состав населения, площадь проектируемой территории, наличие территорий природного комплекса, территорий с особыми условиями использования;

– существующая и перспективная численность мест приложения труда;

– установленные в схемах развития территорий, документах территориального планирования количественные показатели транспортной, инженерной, социальной инфраструктур.

В состав расчётных показателей нормативов градостроительного проектирования, кроме показателей минимально допустимого уровня обеспеченности



объектами регионального и местного значения и их доступности, обязанность по установлению которых определена главой 3.1 Градостроительного кодекса РФ, введенной Федеральным законом от 05.05.2014 № 131-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации», должны входить аналогичные показатели для объектов, составляющих благоприятные условия жизнедеятельности человека в регионах. К таким объектам отнесены:

– общественные центры регионального, межрегионального, местного, иного значения;

– пешеходные территории общего пользования, так называемые «третьи места» – общественные пространства для пребывания между работой и домом;

– курортные, рекреационные места, санатории, леса, реки, зелёные насаждения внутри общественных пространств.

Нормативные показатели выражаются однозначными количественными параметрами: «не более... минут; метров», «не менее... кв. м/чел».

Расчётные показатели предназначены для расчёта параметров планируемого развития территории – объемов квадратных метров застройки разного функционального назначения, планируемых к размещению на территории. Задача и смысл расчётных нормативов – служить инструментом расчёта и определения таких функциональных видов застройки и с такой плотностью, при которых выполняются нормативные показатели. Нормативные показатели – целевые, расчётные – инструментальные.

Структура расчётных показателей должна соответствовать условиям инструментальности их применения и включать расчётные показатели:

– удельной обеспеченности: человека территориями и объектами, объектов различных видов территориями, услуг различных видов площадями застройки;

– интенсивности застройки: плотности, процента застройки территории;

– численности населения: численности жителей, численности работающих, численности посетителей в единицу времени на территории;

– плотности потоков пешеходов;

– скорости передвижения транспорта: средней, по территориям районов. Расчётные показатели могут быть дифференцированы согласно особенностям

территорий, но должны быть в единой структуре.

### **Ю.Е. Куксенко:**

Для разработки региональных и местных нормативов градостроительного проектирования необходимо создание не методических и ни к чему не обязывающих рекомендаций, а создание обязательной для исполнения инструкции по разработке нормативов градостроительного проектирования (далее – Инструкция), в которой в определенной и разумной мере должны быть детализированы и формализованы те нормы, термины, принципы и «смыслы», детализация и формализация которых не нашла своего отражения в действующих нормативно-правовых актах.

Инструкция должна быть разработана и утверждена уполномоченным федеральным органом исполнительной власти – Минстроем РФ с привлечением лучших ученых в сфере градостроительства.

Дискуссионные клубы могут быть приглашены на стадии обсуждения профессиональным сообществом разработанного Минстроем РФ проекта Инструкции.

### **В.Л. Беляев:**

Известно, что эффективное управление и госуправление развиваемыми территориями предполагает адекватную систему его обеспечения (правового, информационного, научного, кадрового и др.). Известно также, что по ряду причин научное обеспечение в градостроительстве в целом и обоснование НПП в частности не соответствует сложности управляемой системы и существенно отстает в своем развитии. В этой связи тезис о том, что «необходимы дополнительные исследования и теоретические проработки вопросов, связанных с практикой градостроительного проектирования, а также правоприменительной практикой принятых нормативов», наиболее актуален.

В то же время считаем, что такие исследования, прежде всего, должны выполнить уполномоченные ФОИВ, отвечающие за научно-методическое обеспечение вопросов градостроительного проектирования (Минэкономразвития России, Минстрой России). Их целесообразно проводить в рамках одобренной

Правительством РФ Технологической платформы «Строительство и Архитектура». Одновременно и взаимосвязанно целесообразно проводить такие НИР в регионах (см., например, практику города Москвы 2006-2011 гг.). В условиях отсутствия обязательного саморегулирования в градпроектировании и исследованиях по данной тематике могут принять участие соответствующие специализированные общественные организации: НП «Национальная гильдия градостроителей» и др. Внедрение таких НИР должно осуществляться, прежде всего, принятием нормативных правовых актов, а также инструктивно-методических документов.

Смысл нормативов градостроительного проектирования заключается в обеспечении планируемой комфортности искусственной обитаемой пространственной среды, основными принципами подготовки и применения которых являются системность и устойчивость развития.

В управлении развитием территории НПП можно отнести к системе планирования (градпроектирования, включая ПЗЗ), функционально являющейся основой в градостроительном управлении.

Определение расчётных показателей минимально допустимого уровня обеспеченности объектами регионального и местного значения населения и расчётных показателей максимального уровня территориальной доступности таких объектов для населения – это компетенция региональных и местных органов в условиях, когда вследствие реформирования (принятие ГрК РФ) исключены федеральные НПП (впрочем, по нашему мнению, такая концепция носит формально-абстрактный характер, а также требует научно обоснованной доработки).

Перечни «публичных» объектов регионального и местного значения, подлежащие применению при подготовке проектов нормативов градостроительного проектирования, необходимо формировать, прежде всего, исходя из компетенции властных региональных и местных органов (законы, уставы) с учетом документов стратегического планирования. Документы стратегического планирования, нормативы социального обеспечения, отраслевые нормативы обязательны при разработке НПП. ■



# Вывод. Всё только начинается...

Модератор дискуссии А.Н. БЕРЕГОВСКИХ  
(главный редактор журнала «Управление развитием территории»)

**Р**езультаты дискуссии подтвердили верность заключительной мысли о состоянии проблемы нормативов градостроительного проектирования в современной России, изложенной в статье С.А. Ершовой: «Итак, господа градостроители, всё ещё только начинается!».

Постановочный тезис дискуссии – «Необходимы дополнительные исследования и теоретические проработки вопросов, связанных с практикой градостроительного проектирования в регионах РФ и муниципальных образованиях, а также правоприменительной практикой принятых нормативов» получил поддержку Национального объединения изыскателей, которое совершенно справедливо определило зону ответственности таких исследований за уполномоченными ФОИВ (Минэкономразвития России, Минстрой России) при участии специализированных общественных организаций, таких как НП «Национальная Гильдия Градостроителей».

Юрист Красноярского «Гражданпроекта» Ю.Е. Куксенко утверждает, что таким уполномоченным органом сегодня является Минстрой России, но факта наделения его указанным полномочием не обнаружено (Постановлением Правительства РФ от 23.09.2014 № 972

«О внесении изменений и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» внесены изменения в Положения о Минфине России, Минэкономразвития России, Минкультуры России, Минстрое России, направленные на закрепление за указанными органами исполнительной власти полномочий упраздненного Минрегиона России. Документ вступил в силу 07.10.2014. Полномочий по НПП среди закрепленных полномочий нет).

Дискуссию мы открыли по согласованию с Минрегионом, уполномоченным на тот момент на нормативно-правовое регулирование вопросов, связанных с территориальным планированием, градостроительным зонированием и планировкой территорий, а следовательно, именно в компетенции Минрегиона находились и нормативы. Сегодня однозначного ответа на вопрос, какое именно из названных федеральных министерств отвечает за нормативы градостроительного проектирования, нет.

Если предположить, что суть нормативов – определение расчётных показателей достижения целей стратегий социально-экономического развития регионов и муниципальных образований для последующей реализации достижения этих показателей в решениях документов территориального планирования (именно в документах территориального планирования утверждаются схемы размещения объектов регионального и местного значения), то наиболее вероятным представляется ответ – Минэкономразвития России.

Отличную мысль, на взгляд автора настоящих «выводов», подсказал А.В. Чернов, не являющийся профессиональным градостроителем, но представляющий цех профессиональных аналитиков и, если так можно выразиться, «профессиональных руководителей». А.В. Чернов предложил дополнить систему целевых показателей оценки деятельности должностных

## И.Ю. ДАРОВСКИХ:

*Формирование должно происходить по функциональной принадлежности объектов: объекты социального назначения, инженерные сети, дороги, объекты транспортного назначения, жилые объекты. В этом вопросе ясность отсутствует. Хорошо, если бы перечень объектов регионального и местного значения для нормативов определялся федеральным законодательством.*

лиц (губернаторов, мэров) показателями установления и достижения нормативных показателей градостроительного проектирования, утвердив набор таких рейтинговых показателей через Агентство стратегических инициатив. Такая позиция полностью соответствует наметившемуся тренду оценки градостроительной деятельности в целом и градостроительной документации в частности – от количества к качеству. До сих пор губернаторы и мэры отчитываются только за квадратные метры жилья, а если они будут отчитываться и за обеспеченность детскими садами, и за ровные дороги, и за скверы, парки, набережные... Принял ответственность, утвердив нормативы, соответствующие принципам хорошего города, ответ за их исполнение как в решениях генерального плана, так и в проекте планировки, и в архитектурно-строительном проекте, так и при приёмке объекта в эксплуатацию. И никакого перевода из одного вида разрешённого использования в другой, если этот перевод влечёт за собой снижение установленного норматива! Главнейший вопрос полномочий утверждения перечней объектов регионального и местного значения также не обошли стороной эксперты. Градостроительным кодексом определена обязательность утверждения перечней

## А.В. ЧЕРНОВ:

*Предлагаю градостроителям подумать над вопросом, как привести систему показателей МНПП в систему целевых показателей (разумеется, частично, хотя бы самые важные), а затем представить их через АСИ для утверждения в качестве рейтинговых. Однако перед разработкой такой системы необходимо договориться об общей базе – «принципах хорошего города».*



видов объектов не только регионального, но и местного значения законодательного субъекта РФ. Нормативы должны устанавливаться именно для объектов, отнесённых к таким перечням. Важно при этом упомянуть, что законодательство не обязывает субъекты РФ устанавливать нормативные показатели обеспеченности и доступности по отношению к объектам местного значения, но допускает принятие таких норм. С глубоким удовлетворением отмечаем, что позиция авторов дискуссии и экспертов совпала, во всех предложениях прозвучала поддержка мнения о том, что региональные нормативы должны содержать требования как для объектов регионального, так и для объектов местного значения. Более того, руководитель отдела генерального плана департамента земельных ресурсов и градостроительства Администрации города Тюмени И.Ю. Даровских высказалась за то, чтобы такие перечни утверждались федеральным законодательством. И нам утверждение минимального перечня объектов регионального и местного значения, соответствующего установленным полномочиям, представляется целесообразным с возможностью дополнения таких перечней на региональном и местном уровне в целях учёта региональных особенностей, а также ценностей, принятых населением в своих стратегиях. Например, магазин товаров повседневного спроса в деревне из 10 дворов – это значительный объект или нет? Объекты торговли, общественного питания и бытового обслуживания проектировщики традиционно считают в составе градостроительной документации, но их размещение в составе этой документации не предусмотрено, это не «значительные» объекты, их создание не входит в объём полномочий органов власти и местного самоуправления. Такие объекты могут быть предусмотрены только градостроительным регламентом в составе правил землепользования и застройки, но действительное создание таких объектов невозможно регулировать. А если нельзя планировать и регулировать, то зачем нормировать? Кроме того, И.Ю. Даровских обращает внимание на сложность практического отнесения объектов к региональным или местным в муниципальной документации. Действительно, генеральный план города должен предусмот-

реть все необходимые объекты, обеспечивающие жизнедеятельность в городе. Какие объекты должны попасть в утверждаемую часть, а какие в обоснования? Все объекты здравоохранения – объекты регионального значения, но если они могут быть предусмотрены схемой территориального планирования региона только с точностью до населённого пункта (или вообще не предусмотрены, так как схема разработана до перераспределения полномочий в сфере здравоохранения), как определить местоположение этого объекта в структуре города, если оно не определено в генплане? Экспертные мнения подвели нас к возможной задаче правил землепользования и застройки. А если в составе работ установить обязательность оценки сложившейся застроенной территории на соответствие нормативам градостроительного проектирования, и при установлении «дефицита» социально значимых объектов всякое жилищное и иное строительство должно быть запрещено. Тогда возможно будет реализовать ключевой тезис заведующей отделом нормативов ГУП «НИИПИ Генплана Москвы» Л.Б. Кожасовой – «Смысл нормативов градостроительного проектирования – служить правовой гарантией обеспечения человека такой средой для его жизнедеятельности, которая отвечает определённому (нормативами) стандарту – набору благ, услуг, объектов, территорий, и неухудшения условий пользования этим стандартом при любых видах градостроительного воздействия на территорию». Исходя из всех приведённых обоснований значения нормативов, определяется их главенствующая роль во всём процессе управления развитием территорий и недвижимости – от стратегирования до эксплуатации недвижимости и пользования общественными пространствами. А это значит, что необходимо разрабатывать и механизм оценки качества градостроительной документации через оценку соответствия градостроительных решений нормативам градостроительного проектирования, и механизм мониторинга среды жизнедеятельности на соответствие принятым градостроительным решениям, на соответствие расчётным показателям обеспеченности и доступности объектов регионального и местного значения.

### В.Л. БЕЛЯЕВ:

*Известно, что эффективное управление и госуправление развиваемыми территориями предполагает адекватную систему его обеспечения (правового, информационного, научного, кадрового и др.). Известно также, что по ряду причин научное обеспечение в градостроительстве в целом и обоснования НГП в частности не соответствует сложности управляемой системы и существенно отстает в своем развитии. В этой связи тезис о том, что «необходимы дополнительные исследования и теоретические проработки вопросов, связанных с практикой градостроительного проектирования, а также правоприменительной практикой принятых нормативов» наиболее актуален.*

Как ни старается законодатель раздробить сложную систему градостроительного регулирования, разложить на независимые задачки большую и целостную задачу – управление городом, ничего не получается. Нельзя принять стратегию, не опираясь на генплан. Нельзя разработать генплан, не зная стратегических приоритетов и не изучив ситуацию в землепользовании. Нельзя проектировать проект планировки территории для «посадки» одного дома в живую материя города. В поиск связующих нитей, которые не должны позволить развалиться главному предмету правового регулирования градостроительного законодательства – городу, вовлёк нас с Вами ведущий эксперт журнала, директор Бюро межевания ЗАО «Петербургский НИПИГрад» П.Н. Никонов. Возможно, именно нормативы возьмут на себя роль описать принципиальную конструктивную минимально достаточную схему города как машины для жизни?

И может быть... когда-нибудь... нормативы смогут стать шифром... ■

*«О город! О сборник задач без ответов, О шифр без решения и шифр без ключа!»  
Борис Пастернак, 1 Мая, 1923 г.*

# Проект поддерживают

	ГИС-Ассоциация	г. Москва Ленинский пр-т 65, РГУ нефти и газа, исх. 107 www.gisa.ru, e-mail: mail@gisa.ru
	Национальная Гильдия Градостроителей	г. Санкт-Петербург ул. Бассейная, 21 www.ngur.ru, e-mail: info@ngur.ru
	Институт территориального планирования «Град»	г. Омск ул. Щербанева, 35 e-mail: grad@itpgrad.ru, www.itpgrad.ru
	«Гражданпроект»	г. Красноярск пр. Красноярский рабочий, 126 e-mail: kgp@krasgp.ru, www.krasgp.ru
	«Группа компаний «НГИ»	г. Москва ул. Новый Арбат, д.21, 11 эт, БЦ e-mail: ngi@ngi-group.ru
	Группа компаний «Системы и Проекты»	г. Москва 2-й Кожевнический пер., д. 12 e-mail: marketing@mdi.ru, www.mdi.ru
	Институт «Ленгипрогор»	г. Санкт-Петербург ул. Бассейная, д. 21А, пом. 33 Н e-mail: mail@lengiprogor.ru, www.lengiprogor.ru
	Компания «Ракурс»	г. Москва ул. Ярославская, д. 13А, офис 15 e-mail: info@racurs.ru, www.racurs.ru
	Компания «Совзонд»	г. Москва ул. Штиловская, 28а e-mail: sovzond@sovzond.ru, www.sovzond.ru
	НВЦ «Интеграционные технологии»	Московская область, г. Долгопрудный Институтский пер., д. 9, e-mail: sales@gis.su, www.gis.su
	«НИИПГрадостроительства»	г. Санкт-Петербург ул. Торжковская, д. 5 e-mail: niipgrad@niipgrad.spb.ru, www.niipgrad.spb.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
	«РосНИПИУрбанистики»	г. Санкт-Петербург ул. Бассейная, д. 21 www.urbanistika.ru, e-mail: mail@urbanistika.ru
	Центр инноваций муниципальных образований	г. Москва 2-ой Колобовский переулок, д. 9/2, стр. 1, офис 31 e-mail: 7511179@nrcimo.ru, www.nrcimo.ru
	ЭСТИ МАП	г. Москва Калюшин переулок, 4 e-mail: esti-m@esti-map.ru, www.esti-map.ru

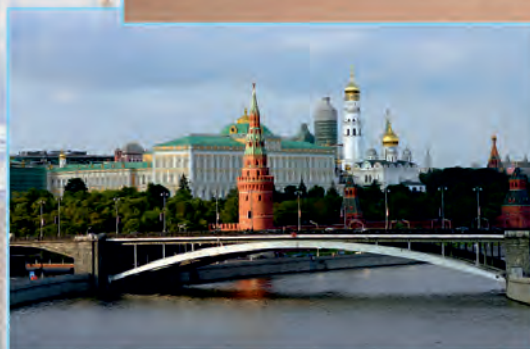
25-27 ноября 2014 г.  
г. Москва

## 19-я Всероссийская конференция «Организация, технологии и опыт ведения кадастровых работ»

Конференция является центральным событием по этой тематике в нашей стране, охватывает все аспекты (земля, недвижимость, природные и экологические ресурсы) и уровни реализации кадастровых проектов (федеральный, региональный, местного самоуправления, крупных промышленных предприятий) и собирает более 100 участников.

### ВОПРОСЫ ПЛЕНАРНЫХ ЗАСЕДАНИЙ И СПЕЦИАЛИЗИРОВАННЫХ СЕМИНАРОВ КОНФЕРЕНЦИИ:

- создание государственного кадастра объектов недвижимости (ГКН). Правовое, финансовое, организационное и информационное обеспечение;
- современное состояние и направления развития технологического обеспечения ведения ГКН: архитектура системы, регламенты работы, электронные сервисы и услуги;
- задачи и проблемы обеспечения перехода к полностью цифровой технологии всего цикла кадастрового учета: заявитель — кадастровые инженеры — ОМСУ — кадастровые палаты — услуги портала Росреестра;
- лучшая практика и резервы улучшения работы кадастровых палат;
- проблемные вопросы перехода к полному электронному взаимодействию кадастровых инженеров и кадастровых палат;
- состояние, организационные и технологические проблемы интеграции государственного учета земельных участков и объектов капитального строительства;
- взаимоотношения ГКН с другими государственными (федеральными и региональными) и муниципальными информационными и учетными системами в процессе государственного учета объектов недвижимости и реализация идей инфраструктуры пространственных данных о единых юридически значимых источниках пространственных данных;
- проблемные вопросы внесения сведений в ГКН о пространственных объектах, не являющихся объектами кадастрового учета: административные границы, особо охраняемые территории, территориальные зоны, адресная информация;
- совершенствование инфраструктуры пространственных данных кадастра недвижимости, вопросы обеспечения качества создания кадастровых данных;
- технологии создания и обновления пространственных данных для кадастра. Использование данных прямых геодезических измерений и дистанционного зондирования Земли;
- геодезическое обеспечение работ по формированию объектов кадастрового учета. Создание сетей постоянно действующих дифференциальных станций спутникового позиционирования и организация публичного сервиса дифференциальных поправок с использованием сети Интернет и мобильной связи. Проблемные вопросы и лучшая практика;
- современная измерительная аппаратура (дальномеры, тахеометры, приборы спутникового позиционирования и трехмерного лазерного сканирования) и программное обеспечение первичной обработки данных для формирования объектов кадастрового учета;
- опыт реализации кадастровых проектов на региональном, местном и корпоративном уровнях;
- реформирование системы государственного регулирования и контроля кадастровых и картографо-геодезических работ;
- проблемы становления института саморегулирования в сфере кадастра;
- пути снижения стоимости кадастровых работ: практика регулирования цены, ее структура, потенциал снижения за счет снятия административных барьеров и использования современных технологий.



Оргкомитет:

ГИС-Ассоциация, тел./факс: 8 (499) 137-37-87, 135-25-55,  
E-mail: mail@gisa.ru, [http://www.gisa.ru/kadastr\\_2014.html](http://www.gisa.ru/kadastr_2014.html)