ИНСТИТУТ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ «ГРАД»

ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ И УПРАВЛЕНИЕ, КАЧЕСТВО СРЕДЫ И ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКИЙ КЛИМАТ

ЕЖЕГОДНАЯ НАУЧНО-ТЕХНИЧЕСКАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ

Материалы VI научно-технической конференции
Института Территориального Планирования «Град»
(22 — 24 марта 2017 г., Омск)

УДК 711.4
ББК 85.118
Г 75

Градостроительное планирование и управление, качество среды и предпринимательский климат: материалы VI научно-технической конференции Института Территориального Планирования «Град» (Омск, 22 — 24 марта 2017 г.) / гл. ред. А.Н. Береговских, отв. ред. Г.В. Горнова. — Омск, 2017. — ///// с.

В сборнике представлены материалы ежегодной научно-технической конференции Института Территориального Планирования «Град», посвященной проблемам территориального планирования в системе регионального управления, комплексным проектам системы управления развитием территорий, автоматизированным системам управления развитием территории, стратегическому социально-экономическому планированию, правовым аспектам градостроительной деятельности.

ISBN№ 978-5-8042-0522-6

© ООО «Институт Территориального Планирования «Град», 2017

СОДЕРЖАНИЕ

Береговских А.Н.
От качества планирования к качеству среды!

ИДЕОЛОГИЯ ГРАДОУСТРОЙСТВА И ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

Береговских А.Н.
Как исполнить поручения Президента РФ по итогам Госсовета?

Береговских А.Н.
От градостроительства к городскому развитию или градоустройству

Дузенко И.Н.
Система управления проектами в органах исполнительной власти

Стуканева И.Г.
Об агломерационных процессах в Сибири: возможность создания Тюменской и Сургутской городских агломераций

Посохова Е.П.
Модель пространственного развития Тюменского муниципального района

Шефер Е.К.
Программы комплексного развития социальной инфраструктуры: документы по реализации генерального плана или документы, являющиеся основанием для внесения изменений в генеральный план

Самсонова Ю.В.
Комплексный проект Когалыма: особенности генерального плана

Ромашов А.В.
Концепция развития инженерных инфраструктур на территории Республики Крым

ПРАВО И НОРМИРОВАНИЕ В ГРАДОСТРОИТЕЛЬСТВЕ

Гемпик Е.А., Кустова К.А.
Обзор изменений законодательства, регулирующего градостроительные отношения, за 2016 год

Гемпик Е.А.
Предложения по изменению законодательства, необходимые для формирования эталонной системы взаимно увязываемых документов территориального планирования, местных нормативов градостроительного проектирования, правил землепользования и застройки и информационной системы обеспечения градостроительной деятельности

Кустова К.А.
Правовые подходы к обеспечению комплексного устойчивого развития территории в документах градостроительного зонирования

Щербакова Т.В.
О проблемных вопросах применения методических рекомендаций по развитию сети организаций социальной сферы и обеспеченности населения услугами таких организаций при разработке нормативов градостроительного проектирования

Дмитриев А.С.
Порядок установления расчетных показателей в отношении объектов коммунальной инфраструктуры при подготовке нормативов градостроительного проектирования и правил землепользования и застройки

Старченкова Н.С.
Нормирование обеспечения местами временного хранения автомобилей на придомовой территории на примере разработки РНГП Хабаровского края

ИНСТРУМЕНТЫ И ТЕХНОЛОГИИ ПЛАНИРОВАНИЯ И РЕАЛИЗАЦИЯ РЕШЕНИЙ ГРАДОСТРОИТЕЛЬСТВА

Береговских А.Н., Гемпик Е.А.
Информационно-аналитические методы повышения качества территориального планирования, градостроительного зонирования и планировки территорий

Владимирцева Ю.А.
Двухэтапное межевание застроенных территорий

Зенков А.А.
Примеры практического использования программного модуля «Контроль качества градостроительных решений на соответствие требованиям нормативов градостроительного проектирования»

Протасова М.А.
Применение методов пространственного анализа и математического моделирования для обоснования градостроительных решений

Плотников А.С.
Единая база данных об объектах коммунальной инфраструктуры, способы ее применения в дальнейшей работе органов местного самоуправления

Волохина Е.В.
Проблемы передачи сведений об объектах землеустройства в единый государственный реестр недвижимости

Ефанов М.С.
Особенности предоставления «дальневосточного гектара»

ИНФОРМАЦИОННЫЕ ТЕХНОЛОГИИ В ГРАДОУСТРОЙСТВЕ

Дударев А.В.
ИАС «Градоустройство» – информационная геоаналитическая система для управления городами и регионами

Удовенко Е.В.
Автоматизированная обработка данных систем управления развития территорий и тематическое картографирование на опыте СУРТ Новосибирска

Маглов Э.М.
Информационная система обеспечения градостроительной деятельности Тюменской области. Предоставление услуг в электронном виде

РАЗРАБОТКА МАСТЕР-ПЛАНА ГОРОДА ОМСКА

«Мой Омск» – эссе, написанные горожанами о своем городе

Горнова Г.В.
Методология исследования города: городские идеалы, мифы и метафоры Омска

Ковалев Р.С.
Мастер-план Омска: формирование общегородского видения будущего, основанное на ценностях

Семина В.Ю.
Мастер-план и генеральный план: общее и особенное

Крутькова А.В.
Омские речные пути

Асоян А.А.
Экологические проблемы Омска

Власкина Е.Я.
Креативная экономика в Омске: возможности развития

Концепция благоустройства общественного пространства – улицы Тарской

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

А.Н. Береговских

ОТ КАЧЕСТВА ПЛАНИРОВАНИЯ К КАЧЕСТВУ СРЕДЫ!

Подводим итоги работы института за 2016 год. Как и прежде, основное направление деятельности – продвижение методологии и ее реализация в области комплексного планирования социально-экономического и территориального развития, разработки градостроительной документации и оперативного управления развитием территорий субъектов Российской Федерации и муниципальных образований с использованием информационных технологий и системного подхода.

ДЕВИЗ ГОДА: ОТ КАЧЕСТВА ПЛАНИРОВАНИЯ К КАЧЕСТВУ СРЕДЫ!

Мы положительно оцениваем ряд инициатив Правительства Российской Федерации, подтверждающих верность направлений развития Института.

К результатам таких инициатив относим:

1) Поручения Президента Российской Федерации по итогам Государственных Советов Российской Федерации:

– ***о развитии строительного комплекса и градостроительной деятельности*** (перечень поручений от 11 июня 2016 года № Пр-1138ГС по итогам заседания Государственного Совета Российской Федерации, состоявшегося 17 мая 2016 года);

– ***об улучшении инвестиционного климата*** (перечень поручений от 5 декабря 2016 года № Пр-2347ГС по итогам совместного заседания президиума Государственного Совета и консультативной комиссии Государственного Совета Российской Федерации, состоявшегося 12 ноября 2016 года).

2) Признание приоритетным национальным проектом, за реализацию которого отвечает Минстрой России, проекта «Комфортная городская среда».

3) Включение в перечень приоритетных проектов Минэкономразвития России, утвержденный приказом Минэкономразвития России от 16 марта 2016 года № 139, проекта по введению стандартов качества документов территориального планирования, в том числе за счет совершенствования единой системы документов территориального планирования, взаимоувязанной с документами стратегического и бюджетного планирования, оптимизации структуры, содержания, формата сведений документов территориального планирования в электронном виде.

Институтом Территориального Планирования «Град» в 2016 году выполнен ряд неординарных проектов (а отдельные из них и сейчас находятся в активной стадии проектирования), при разработке которых нам удалось найти новые решения и методы проектирования, в значительной мере улучшающие результаты работы, среди этих проектов:

Комплексный проект градостроительного развития Тюменского муниципального района, результатом которого стал «бесшовный генплан» Тюменской агломерации;

Программа комплексного развития транспортной инфраструктуры Тюмени;

Корректировка схемы территориального планирования и развитие двухуровневой ИСОГД Тюменской области;

Комплексный проект развития Владивостокской агломерации;

- Создание АИСОГД Приморского края;
- Разработка местных нормативов градостроительного проектирования и генерального плана города Симферополя;
- Разработка третьей версии программного комплекса ИАС «Градоустройство», победившего в конкурсе, проводимом Аналитическим центром при Правительстве Российской Федерации «Лучшие информационно-аналитические инструменты – 2016» в номинации «Лучшее информационно-аналитическое ре-

шение для обработки пространственных данных»;
- Реализация комплексной системы управления развитием территорий Сургута;
- Совершенствование управления развитием территорий в Нижневартовске и Нижневартовском районе;
- Комплексный проект градостроительного развития Шурышкарского района в ЯНАО;
- Проекты планировки в Томске;
- Развитие ИАС УГРТ в Южно-Сахалинске;
- Технология использования результатов космической деятельности в интересах городов и регионов РФ (международный проект SEN№4RUS);

Разработка мастер-плана города Омска – инициативного проекта Института, ставшего творческой лабораторией для наших сотрудников, в которой рождаются новые идеи, проверяются на работоспособность принципы и методы градостроительного проектирования, проводятся научные и прикладные исследования, результаты которых выносятся на обсуждения экспертов и общественности.

Особенностью прошедшего года стала некоторая «перенастройка» идеологических установок, которую кратко можно выразить таким тезисом: «От традиционного градостроительства к системному градоустройству». Нет, это не изменение курса, это выработка более чётких ориентиров достижения поставленных целей. Мы как разработчики документов планирования ставим целью не утверждение нами разработанных документов или внедрение наших технологий, а качественное улучшение существующих систем управления, преобразование среды жизнедеятельности в городах и сёлах, для которых мы работаем.

Традиционное градостроительство, предусматривающее подготовку градостроительной документации градостроителями, все больше теряет свою актуальность и «выталкивается» из системы управления развитием регионов и городов как чужеродный элемент. Градостроительство все больше концентрируется на задачах стройки и не способно «подняться» на уровень консолидации всех интересов, направленных на развитие страны.

Регионам и городам нужна система планирования и принятия решений, мониторинга и гибкого реагирования как на внешние, так и на внутренние вызовы. Нужна комплексная цифровая система знаний о территории, обеспечивающая взаимодействие власти, бизнеса, сообществ и граждан в процессах, направленных на развитие города и его комплексов, улучшение среды и делового климата.

Например, в качестве инструментов реализации генерального плана законодатель предусмотрел для муниципальных образований обязательное принятие отдельных программ комплексного развития:

- транспортной инфраструктуры;
- коммунальной инфраструктуры;
- социальной инфраструктуры.

Мы разрабатываем методы подготовки таких программ, но главное, пробуем через построение целевых моделей достижения ключевых показателей развития инфраструктур и инвестиционных планов создавать единую городскую систему управления развитием территории города с использованием разработанного Институтом программного комплекса ИАС «Градоустройство».

Системное цифровое градоустройство как категорический императив приходит на смену традиционному градостроительству. Все глубже и неотвратимее идеология системного градоустройства вживляется в передовые умы и лучшие управляющие системы в регионах и городах нашей страны.

Градоустройство заботится обо всех сферах социально-экономического и пространственного развития – от стратегии до бюджета. Градоустройство объединяет бюджетную ответственность за создание транспортной, коммунальной, социальной инфраструктуры и инвестиционные интересы, направленные на создание жилья, объектов сервиса и промышленности.

Идеология, принципы и методы системного градоустройства, первый практический опыт его внедрения – основной предмет исследований института в 2016 и текущем годах.

VI

НАУЧНО-ТЕХНИЧЕСКАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ
ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ И УПРАВЛЕНИЕ,
КАЧЕСТВО СРЕДЫ И ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКИЙ КЛИМАТ

ИДЕОЛОГИЯ ГРАДОУСТРОЙСТВА И ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

А.Н. Береговских

КАК ИСПОЛНИТЬ ПОРУЧЕНИЯ ПРЕЗИДЕНТА РФ ПО ИТОГАМ ГОССОВЕТА?

Эту статью я не предлагаю воспринимать как истину, а лишь приглашаю к разговору о государственной, профессиональной и гражданской ответственности за развитие территории нашей с вами страны. В России нет сегодня стройной системы управления развитием территорий, действующие институты не справляются с задачами создания благоприятной среды жизнедеятельности, улучшения предпринимательского климата и повышения инвестиционной привлекательности территорий регионов и муниципальных образований, без чего невозможно создать ту среду, в которой хотелось бы жить и работать большинству российских граждан.

Многочисленные попытки со стороны профессионального сообщества разделить государственную ответственность за создание комплексной системы нормативно-правового и нормативно-технического регулирования градостроительной деятельности, основанной на передовых научных достижениях и прикладных исследованиях, так и не дали положительного результата. Подойдем к решению комплексной задачи с другой стороны. Рассмотрим отдельно взятые проблемы, выявленные по итогам заседания Госсовета, посвященного вопросам развития строительного комплекса и совершенствования градостроительной деятельности, и попытаемся дать ответ на вопрос – как исполнить поручения Президента Российской Федерации?

ПОРУЧЕНИЯ ПРЕЗИДЕНТА РФ ПО РАЗВИТИЮ РОССИЙСКОГО ГРАДОСТРОИТЕЛЬСТВА

По итогам заседания Государственного Совета Российской Федерации, состоявшегося 17 мая 2016 года, опубликован перечень поручений Президента Российской Федерации – Пр-1138ГС. Сосредоточим наше внимание на поручениях, суть которых напрямую соотносится с совершенствованием правовых и информационных механизмов управления развитием территорий.

К таким поручениям относятся:

– совершенствование институтов градостроительного зонирования, документации по планировке территорий и их комплексному развитию, а также обеспечение доступа инвесторов к необходимой для строительства градостроительной информации;

– совершенствование процедуры публичных слушаний по вопросам градостроительной деятельности, включая повышение доступности для граждан информации о такой деятельности, учет всех поступивших предложений граждан, в том числе с использованием информационно-телекоммуникационной сети Интернет, а также размещение указанной информации в публичных информационных ресурсах;

– устранение противоречий между сведениями, содержащимися в государственном лесном реестре, государственном кадастре недвижимости и Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним, обратив особое внимание на защиту прав граждан и юридических лиц, являющихся добросовестными приобретателями объектов недвижимости;

– обеспечение приведения правил землепользования и застройки территорий муниципальных образований в соответствие с требованиями законодательства Российской Федерации, обратив особое внимание на обеспечение доступности информации о видах разрешенного использования и предельных размерах земельных участков, параметрах разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства;

– разработка концепций развития и проектов благоустройства улиц, площадей, парков, набережных, а также городской инфраструктуры для занятий физической культурой и спортом;

– принятие мер по разработке и синхронизации документов территориального планирования и градостроительного зонирования, схем тепло- и водоснабжения, водоотведения муниципальных образований, а также по разработке инвестиционных программ ресурсосберегающих организаций.

Что эти поручения означают?

Во-первых, Госсовет признал, что ни один из установленных законодательством механизмов управления развитием территорий в настоящее время в Российской Федерации эффективно не работает! Взаимной согласованности, синхронизации требуют территориальное планирование, градостроительное зонирование, планировка территорий и принятие решений по развитию инфраструктуры. При этом особое внимание обращается на обеспечение информационной доступности градостроительных данных, на обязательность учета мнений и интересов граждан, на защиту их прав на среду жизнедеятельности и недвижимость.

Во-вторых, Госсовет указал на необходимость совершенствования всех этих механизмов. Остается выразить сожаление, что на основании первого очевидного вывода Госсоветом не принято решение о системной переработке Градостроительного кодекса РФ и организации масштабной работы по созданию всего необходимого комплекса нормативно-правовых, нормативно-технических и методических документов, а также по единовременной переработке планов мероприятий (дорожных карт), направленных на улучшение инвестиционного климата в сферах градостроительства, регистрации прав на недвижимость и энергетики.

ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО ИСПОЛНЕНИЮ ПОРУЧЕНИЙ ПРЕЗИДЕНТА РФ

Учитывая, что до настоящего времени, кроме отдельных «точечных» поправок к Градостроительному кодексу РФ (ФЗ от 03.07.2016 № 373-ФЗ; ФЗ от 03.07.2016 № 372-ФЗ; ФЗ от 03.07.2016 № 369-ФЗ), из ощутимых действий в рамках исполнения поручений не сделано ничего, а в регионах и муниципалитетах возникает немало вопросов относительно способов их исполнения, попробуем некоторые способы предложить. Тем более что принятые поправки вряд ли приведут к скорому положительному результату (сейчас они вызывают больше вопросов, чем дают ответов), а традиционный порядок рассмотрения предложений по внесению изменений в федеральные законы Государственной Думой, которая скопила в своих комитетах многие десятки больших и маленьких предложений, неумолимо приближает нас к юбилейному событию – 100-й поправке к Градостроительному кодексу Российской Федерации, который за свои двенадцать лет жизни так и не вырос в документ, устанавливающий правила реализации государственной градостроительной политики, направленной на создание благоприятной среды жизнедеятельности. Критика кодекса стала привычным обыденным занятием на всех площадках, где отмечают его неоспоримые достижения, а также имеющиеся отдельные недостатки. Такое состояние стабильности мнений настораживает. До недавнего времени складывалось ощущение, что власть в целом довольна результатами своей деятельности, и темпы «развития» ее вполне устраивают. Но выводы заседания Госсовета заронили малую надежду на то, что не все еще потеряно, и нас не засосет окончательно трясина безразличия к собственному будущему.

В помощь лицам, наделенным ответственностью за исполнение поручений, а также выражая готовность разделить эту ответственность профессиональным сообществом, предлагаем рассмотреть целесообразность выполнения следующих мероприятий, направленных на комплексное совершенствование управления развитием территорий в Российской Федерации в целях улучшения качества среды жизнедеятельности.

В объем журнальной статьи, конечно, не могут уместиться детально изложенные предложения. Здесь мы лишь обращаем внимание на масштаб выявленных Госсоветом проблем и обязательность решения этих проблем по-государственному.

1. Разработка концепции создания системы нормативно-правового, нормативно-технического, методического и информационного обеспечения градостроительного (пространственного) развития Российской Федерации.

Концепция определит роль и место государственной градостроительной политики, цели и задачи всех институтов градостроительного (пространственного) развития, установит назначение и область применения каждого из нормативно-правовых и нормативно-технических актов. В концепции будут расшифрованы основные термины и их определения, сформулированы принципы планирования и проектирования, закреплены связи решений документов различных уровней и поколений.

Концепция разрешит существующие терминологические противоречия, наносящие значительный ущерб действующим управленческим и проектным механизмам. Необходимо дать правовые определения таким терминам, как градостроительное, территориальное, пространственное планирование и развитие.

Только отсутствие государственной системы управления развитием территорий может объяснить такие казусы, как отсутствие законодательного определения пространствообразующего термина «планировочная структура» при наличии детальных определений таких хозяйственных терминов, как «парковка», которые тоже, бесспорно, нуждаются в определениях, но всему должно быть свое место.

Как соотносятся стратегии, документы территориального планирования и нормативы градо-

строительного проектирования? Что первично – генеральный план или правила землепользования и застройки? Или это вообще разные, не зависимые друг от друга институты развития? Генплан – это план действий для городской администрации, которая планирует, а затем обеспечивает строительство социально значимых объектов – школ, детских садов, стадионов, парков и автомобильных дорог. Правила землепользования и застройки – это документ для инвестора, для собственника, для застройщика, он определяет, где, что и какое может быть построено в городе или другом поселении. Связи первого и второго документов, очевидно, крепкие, но сегодня в законах существует множество пробелов и явных противоречий, которые просто не могут дать возможность исполнить поручение Президента РФ о «синхронизации документов территориального планирования и градостроительного зонирования».

Нужно определиться и с другими зависимостями территориального планирования, зонирования и планировки – кадастр недвижимости, гослесфонд и многие другие вопросы требуют ответов.

2. Принятие Территориального (рабочее название) кодекса Российской Федерации.

Учитывая существующую перезагруженность Градостроительного кодекса РФ, а также искусственно вовлеченную в сферу градостроительства деятельность по территориальному планированию и зонированию, часть которой тем более является еще и деятельностью по планированию стратегическому, настало время ставить вопрос об изъятии территориального планирования из состава градостроительной деятельности. Планировать можно не только стройку… Территориальный же кодекс сможет взять на себя вопросы правового регулирования планирования и использования территорий страны в целом, ее регионов и муниципальных образований. Территориальное зонирование, которое рано или поздно придет на смену категориям земель, также войдет в ведение Территориального кодекса РФ.

Административно-территориальное деление у нас вообще не зависит ни от стратегического социально-экономического планирования, ни от территориального. Оно находится в плоскостях политических амбиций и договоренностей, но управление территориями регионов и муниципальных образований должно осуществляться на основе решений стратегий и документов территориального планирования. Системы расселения и агломерации – это также вопрос Территориального кодекса РФ.

Здесь же будут урегулированы вопросы ограничений использования территорий, накладываемых различными охранными и защитными зонами.

Сегодня единственной точкой сборки, объединяющей вопросы сохранения культурного наследия, учета при осуществлении градостроительной деятельности природоохранных ограничений, предупреждения вероятных чрезвычайных ситуаций, связанных с природными или техногенными проявлениями, является государственный кадастр недвижимости, ведением которого занимается Росреестр. Но Росреестр – это лишь государственный регистратор прав на недвижимость, а всевозможные зоны и границы вносятся в него только как сведения, рассматриваемые в качестве дополнительных ограничений прав собственности на недвижимость. Никаких полномочий у Росреестра по определению правил и требований к скорейшему установлению всех ограничителей территориального развития нет и быть не должно. А потому за более чем двадцатилетнюю жизнь кадастр так и не наполнился названными сведениями.

Кадастр, призванный обеспечить защиту прав каждого конкретного собственника недвижимости и сформировать налогооблагаемую базу как сумму объектов недвижимости, не может (и не должен!) решать интегральную задачу определения территориальных ограничений и потенциалов развития. К слову замечу, что до сих пор только планируется создание единой электронной картографической основы, предназначенной для решения всех государственных задач, связанных с использованием пространственных данных. Это тоже вопрос Территориального кодекса РФ. Ну и, конечно, федеральная государственная информационная система территориального планирования должна реализовать все задачи, сформулированные Территориальным кодексом РФ.

3. Подготовка «Инструкции о порядке разработки, согласования и утверждения нормативов градостроительного проектирования, документов территориального планирования, градостроительного зонирования и документации по планировке территорий».

Инструкцию предполагается утвердить Постановлением Правительства РФ взамен до сих пор действующей в части, непротиворечащей Градостроительному кодексу, «Инструкции о порядке разработки, согласования, экспертизы и утверждения градостроительной документации» (Госстрой, 2003 г.). С момента принятия нового Градостроительного кодекса РФ прошло почти двенадцать лет, но инструктивных документов, устанавливающих требования по его реализации, так и не последовало. Утверждены лишь методические рекомендации в отношении документов территориального планирования, и то не всех (нет рекомендаций по подготовке схем территориального планирования муниципальных районов).

Назначение и содержание нормативов градостроительного проектирования определены Градостроительным кодексом РФ с 2014 года, но единых требований к подходам по установлению расчетных показателей мощности и доступности объектов регионального и местного значения не существует. В различных регионах, а также у разных организаций-разработчиков существует свое представление о смысловом назначении нормативов и их содержании.

Не решенным остается даже вопрос определения перечней объектов регионального и местного значения, для которых нормативы устанавливают расчетные показатели. Законодатель дал право регионам утверждать такие перечни законами субъектов РФ. Воспользовались таким правом вдумчиво и ответственно далеко не все регионы, многие из них лишь «переписали» соответствующие строчки из Градостроительного кодекса РФ.

Необходимо также уточнить статус нормативов градостроительного проектирования. В отдельных регионах до сих пор нормативы утверждаются приказом Министерства строительства. То есть строительное министерство само для себя определяет, сколько нужно запроектировать, а затем построить больниц, школ, библиотек, детских садов и дорог. Справедливости ради нужно отметить, что большого вреда такие нормативы не приносят, так как практически не используются при разработке генеральных планов и прочих градостроительных документов, которые не подвергаются государственной экспертизе и по-прежнему утверждаются в соответствии с порядком, установленным региональной или местной профессиональной «традицией».

Фактическое же планирование ведется на основании комплексных программ развития социальной, транспортной и коммунальной инфраструктур, подготовкой которых занимаются соответствующие министерства и департаменты, к полномочиям которых относятся здравоохранение, образование, культура и спорт, транспортное и коммунальное обслуживание населения. Строительство запланированных в программах объектов должно осуществляться на основе проектов планировки и межевания, которые, в свою очередь, могут быть подготовлены, только если градостроительным регламентом в составе правил землепользования и застройки соответствующие виды и параметры разрешенного использования предусмотрены.

Именно потому что все названные документы не всегда и не в полной мере согласованы друг с другом, возникают так называемые «административные барьеры» даже при организации строительства объектов регионального или местного значения, не говоря уже о сложностях возведения коммерческих объектов.

Представляется целесообразным в Инструкции прописать все основные правила подготовки градостроительных документов, обеспечивающие согласованность решений, что и позволит исполнить поручение Президента РФ по «синхронизации документов территориального планирования и градостроительного зонирования, схем тепло- и водоснабжения, водоотведения муниципальных образований, а также по разработке инвестиционных программ ресурсосберегающих организаций».

4. Подготовка «Методических рекомендаций по разработке нормативов градостроительного проектирования, документов территориального планирования, градостроительного зонирования и документации по планировке территорий».

Методические рекомендации заменят действующий в настоящее время Свод правил «Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений. Актуализированная редакция СП 42.13330.2011», который никак не вписывается в существующее правовое поле Российской Федерации. Свод правил – правопреемник строительных норм и правил (СНиПов), которые призваны реализовать закон о техническом регламенте, то есть СНиП может устанавливать нормы только в целях обеспечения надежности и безопасности. К таким нормам можно отнести противопожарные нормативы, правила по обеспечению помещений инсоляцией, требования по обеспечению доступности к социально значимым объектам маломобильных граждан и т.д.

Само название документа сегодня противоречит Градостроительному кодексу РФ, так как такой вид, как «документация по планировке и застройке» в кодексе просто отсутствует, а его содержание противоречит современному пониманию территориального планирования и градостроительного зонирования еще больше. Действующий свод правил постоянно «путается»

в понятиях, он не видит разницы между функциональным и территориальным зонированием, чем вводит в профессиональный ступор тех, кто пытается использовать документ в своей работе. А если учесть, что лицензирования профессиональной деятельности в сферах территориального планирования и градостроительного зонирования нет, образования соответствующего также получить практически невозможно, невнятный документ порождает невнятную деятельность.

Законодатель наделил именно нормативы градостроительного проектирования правом устанавливать минимальные расчетные показатели обеспеченности и доступности социально значимых объектов для населения, но не всех социально значимых объектов, а только тех, которые отнесены к объектам регионального или местного значения. К таким объектам не относятся объекты торговли, общественного питания, бытового обслуживания и множество других объектов, за создание которых не отвечают уполномоченные органы государственной власти и местного самоуправления, но для строительства которых они (органы власти) должны создать условия. Значит в методических рекомендациях не должна идти речь об установлении нормативной площади торговых залов на тысячу жителей!? Как обеспечить строительство того, к чему ты ни малейшего отношения не имеешь? Даже с определением тысяч жителей в кварталах или микрорайонах сегодня большие проблемы… Как можно задать норму по покупке квадратных метров жилой недвижимости тем, кто тратит собственные деньги? Или ввести порядок, продавать только по норме?! Запретить, как в советские времена, прописывать бабушек и прочих родственников, если они нарушают нормативное количество проживающих… Зачем устанавливать нормативы по обеспечению жителей многоквартирного жилого дома детскими песочницами и спортивными площадками? А может быть, в этом доме не будет вообще детей? Мы ведь не нормируем планировку земельного участка при индивидуальном жилом доме? Зачем пытаемся контролировать устройство быта на земельном участке, находящемся в общей долевой собственности?

Стоит обозначить еще одну ключевую тему пространственного проектирования – это различные плотности, в том числе плотность застройки планировочных кварталов при различном функциональном назначении, плотность улично-дорожных сетей в зависимости от назначения территорий, уровня автомобилизации и прочих специфических условий. В каком документе должны быть заложены методические основы определения плотностей, и в каком документе должны устанавливаться их предельные показатели? По нашему мнению, в рамках действующего законодательства допустимая плотность застройки может быть установлена правилами землепользования и застройки в составе градостроительного регламента использования земельных участков и объектов капитального строительства в пределах территориальной зоны, который содержит не только виды разрешенного использования, но и допустимые параметры строительного освоения. Но для реализации такой возможности нужно пересмотреть многим муниципальным образованиям подход к установлению видов и границ территориальных зон, принимая во внимание, что градостроительный регламент в равной степени относится ко всем земельным участкам и объектам капитального строительства в пределах территориальной зоны. Это значит, что территориальная зона должна устанавливаться с учетом принципа однородности, она не может включать в себя одновременно и школы, и детские сады, и гаражи, и торговые центры, так как требования к плотности застройки для объектов различного назначения различны. Также это значит и то, что территориальная зона – это элемент более мелкий, чем зона функциональная. Функциональная жилая зона может включать в себя наряду с жилыми домами все объекты повседневного и эпизодического обслуживания населения, необходимые для комфортного проживания. В пределах функциональной зоны в генплане определяются места размещения объектов местного значения. А вот территориальная зона – это территория, на которую распространяется единый градостроительный регламент! Таким образом, функциональная зона, установленная в генеральном плане, как правило, «распадается» на несколько территориальных зон в правилах землепользования и застройки.

Преемственность решений генерального плана в правилах должна быть обязательной. Но на деле в условиях действующей нормы об обязательности принадлежности земельного участка (независимо от его статуса) только к одной территориальной зоне реализовать такое логически обоснованное условие невозможно. Яркими примерами, демонстрирующими эту невозможность, могут стать и крупные земельные участки, занятые неэффективно работающими промышленными предприятиями, будущее преобразование которых в целях развития жилищного, рекреационного и общественно-делового развития утверждено генеральным планом посредством установления нескольких соответствующих функциональных зон. Транслировать это решение в правила невозможно, и муниципалитеты сохраняют регламент использования всей огромной территории за промышленностью, которая в этом месте уже никому не нужна, в том числе и собственникам недвижимости.

К таким же примерам можно отнести прилегающие к селитебной территории огромные участки сельскохозяйственного назначения. Вопрос частичного преобразования сельскохозяйственных земель встречается с дополнительными правовыми трудностями, так как нельзя включить в состав населенного пункта часть земельного участка. Нужно сначала провести раздел участка, а уже затем внести изменения в правила землепользования и застройки, и только потом у вас появится возможность разработать проект планировки и межевания, решения которого приблизят вас к началу инвестиционного цикла в строительстве.

О каком благоприятном инвестиционном климате можно вообще вести речь при такой нормативно-правовой конструкции? А статья моя превращается в сплошные штормовые предупреждения, перечисление которых можно продолжать еще долго.

Систему нормирования различных показателей документов территориального планирования, градостроительного зонирования и документации по планировке территорий необходимо пересмотреть кардинально!

Именно методы определения показателей градостроительного планирования, а не их числовые значения необходимо описать в методических рекомендациях.

5. Разработка нормативно-правовой и нормативно-технической базы для создания информационно-аналитических систем управления развитием территорий.

Нет, мы не будем говорить здесь только о преобразовании существующих информационных систем обеспечения градостроительной деятельности (ИСОГД), которые в соответствии с Градостроительным кодексом РФ представляют собой архивы градостроительных документов (в том числе электронные), в настоящие системы, обеспечивающие автоматизацию процессов в рамках исполнения государственных и муниципальных функций и предоставления услуг в сфере градостроительства с учетом электронного межведомственного взаимодействия.

Проблема еще более значительная! В наш цифровой век, когда уже все сферы человеческой деятельности не мыслят себя без компьютеризации, управление пространственным развитием как будто осталось в прошлом веке.

Решение всех обозначенных ранее проблемных задач может быть эффективным только при создании системы взаимосвязанных информационно-правовых институтов развития. Такие институты должны строиться вокруг модели управления развитием территории региона или группы муниципальных образований, объединенных социально-экономическими и транспортно-коммунальными связями.

Основным информационным ресурсом новых (усовершенствованных) систем управления должны стать не документы (в том числе электронные), а пространственные данные обо всех объектах, как существующих, так и планируемых к развитию или созданию.

Такие системы должны обладать аналитическими возможностями и использоваться как при планировании, так и при мониторинге исполнения планов. Такие системы смогут играть роль своеобразного «пульта управления», доступ к которому распределен между ответственными подразделениями согласно установленным полномочиям. При обнаружении «проблемного участка» в системе должна быть возможность устранить проблему с учетом всех зависящих от этого участка элементов.

Такие системы должны обеспечивать открытость планирования и реализации всех градостроительных решений с возможностью интерактивной «обратной связи», что также обеспечит повышение эффективности управления в целом, и при положительных оценках территориальных изменений предпринимательский климат станет более привлекательным для потенциальных инвесторов.

Только информационно-аналитическая система управления развитием территории, включающая в себя настраиваемый (редактируемый) информационный ресурс в объеме, необходимом для целей планирования, программирования и мониторинга реализации всех решений, связанных с развитием территорий, может сегодня обеспечить «прорыв» в комплексном социально-экономическом и пространственном развитии.

Синхронизация документов, подготовка которых осуществляется разными ведомствами на разных уровнях управления и зависит от постоянно вносимых изменений в федеральное законодательство, невозможна!

А вот создание объектно-ориентированной автоматизированной модели для целей эффективного управления развитием регионов и городов, в том числе для планирования, проектирования и мониторинга реализации – задача выполнимая!

А.Н. Береговских

ОТ ГРАДОСТРОИТЕЛЬСТВА К ГОРОДСКОМУ РАЗВИТИЮ ИЛИ ГРАДОУСТРОЙСТВУ

1. ИСТОРИЧЕСКАЯ ПРЕДПОСЫЛКА

Градостроительство как деятельность, градостроительство как профессия формировалось многие десятилетия. И понимали мы этот термин в первую очередь как планирование развития городов и страны в целом. Понимали под градостроительством непременное развитие, улучшение среды. Так, строительство коммунизма было всенародной целью и понималось как деятельность всех и каждого во благо всех и каждого. Именно к градостроительной документации относили схему расселения и производительных сил. К градостроительной документации относили генеральные планы развития городов и проекты планировки и застройки. Генеральные планы развития городов предусматривали целостное развитие всех отраслей народного хозяйства, включая жилье, образование, здравоохранение, культуру, торговлю, общественное питание, спорт, отдых и многое другое. Реализация генерального плана осуществлялась по единому плану единым застройщиком – горисполкомом.

2. СОВРЕМЕННОЕ ПОЛОЖЕНИЕ ДЕЛ

Теперь, после реорганизации государства и перехода на путь рыночной экономики, полномочия в вопросах развития городов и других поселений перераспределились. Государство за собой и муниципалитетами оставило только инфраструктурное развитие, и то не в полной мере – торговля, бытовое обслуживание и в большинстве своем дополнительное образование, спорт и отдых отданы в сектор частного предпринимательства. Жилье и производство также остались за пределами государственной и муниципальной ответственности.

С принятием Градостроительного кодекса понятие «градостроительство» обрело новые четко очерченные рамки, законодатель утвердил законченный перечень видов градостроительной деятельности. Градостроительная деятельность – деятельность по развитию территорий, в том числе городов и иных поселений, осуществляемая в виде территориального планирования, градостроительного зонирования, планировки территории, архитектурно-строительного проектирования, строительства, капитального ремонта, реконструкции объектов капитального строительства, эксплуатации зданий, сооружений.

Территориальное планирование призвано определить в общих чертах функциональное зонирование в пределах административно-территориальной единицы и с привязкой к функциональным зонам указать места размещения объектов социальной, транспортной и коммунальной инфраструктур, относящихся к ответственности органов государственной власти и местного самоуправления.

На основе функционального зонирования в составе правил землепользования и застройки устанавливаются территориальные зоны и градостроительный регламент их использования. Развитие жилых территорий, производственных комплексов и объектов, торговля и сервис – все это должно каким-то волшебным образом обеспечиваться за счет гармоничных отношений бизнес-сообществ и индивидуальных предпринимателей. То есть все основные человеческие функции – жилье, труд и отдых (производство и потребление) должны обеспечиваться самими гражданами на добровольной основе и за свой собственный счет.

В такой ситуации выявляется главный вопрос, он же задача – как обеспечить взаимную согласованность множества действий частных инвесторов, взявших на себя ответственность за обеспечение основных функций, и исполнительных органов власти, обязанных эффективно расходовать бюджетные средства на развитие инфраструктуры, обеспечивающей транспортные, социальные и коммунальные коммуникации всего жизненного пространства.

Я не перечисляю здесь многочисленные доводы и примеры того, что в настоящее время согласованности действий всех участников процессов развития территорий нет, это известно всем. Попробуем хотя бы в общих чертах понять и сформулировать – что не так в нашем градостроительстве?

3. ЧТО НЕ ТАК В НАШЕМ ГРАДОСТРОИТЕЛЬСТВЕ?

Для простоты изложения рассмотрим задачу на примере города, именуемого законодателем городским округом. Откроем закон об общих принципах организации местного самоуправления. Возможно, мы найдем ответ на вопрос – кто несет ответственность за комплексное развитие города как среды жизнедеятельности?

Местное самоуправление – форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая самостоятельное и под свою ответственность решение вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций. К вопросам местного значения городского округа относятся: установление местных налогов и сборов, распоряжение муниципальным имуществом, принятие и исполнение местного бюджета.

Следующие «вопросы» в законе перечислены в странном беспорядке. Попробуем их упорядочить и сгруппировать по двум признакам:

- вопросы, которые орган местного самоуправления должен решить сам, то есть обеспечить, создать, организовать за собственные бюджетные средства;
- вопросы, для решения которых муниципалитет создает условия.

Законодательные формулировки приведем в сокращенном виде, стараясь сохранить их смысл и представить в форме, доступной для понимания с первого прочтения.

К первой группе отнесем вопросы:

- утверждение местных нормативов градостроительного проектирования, генеральных планов, правил землепользования и застройки, документации по планировке территории, выдача разрешений на строительство, разрешений на ввод объектов в эксплуатацию, ведение информационной системы обеспечения градостроительной деятельности, резервирование земель и изъятие земельных участков для муниципальных нужд;
- осуществление муниципального жилищного, земельного и лесного контроля;
- утверждение правил благоустройства территории;
- утверждение схемы размещения рекламных конструкций, выдача разрешений на установку и эксплуатацию рекламных конструкций;
- присвоение адресов объектам адресации, изменение, аннулирование адресов, присвоение наименований элементам улично-дорожной сети, наименований элементам планировочной структуры;
- организация электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом;
- дорожная деятельность и обеспечение безопасности дорожного движения, включая создание и обеспечение функционирования парковок;
- организация транспортного обслуживания;
- обеспечение нуждающихся малоимущих граждан жилыми помещениями, организация строительства и содержания муниципального жилищного фонда;
- организация предоставления дошкольного и школьного образования, дополнительного образования детей, осуществление мероприятий по обеспечению организации отдыха детей в каникулярное время;
- организация библиотечного обслуживания населения;
- организация обустройства мест массового отдыха населения;
- обеспечение развития физической культуры, школьного и массового спорта;
- организация и осуществление мероприятий по работе с детьми и молодежью;
- формирование и содержание муниципального архива;
- организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения;
- участие в сохранении, возрождении и развитии народных художественных промыслов;
- участие в организации деятельности по сбору (в том числе раздельному сбору), транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, захоронению твердых коммунальных отходов;
- участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций и обеспечение первичных мер пожарной безопасности;
- сохранение, использование, популяризация и охрана объектов культурного наследия (памятников истории и культуры);
- организация мероприятий по охране окружающей среды;
- создание, содержание и организация деятельности аварийно-спасательных служб;
- создание, развитие и обеспечение охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов местного значения;
- осуществление мероприятий по обеспечению безопасности людей на водных объектах, охране их жизни и здоровья;
- установление правил использования водных объектов общего пользования для личных и бытовых нужд, обеспечение свободного доступа граждан к водным объектам общего пользования;
- осуществление мер по противодействию коррупции.

Вторая группа включает следующие вопросы:
- создание условий для жилищного строительства;
- создание условий для предоставления транспортных услуг;
- создание условий для оказания медицинской помощи населению;
- создание условий для обеспечения жителей услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания;
- создание условий для организации досуга и обеспечения жителей городского округа услугами организаций культуры;
- создание условий для развития местного традиционного народного художественного творчества;
- создание условий для массового отдыха жителей;
- создание условий для расширения рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, содействие развитию малого и среднего предпринимательства, оказание поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям, благотворительной деятельности и добровольчеству.

Если мы внимательно прочтем перечни вопросов местного значения, то нам никакого труда не составит сделать вывод – каждый вопрос имеет вполне зримую пространственную привязку и так или иначе должен быть решен в генеральном плане, правилах землепользования и застройки, программах комплексного развития инфраструктур, правилах благоустройства и других муниципальных нормативно-правовых актах.
Казалось бы, все хорошо. Связь очевидна, и вероятно, что сбалансированное и взаимно согласованное решение всех муниципальных задач обеспечивается комплексом документов – от генерального плана до правил благоустройства. Однако если мы проведем анализ решений большинства генеральных планов и мероприятий, заложенных в муниципальные программы, то ярко выраженные зависимости вряд ли увидим. Почему?
Почему основной документ, утверждаемый в целях обеспечения устойчивого развития города, основным не является?
Вспомним стандартные структуры городских администраций. Глава города и его заместители руководят развитием города через департаменты экономики, имущества, жилищной политики и ЖКХ, земельных отношений, строительства, образования, культуры, молодежной политики и так далее. Каждый ведомственный департамент для реализации своих полномочий (по вопросам первой группы) разрабатывает муниципальные программы, которые после ожесточенных согласовательных процедур с экономическими и правовыми департаментами утверждаются депутатами и попадают в местные бюджетные обязательства. И тут начинается реальное развитие!

Ключевой вопрос – как связаны муниципальные программы с генеральным планом и прочими градостроительными документами? Что первично? Градостроительный кодекс РФ внятного ответа на этот вопрос не дает, генеральные планы должны учитывать мероприятия программ, а программы должны разрабатываться с учетом генеральных планов. И те, и другие изначально могут не соответствовать друг другу, но их в течение полугода нужно приводить в соответствие. Что это за механизмы? Повсеместно такие требования не исполняются, да и исполнение их не обязательно, так как никаких наказаний не предусмотрено и способов контроля также нет.
Отсюда множество вопросов и недоверие к смыслам принятия генерального плана и у муниципалитетов, и даже у профессиональных разработчиков. Тому существуют яркие примеры. Стандартная незаинтересованность в качестве генерального плана со стороны заказчика, который проводит аукционы на разработку генерального плана и рад не рад, когда ему удается получить этот «нужный» документ (чтобы прокуратура не приставала) за минимальные деньги, сохранив при этом бюджетные средства для по-настоящему нужных и полезных дел. Вот и нашумевшая на интернет-просторах статья известного и уважаемого градостроителя Александра Антонова под названием «Генплан не нужен» [1].

Предлагаемый ответ – необходима перестройка структуры муниципального управления. Нужен надведомственный орган, возможно, это департамент городского развития или градоустройства, который и должен обеспечивать разработку и принятие системы документов, направленных на обеспечение устойчивого развития города посредством организации взаимно согласованных действий всех ведомств, отвечающих за решение отдельных вопросов местного значения. Или как промежуточный вариант, возможно более дееспособный и финансово обоснованный – включение в состав департамента экономики подразделения, отвечающего за согласованность и реализацию стратегии социально-экономического развития и генерального плана.

4. ЧЕМ ПРЕДЛАГАЕТСЯ ЗАНИМАТЬСЯ ДЕПАРТАМЕНТУ АРХИТЕКТУРЫ И СТРОИТЕЛЬСТВА?

Главная задача департамента архитектуры и строительства – реализация муниципальных полномочий по созданию (реконструкции) объектов местного значения: жилья для малоимущих; детских садов, школ и других социально значимых объектов; объектов транспортной и коммунальной инфраструктур. Реализуются такие полномочия через подготовку документации по планировке территорий в границах элементов планировочной структуры, определенных генеральным планом для размещения таких объектов, при этом особенно важно обеспечить подготовку проекта планировки и межевания территорий общего пользования, в том числе улично-дорожной сети. Далее обеспечение полного инвестиционного цикла их строительства – от оформления муниципальной собственности на земельные участки, организации процессов архитектурно-строительного проектирования и строительства до ввода объекта в эксплуатацию. Формирование требований к архитектурному облику муниципальных музеев, театров, школ и других объектов – задача главного архитектора, который и должен выступать ответственным муниципальным заказчиком.
Всю свою деятельность департамент будет осуществлять с использованием информационной системы обеспечения градостроительной деятельности (ИСОГД), здесь необходимо в положении о ведении ИСОГД перераспределить полномочия по ведению разделов между муниципальными системами. Из состава информационных ресурсов ИСОГД нужно перенести в систему городского развития документы территориального планирования всех уровней и правила землепользования и застройки, а на основе решений документации по планировке территорий, разрешительной и проектной документации создать объектно-ориентированную базу данных, с использованием которой департамент будет осуществлять свою деятельность по исполнению функций и предоставлению услуг в электронном виде. ИСОГД будет обеспечивать взаимодействие с основной информационно-аналитической системой управления развитием города.

5. ЗАДАЧИ ДЕПАРТАМЕНТА ГОРОДСКОГО РАЗВИТИЯ ИЛИ ГРАДОУСТРОЙСТВА

Департамент городского развития возьмет на себя ответственность за подготовку стратегии социально-экономического развития города, нормативов градостроительного проектирования (этот документ целесообразно переименовать в нормативы обеспечения города объектами местного значения), генерального плана, правил землепользования и застройки, программ комплексного развития социальной, транспортной и коммунальной инфраструктур, правил благоустройства и других документов, формирующих систему требований к развитию города. Департамент городского развития будет осуществлять роль постановщика задач и координатора деятельности всех ведомственных структур через информационно-аналитическую систему управления развитием города (ИАС УРГ).
Во всех ведомственных департаментах в качестве подсистем ИАС УРГ будут функционировать такие системы, как ИСОГД в департаменте архитектуры и строительства, информационная система обеспечения жилищно-коммунального хозяйства, информационная система обеспечения образовательной деятельности и т.д. Все информационные системы должны обеспечивать внедрение принципов «цифрового управления», и через ИАС УРГ будет вестись мониторинг исполнения всех мероприятий, обеспечение своевременных изменений ведомственных планов и программ в целях их гармонизации с действиями бизнес-структур, обеспечения благоприятного инвестиционного климата и согласованности с программами ресурсоснабжающих компаний. Так будут реализовываться на практике принципы «цифровой экономики», так как все мероприятия муниципальных программ через ИАС УРГ будут связаны с «цифровым бюджетом».
На этот момент прошу обратить особое внимание. Именно здесь мы решаем вопросы местного значения второй группы, объединенных словосочетанием «создание условий». Условия для жилищного строительства, создания производственных объектов и комплексов, магазинов и кафе, парикмахерских и спортивных сооружений муниципалитет будет создавать посредством предоставления инфраструктурно подготовленных земельных участков и предоставления налоговых льгот на период строительства.
Надведомственный координационный характер будет иметь и реализация нового института развития посредством определения из состава неэффективно используемых территорий зон комплексного и устойчивого развития.
ИАС УРГ будет обеспечивать публичность и доступность всех действий и связанных с ними бюджетных расходов, совершаемых от имени

местного самоуправления, которое (смотрите п. 3 настоящей статьи) представляет собой форму осуществления народом своей власти, обеспечивая самостоятельное и под свою ответственность решение вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций. Исходя из такого установленного федеральным законом определения, разве можно даже предположить, что такая открытость невозможна? Думаю, что такую систему нужно создавать обязательно в каждом муниципальном образовании. Тогда у жителей не будет возникать вопросов о недоверии к деятельности своих избранников. Тогда же будет исполнен сам собой, без особых специальных и секретных мер последний пункт в перечне вопросов первой группы – осуществление мер по противодействию коррупции. Открытость лишит коррупцию почвы.

ИАС УРГ будет обеспечивать взаимодействие с вышестоящими органами государственной власти на уровне регионов и Российской Федерации, в том числе уже сейчас не представляется сложным обеспечение взаимодействия с государственным кадастром недвижимости (ГКН) и федеральной государственной информационной системой территориального планирования (ФГИС ТП), которая собирает в себя данные всех регионов и муниципальных образований по стратегиям социально-экономического развития, документам территориального планирования и градостроительного зонирования. Заметьте, что на правовое регулирование ведения этих систем уполномочен не Минстрой России, а Министерство экономического развития Российской Федерации.

Таким образом, ИАС УРГ сможет обеспечить целостность городской политики, согласованность всех решений как по вертикали, так и по горизонтали. С помощью системы можно полностью исключить ненужные пустые действия, дублирование и противоречия как на уровне принятия стратегических решений, так и при выполнении тактических каждодневных действий. Система создаст условия для стопроцентной реализации решений генерального плана, так как обеспечит электронную маршрутизацию всех процессов, направленных на создание каждого предусмотренного в генплане объекта.

Система позволит создать электронную целевую модель городского развития, основу которой составляют интегральные целевые показатели по всем направлениям муниципальной ответственности, определенные стратегией социально-экономического развития и генеральным планом относительно аналогичных исходных показателей. Достижение всех интегральных целевых показателей планируется поэтапно и с пространственной привязкой. Для достижения интегрального целевого показателя в каждом ведомстве разрабатываются свои целевые модели, включающие в себя группы тематических показателей, достижение которых обеспечит получение интегрального показателя, отражающего достижение запланированного значения улучшения городской среды в части, например, транспортной инфраструктуры. Интегральным показателем качества транспортной инфраструктуры может быть доступность для населения всех социально значимых объектов и мест приложения труда – 30 минут. Этот показатель понятен всем жителям и легко может быть проконтролирован. А для того чтобы достичь желаемого значения, нужно: проложить 100 километров новых дорог; построить 20 новых остановок общественного транспорта; построить 5 развязок; изменить маршруты общественного транспорта и еще много чего. Так по всем направлениям.

Все мероприятия, заложенные в систему целевых моделей, должны быть доступны всем и связаны с бюджетом. Для создания такой системы нужна, конечно, большая профессиональная воля, высокая ответственность муниципального служения.

Конечно, для реализации такого предложения нужна не только продуманная идеология, но и проработанная методология, и высокие ИТ-технологии. Еще несколько лет назад я бы не рискнула выйти с таким предложением, сегодня же ИТП «Град» разработал программный комплекс ИАС «Градоустройство», который занял первое место на конкурсе Аналитического центра при Правительстве РФ «Лучшие информационно-аналитические инструменты – 2016» в номинации «Лучшее информационно-аналитическое решение для обработки пространственных данных» (https://itpgrad.ru/№ode/2331), и готов предложить свои услуги смелым городам, которые поставили для себя цель обеспечения устойчивого развития.

Лучшее – не враг, а друг хорошего!

Для реализации предлагаемого подхода внесение изменений в федеральное законодательство не требуется.

1. Антонов А. Генплан не нужен // Информационно-аналитический сервис строительного сообщества // http://estp-blog.ru/rubrics/rid-26617; http://estp-blog.ru/rubrics/rid-27185; http://estp-blog.ru/rubrics/rid-29679/ (дата обращения 15.02.2017).

И.Н. Дузенко

СИСТЕМА УПРАВЛЕНИЯ ПРОЕКТАМИ В ОРГАНАХ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

Проектное управление в России в настоящее время активно внедряется в органы государственной власти и органы местного самоуправления для того, чтобы эффективно отвечать на многочисленные вызовы, с которыми сталкивается наше государство в течение последних лет. Фундаментальным импульсом к такому позитивному сдвигу по внедрению проектного управления послужили слова Президента Российской Федерации в послании 2015 года Федеральному Собранию, где он выделил проектное управление в качестве одного из ключевых инструментов эффективного управления в органах власти. После чего практически все российские, международные форумы, конференции и дискуссионные площадки заговорили на языке, транспонированном из уже существующих к тому моменту ГОСТов по проектному менеджменту.

В области национальных стандартов к тому моменту присутствовали требования к управлению проектами, портфелем проектов и программой [1], которые в преддверии указанного выше послания Президента дополнились Руководством по проектному менеджменту [2], подготовленному путем аутентичного перевода на русский язык международного стандарта ISO 21500:2012 «Guida№ce o№ project ma№agеme№t». С учетом этих требований Советом по внедрению проектного управления в федеральных органах исполнительной власти и органах государственной власти субъектов Российской Федерации при Министерстве экономического развития РФ также были подготовлены и утверждены [3] методические рекомендации по внедрению проектного управления в органах исполнительной власти.

Данный комплекс документов совместно с упомянутым посланием Президента РФ не только определил базовый вектор последующего развития органов власти в области проектного управления, но и обеспечил целостность внедряемой системы, сформулировав общие подходы, принципы, порядок внедрения проектного управления, формализовал типовые шаблоны нормативных методических документов для их внедрения в органах исполнительной власти, а также простимулировал данные органы власти на разных уровнях к эволюции в части повышения эффективности и результативности деятельности с достижением запланированных результатов в установленные сроки. Тем самым потенциально обеспечил требуемую степень прозрачности, обоснованности и своевременности принимаемых решений.

В итоге к началу 2016 года целый ряд субъектов Российской Федерации создал в своих структурах департаменты проектного управления, более того, к середине того же года, аналогичные подразделения появились в органах местного самоуправления на некоторых пилотных территориях. А еще чуть позже, согласно Постановлению Правительства РФ от 15 октября 2016 года № 1050 «Об организации проектной деятельности в Правительстве РФ», данный процесс обрел логичное очертание, сформировав четкую вертикаль от федерального до муниципального уровня.

Более того, исходя из результатов Всероссийского конкурса профессионального управления проектной деятельностью «Проектный Олимп», можно отметить, что в стране появились лучшие практики внедрения системы управления проектами, в частности, Ханты-Мансийский автономный округ в 2016 году был признан лидером развития проектной деятельности в государственном секторе России.

Если посмотреть на всю четырехлетнюю историю процесса внедрения проектного управления в органы власти, то можно отметить, что он выглядит достаточно стройно: на всех уровнях власти с использованием единых требований сформированы соответствующие подразделения, обеспечена их деятельность, наработана необходимая нормативно-правовая база, обозначены приоритетные направления, сформулированы базовые цели, поставлены задачи, построены планы для их решения, что важно, с конкретными сроками и ответственными лицами в системе управления проектами, но рассмотрение деталей данного государственного процесса внедрения проектной деятельности в органах власти к сожалению не может не вызывать вопросов.

К примеру, государственная вертикаль проектной деятельности определяет организационную структуру системы управления проектами, включающую:

1. Постоянные органы управления в составе:

- президиум Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам;
- ведомственные координационные органы и проектные комитеты региональных органов исполнительной власти;
- проектные офисы федеральных, региональных, муниципальных органов исполнительной власти (ведомственные проектные офисы);

2. Временные органы управления, формируемые в целях реализации проектов (программ), к которым относятся:

- ***проектные комитеты*** - коллегиальные органы, принимающие управленческие решения в части планирования и контроля деятельности на долгосрочный и среднесрочный периоды, запуска и контроля реализации проектов, достижения контрольных событий и показателей деятельности;
- ***локальные проектные офисы*** - подразделения, организующие планирование и контроль проектной деятельности, внедрение, поддержку и развитие проектно-ориентированной системы проектного управления на уровне отдельного проекта;
- ***функциональные заказчики проектов*** (программ), заинтересованные лица в выполнении проекта и являющиеся владельцами результатов проекта;
- ***кураторы проектов***, отвечающие за обеспечение проекта ресурсами и разрешение вопросов, выходящих за рамки полномочий руководителя проекта;
- ***координаторы проекта***, отвечающие за методологическую поддержку проекта, согласования и контроль исполнения контрольных событий;
- р***уководители проектов*** (программ), отвечающие за достижение целей проекта, руководящие процессом планирования, исполнения, контроля, завершения проекта, осуществляющие подготовку запросов на изменения и оперативное управление проектом;
- ***администраторы проектов*** (программ), отвечающие за организацию процесса планирования проекта, подготовку отчетности по проекту, сопровождение согласования и ведение проектной документации, ведение архива проекта, организацию совещаний по проекту, ведение протоколов и оказание иной административной поддержки руководителю проектов;
- ***руководители рабочих органов проектов*** (программ), руководители блоков мероприятий, отвечающие в рамках реализации проекта за исполнение задач определенного блока мероприятий согласно Плану контрольных событий Паспорта проекта;
- ***рабочие органы и исполнители проектов*** (программ), подразделения и участники проекта, ответственные за реализацию мероприятий для достижения контрольных событий проекта;

3. Обеспечивающие и вспомогательные органы управления проектной деятельностью в составе:

- ***общественно-деловых советов***, определяющих основные показатели проектов (программ) и требования к их результатам, участвующие в подготовке рекомендаций, мониторинге, оценке и приемке проектов (программ);
- ***экспертных групп***, формирующихся в целях внешнего экспертного сопровождения реализации проекта для содействия в разработке наиболее эффективных путей достижения целей и результатов проекта (программы), решения сложных вопросов;
- ***центров компетенций*** проектного управления, осуществляющих накопление и систематизацию опыта проектного управления, ведение реестров по проектам, профильную подготовку кадров, а также оказывающих экспертную и консультационную поддержку.

Этот набор компонентов структуры в системе управления проектами, выстраиваясь в иерархию от федерального до муниципального уровня в контексте какого-нибудь приоритетного проекта, прогрессивно увеличивается в части временных, обеспечивающих и вспомогательных органов управления проектной деятельностью, а также клонируется количеством попадающих в портфель приоритетного направления проектов с такими же органами.

85 субъектов Российской Федерации с номенклатурой своих министерств и ведомств, а также 22 406 муниципальных образований со своими органами местного самоуправления в ведомственной подчиненности, формируют невообразимое количество участников любого приоритетного проекта в совокупности. При этом количество постановщиков, ретрансляторов и контролеров задач, впрочем, как и тех, кто отчитывается об их выполнении в системе, соизмеримо, а может быть и больше общего числа физических участников проектов, которые на муниципальном уровне обеспечивают достижение поставленных целей и выполнение конкретных задач внутри отдельно взятого проекта, входящего в общий кейс.

Учитывая тот факт, что постоянные и временные органы управления данной проектной деятельностью формируют представители структурных подразделений исполнительных органов власти, находящиеся, как и прежде, в части своих компетенций ровно в такой же взаимно подчиненной и иерархизированной системе, возникает логичный вопрос о том, что же принципиально или фундаментально изменилось в процессе тюнинга или ретрендинга сложившейся деятельности федеральных, региональных и муниципальных органов власти? Кроме создания дополнительных рабочих мест в органах власти и формирования новой или дополнительной ответственности в параллельных с существующими процессах? По сути - ничего. Инициирование, финансирование, принятие ключевых решений, реализация проектов (программ) остались при своих, пусть в более прозрачной, но по-прежнему тяжеловесной многоуровневой челночной последовательности вертикали: сверху - вниз и обратно, с порой непосильной ношей физического созидания на уровне конкретной муниципальной единицы.

Однако, при отсутствии заметных улучшений, справедливости ради, нужно отметить, что в строящейся государственной системе управления проектами, есть ряд решений, которые в среднесрочной перспективе непременно должны принести свои позитивные результаты, из числа которых особенно можно выделить следующее:

- обучение руководящего состава органа исполнительной власти и участников проектов проектному управлению, которое расширит спектр знаний государственных и муниципальных служащих в модели проектноориентированной системы управления, в том числе, в части процессов и инструментов для достижения целей, а также комплекса мероприятий, направленных на создание уникального результата в условиях временных и ресурсных ограничений, охватывающих весь жизненный цикл проектов (программ) от инициации до его завершения;
- обеспечение технологической поддержки проектной деятельности с внедрением информационных систем управления проектами, которая позволит сократить трудозатраты, минимизировать ошибки и повысить скорость выполнения процессов проектного управления, хранить и обрабатывать актуализированную информацию о проектах (программах) и иные знания в области проектного управления;
- определение и использование показателей (индикаторов) эффективности проектов, блоков мероприятий, участников проектов, которые позволят на разных этапах проектов прозрачно и объективно оценить полученные результаты при достижении поставленных целей.

Так или иначе, сегодня можно уже констатировать сложившийся факт необратимого внедрения проектного управления в органах исполнительной власти со всеми минусами и плюсами, и этот процесс со временем, при увеличении компетенции его участников, может обрести стратегическое значение для социально-экономического развития региона или муниципалитета.

Также можно отметить, что к настоящему времени этот процесс уже стал приоритетным. После того, как Президентом и Правительством Российской Федерации для целей структурного изменения в экономике и социальной сфере, а также для повышения темпов экономического роста, повышения качества жизни и благосостояния граждан России, были определены основные направления стратегического развития Российской Федерации, по каждому из них инициированы соответствующие приоритетные проекты, реализация которых началась именно на основе внедренной системы проектного управления в органах исполнительной власти.

С ноября по декабрь 2016 года президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам было утверждено более двух десятков паспортов приоритетных проектов, в составе которых определены органы управления проектами, ключевые участники, поставлены конкретные цели, установлены показатели, которые в динамике по годам согласно плану должны состояться к датам завершения проектов в 2020 – 2025 годах в соответствии с этапами реализации и контрольными точками этих проектов.

К началу 2017 года повестки региональных проектных комитетов также наполнились вопросами по активной реализации задач, пришедших с федерального уровня по основным направлениям стратегического развития России, но уже в контексте региональных компонентов и их последующей трансляции на муниципальный уровень, где формируется базовая отчетная основа по достижению показателей приоритетных проектов регионального и федерального уровня.

В этой связи кажется принципиально важным то, какой реализацией и каких конкретно проектов, попавших в кейс приоритетных, будут достигаться цели и показатели, определенные на федеральном уровне.

К сожалению, общий анализ первых результатов данной деятельности говорит о том, что пилотируют те проекты, которые были максимально готовы к их инициации, реализации и завершению. Очевидно, что данный подход ориентирован на успешную отчетность по приоритетным проектам и связан с неготовностью муниципального уровня осмысленно участвовать в этом процессе.

В силу того, что все целеполагание в федеральных приоритетных проектах по сути определяет смысл деятельности органов местного самоуправления, то на местах следует, опираясь на созданные основы проектного управления в органах исполнительной власти, инициировать собственный приоритетный проект (программу) по устойчивому развитию территории, в рамках которого рассмотреть все кейсы проектов по направлениям деятельности с учетом уже принятых решений и потенциалов в области стратегического, социально-экономического и территориального развития муниципалитетов. После чего в контексте системной и комплексной работы по планированию развития уже встраиваться в существующие приоритетные проекты путем выбора перечня своих проектов, которые могут и не давать позитивной отчетности в ближайшее время, как того требуют паспорта проектов, или не создавать отдельных, быстрых, прямых эффектов, но которые, выстроившись в четкую последовательность, непременно приведут в среднесрочной перспективе к мультиэффекту после их завершения.

Большой проблемой в настоящее время для муниципалитетов является несогласованность всей системы документов, направленных на обеспечение устойчивого развития территории, наличие дублирований и противоречий при решении отдельных вопросов местного значения по направлениям деятельности, локализация и создание большого количества дублирующих данных, которые теряют актуальность после завершения отдельных ведомственных проектов.

Для устранения данных проблем очевидным видится создание надведомственного органа, который мог бы стать своего рода центром компетенции всех отраслевых направлений развития, выступающим в роли аккумулятора не только всех данных, но и в целом знаний о современном состоянии территории и потенциалах ее развития, а также обеспечивающий контроль соответствия принимаемых решений и реализации уже принятых.

В создаваемой системе управления проектами в органах исполнительной власти на местном уровне проектным офисом, куратором мегапроекта (программы) по устойчивому развитию территории (муниципалитета) может выступать, как сам департамент проектного управления, так и соответствующий департамент городского развития, в полномочиях которого должна появиться ответственность за подготовку и мониторинг реализации всего спектра документов стратегического и пространственного развития, с базовой ролью постановщика задач, координатора и контролера деятельности всех структурных подразделений исполнительного органа власти в муниципалитете в части реализации локальных проектов по направлениям, входящим в общий кейс долгосрочной программы по устойчивому развитию территории.

По сути, опираясь на строящуюся систему управления проектами в органах исполнительной власти, можно сказать, что созидательное зерно в землю уже брошено, осталось лишь правильно вырастить и получить продуктивный результат в виде целостной городской политики, направленной на рациональное, комплексное и устойчивое развитие территории. К чему можно приступить уже сейчас, без структурных реорганизаций на уровне муниципалитетов, путем инициации соответствующего мегапроекта (программы) и внедрения муниципальной информационно-аналитической системы управления развитием территории.

1. ГОСТ Р 54869-2011 «Национальный стандарт Российской Федерации. Проектный менеджмент. Требования к управлению проектом», ГОСТ Р 54870-2011 «Национальный стандарт Российской Федерации. Проектный менеджмент. Требования к управлению портфелем проектов», ГОСТ Р 54871-2011 «Национальный стандарт Российской Федерации. Проектный менеджмент. Требования к управлению программой».

2. ГОСТ Р ИСО 21500-2014 «Руководство по проектному менеджменту».

3. Распоряжение Министерства экономического развития Российской Федерации от 14 апреля 2014 года № 26Р-АУ.

И.Г. Стуканева

ОБ АГЛОМЕРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССАХ В СИБИРИ: ВОЗМОЖНОСТЬ СОЗДАНИЯ ТЮМЕНСКОЙ И СУРГУТСКОЙ ГОРОДСКИХ АГЛОМЕРАЦИЙ

В настоящее время все более определенным становится осознание того, что мы вступили в эру «нового градостроительства». Многие ставшие привычными понятия меняют традиционно закрепленные за ними смыслы. Ярким примером этого процесса являются красные линии. Сколько вокруг них споров, разногласий по поводу принципов установления, правового статуса, цветового изображения! Отдельно можно полемизировать относительно принципов формирования функциональных зон или, например, планировочной структуры. Вполне очевидно, что эти основы градостроительного проектирования обретают новые дополнительные смыслы. То же самое происходит и с понятием агломерации.

В России существуют 22 агломерации, население которых превышает миллион жителей. Согласно российским методикам, группа поселений выделяется в качестве городской агломерации в том случае, когда население наибольшего из образующих её городов-ядер составляет более 100 тысяч человек, а в пределах полуторачасовой транспортной доступности от центра агломерации расположено ещё как минимум два города или посёлка городского типа, тяготеющих к центру. Количественными характеристиками агломераций являются численность населения и площадь территории, качественной — коэффициент развития [1].

Агломерация – это компактное расположение населённых пунктов, местами срастающихся, объединённых в сложную многокомпонентную экономико-социальную динамическую систему с интенсивными производственными, транспортными и культурными связями. Основными признаками агломерации являются: маятниковые миграции (массовые трудовые, учебные, бытовые, культурные поездки); полуторачасовая доступность до центра агломерации [2].

Есть целый ряд проблем, которые не могут быть решены в пределах отдельно взятых муниципальных образований и районов:

- развитие улично-дорожной сети, уплотнение сети, строительство дорог, вывоз и утилизация ТБО;
- создание сбалансированной системы рабочих мест посредством развития сбалансированной среды бизнес-активности;
- формирование в городах-спутниках и окраинных районах города-центра новых центров предпринимательской активности [3].

Но на сегодняшний день понятие агломерации этим не исчерпывается. Оно преобразовалось, трансформировалось в более сложную сущность и необходимо добавить, что агломерация – это форма управления развитием определенных поселений и объединяющей их инфраструктуры, дающая возможность сформировать единую политику по основным направлениям развития территории. При этом поселения не теряют своего «лица», не утрачивают экономическую, культурную, национальную идентичность.

Анализ мирового опыта территориального развития позволяет выделить три основных типа управления городскими агломерациями.

Самый распространенный тип — ассоциативное (координационное) управление, для которого характерно совместное решение проблем развития территорий городской агломерации с помощью созданной ассоциации органов местной власти. Необходимость согласования действий различных властных структур приводит к низкой эффективности управленческих действий.

Промежуточное управление основывается на законодательно закрепленном приоритете в городской агломерации главного города. При этом типе управления неизбежным является игнорирование интересов других участников агломерации.

Независимое управление строится с учетом интересов всех субъектов власти. Однако такое управление не может сводиться ни к муниципальному, ни к региональному, ни к федеральному уровню управления.

Таким образом, в рамках городских агломераций действует множество различных, не зависимых друг от друга органов управления. В таких

условиях повышение эффективности развития городского хозяйства остается первоочередной задачей, требующей теоретического осмысления и поиска действенного практического инструментария.

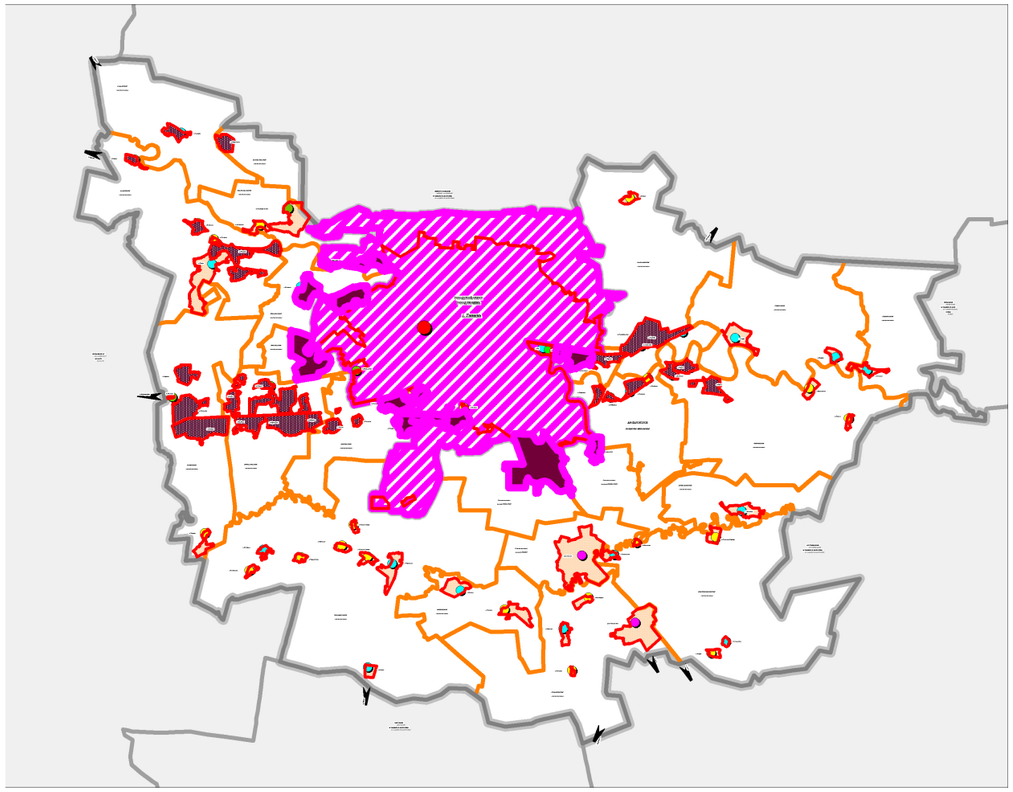
В настоящее время в России случаи эффективной организации межмуниципального сотрудничества пока единичны (Тверская, Челябинская, Свердловская, Астраханская, Оренбургская области), поскольку законодательные формы подобного сотрудничества не соответствуют требованиям развития агломерационных процессов. Кроме того, при распространении межмуниципального сотрудничества возникают проблемы личного отношения между руководителями администраций. Поэтому в основе эффективного функционирования данной модели лежит взаимная адаптация множества самостоятельных муниципалитетов [4].

Вопрос о том, нужны или не нужны агломерации, в частности, в Сибири, уже не стоит – они существуют по факту. На повестке дня другой вопрос: как именно будет развиваться этот процесс, что это даст прежде всего людям, населяющим эти территории?

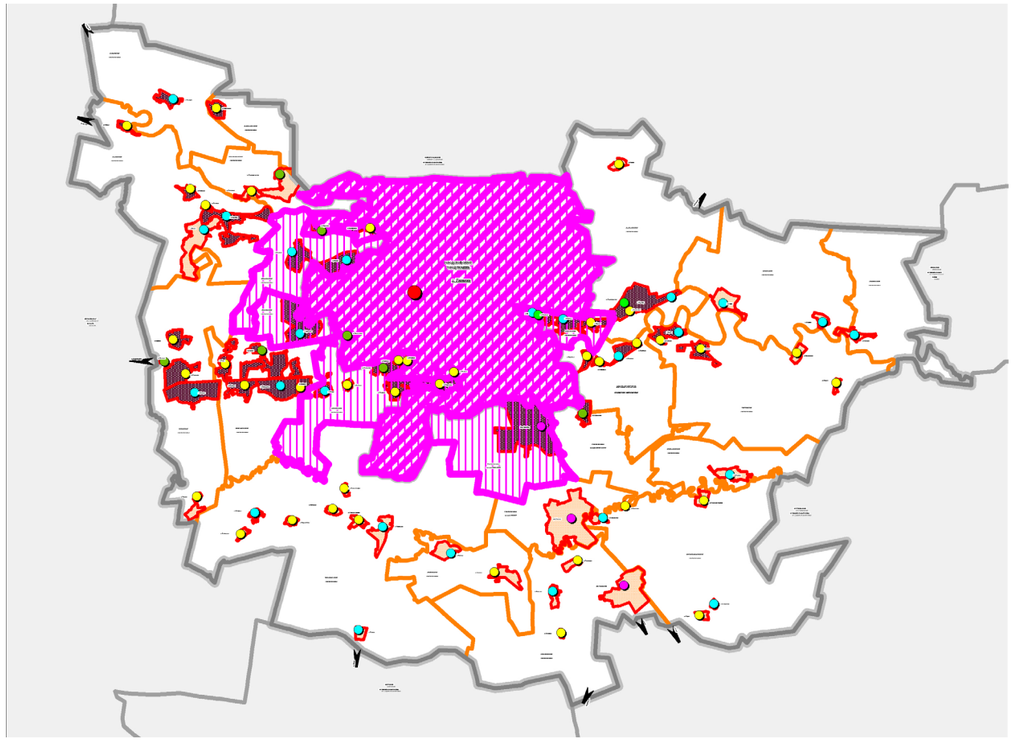
В России, как и в остальном мире, преобладают моноцентрические агломерации с одним городом-ядром, который подчиняет своему влиянию все населённые пункты его пригородной зоны. Центр в этом случае намного превосходит по размеру и экономическому развитию свое окружение, пригороды служат дополнением и резервом развития [1].

На сегодняшний день о своих претензиях на существование в качестве агломераций уже заявили Иркутск, Новокузнецк, Барнаул, Новосибирск, Красноярск, Томск. Отдельное внимание в этой связи стоит обратить на Тюмень и Сургут. Конечно, дела у всех обстоят по-разному, но сделать определенные выводы уже можно.

Что же происходит с Тюменью? Еще в 2006 году заговорили о необходимости создания агломерации в Тюменской области. В 2008 году была выполнена схема территориального планирования Тюменского района Тюменской области.



1 Схема границ агломерации с включением населенных пунктов Тюменского района



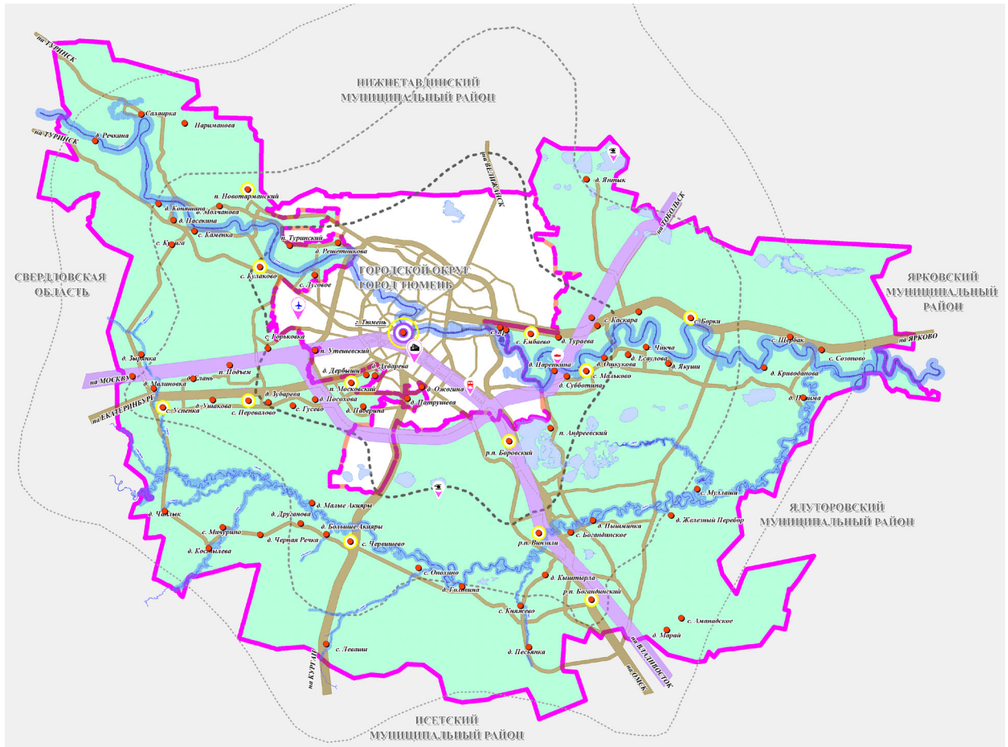
2 Схема границ агломерации с включением прилегающих к границам города Тюмени муниципальных образований Тюменского района

Параллельно шла разработка плана развития территории района, коллективный автор которого (Рос НИПИ «Урбанистика», Санкт-Петербург) также отметил необходимость создания «Большой Тюмени» и даже очертил границы. В 2013 году был утвержден генеральный план города Тюмени, в котором прогноз численности населения на 2040 год составил 1 миллион жителей. Это явилось подтверждением того, что развитие города Тюмени в «Большую Тюмень» неизбежно. Что будет завтра на территории «Большой Тюмени», как это увязано с планами города?

Самый лучший способ предвидеть будущее – это создать его. По заказу главного управления строительства Тюменской области Институтом Территориального Планирования «Град» выполняется научно-исследовательская работа «Прикладные научные исследования с целью подготовки документов для осуществления градостроительной деятельности на территории Тюменского муниципального района». Района, по сути, слившегося с городом Тюменью по границе. До конца 2016 года были разработаны генеральные планы всех поселений и населенных пунктов Тюменского района во взаимосвязи с решениями генерального плана городского округа Тюмени на основе схемы территориального планирования Тюменского района и Тюменской области. В итоге все документы территориального планирования будут взаимоувязаны и приведены к единой системе координат, что позволяет говорить о том, что основа «бесшовного» генерального плана «Большой Тюмени» будет создана. Что дальше? Какой вариант развития территории и какой тип управления агломерации будет выбран?

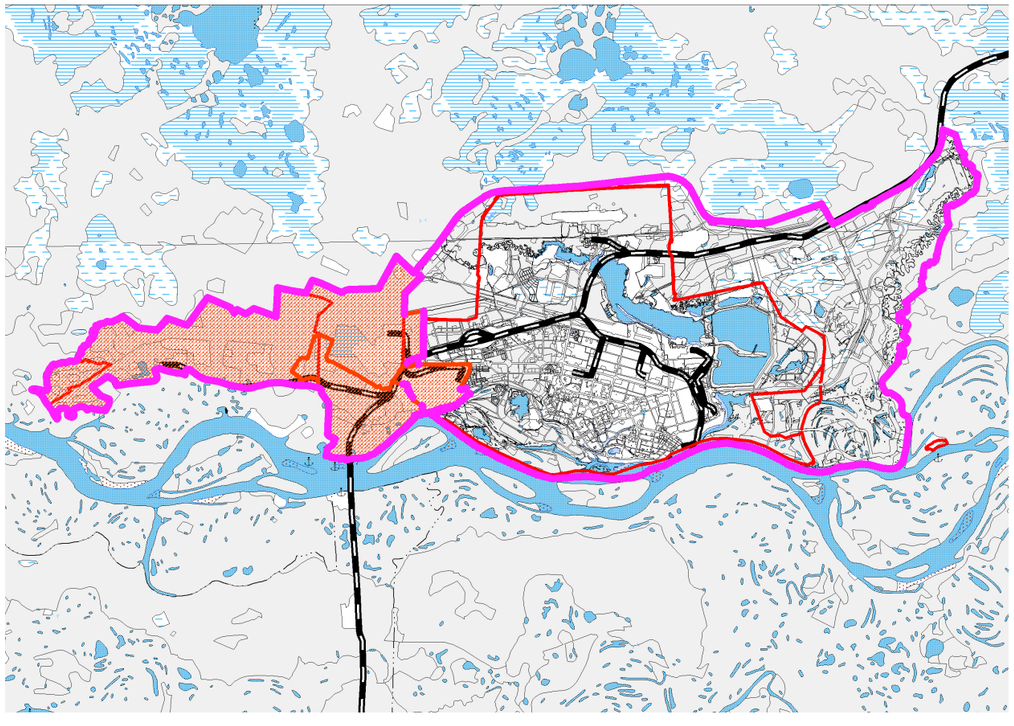
Вариант 1. Отнесение некоторых населенных пунктов, по сути, слившихся сельских поселений, в настоящее время входящих в состав прилегающего муниципального района, к территории Тюменской городской агломерации. Рассматриваются только слившиеся с городской структурой населенные пункты: д. Патрушева, д. Падерина, д. Дербыши, д. Ожогина, д. Дударева, п. Московский (рис.1).

Вариант 2. Отнесение территории нескольких муниципальных образований, в настоящее вре-



3 Схема границ агломерации с включением всех муниципальных образований Тюменского района

мя входящих в состав муниципального района, к территории Тюменской городской агломерации.
Можно рассмотреть включение Московского муниципального образования целиком, Кулаковского, Новотарманского, Андреевского,Ембаевского, Мальковского и Каскаринского муниципальных образований (рис. 2).
Вариант 3. Объединение муниципального образования городской округ Тюмень и территориально граничащих с ним всех муниципальных образований Тюменского района Тюменской области в единую Тюменскую городскую агломерацию (рис. 3).
При анализе плюсов и минусов этих вариантов можно сделать предположение, что развитие по первому и второму вариантам – это развитие не агломерации, а городского округа, его территориальное разрастание. Развитие по третьему варианту и является развитием с учетом агломерационных процессов, что более предпочтительно, так как в данном случае возможно осуществить более полное планирование социальной и транспортной инфраструктуры в территориально-пространственном аспекте, применить распространенный тип управления – ассоциативный (координационный), для которого характерно совместное решение проблем развития территорий городской агломерации с помощью созданной ассоциации органов местной власти. Также этот вариант является наиболее адекватным, поскольку не требует кардинальных изменений, затрагивающих интересы всех жителей агломерации.
Но этот путь далеко не самый простой. Обусловлено это, в первую очередь, дискуссионностью вопросов, связанных с порядком организации межмуниципального сотрудничества, нормативно-правовым регулированием указанного взаимодействия, а также отсутствием заинтересованности администраций муниципальных образований.
Для того чтобы изучить варианты развития Сургутской агломерации необходимо рассмотреть предложения Схемы территориального планирования Ханты-Мансийского автономного округа – Югры, выполненной ИТП «Град» в 2014 году. Необходимость проведения этой работы обусловлена тем, что город Сургут и Сургутский район – это территория наиболее активного развития автономного округа. В сложившихся административно-территориальных условиях обеспечить развитие крупнейшего города округа не представляется возможным.
Следует заметить, что Сургут относится к значительно меньшей среди российских агломераций группе полицентрических агломераций (конурбаций) – Сургутско-Нефтеюганской. В результате разрастания Сургутско-Нефтеюганской агломерации, стало очевидным, что решить вопросы территориальной зажатости городов можно только при комплексном учете территории прилегающих к ним районов.
Несмотря на то, что агломерация имеет в данном случае два центра, предлагается рассматривать варианты развития событий без учета Нефтеюганска, только Сургут и Сургутский район.
Вариант 1. Отнесение территории нескольких муниципальных образований, в настоящее время входящих в состав муниципального района, к территории Сургутской городской агломерации – поселений Барсово, Белоярское и Солнечное (рис. 4).
Вариант 2. Рассмотреть объединение городского округа и всех муниципальных образований Сургутского района Ханты-Мансийского автономного округа – Югры, предполагающее упразднение муниципального района и сохранение Сургутом статуса городского округа.
Второй вариант территориального развития Сургута хоть и имеет ряд преимуществ, но вряд ли возможен, так как требует слишком серьезных трансформаций в административном устройстве. Здесь главной трудностью могут стать процессы реорганизации и упразднения ряда управленческих структур. После объединения муниципального образования Сургутский район и муниципального образования городской округ город Сургут организация предоставления муниципальных услуг изменится в связи с изменением организации реализации полномочий органов местного самоуправления объединенных муниципальных образований.
В случае объединения муниципальный район и входящие в его состав сельские поселения



4 Схема границ агломерации с включением прилегающих к границе города Сургута поселений Сургутского района

утратят статус муниципальных образований. При этом расположенные на их территории населенные пункты сохранят свой статус и войдут в состав городского округа Сургут с последующей группировкой в составе внутригородских районов. Если выбирать такой путь, то это уже не агломерация, а территориальное расширение городского округа на основании выявленных агломерационных связей.

Предпочтительнее, поскольку реальнее, может быть первый вариант развития агломерации. Скорее всего, в качестве наиболее эффективного в этом случае будет выбран промежуточный тип управления, при котором существует законодательно закрепленный приоритет в городской агломерации главного города.

Чтобы сделать определенные выводы, взвешенные, обоснованные, просчитанные, необходима отдельная научно-исследовательская работа. Город как пространство реализации коллективных и индивидуальных потребностей горожан нельзя рассматривать как механизм, части которого нужно регулировать, заменять, добавлять. При механистическом подходе к развитию такой сложной системы как город трудно верно оценить отдаленные перспективы — и во временном, и в географическом плане.

Существует немало ошибочных решений, которые не учитывают вполне очевидных обстоятельств. Как избежать таких ошибок? Какую роль в решении таких сложных задач могут сыграть архитекторы, градостроители? Сегодня градостроительному процессу нужны такие специалисты по пространственному планированию, которые разбираются в широком круге проблем, связанных с развитием природного комплекса, социально-культурного комплекса, экономики, систем транспорта, систем инженерного оборудования. Свободно владеть всеми этими вопросами крайне важно, чтобы предсказать, какие произойдут трансформации в пространственной системе после того, как изменятся некоторые параметры или условия, скажем, социально-экономического, экологического или другого характера, в том числе и связанные с агломерациями. Таких специалистов практически нет там, где принимаются собственно сами решения по территориальному развитию, выбираются направления градостроительной политики.

А между тем часть заботы о городской среде уже берут на себя городские сообщества и активисты: художники, дизайнеры, просто инициативные и остроумные горожане ищут, что, где, как можно сделать иначе, лучше, полезнее, эстетичнее. Они выступают с утопическими проектами или берутся за решение бытовых проблем. Для них это может быть творческим проектом, социальной работой, хобби. Они не всегда видят проблемы в масштабе города, здесь, конечно, нужен грамотный градостроитель, главный архитектор города, чтобы возглавить процесс и направить на решение основной задачи – формирование пространства жизнедеятельности человека. Умение оперировать пространством – главное умение градостроителя.

Есть еще, помимо формирования пространства, этическая составляющая градостроительной деятельности – повышенная степень социальной ответственности. По своей сути исключающая работу в интересах одного частного лица и требующая получения общественного согласия по принятым решениям.

Мэров городов и бизнесменов, активных горожан и экспертов-урбанистов – всех, кто живет идеями преобразования мира к лучшему, объединяет важная особенность — вера в то, что города могут стать лучше и что насколько не были бы велики стоящие перед ними задачи — их можно решить.

Есть надежда, что целенаправленное формирование современных агломераций в Сибири с высоким качеством городской среды позволит замедлить миграционный отток населения в европейскую часть России. Именно сибирские агломерации могут стать реальными узлами социально-культурного и экономического каркаса нового «шелкового пути», соединяющего европейскую и азиатскую части страны.

1. Агломерации России // http://ruwiki.org/wikiАгломерации_России (дата обращения 15.02.2017).

2. Новосибирская агломерация - от теории к практике // http://www.vseo№.com/themes/i№frastruktura/item/№ovosibirskaya-aglomeraciya-ot-teorii-k-praktike.html (дата обращения 15.02.2017).

3. Емельянова Н.В. Агломерационные процессы и трансформация расселения Сибири // http://www.demoscope.ru/weekly/2012/0517/a№alit02.php (дата обращения 15.02.2017).

4. Волчкова И.В., Минаев Н.Н. Модели управления агломерациями: международный опыт и российская практика // Экономические науки. 2013. № 11 (108). С. 53-57.

Е.П. Посохова

МОДЕЛЬ ПРОСТРАНСТВЕННОГО РАЗВИТИЯ ТЮМЕНСКОГО МУНИЦИПАЛЬНОГО РАЙОНА

Институтом Территориального Планирования «Град» выполняется научно-исследовательская работа «Прикладные научные исследования с целью подготовки документов для осуществления градостроительной деятельности на территории Тюменского муниципального района». В ходе исследования установлено, что формирование Тюменской агломерации является перспективной формой пространственного развития Тюменского муниципального района.

Во время работы над комплексным проектом на территории Тюменского муниципального района Институт выполнял задачи:

- по сбору и обработке исходной информации;
- по подготовке концепции пространственного развития Тюменского муниципального района;
- по подготовке проекта схемы территориального планирования Тюменского муниципального района;
- по подготовке генеральных планов 23 муниципальных образований, а также проектов внесения изменений в правила землепользования и застройки сельских поселений Тюменского муниципального района.

При разработке комплексного проекта ИТП «Град» прежде всего руководствовался принципом учета агломерационных эффектов и преследовал цель создания «бесшовного» генерального плана Тюмени и Тюменского муниципального района.

Тюменский муниципальный район представляет собой пригородную зону города Тюмени, его главное назначение – обеспечить рекреационную поддержку городскому населению, создать возможности для развития малоэтажного жилищного строительства, обеспечивать продовольственную безопасность.

Демографическая ситуация в Тюменской области на протяжении последних лет характеризуется положительными тенденциями. Численность населения региона прирастает как за счет положительных миграционных процессов, так и за счет естественного воспроизводства населения, прежде всего, в двух городских округах – городе Тюмени и городе Ялуторовске, а также в Тюменском муниципальном районе.

Тюменский муниципальный район занимает исключительно благоприятное положение, так как непосредственно граничит с центром Тюменской агломерации – городом Тюменью.

Фактический рост города происходит за счет формирования широкой пригородной зоны и субурбанизированных местностей. Условия жизни населения в расположенных рядом с городом поселениях все больше приближаются к условиям жизни населения крупного города – центра тяготения этих зон. Современные урбанизационные процессы характеризуются уже не столько стремительным увеличением городского населения, сколько интенсивным развитием субурбий, возникновением все новых и новых агломераций.

Тюменский муниципальный район и город Тюмень располагаются на реке Туре. Исторически сложилось так, что места постоянного проживания коренного населения расположены вдоль природной оси в широтном направлении с северо-запада на восток.

В процессе разработки модели был определён планировочный каркас территории Тюменского муниципального района, включающий в себя существующие социальный, экономический, экологический, транспортный каркасы с учётом перспектив их развития в увязке с пространственной организацией территории Российской Федерации.

В основе планировочного каркаса муниципального района лежат две основные оси: природная планировочная ось – река Тура, а также урбанизированная планировочная ось – Транссибирская железнодорожная магистраль, которая проходит через центр города, пересекает муниципальный район с запада на юго-восток, параллельно ей следует автодорожная магистраль федерального значения Екатеринбург – Тюмень – Омск.

Генеральным планом городского округа заложено концентрическое территориальное развитие города с формированием кольцевого транспортно-планировочного каркаса, который имеет свое продолжение в муниципальном районе.

Пространственное планирование территории Тюменского муниципального района основыва-

ется на модели пространственной организации территории, разработанной с учётом поэтапного развития территории и районной системы расселения. Модель даёт представление о территории района и долгосрочных перспективах его развития в соответствии со «Стратегией долгосрочного социально-экономического развития Тюменского района до 2020 года» (рис. 1).

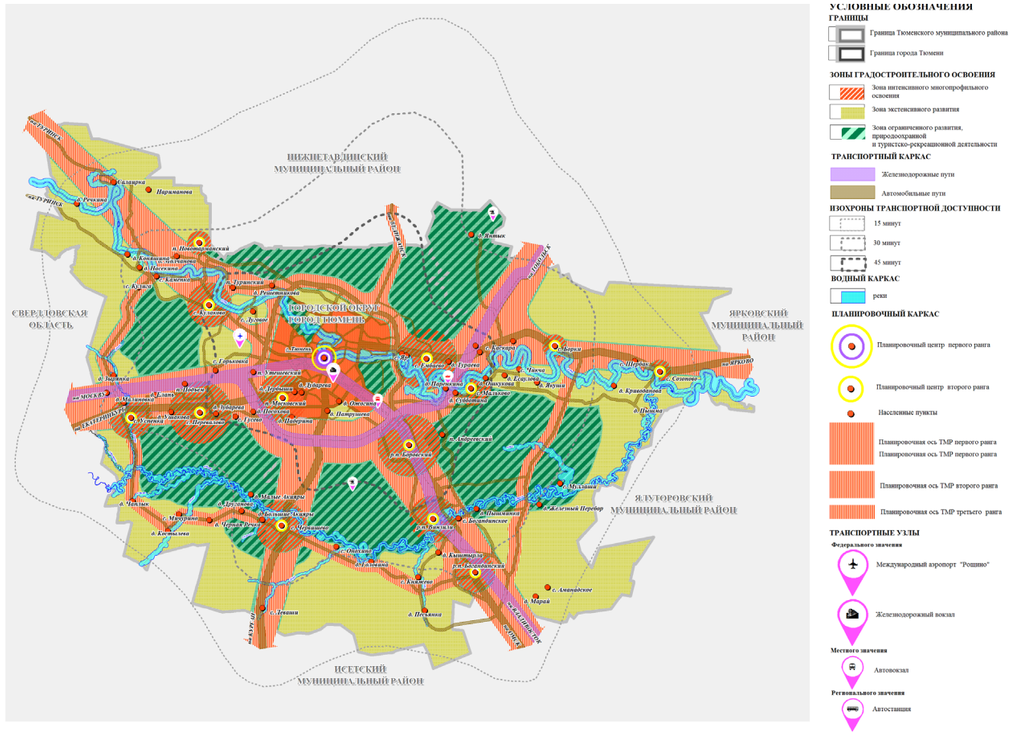
Определены основные направления территориального развития:

- строительство нового направления автомобильных дорог, входящих в состав маршрутов федерального значения, обеспечивающих межрегиональное сообщение и позволяющих интегрировать разобщенную дорожную сеть отдельных областей в единую транспортную систему России;
- завершение формирования обходного кольца автомобильного транспорта;
- строительство южного железнодорожного обхода города Тюмени для грузовых составов на участке станция Подъем – станция Войновка, частично проходящего по муниципальному району.

В основе композиционной модели планировочного каркаса лежит радиально-лучевая система транспортных магистралей. Внешнее транспортное кольцо городского округа является центральной частью единого планировочного каркаса муниципального района, что обеспечивает оптимальную коммуникационную доступность районов города и выход из города на внешние направления, пересекающий территорию муниципального района.

Важным для формирования гармоничной системы расселения района является развитие транспортных направлений. Районная система расселения получит свое развитие в пяти направлениях: вдоль дорог федерального и регионального значения в направлении городов Екатеринбург, Курган, Омск, Тобольск, Туринск, по ним же осуществляется связь города Тюмени и Тюменского муниципального района почти со всеми районами области.

На основе укрупненного зонирования территорий по приоритетным направлениям определены зоны опережающего развития, зоны территориального развития и точки роста, соответствующие приоритетным направлениям развития экономики муниципального района: агропромышленного комплекса, лесопромышленного



1 Модель пространственного развития Тюменского муниципального района

комплекса, строительного комплекса, машиностроительного комплекса, нефтегазоперерабатывающего комплекса, туристического комплекса и других сфер экономической деятельности.

Для полноценного функционирования транспортно-планировочного каркаса необходимо дальнейшее развитие транспортной инфраструктуры по всем направлениям.

Пространственное развитие планировочного каркаса Тюменского муниципального района рассматривается в границах субъекта Российской Федерации в увязке с пространственной организацией Российской Федерации.

Предложенная структура планировочного каркаса Тюменского муниципального района позволит:

- определить пути территориального развития района;
- усилить связность территорий в границах субъекта, путем формирования каркаса единой улично-дорожно-мостовой сети;
- усилить межрегиональные связи, что, в конечном итоге, будет способствовать развитию приоритетных направлений экономики.

Модель пространственной организации послужит основой для дальнейшей разработки схемы территориального планирования Тюменского муниципального района, позволит определить возможность:

- взаимоувязанного с развитием города Тюмени территориального, функционального и экономического развития всех сельских поселений Тюменского муниципального района;
- увеличения численности населения, объемов жилищного строительства, и, как следствие, повышение качества жизни населения за счет формирования новой модели экономики.

Логика развития урбанизационных процессов показывает, что необходимость объединения поселений в агломерацию является объективной закономерностью. Агломерация – это единое социально-экономическое, инвестиционное пространство с общей системой социального, транспортного и инженерного обслуживания, единой природно-экологической составляющей.

Формирование Тюменской агломерации является одной из перспективных форм пространственного развития района, где центральное место занимает городской округ город Тюмень, а кустовые центры сельских поселений являются общественными центрами локальных систем расселения.

Экономические и социальные связи между городами и населенными пунктами Тюменского муниципального района становятся все более тесными: часть жителей проживает в пригороде, в селах, а работает в городе. Тюменская агломерация позволит объединить экономические возможности и финансовые ресурсы для решения общих задач, обмена знаниями, технологиями, кадрами, совместного развития транспортного сообщения и социальной инфраструктуры.

Населенные пункты, входящие в состав агломераций, имеют больше возможностей для решения территориальных проблем: вынос части производства, расширение возможностей для развития жилищного строительства, развитие рекреационных объектов, повышение качества жизни за счет повышения качества обслуживания и создания больших возможностей для выбора мест приложения труда, что в целом приводит к превращению территории в ареал устойчивого и динамичного роста.

Пространственное планирование долгосрочной конфигурации размещения производств, коммуникаций и расселения района исходит из установки на устойчивость и совершенствование его сложившейся структуры.

Пространственная организация районной системы расселения должна опережающим образом предусматривать инфраструктурные ниши и площадки для размещения разного рода объектов в наиболее выигрышных урбанизированных зонах, возникающих в ходе развития городской агломерации.

Экономические и социальные эффекты агломерационной стадии урбанизации района позволят всем муниципальным образованиям получить такие преимущества как:

- возможность реализации крупных инфраструктурных проектов – транспортных комплексов и связанного с ними сервиса;
- развитие информационных коммуникаций, образовательной и научной инфраструктуры;
- рост благосостояния населения, создание дополнительных возможностей профессиональной самореализации;
- возможность постепенного использования преимуществ городского образа жизни (разнообразие мест приложения труда, более развитая социальная инфраструктура и т.д.) и внедрение их в сельские поселения при сохранении имеющихся преимуществ (экологичность, ИЖС).

Эти преимущества будут способствовать закреплению населения на территории муниципального района. Также тесная координация стратегий развития (связь пространственного и экономического развития) содействует эффективному

маркетингу территорий, преодолению ограниченности территориальных ресурсов в сфере возможных направлений развития жилищного строительства.

Реализация концепции пространственного развития предполагает участие населения Тюменского муниципального района, органов местного самоуправления, предприятий и организаций, общественных объединений, бизнес-структур, а также органов исполнительной власти Тюменской области и других заинтересованных участников.

Реализуемость концептуальных решений пространственного развития Тюменского муниципального района во многом зависит от способности органов местного самоуправления построить эффективный механизм принятия и реализации решений, направленных на создание условий для формирования эффективной экономики, обладающей долгосрочным потенциалом динамичного роста, способной обеспечить последовательное повышение уровня и качества жизни населения сельских территорий.

Решение задач развития Тюменского муниципального района возможно при помощи реализации организационных, правовых, информационно-технических и финансовых механизмов, а также при помощи создания комплексной системы управления развитием территории и недвижимости.

При разработке схемы Тюменского муниципального района проводилась научно-исследовательская работа, в которой использовался подход мультимасштабного представления объектов. Мультимасштабность заключается в наличии у объектов градостроительной деятельности, отображаемых на картах проекта, нескольких пространственных представлений различной точности в зависимости от масштаба отображения объекта. Данный подход позволяет принимать взаимосогласованные решения на разных уровнях планирования.

Научно-исследовательская работа «Прикладные научные исследования с целью подготовки документов для осуществления градостроительной деятельности на территории Тюменского муниципального района» обеспечит:

– преемственность решений территориального планирования на федеральном, региональном и муниципальном уровнях, установление связей между решениями из утверждённых схем территориального планирования РФ, решениями схемы территориального планирования Тюменского муниципального района и решениями документов территориального планирования муниципальных образований в части размещения планируемых объектов федерального, регионального и местного значения;

– определение мест размещения планируемых объектов регионального значения на территориях муниципальных образований с учётом решений документов территориального планирования муниципального уровня;

– создание единого банка данных на основе электронного проекта для мониторинга реализации планируемых объектов регионального и местного значения;

– возможность использования схемы территориального планирования для решения широкого круга задач государственного и муниципального управления, правового регулирования земельно-имущественных отношений на основе принятых градостроительных решений, а также наполнение информационного ресурса региональной инфраструктуры пространственных данных.

Научно-исследовательская работа «Прикладные научные исследования с целью подготовки документов для осуществления градостроительной деятельности на территории Тюменского муниципального района» выделяет два уровня представления объектов:

1. Схема территориального планирования Тюменского муниципального района М 1:100 000 – содержит схематическое определение мест размещения планируемых объектов федерального, регионального и местного значения с привязкой к населённым пунктам.
2. Генеральный план 23 муниципальных образований М 1:10 000 – М 1:5 000 – содержит точное определение места размещения планируемых объектов федерального, регионального и местного значения на территории сельских поселений с привязкой к конкретным функциональным зонам.

Решения в части размещения объектов регионального значения, изменения административно-территориального устройства оказывают непосредственное влияние на документы территориального планирования муниципального уровня.

Таким образом, решения схемы территориального планирования являются основополагающими для развития и эффективного функционирования экономики района на всех ее уровнях. Итогом разработки комплексного проекта по Тюменскому муниципального району будет выполнение «бесшовного» генерального плана Тюмени и Тюменского муниципального района.

Е.К. Шефер

ПРОГРАММЫ КОМПЛЕКСНОГО РАЗВИТИЯ СОЦИАЛЬНОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ: ДОКУМЕНТЫ ПО РЕАЛИЗАЦИИ ГЕНЕРАЛЬНОГО ПЛАНА ИЛИ ДОКУМЕНТЫ, ЯВЛЯЮЩИЕСЯ ОСНОВАНИЕМ ДЛЯ ВНЕСЕНИЯ ИЗМЕНЕНИЙ В ГЕНЕРАЛЬНЫЙ ПЛАН

Реализация генерального плана муниципального образования в соответствии со ст. 26 Градостроительного кодекса Российской Федерации осуществляется путем выполнения мероприятий, которые предусмотрены в том числе программами комплексного развития социальной инфраструктуры поселений, городских округов (далее – ПКР СИ, программы).

ПКР СИ согласно ст. 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации являются документами, устанавливающими перечни мероприятий по проектированию, строительству, реконструкции объектов социальной инфраструктуры местного значения поселения, городского округа. ПКР СИ разрабатываются и утверждаются на основании утвержденных генеральных планов муниципальных образований и должны обеспечивать сбалансированное, перспективное развитие социальной инфраструктуры муниципальных образований в соответствии с потребностями в строительстве объектов социальной инфраструктуры местного значения.

В соответствии с п. 5.1 ст. 26 Градостроительного кодекса Российской Федерации ПКР СИ должны быть разработаны и утверждены в шестимесячный срок с даты утверждения генеральных планов соответствующих муниципальных образований.

Специальные требования к срокам разработки ПКР СИ закреплены Федеральным законом от 29 декабря 2014 года № 456-ФЗ.

Согласно указанным требованиям, в случае, если генеральные планы муниципальных образований были утверждены до 1 октября 2015 года, программы необходимо было разработать и утвердить до 1 апреля 2016 года.

В остальных случаях, разработку и утверждение ПКР СИ необходимо было осуществить в шестимесячный срок с даты утверждения генеральных планов муниципальных образований.

В целях соблюдения нормативных сроков органы местного самоуправления сразу приступили к выполнению обязательства, не приводя устаревшие генеральные планы в соответствие с реальными социально-экономическими условиями, нормативной правовой документацией.

На основании муниципального контракта в феврале 2016 года ИТП «Град» приступил к разработке ПКР СИ поселений Нижневартовского района Ханты-Мансийского автономного округа – Югры.

Нормативно-правовые требования к содержанию работ определялись в соответствии с Градостроительным кодексом Российской Федерации, постановлением Правительства Российской Федерации от 1 октября 2015 года № 1050 «Об утверждении требований к программам комплексного развития социальной инфраструктуры поселений, городских округов» (далее – Требования к ПКР СИ). При выполнении работ должны были учитываться документы территориального планирования Ханты-Мансийского автономного округа – Югры, Нижневартовского района и входящих в его состав поселений.

В ходе работ специалисты столкнулись с рядом сложностей, возникших по причине несогласованности положений действующего законодательства, градостроительной и иной документации.

1. Согласно Требованиям к ПКР СИ оценка эффективности мероприятий, включенных в программу, в том числе с точки зрения достижения расчетного уровня обеспеченности населения объектами социальной инфраструктуры, должна определяться в соответствии с нормативами градостроительного проектирования.

Генеральные планы поселений Нижневартовского района и схема территориального планирования Нижневартовского района были утверждены до принятия местных нормативов градостроительного проектирования Нижневартовского района и поселений Нижневартовского района

(далее – МНГП Нижневартовского района). Поэтому планирование развития сети объектов социальной инфраструктуры в документах территориального планирования Нижневартовского района выполнялось на основании норм расчета учреждений и предприятий обслуживания, размеров их земельных участков, представленных в СНиП 2.07.01-89* Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений (далее – СНиП).

Приведенные в СНиП нормативы являются усредненными в целом для территории Российской Федерации и значительно могут превышать величину пропускной способности существующих сооружений в конкретном муниципальном образовании, а также не учитывают национальных и территориальных особенностей, плотность населения и систему расселения.

Местные нормативы градостроительного проектирования устанавливают расчетные показатели минимально допустимого уровня обеспеченности объектами местного значения и максимально допустимого уровня территориальной доступности таких объектов для населения. Расчетные показатели устанавливаются с учетом особенностей и специфики территории: природно-климатических условий, социально-возрастного состава населения и т.д.

На примере расчета потребного количества объектов в области образования для городского поселения Излучинск Нижневартовского района можно увидеть разницу в количестве и мощности планируемых к размещению объектов, рассчитанных на основе нормативных значений из МНГП Нижневартовского района и СНиП (табл. 1).

Приведенные данные свидетельствуют о том, что расчетные показатели минимально допустимого уровня обеспеченности объектами в области образования, установленные в МНГП Нижневартовского района, учитывают возрастную структуру населения муниципального образования, что позволяет при планировании развития сети объектов социальной инфраструктуры сократить расходы бюджета на строительство и дальнейшее содержание объектов.

2. Основным документом, определяющим направления территориального развития муниципального образования, является стратегия социально-экономического развития. Стратегия социально-экономического развития Нижневартовского района до 2020 года и на период до 2030 года (далее – ССЭР Нижневартовского района) была утверждена решением Думы Нижневартовского района от 15 октября 2014 года № 561. Основным сценарием развития муниципального образования в ССЭР Нижневартовского района принят инновационный сценарий. В ССЭР Нижневартовского района определены целевые показатели развития как Нижневартовского района в целом, так и каждого поселения в отдельности (табл. 2).

Целевые показатели развития территории городского поселения в области социальной инфраструктуры, закрепленные ССЭР Нижневартовского района, значительно отличаются от показателей, принятых в генеральном плане муниципального образования. Так, согласно ССЭР Нижневартовского района в генеральном плане

Вид объектов, единица измерения	Потребность в объектах		Мощность действующих объектов	Мощность объектов, необходимых к размещению в документах территориального планирования	
	СНиП	МНГП		СНиП	МНГП
Дошкольные образовательные организации, мест	1629	1342	540	1089 (3 детских сада по 350 мест)	802 (1 детский сад на 350 мест и 1 детский сад на 450 мест)
Общеобразовательные организации, учащихся	2822	2918	2894	-	-
Организации дополнительного образования, мест	341	2283	2817	-	-

ТАБЛИЦА 1 Сравнение расчета потребности населения городского поселения Излучинск в объектах образования (при прогнозной численности населения 21,3 тыс. человек)

Наименование целевого показателя	Генеральный план городского поселения Излучинск	ССЭР Нижневартовского района
Численность постоянного населения муниципального образования на конец года, тыс. человек	21,9	21,6
Общеобразовательные организации, мест	3194	2331
Больницы, коек	70	81
Амбулатории и поликлиники, посещений в смену	265	397
Библиотеки, тыс. единиц хранения	85,2	87,1
Клубы, мест	749	694
Спортивные залы, кв. м площади пола	4878	6462
Плавательные бассейны, кв. м зеркала воды	268	578

ТАБЛИЦА 2 Сравнение целевых показателей развития городского поселения Излучинск, представленных в генеральном плане и ССЭР Нижневартовского района

городского поселения Излучинск в недостаточном количестве запланированы мероприятия по строительству спортивных сооружений и учреждений здравоохранения и, наоборот, в излишке предусмотрены мероприятия по созданию инфраструктуры в области образования, культуры и искусства.

3. Согласно ст. 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации ПКР СИ поселений должны включать мероприятия по проектированию, строительству, реконструкции объектов социальной инфраструктуры местного значения поселения. Требованиями к ПКР СИ закреплены области, относительно которых в программах должны быть отражены мероприятия по строительству, реконструкции объектов местного значения: образование, здравоохранение, физическая культура и массовый спорт, культура.

Федеральными законами от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определены полномочия органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, вопросы местного значения и полномочия органов местного самоуправления соответственно. На основании установленных

Область	Орган исполнительной власти субъекта РФ	Муниципальное образование		
		муниципальный район	городское поселение	сельское поселение
Образование	+	+	-	-
Культура и искусство	+	+	+	+ (за исключением библиотек)
Физическая культура и спорт	+	+	+	+
Здравоохранение	+	-	-	-
Социальное обслуживание	+	-	-	-
Молодежная политика	-	+	+	+

ТАБЛИЦА 3 Распределение обязательств по созданию и содержанию объектов социальной инфраструктуры органами исполнительной власти Российской Федерации и органами местного самоуправления

полномочий и вопросов местного значения на территории субъектов Российской Федерации и муниципальных образований за счет средств бюджетов соответствующих уровней должна быть создана сеть объектов социальной инфраструктуры в различных областях (табл. 3).

Очевидно, что области, в которых указаны обязательства по созданию и содержанию объектов социальной инфраструктуры органами местного самоуправления в соответствии с федеральным законодательством, не соответствуют областям, относительно которых в ПКР СИ должен быть установлен перечень мероприятий по строительству, реконструкции объектов местного значения поселения.

В соответствии с п. 21 ч. 2 ст. 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» решение вопросов организации оказания населению субъекта Российской Федерации первичной медико-санитарной помощи, специализированной, в том числе высокотехнологичной, медицинской помощи, скорой, в том числе скорой специализированной, медицинской помощи и паллиативной медицинской помощи, проведения медицинских экспертиз, медицинских осмотров и медицинских освидетельствований в медицинских организациях, подведомственных исполнительным органам государственной власти субъекта Российской Федерации относится к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации. Кроме того, в соответствии с распоряжением Правительства Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 22 декабря 2012 года № 762-рп «О принятии в 2013 году в государственную собственность Ханты-Мансийского автономного округа – Югры медицинских организаций муниципальной системы здравоохранения Ханты-Мансийского автономного округа – Югры» учреждения здравоохранения муниципальных образований с 1 января 2014 года перешли в собственность автономного округа. В силу передачи полномочий по организации оказания медицинской помощи органам государственной власти Ханты-Мансийского автономного округа – Югры медицинские организации приобрели региональное значение и могут быть объектами местного значения только в случае передачи соответствующих полномочий государственными органами власти Ханты-Мансийского автономного округа – Югры органам местного самоуправления муниципальных образований.

К объектам регионального значения в соответствии с федеральным законодательством относятся также объекты социальной инфраструктуры в области социального обслуживания. Мероприятия относительно строительства, реконструкции объектов регионального значения (в том числе в области здравоохранения и социального обслуживания) в соответствии со ст. 14 Градостроительного кодекса РФ должны содержать в своем составе документы территориального планирования субъектов Российской Федерации, в частности, схема территориального планирования Ханты-Мансийского-автономного округа – Югры (далее – СТП ХМАО – Югры).

В Требованиях к ПКР СИ отсутствует упоминание об объектах в области молодежной политики. Такие объекты в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» относятся к объектам местного значения муниципального района, поселения и, соответственно, должны быть отображены на схеме территориального планирования муниципального района, генеральном плане поселения, а в последующем, в ПКР СИ.

Анализ документов территориального планирования муниципальных образований Нижневартовского района, используемых для разработки проектов ПКР СИ поселений Нижневартовского района, позволил сделать вывод о том, что в утверждаемой части генеральных планов (положение о территориальном планировании, карта планируемого размещения объектов местного значения поселения) содержится перечень мероприятий по строительству (реконструкции) объектов различных значений, в том числе регионального значения. Запланированные к размещению в генеральных планах объекты регионального значения в области здравоохранения противоречат решениям СТП ХМАО – Югры, утвержденной постановлением Правительства Ханты-Мансийского автономного округа 26 декабря 2014 года № 506-п.

4. В соответствии со ст. 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации, Требованиями к ПКР СИ программа устанавливает перечень мероприятий по проектированию, строительству, реконструкции объектов социальной инфраструктуры, которые в том числе предусмотрены

Современное использование территории городского поселения Излучинск

Схема генерального плана городского поселения Излучинск

1

Фрагмент схемы размещения объектов социальной инфраструктуры городского поселения Излучинск

государственными и муниципальными программами, планом и программой комплексного социально-экономического развития поселения, городского округа и т.д.

Действующие на момент разработки ПКР СИ поселений Нижневартовского района муниципальные программы в области физической культуры и спорта, образования, культуры разработаны и утверждены спустя 6–8 лет после утверждения генеральных планов поселений. Многие предусмотренные муниципальными программами мероприятия по строительству, реконструкции объектов социальной инфраструктуры на территории поселений Нижневартовского района отсутствуют в документах территориального планирования муниципальных образований.

С учетом вышеизложенного в соответствии с Требованиями к ПКР СИ и в целях сбалансированного развития социальной инфраструктуры поселений Нижневартовского района, в ПКР СИ поселений Нижневартовского района были предусмотрены следующие решения:

а) перечень мероприятий по развитию сети объектов социальной инфраструктуры содержит объекты всех значений: регионального, местного значения муниципального района, местного значения поселения. При этом в ПКР СИ поселений Нижневартовского района включены актуальные мероприятия по строительству, реконструкции объектов регионального значения, предусмотренные СТП ХМАО–Югры и государственными программами, а также мероприятия по строительству, реконструкции объектов местного значения, предусмотренные муниципальными программами;

б) перечень мероприятий по развитию сети объектов социальной инфраструктуры сформирован с учетом документов стратегического социально-экономического развития, документов территориального планирования разных уровней, а также нормативов градостроительного проектирования. То есть, в ПКР СИ поселений Нижневартовского района количество планируемых к размещению объектов социальной инфраструктуры и их параметры отличны от мероприятий, предусмотренных в генеральных планах муниципальных образований в связи с изменившимися условиями и ориентирами социально-экономического развития, изменившейся нормативной базой (МНГП Нижневартовского района).

Поскольку техническим заданием на выполнение работ в состав ПКР СИ поселений Нижневартовского района были включены схемы (карты) размещения объектов социальной инфраструктуры (существующих, строящихся, реконструируемых, проектируемых) и их доступности, потребовалось определить место для размещения в границах муниципальных образований объектов социальной инфраструктуры, отсутствующих в утвержденных генеральных планах поселений. Для этого была использована информация о земельных участках, поставленных на кадастровый учет, и другая информация, позволяющая оценить наличие пригодных для строительства и свободных от застройки территорий, осуществлено натурное обследование каждого населенного пункта, входящего в состав Нижневартовского района. На рисунке 1 представлено отображение объектов социальной инфраструктуры на схемах (картах), для которых необходимо было дополнительно определить местоположение.

В ПКР СИ поселений Нижневартовского района сформулированы предложения по внесению изменений в документы территориального планирования муниципальных образований с целью приведения их в соответствие в решениями вышестоящих документов территориального планирования, документами стратегического социально-экономического планирования, нормативами градостроительного проектирования. ПКР СИ по сути являются заданием на внесение изменений в генеральные планы муниципальных образований.

В соответствии с п. 5 ст. 9 Градостроительного кодекса Российской Федерацией подготовка документов территориального планирования должна осуществляться, в том числе, с учетом программ, принятых в установленном порядке и реализуемых за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов, решений органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных главных распорядителей средств соответствующих бюджетов, предусматривающих создание объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения. А значит, ПКР СИ, с одной стороны, являются документами по реализации генерального плана, с другой – могут являться основанием для подготовки документов территориального планирования, что наглядно продемонстрировано на примере ПКР СИ Нижневартовского района.

Ю.В. Самсонова

КОМПЛЕКСНЫЙ ПРОЕКТ КОГАЛЫМА: ОСОБЕННОСТИ ГЕНЕРАЛЬНОГО ПЛАНА

Комплексный проект города Когалыма включает в себя ряд документов: стратегию социально-экономического развития, генеральный план, проекты планировки и межевания территории, программу комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры, информационно-аналитическую систему управления градостроительным развитием территории.

Суть комплексного проекта заключается в согласованности социально-экономического и градостроительного развития территории, во взаимосвязанности и четкой скоординированности документов: выводы одного документа ставят задачи другому.

На первом этапе работы над проектом Институтом Территориального Планирования «Град» были проведены социологические исследования, опрос и анкетирование жителей города. Результаты этих исследований стали основой разработки комплексного проекта, так как позволили выявить предпочтения граждан по вопросам жилищной сферы, объектам общественного обслуживания, коммунального хозяйства и транспортной инфраструктуры (рис. 1).

В декабре 2014 года решением Думы города Когалыма утверждена Стратегия социально-экономического развития города Когалыма до 2020 года и на период до 2030 года. Основными направлениями развития стали: улучшение качества жизни населения, усиление позиций предприятий города Когалыма в региональных кластерах (нефтегазодобывающем, строительном, агропромышленном и др.), диверсификация экономики, развитие профессионального образования, развитие малого и среднего бизнеса, модернизация и развитие инфраструктур-

1 Новый жилой микрорайон города Когалыма

2 Схема функционального зонирования городского округа города Когалыма

ного комплекса, создание благоприятной городской среды.

На основании стратегии социально-экономического развития города Когалыма до 2020 года и на период до 2030 года, опросов населения и общественных обсуждений разрабатывается проект внесения изменений в генеральный план городского округа города Когалыма.

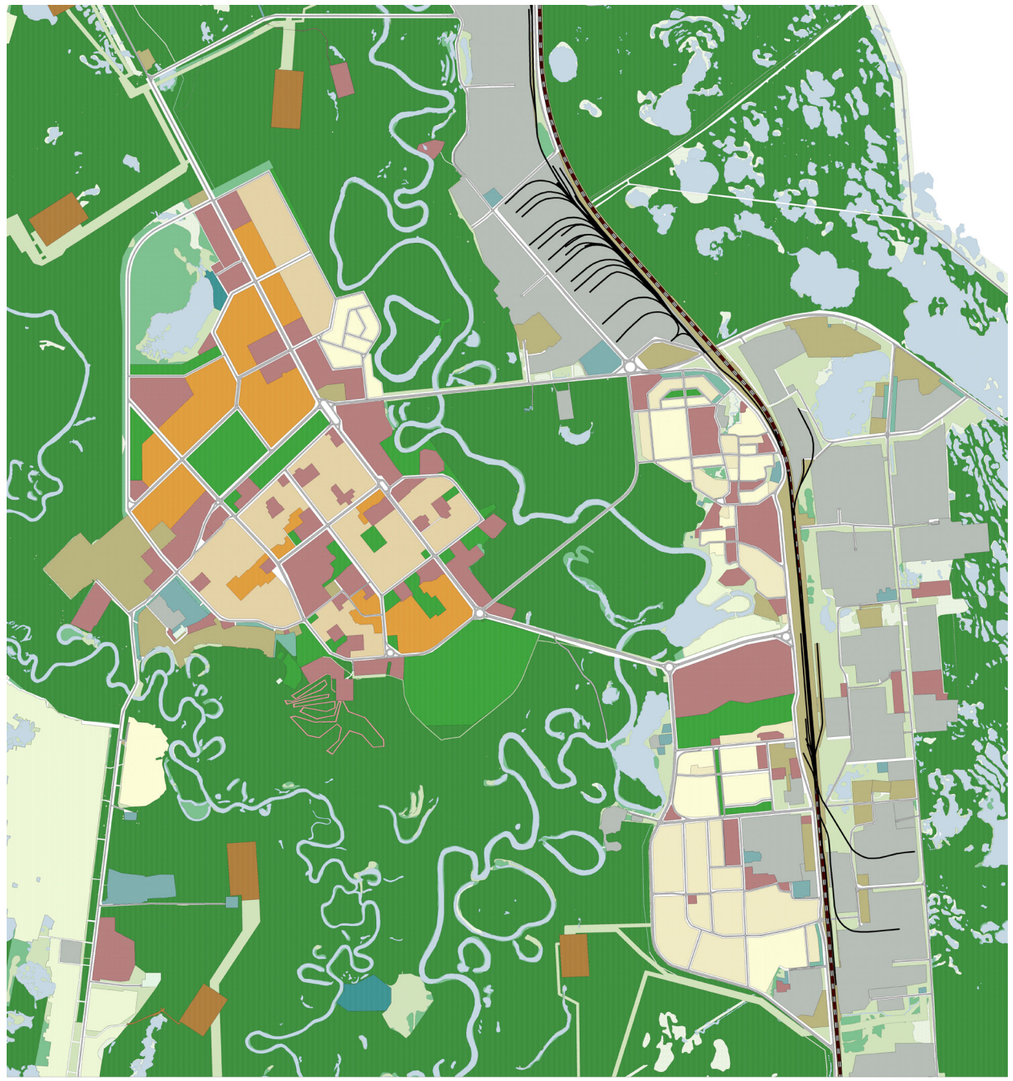
В состав городского округа города Когалыма входят два населенных пункта: город Когалым, административный центр муниципального образования, и поселок Ортьягун, который является населенным пунктом нефтяного месторождения «Дружное».

Предыдущий генеральный план предусматривал численность населения в 60 тыс. человек на расчетный 2025 год, но по факту эта численность была достигнута уже в 2012 году. Прогнозируемые значения численности населения проекта генерального плана на 2035 год составляют 75,1 тыс. человек согласно выбранному сценарию стратегии социально-экономического развития города Когалыма до 2020 года и на период до 2030 года.

Проектными решениями определен рост жилищного фонда на 70%, что составит 1809,0 тыс. кв. м, при этом повысится объем индивидуальной жилой застройки, средняя жилищная обеспеченность составит 24 кв. м на человека. На вновь осваиваемых территориях принята жилищная обеспеченность в соответствии со Схемой территориального планирования Ханты-Мансийского автономного округа – Югры 30 кв. м на человека (рис. 2).

В границах муниципального образования Схемой территориального планирования Ханты-Мансийского автономного округа – Югры предусмотрено строительство межмуниципального полигона твердых бытовых отходов и реконструкция предприятия «Когалымнефтегаз» с целью увеличения мощности производства и создания новых рабочих мест. Согласно Федеральному закону «Об отходах производства и потребления» от 24.06. 1998 № 89-ФЗ территория полигона твердых коммунальных отходов исключена из границ населенного пункта города Когалыма.

Проектом генерального плана установлены границы населённых пунктов городского округа: города Когалыма и поселка Ортьягун. В границы населенных пунктов вошли земли, необходимые для территориального и экономического развития.



3 Фрагмент функционального зонирования города Когалыма

4 Памятник «Капля жизни» в городе Когалыме

Когалым – современный, динамично развивающийся город нефтяников. Город застраивался по генеральному плану, предусматривающему компактное развитие селитебных территорий с созданием микрорайонов, имеющих полный набор необходимых объектов обслуживания.

В границы населенного пункта города Когалыма входят участки, занятые городскими лесами. Леса ограничивают всю селитебную территорию и занимают 80% площади в границах населенного пункта.

В процессе комплексного анализа территории были выявлены территориальные ресурсы для градостроительного развития города Когалыма.

В качестве потенциальных площадок для жилищного строительства рассматриваются территории экологически благополучные и свободные от застройки в настоящее время, расположенные вблизи существующих жилых массивов (рис. 3).

Проектом определены типы жилой застройки в городе Когалыме – индивидуальная, малоэтажная, среднеэтажная, многоэтажная жилая застройка.

Постановлениями администрации города Когалыма № 1507, 1508, 1509 от 27.05.2015 утверждены проекты планировки и проекты межевания территории старой части города Когалыма. После утверждения начался этап разработки проекта внесения изменений в генеральный план, в котором была учтена документация по планировке территории.

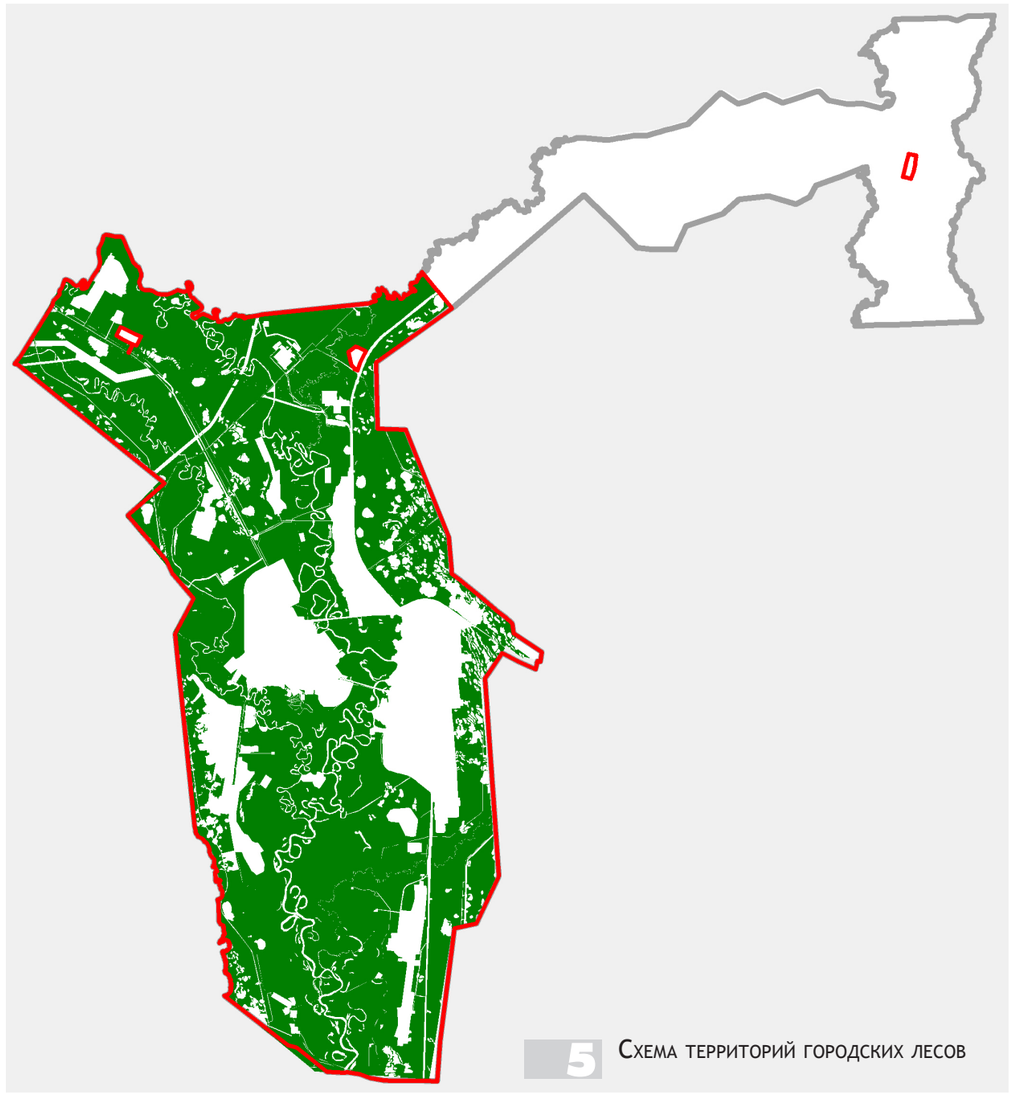
Объекты местного значения городского округа размещены с учетом Стратегии социально-экономического развития города Когалыма до 2020 года и на период до 2030 года. Предусмотрено оснащение всех территорий необходимым количеством социально-культурных объектов. Проектом генерального плана предусмотрено строительство пяти новых школ, в которых будут учиться 8500 детей. При реализации мероприятий генерального плана в городе появится более 3,5 тыс. мест дополнительного образования – дома творчества, школы искусств. Проект предусматривает строительство дома культуры, музея, детских, юношеских и общедоступных библиотек. Несмотря на хорошее оснащение Когалыма объектами спортивного назначения на расчетный срок предусматривается размещение новых бассейнов, физкультурно-спортивных залов, спортивных площадок.

Предусмотрено развитие инженерной и транспортной инфраструктуры городского округа: строительство новых магистральных сетей и реконструкция существующих сетей водоснабжения, теплоснабжения, водоотведения, электроснабжения и газоснабжения. В части транспортной инфраструктуры планируется реконструкция и строительство улично-дорожной сети, новые направления магистральных улиц и строительство кольцевых развязок.

Согласно Схеме территориального планирования Ханты-Мансийского автономного округа – Югры и Стратегии социально-экономического развития города Когалыма до 2020 года и на период до 2030 года для повышения эффективности экономики и улучшения инвестиционного климата в городском округе и в регионе генеральным планом предусмотрено создание инвестиционных площадок для приоритетных направлений развития экономики.

В рамках проекта проведена оценка территории города по экономической эффективности. Территория оценивалась по ряду факторов, например, обеспеченность объектами общественно-делового назначения, удаленность от озелененных территорий, обеспеченность инженерной и транспортной инфраструктурами и др.

В результате оценки территории появилась схема, где наглядно показана градостроительная ценность города Когалыма на настоящий момент и при реализации мероприятий генерального плана

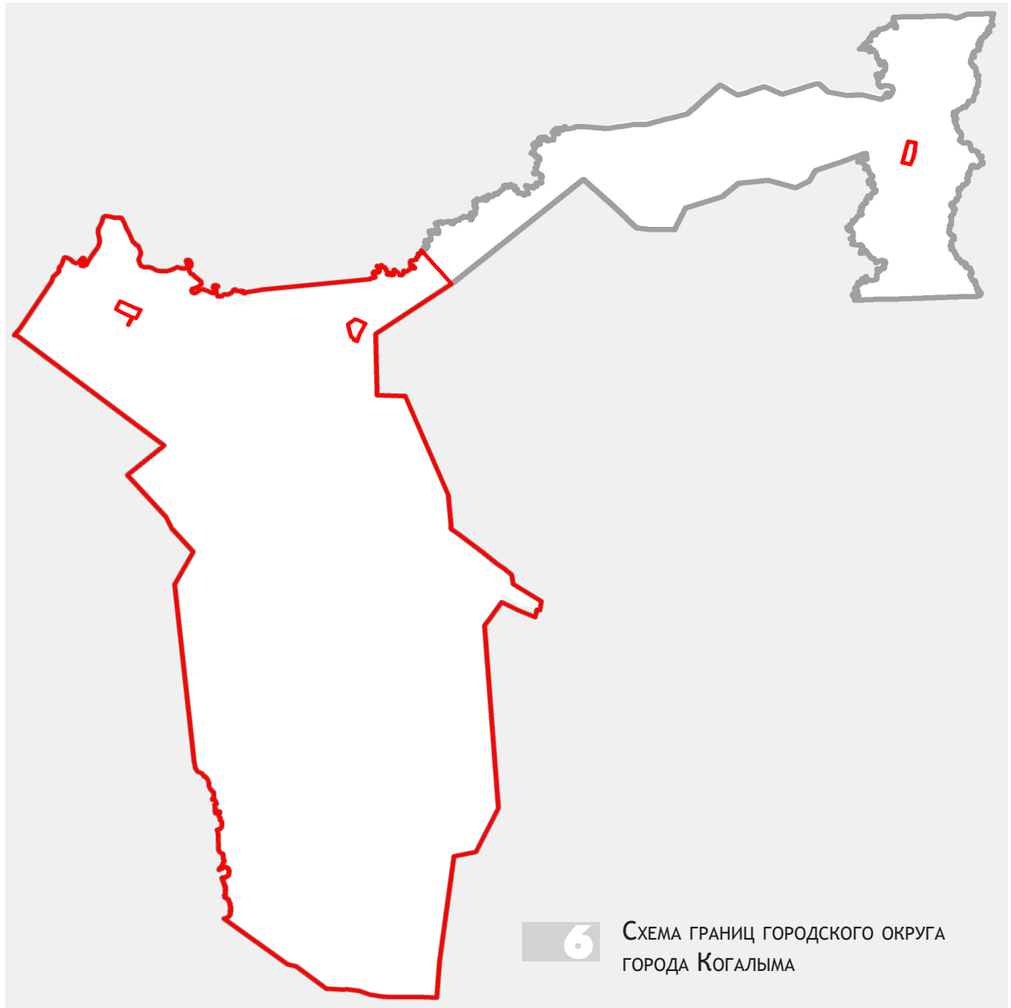


5 Схема территорий городских лесов

на конец расчетного срока. Видно, как изменяется и увеличивается ценность территории при условии реализации мероприятий генерального плана.

Проектом определена последовательность инвестиционного освоения и выделены четыре этапа реализации генерального плана. Определены очереди освоения территории, чему способствовали ранее разработанные проекты планировки. Сформированы территории градостроительного преобразования каждого этапа (первый этап – первая пятилетка, разбит по годам). В дальнейшем эти положения транслировались в программу комплексного развития коммунальной инфраструктуры.

Первое, что можно отметить при анализе Когалыма, – это его мононаправленность. Нефтедобыча является основным направлением развития экономики и градообразующим фактором, а нефтедобывающая компания «ЛУКОЙЛ» выступает градообразующим предприятием (рис. 4) и основным источником поступления внебюджетных средств для развития территории города. На начальных этапах разработки проекта руководство предприятия не уделило должного внимания подготавливаемым в департаменте архитектуры и градостроительства города Когалыма документам территориального планирования, поэтому возникли определенные сложности в прогно-



6 Схема границ городского округа города Когалыма

зировании развития нефтедобывающей отрасли в границах муниципального образования. В результате активного участия ИТП «Град» в заседаниях городской Думы руководство компании «ЛУКОЙЛ» оценило важность разрабатываемого документа, началось активное сотрудничество с разработчиком, были предоставлены планы развития предприятия, учтены проектные предложения и градостроительные ограничения.

Второе, с чем пришлось столкнуться при разработке документов территориального планирования, – это трудности, связанные с кадастровыми вопросами. На начальном этапе проектирования без уведомления разработчика проекта внесения изменений в генеральный план в городе Когалыме поставили на учет в государственный кадастр недвижимости земельные участки городских лесов (рис. 5). Поспешность данного решения привела к тому, что появилась необходимость констатировать кадастровые ошибки, вносить изменения в государственный кадастр недвижимости. На учет поставлены городские леса, плотно окружающие жилые районы, которые создали ограничения для развития территории. Последствием данного решения стало повышение этажности в кварталах жилой застройки, повышение плотности застройки и плотности населения до предельных параметров согласно действующим нормативам градостроительного проектирования.

Также, по результатам установления границ населенных пунктов потребовались мероприятия по переводу земельных участков, не вошедших в состав земель населенных пунктов, к иным категориям земель (рис. 6). Эта процедура необходима в целях исключения пересечений земельных участков с проектируемой границей и границей муниципального образования. В материалах по обоснованию решений проекта генерального плана был приведен перечень земельных участков, включаемых (исключаемых) в (из) границы населенных пунктов.

Третье, что можно отметить, в проекте генерального плана учтены разработанные на первом этапе стратегические направления развития городского округа и выполненные проекты планировки на старую часть города. В результате взаимоувязанных и комплексных решений расчеты генерального плана оказались более точными, были конкретнее установлены этапы освоения территории, точнее определены территории градостроительного преобразования, что в дальнейшем послужило основой разработки программы комплексного развития коммунальной инфраструктуры.

На завершающем этапе разработки генерального плана в Когалыме произошли кадровые изменения в руководящем составе органов местного самоуправления. Новому главе города необходимо было вникнуть в документы территориального планирования, внести свои пожелания и предложения, понятно, что это заняло некоторое время, и сдвинуло ранее поставленные сроки утверждения стратегического документа территориального планирования.

Однако четко видна положительная динамика в развитии населенного пункта (рис. 7). Администрация города и компания «ЛУКОЙЛ» активно реализуют проектные предложения. В 2015 году построены три кольцевые развязки на магистралях города, ведется строительство согласно утвержденным проектам планировки жилого района Пионерный, проведено благоустройство территории парка Победы.

Постановлением администрации города Когалыма генеральный план утвержден в феврале 2016 года.

В настоящее время в Когалыме активно строится жилье и объекты культурно-досугового назначения: идёт реконструкция филиала Малого театра, построен уникальный спортивно-досуговый комплекс «Галактика», что свидетельствует о последовательной реализации мероприятий утвержденного генерального плана, направленного, прежде всего, на создание благоприятных условий для жизни жителей города.

7 Рябиновый бульвар в городе Когалыме

А.В. Ромашов

КОНЦЕПЦИЯ РАЗВИТИЯ ИНЖЕНЕРНЫХ ИНФРАСТРУКТУР НА ТЕРРИТОРИИ РЕСПУБЛИКИ КРЫМ

Формирование концепции развития инженерных инфраструктур на территории Республики Крым требует понимания уникальности этой территории.

Для нас Республика Крым – это, в первую очередь, крупный рекреационный регион, имеющий колоссальный курортный и туристический потенциал и богатую событиями историю, также это регион виноградников и знаменитых винзаводов. Кроме того, не стоит забывать про топливно-энергетические ресурсы полуострова (в частности, газовые шельфы Чёрного и Азовского морей), промышленные предприятия Крыма (тяжёлая, лёгкая, пищевая, химическая промышленность – крупные химкомбинаты на севере Крыма, занимающие серьёзную часть мирового рынка в производстве компонентов для удобрений и реагентов для нефтеперегонной промышленности), а также сельскохозяйственные угодья республики (рис. 1).

Инженерная инфраструктура на территории Республики Крым находится далеко не в лучшем состоянии. Так сложилось, что объекты инженерной инфраструктуры, построенные в основном ещё в конце прошлого века, постепенно приходили в упадок.

В целом по инженерной инфраструктуре на территории Республики Крым существуют некоторые трудности системного характера, которые в настоящее время решаются.

Важнейший вопрос для Крыма – это энергетика. Энергетическая система Республики Крым дефицитна. Линии электропередачи находятся в неудовлетворительном состоянии, имеют большую степень износа и ограниченную пропускную способность, выработали расчетный ресурс работоспособности, требуют реконструкции. На большинстве электроподстанций работает физически и технологически устаревшее оборудование, что вызывает частые отказы и ремонты, ухудшение технологических процессов. Доля потребления электроэнергии населением и социально значимыми объектами составляет свыше 50% от общего электропотребления. В целом система электроснабжения оценивается как удовлетворительная с высоко выраженным потенциалом для дальнейшего развития.

Проблемы в этой сфере планируется решать двумя путями: строительством собственной генерации и включением энергосистемы Крыма в энергосистему России. На территории полуострова будут построены две газотурбинные электростанции, которые практически полностью обеспечат потребности Крыма в электроэнергии. Площадками, обеспечивающими их необходимой инфраструктурой, будет Симферополь и Севастополь. Кроме того, будет проложен подводный кабель с материка, который обеспечит не только включение Крыма в российскую энергосистему, но и резервную подачу электроэнергии для полуострова.

Существуют трудности обеспечение населения водой нормативного качества, высокий физический и моральный износ водопроводных сетей и сооружений. Распределительные сети фактически отработали свой ресурс, в связи с этим более 35% воды питьевого качества теряется при ее транспортировке к потребителям.

Санитарная надежность объектов водоотведения, в том числе канализационных очистных сооружений и канализационных насосных станций, крайне низкая, также низка степень очистки сточных вод. Фиксируется высокая изношенность основных элементов (сооружений и трубопроводов) систем водоотведения, эксплуатация систем водоотведения находится не в оптимальном режиме функционирования.

Города и населенные пункты Республики Крым обеспечены централизованным теплоснабжением. Часть малоэтажной и часть индивидуальной застройки для отопления и горячего водоснабжения используют автономные теплогенераторы, работающие на природном газе, часть индивидуальной застройки использует печное отопление. Оборудование ТЭЦ и части котельных выработали свой ресурс. Тепловые сети требуют реконструкции. При этом в целом централизованное теплоснабжение Республики Крым можно оценить как удовлетворительное.

Газотранспортная система Республики Крым

1 Республика Крым

эксплуатируется более 30 лет, её состояние в целом работоспособное, но существует ряд проблем. Уровень фактической загрузки основных объектов достиг предельного значения или превысил его. Система газораспределения имеет недостаточную развитость разводящих газовых сетей. Система газораспределения также имеет высокий процент износа. Требуется реконструкция сетей и сооружений.

При формировании основных принципов концепции можно пойти по обычному, стандартному принципу – наращиванию мощностей и пропускной способности инженерных объектов, их модернизации, реконструкции и новому строительству. Но можно подойти к этому по-другому, предложив некоторые инновации.

В связи с тем, что Республика Крым на данный момент уже испытывает дефицит мощностей энергоресурсов, а в дальнейшем при развитии только будет наращивать потребление, возникает необходимость эффективного использования существующих ресурсов, а также эффективного использования выделяемых средств для строительства и реконструкции инженерных объектов. Всё это невозможно без энергоэффективности и энергосбережения. Это позволит не только эффективно использовать существующие мощности инженерных объектов, но и благодаря энергосбережению снизит существующее потребление.

Для развития курортного и туристического потенциала региона, обеспечения полноценного

отдыха, оздоровления, лечения, экскурсионного обслуживания наиболее важна экологическая составляющая, которая значительно зависит от состояния инженерных объектов.

Учитывая всё вышесказанное, можно сформулировать основную руководящую идею – принцип развития инженерных инфраструктур на территории Республики Крым: **Принцип «Трех Э» - Энергоэффективность, Энергосбережение, Экологичность.**

Эта концепция направлена на обеспечение повышения энергетической и экологической безопасности региона, а также роста уровня и качества жизни населения за счет реализации потенциала энергосбережения и повышения энергетической эффективности на основе модернизации, технологического развития и перехода к рациональному и экологически ответственному использованию энергетических ресурсов.

Экология и энергосбережение – базовые понятия современной экономики. В условиях Республики Крым энергосбережение – жизненно важный фактор в связи со значительным дефицитом энергоресурсов.

Если энергоэффективность и энергосбережение - это экономическая составляющая данной концепции, её финансовая (физическая) часть, то экологичность - это природная составляющая, её нравственная часть.

ЭНЕРГОЭФФЕКТИВНОСТЬ И ЭНЕРГОСБЕРЕЖЕНИЕ

Энергоэффективность - это комплекс организационных, экономических и технологических мер, направленных на повышение значения рационального использования энергетических ресурсов в производственной, бытовой и научно-технической сферах. Под энергоэффективностью понимается эффективное использование энергетических ресурсов, т.е. достижение экономически оправданной эффективности использования топливно-энергетических ресурсов (далее - ТЭР) при существующем уровне развития техники и технологий и соблюдении требований к охране окружающей среды. Таким образом, повышение энергоэффективности объединяет в себе комплекс мер по повышению КПД оборудования и производственных процессов, оптимизации взаимодействия звеньев внутри производственной цепочки, улучшению бизнес-процессов, повышению экологичности производства, эффективности управления, развитию нематериальных механизмов создания продукта и услуг, а также рост финансовой эффективности.

Хотелось бы отметить, что энергоэффективность даёт возможность не только эффективно использовать ТЭР, но и эффективно использовать земельные ресурсы, что особо важно для прибрежных курортных городов Крыма. К примеру, модернизация, реконструкция инженерных объектов с применением современных технологий позволяет значительно повысить их мощность в рамках существующего земельного участка без выделения дополнительных земель.

Термины «энергоэффективность» и «энергосбережение» часто упоминаются в одном ряду. Хотя между ними существует связь, все же это разные вещи. Эффективность означает получение необходимого результата с использованием меньшего количества энергии. Сбережение означает потребление меньшего количества энергии или вовсе отказ от ее использования. Эффективность часто приводит к сбережению энергии, но не наоборот.

Схематично разницу между повышением энергоэффективности и энергосбережением можно выразить следующим образом: энергосбережение - это уменьшение затрат энергии при сохранении исходного полезного продукта, а энергоэффективность - это увеличение полезного продукта при сохранении исходных затрат энергии.

В отличие от экономии энергии сбережение главным образом направлено на уменьшение энергопотребления, энергоэффективность направлена на полезное (эффективное) расходование энергии.

Работа в направлении повышения энергоэффективности требует технологического прогресса и развития. Энергосбережение не может привести к увеличению производительности продукта для удовлетворения наших потребностей. Эффективность означает прогресс и может сохранить наши ресурсы и деньги. Повышение энергоэффективности означает, что мы можем достичь целей по сбережению энергии, не отказываясь от желаемых результатов.

Энергоэффективность и энергосбережение входят в пять стратегических направлений приоритетного технологического развития Российской Федерации и являются огромным резервом отечественной экономики. В Российской Федерации один из самых больших в мире технический потенциал повышения энергетической эффективности – более 40% от уровня потребления энергии в стране.

Для Республики Крым наибольший объём энергопотребления сосредоточен в жилищно-коммунальном хозяйстве (далее – ЖКХ). Наиболее кризисными коммунальными системами городов Крыма являются жилые здания и системы теплоснабжения, не меньшие проблемы накапливались и в городских водопроводных хозяйствах (далее – ВКХ) и системах электроснабжения.

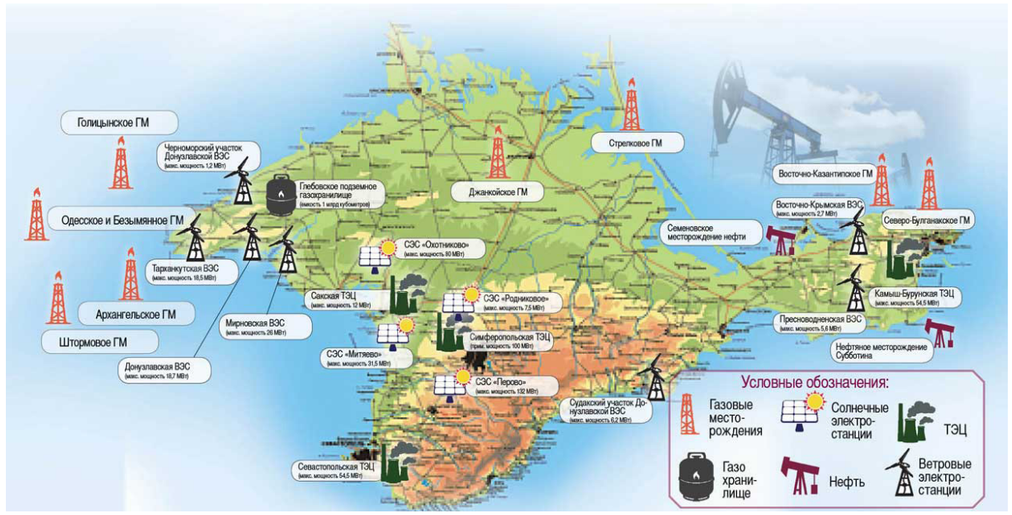
С присоединением Крыма к России снизилась надёжность систем газоснабжения, электроснабжения и водоснабжения. Появились новые задачи снижения энергетической и водной зависимости Крыма от материка. Быстрые решения основаны на строительстве новых электростанций в Крыму и интеграции Крыма в материковые газовые и электрические сети России с использованием Керченского пролива. Огромные пиковые нагрузки на суточных и сезонных интервалах по системам электроснабжения, теплоснабжения, водоснабжения, газоснабжения приводят к низкому коэффициенту использования установленных энергетических мощностей. Кроме быстрых, по сути, аварийных решений, Крыму нужно глубоко модернизировать сектор потребления (ЖКХ) со значительным снижением потребления тепла, воды, электроэнергии и газа от существующих сегодня уровней. Крыму также нужна новая современная энергетика, основанная на финансовой и топливной самодостаточности.

Необходима глубокая модернизации энергетических систем и жилищно-коммунального хозяйства городов и населённых пунктов на основе современных технологий с использованием принципов энергоэффективности и энергосбережения. Необходимо построить экономически эффективную систему энергоснабжения Крыма за счёт снижения энергоёмкости базовых инфраструктур экономики Крыма.

ЭКОЛОГИЧНОСТЬ

Объекты инженерной инфраструктуры оказывают значительное влияние на экологию.

Главными загрязнителями, сбрасывающими загрязненные сточные воды, являются объекты коммунального хозяйства. Анализ существующей ситуации с водоотведением сточных вод показал, что практически во всех городах и поселках сложилась крайне сложная обстановка с отведением и очисткой сточных вод. Существующие канализационные очистные сооружения и сети морально и технически устарели, работают с большой перегрузкой, не обеспечивают должной степени очистки стоков, что приводит к загрязнению водоемов, подземных вод и ухудшению состояния окружающей среды. Все это приводит к ухудшению состояния водной среды, прежде всего в городах Симферополь, Саки, Армянск, Старый Крым, Судак и практически во всех поселках городского типа.



2 Карта энергоисточников Республики Крым

3 Солнечная электростанция «Перово», с. Перово

Источниками загрязнения атмосферного воздуха объектами инженерной инфраструктуры в Республике Крым являются в основном объекты теплоснабжения (ТЭЦ, промышленные и отопительные котельные).

Потенциальными источниками загрязнения земель являются сооружения, связанные с разведкой, добычей, переработкой, хранением, транспортировкой и реализацией нефти и нефтепродуктов. Особый вред наносит техническое состояние разведочных и эксплуатационных скважин на месторождениях углеводородов.

Источниками электромагнитного поля (далее – ЭМП), влияющими на окружающую среду, являются радиотехнические объекты (далее – РТО) и линии электропередач (далее – ЛЭП).

Мероприятия по реализации региональной экологической политики в области инженерной инфраструктуры предусматривают следующие действия:

- снизить выбросы в атмосферу от котельных и прочих теплоисточников на основе реализации энергосберегающих мероприятий и более активного использования в ЖКХ нетрадиционных возобновляемых источников энергии;
- улучшить качество потребляемой населением питьевой воды;
- для снижения дополнительных инвестиционных расходов снизить нормы потребления воды: потребление воды населением должно быть снижено до западноевропейского уровня – около 170 литров на человека в сутки; потребление прочими потребителями (на единицу продукции) также должно быть снижено; значительно увеличить степень обеспеченности населения приборами учета;
- внедрение водосберегающих технологий во всех отраслях хозяйственного комплекса;
- обеспечить бесперебойное водоснабжение во всех населенных пунктах Крыма, не допуская снижения давления в водораспределительной сети, что предотвратит загрязнение питьевой воды;
- запрещение сброса в природную среду неочищенных стоков в зонах, охваченных централизованным водоотведением;
- внедрение новых технологий очистки сточных вод (доподготовка стоков, раздельное канализование, локальные очистные сооружения и т.д.);
- обеспечение нормативной степени очистки сточных вод на существующих КОС на основе их реконструкции и внедрения новых технологий;
- создание организационной среды и правовой базы для развития альтернативного водоснабжения и водоотведения (очистка и повторное использование воды) на коммерческой основе.

Особое внимание следует уделить более активному использованию в жилищно-коммунальном хозяйстве нетрадиционных возобновляемых источников энергии.

Использование нетрадиционных и возобновляемых источников энергии позволяет не только экономить органическое топливо, но и улучшить экологическое состояние за счет уменьшения вредных выбросов.

Одним из эффективных решений проблемы снижения затрат на электроэнергию, отопление, горячее водоснабжение является использование нетрадиционных и возобновляемых источников энергии.

Анализ реального положения в централизованной энергетике и топливно-энергетическом комплексе Крыма, а также экологического состояния окружающей среды, свидетельствует о возможностях и целесообразности более широкого использования на местах нетрадиционных экологически чистых источников энергии.

Крым является уникальным регионом, в котором 5% всех потребностей в электроэнергии покрывается за счёт солнечной энергии и ветра. С технической точки зрения альтернативная энергетика может полностью обеспечить потребности полуострова, но в экономическом плане это является спорным решением и требует государственной поддержки (рис. 2).

Широкое использование возобновляемых нетрадиционных источников энергии в Крыму позволит значительно снизить выбросы вредных веществ в окружающую среду и снизить затраты топлива на них.

1. ГЕЛИОУСТАНОВКИ

Наиболее мощным и доступным из всех видов возобновляемых нетрадиционных источников энергии на территории Крыма является солнечная энергия. Солнечное излучение не только неисчерпаемый, но и абсолютно чистый источник энергии - он не дает никаких вредных выбросов. Для Крыма этот источник имеет плотность до 5 ГДж на 1 квадратный метр горизонтальной поверхности и подвержен колебаниям в течение суток и года в зависимости от погодных условий. Существует два основных направления использования солнечной энергии: преобразование солнечной энергии в электрическую и солнечное теплоснабжение.

С сентября 2015 года установленная мощность пяти введенных в эксплуатацию солнечных электростанций составляет 297 МВт (рис. 3).

Развитие солнечной энергетики в Крыму для теплоснабжения – это, в первую очередь, гелиосистемы с плоскими солнечными коллекторами для обеспечения автономного теплоснабжения (горячего водоснабжения и отопления) жилых и производственных объектов (частных домов, небольших гостиниц, пансионатов, мини-производств, сельскохозяйственных ферм, предприятий перерабатывающей отрасли и т.д.).

2. ВЕТРОУСТАНОВКИ

С точки зрения нетрадиционной энергетики Крым является самым перспективным местом по строительству ветровых электрических станций (далее – ВЭС), чему оказывает содействие наличие в причерноморской и приазовской зонах значительного ветрового потенциала.

Крымский регион, береговая линия и мелководные участки Азовского и Черного морей являются наиболее пригодными для ветроэнергетики. Республика Крым находится в зонах, среднегодовая скорость ветра которых колеблется от 4,5 до 5,5 м/с.

В Крыму действуют шесть государственных ветроэлектростанций. На них установлено 549 ветроагрегатов общей мощностью 64,22 МВт (рис. 4).

Проблемой дальнейшего наращивания мощностей ВЭС является слаборазвитая сетевая инфраструктура. Такая ситуация сложилась на Судакской, Сакской, Тарханкутской и Пресноводненской ВЭС. Дальнейшее увеличение мощностей при существующих линиях электропе-

4 Тарханкутская ВЭС недалеко от с. Оленёвка

редач и маломощных подстанциях практически невозможно.
В целом территориальные особенности Республики Крым и ветровые условия благоприятны для строительства ветроэлектростанций. Но при этом крайне необходимое использование современных компьютерных технологий для оценки ветрового потенциала и выбора площадок ВЭС.
Также на территории Крыма актуальным является строительство небольших ветровых электрических установок маленькой мощности для индивидуального использования: для энергообеспечения коттеджей, дачных участков, ферм, а также санаториев и домов отдыха.

3. ГЕОТЕРМАЛЬНАЯ ЭНЕРГИЯ
Крым обладает большим потенциалом ресурсов для создания объектов геотермальной энергетики. Перспективными в отношении использования геотермальных вод являются северная, восточная и западная части Крыма, где на глубине до 4000 м залегают термальные воды с температурой до 200°С, на основе которых в перспективе можно создать сеть станций геотермального теплоснабжения в сельской местности.
Геотермальные источники могут давать тепло на отопление и горячее водоснабжение жилых и производственных зданий в течение всего года, что позволит сэкономить в большом количестве органическое топливо на отопительных котельных и улучшить экологическую обстановку в населенных пунктах Крыма.
В настоящее время в Крыму находятся два действующих геоциркуляционных модуля (далее – ГЦМ) с двумя скважинами в с. Янтарном на Октябрьской площадке с температурой воды 56-85°С и в с. Медведевка на Северо-Сиваш-ской площадке с температурой воды 45-65°С, которые обеспечивают теплоснабжение поселков.
Одним из перспективных направлений развития геотермальной энергетики является создание комбинированных энерготехнологических узлов для получения электроэнергии, теплоты и ценных компонентов, которые содержатся в геотермальных теплоносителях.

4. ТЕПЛОВЫЕ НАСОСНЫЕ УСТАНОВКИ
Наиболее подготовленной технологией для широкого использования низкопотенциальной тепловой энергии всех видов нетрадиционных источников энергии для целей теплоснабжения (низкотемпературное отопление, горячее водоснабжение) потребителей жилищно-коммунального хозяйства в Крыму в настоящее время является применение тепловых насосов.

5. БИОЭНЕРГЕТИЧЕСКИЕ УСТАНОВКИ
Биоэнергетические установки предусматривают использование источника возобновляемой энергии биомассы. Крым имеет довольно большой потенциал биомассы, доступный для получения энергии. Биомасса может покрыть около 4-5% общей потребности в первичной энергии. Одним из возобновляемых видов топлива, который характеризуется экологической чистотой, является растительная биомасса. Количество отходов растениеводства (солома, стебли подсолнечника, кукуруза, виноградная лоза, древесина) в Крыму – 800 тыс. т в год, что эквивалентно 30-32 млн куб. м газа и составляет до 1% в общем энергетическом балансе региона.

6. ПРИЛИВНЫЕ ЭЛЕКТРОСТАНЦИИ И ВОЛНОВЫЕ ЭЛЕКТРОУСТАНОВКИ
Обозримые перспективы и реальное воплощение в Республике Крым могут иметь приливные гидроэлектростанции. Также невероятным потенциалом для получения электроэнергии обладают морские волны, плотность энергии в колеблющейся воде очень велика, а это значит, что можно получать большие мощности из небольшого объёма. В реальных условиях ветровые волнения являются нерегулярными и для оценки удельной мощности волновых энергетических установок (далее – ВлЭУ) необходимо иметь долгосрочные статистические данные по высоте и о периодах волн.
В завершение хотелось бы отметить, что принцип «Трех Э» актуален и применим не только для Республики Крым, но и для всей остальной территории нашей страны. Применение этих принципов приведет к росту уровня и качества жизни населения за счет реализации потенциала энергосбережения и повышения энергетической эффективности на основе модернизации, технологического развития и перехода к рациональному и экологически ответственному использованию энергетических ресурсов.
Соблюдение этих принципов необходимо не только органам власти, предприятиям, организациям, но и простым гражданам как потребителям коммунальных услуг.

ПРАВО И НОРМИРОВАНИЕ В ГРАДОСТРОИТЕЛЬСТВЕ

Е.А. Гемпик, К.А. Кустова

ОБЗОР ИЗМЕНЕНИЙ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА, РЕГУЛИРУЮЩЕГО ГРАДОСТРОИТЕЛЬНЫЕ ОТНОШЕНИЯ, ЗА 2016 ГОД

ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Федеральным законом от 02.06.2016 № 159-ФЗ внесены изменения в статьи 26.3 и 26.11 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Документ вступил в силу 02.06.2016.

Утвержденными изменениями вертодромы и посадочные площадки включены в перечень объектов, содержание, развитие и организация эксплуатации которых отнесена к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета). При этом такие объекты должны находиться в собственности субъекта Российской Федерации.

В соответствии с пунктом 19 статьи 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации к объектам регионального значения относятся в том числе объекты капитального строительства, иные объекты, территории, которые необходимы для осуществления полномочий по вопросам, отнесенным к ведению субъекта Российской Федерации, органов государственной власти субъекта Российской Федерации федеральными законами, и оказывают существенное влияние на социально-экономическое развитие субъекта Российской Федерации.

С учетом вышеизложенного перечни видов объектов регионального значения, утверждаемые законами субъектов Российской Федерации, должны быть скорректированы в соответствии с указанными изменениями.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 09.02.2016 № 87 внесены изменения в Положение о Министерстве транспорта Российской Федерации, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 30.07.2004 № 395. Документ вступил в силу 19.02.2016.

В соответствии с утвержденными изменениями Минтранс России уполномочен устанавливать порядок осуществления мониторинга разработки и утверждения программ комплексного развития транспортной инфраструктуры поселений, городских округов.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 16.04.2016 № 314 внесены изменения в Положение о Министерстве экономического развития Российской Федерации, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 05.06.2008 № 437. Документ вступил в силу 28.04.2016.

Министерство экономического развития Российской Федерации наделено статусом уполномоченного федерального органа исполнительной власти, обеспечивающего координацию и методическое обеспечение разработки и корректировки документов стратегического планирования (в том числе схем территориального планирования субъектов Российской Федерации) и осуществляющего мониторинг и контроль за их реализацией в случаях, предусмотренных Федеральным законом от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», а также принятыми в соответствии с ним нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации.

Постановлениями Правительства Российской Федерации от 15.11.2016 № 1198, от 03.12.2016 № 1296 внесены изменения в Положение о Министерстве строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации, утвержденное Постановлением Правительства Российской Федерации от 18.11.2013 № 1038. Документы вступили в силу, соответственно, 26.11.2016 и 01.01.2017.

Утвержденными изменениями Минстрой России уполномочен:

- утверждать методики определения сметных цен строительных ресурсов;
- утверждать сметные нормативы;
- определять сметные цены строительных ресурсов;
- обеспечивать создание и эксплуатацию федеральной государственной информационной системы ценообразования в строительстве;
- определять официальный сайт для размещения информации, содержащейся в федеральной государственной информационной системе ценообразования в строительстве;
- устанавливать виды элементов планировочной структуры;
- устанавливать требования к цифровым топографическим картам и цифровым топографическим планам, используемым при подготовке графической части документации по планировке территории;
- устанавливать случаи подготовки и требования к подготовке входящей в состав материалов по обоснованию проекта планировки территории схемы вертикальной планировки, инженерной подготовки и инженерной защиты территории.

Кроме того, Минстрой России уполномочен принимать:

- порядок установления и отображения красных линий, обозначающих границы территорий, занятых линейными объектами и (или) предназначенных для размещения линейных объектов;
- порядок заполнения формы градостроительного плана земельного участка.

Из полномочий Минстроя России исключено полномочие по установлению требований к составлению задания на подготовку документации по планировке территории и к исходным данным, необходимым для подготовки такой документации.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 01.06.2016 № 1078-р внесены изменения в план мероприятий («дорожную карту») «Совершенствование правового регулирования градостроительной деятельности и улучшение предпринимательского климата в сфере строительства», утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 29.07.2013 № 1336-р. Документ вступил в силу со дня утверждения.

Нормативный правовой акт разработан Минстроем России во исполнение решений по итогам совещания о реализации «дорожных карт» национальной предпринимательской инициативы по улучшению инвестиционного климата 01.12.2015 (№ ДМ-П13-101пр, пункт 4).

Утвержденные изменения в том числе предусматривают оптимизацию порядка размещения (строительства, реконструкции, постановки на кадастровый учет, регистрации прав) отдельных видов линейных объектов инженерной инфраструктуры.

Дорожная карта дополнена мерами по использованию информационно-коммуникационных технологий для информационного обеспечения градостроительной деятельности и оказания государственных (муниципальных) услуг в сфере строительства, оптимизации административных процедур (утверждения исчерпывающих перечней процедур) в сфере жилищного строительства, а также при строительстве объектов электросетевого хозяйства, водоснабжения и водоотведения, отдельных видов объектов нежилого назначения.

СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ

Постановлением Правительства Российской Федерации от 30.12.2016 № 1559 установлены правила вынесения на общественное обсуждение проектов прогнозов и стратегий социально-экономического и научно-технологического развития России, проектов основных направлений деятельности Правительства, проектов схем территориального планирования, проектов стратегии пространственного развития России, других документов стратегического планирования. Документ вступил в силу 01.01.2017.

Органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления при утверждении порядка общественного обсуждения проектов документов стратегического планирования, разрабатываемых на уровне субъекта Российской Федерации и муниципального образования, рекомендовано руководствоваться утвержденными правилами обсуждения проектов документов стратегического планирования по вопросам, находящимся в ведении Правительства Российской Федерации.

ГРАДОСТРОИТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ И ЗЕМЕЛЬНО-ИМУЩЕСТВЕННЫЕ ОТНОШЕНИЯ

Федеральным законом от 03.07.2016 № 369-ФЗ внесены изменения в Градостроительный кодекс Российской Федерации и статьи 11 и 14 Федерального закона от 25.02.1999 № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» в части порядка ценообразования и сметного нормирования в сфере градостроительной деятельности. Документ вступил в силу 04.07.2016, за исключением отдельных положений.

Изменениями в Градостроительный кодекс Российской Федерации введены понятия «сметная стоимость строительства, реконструкции, капитального ремонта», «сметные нормы», «сметные цены строительных ресурсов», а также «сметные нормативы».

К полномочиям органов государственной власти Российской Федерации в области градостроительной деятельности отнесены:

- утверждение сметных норм и методик применения сметных норм и сметных цен строительных ресурсов;
- утверждение методик определения сметных цен строительных ресурсов;
- установление порядка мониторинга цен строительных ресурсов, включая виды информации, необходимой для формирования сметных цен строительных ресурсов, порядок ее предоставления, а также порядок определения лиц, обязанных предоставлять указанную информацию;
- установление порядка ведения федеральной государственной информационной системы ценообразования в строительстве;
- ведение федерального реестра сметных нормативов;
- ведение федеральной государственной инфор-

мационной системы ценообразования в строительстве.
Также в Градостроительный кодекс Российской Федерации введена глава, регулирующая ценообразование и сметное нормирование в сфере градостроительной деятельности.
Федеральным законом от 19.12.2016 № 445-ФЗ внесены изменения в статьи 51 и 55 Градостроительного кодекса Российской Федерации. Документ вступил в силу 31.12.2016.
Определен новый срок выдачи разрешений на строительство и на ввод объекта в эксплуатацию – 7 рабочих дней. Ранее был предусмотрен десятидневный срок, который исчислялся календарными днями, включая все выходные дни, за исключением официальных праздничных дней.
Сокращенные сроки не применяются в случаях, если заявление о выдаче разрешения на строительство, заявление о выдаче разрешения на ввод объекта в эксплуатацию направлены в уполномоченный орган (организацию) непосредственно или через многофункциональный центр до дня вступления в силу указанного федерального закона.
Постановлением Правительства Российской Федерации от 06.02.2016 № 82 внесены изменения в Правила установления охранных зон объектов по производству электрической энергии и особых условий использования земельных участков, расположенных в границах таких зон, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 18.11.2013 № 1033. Документ вступил в силу 17.02.2016.
Согласно внесенным изменениям охранная зона устанавливается в отношении:
– подземных линейных гидротехнических сооружений в виде части поверхности участка земли, ограниченной параллельными вертикальными плоскостями, отстоящими на 30 метров от внешнего края указанного гидротехнического сооружения по обе его стороны на глубину, соответствующую глубине прокладки подземного линейного гидротехнического сооружения;
– резервуаров для хранения топлива, береговых насосных станций, объектов промышленных стоков в виде части поверхности участка земли, ограниченной линией, параллельной границе земельного участка, предоставленного для размещения объекта, на расстоянии 10 метров от границы земельного участка.
Постановлением Правительства Российской Федерации от 23.03.2016 № 229 внесены изменения в требования к схемам теплоснабжения, порядку их разработки и утверждения, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 22.02.2012 № 154. Документ вступил в силу 01.04.2016.
Изменения связаны с введением нового понятия – местные виды топлива.
Кроме того, устанавливается требование об оформлении проекта схемы теплоснабжения поселений, городских округов с численностью населения 500 тыс. человек и более, а также городов федерального значения.
Постановлением Правительства Российской Федерации от 30.04.2016 № 385 внесены изменения в Перечень видов объектов, размещение которых может осуществляться на землях или земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, без предоставления земельных участков и установления сервитутов, утвержденный постановлением Правительства Российской Федерации от 03.12.2014 № 1300. Документ вступил в силу 13.05.2016.
В указанный перечень в том числе включены:
– малые архитектурные формы (беседки, ротонды, веранды, навесы, скульптуры, остановочные павильоны, фонари, урны для мусора, приспособления для озеленения, скамейки и мостики);
– нестационарные объекты для организации обслуживания зон отдыха населения, для размещения которых не требуется разрешения на строительство;
– сезонные аттракционы;
– спортивные и детские площадки;
площадки для дрессировки собак, площадки для выгула собак, а также голубятни.
Постановлением Правительства Российской Федерации от 23.09.2016 № 959 утверждено положение о федеральной государственной информационной системе ценообразования в строительстве. Документ вступил в силу 05.09.2016.
Федеральная государственная информационная система ценообразования в строительстве является государственной информационной системой, функционирующей на основе программных, технических средств и информационных технологий, обеспечивающих сбор, обработку, хранение, размещение и использование информации, необходимой для определения сметной стоимости строительства.
Минстрою России поручено определить подведомственное государственное (бюджетное или автономное) учреждение, обеспечивающее создание и эксплуатацию федеральной государственной информационной системы ценообразования в строительстве, а также до 01.03.2017 обеспечить создание федеральной государственной информационной системы ценообразования в строительстве.
Постановлением Правительства Российской Федерации от 07.11.2016 № 1138 утверждены:
– исчерпывающий перечень линейных объектов водоснабжения и водоотведения;
– исчерпывающий перечень процедур в сфере строительства объектов водоснабжения и водоотведения, за исключением линейных объектов;
– правила внесения изменений в исчерпывающий перечень процедур в сфере строительства линейных объектов водоснабжения и водоотведения и исчерпывающий перечень процедур в сфере строительства объектов водоснабжения и водоотведения, за исключением линейных объектов;
– правила ведения реестров описаний процедур, указанных в исчерпывающем перечне процедур в сфере строительства линейных объектов водоснабжения и водоотведения и исчерпывающем перечне процедур в сфере строительства объектов водоснабжения и водоотведения, за исключением линейных объектов. Исчерпывающие перечни начнут применяться 16.05.2017, за исключением отдельных положений, вступающих в силу 01.01.2019.
Высшим должностным лицам субъектов Российской Федерации (руководителям высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации) в течение 3 месяцев со дня вступления в силу постановления поручено представить в Минстрой России предложения о включении процедур, предусмотренных нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными правовыми актами, в утвержденные исчерпывающие перечни. В свою очередь Минстрой России в месячный срок со дня получения предложений представляет в Правительство Российской Федерации в установленном порядке предложения о внесении изменений в исчерпывающие перечни.
Также Минстрою России поручено с участием заинтересованных федеральных органов исполнительной власти в течение 3 месяцев со дня вступления в силу постановления представить в установленном порядке в Правительство Российской Федерации согласованные предложения о внесении в федеральные законы и нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации изменений, предусматривающих отмену избыточных и (или) дублирующих процедур, указанных в исчерпывающих перечнях.
Распоряжением Правительства Российской Федерации от 01.08.2016 № 1634-р в новой редакции утверждена схема территориального планирования Российской Федерации в области энергетики. Документ вступил в силу в день утверждения.
Распоряжениями Правительства Российской Федерации от 03.02.2016 № 139-р, от 31.08.2016 № 1827-р, от 17.09.2016 № 1972-р, от 21.09.2016 № 1992-р, от 15.11.2016 № 2423-рв, от 30.11.2016 № 2546-р, от 21.12.2016 № 2763-р, от 31.12.2016 № 2930-р внесены изменения в схему территориального планирования Российской Федерации в области федерального транспорта (железнодорожного, воздушного, морского, внутреннего водного транспорта) и автомобильных дорог федерального значения, утвержденную распоряжением Правительства Российской Федерации от 19.03.2013 № 384-р. Документы вступили в силу в день утверждения.
Распоряжением Правительства Российской Федерации от 23.11.2016 № 2481-р схема территориального планирования Российской Федерации в области здравоохранения, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 28.12.2012 № 2607-р, изложена в новой редакции. Документ вступил в силу 23.11.2016.
Приказом Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 17.03.2016 № 110н утвержден профессиональный стандарт «Градостроитель». Документ зарегистрирован в Минюсте России 04.04.2016, регистрационный № 41647, опубликован 06.04.2016.
Цель подготовки документа – организация, планирование и осуществление разработки градостроительной документации (включая документы территориального планирования, градостроительного зонирования и документацию по планировке территории), использование такой документации в процессе градостроительной деятельности при пространственном обустройстве территорий.
Профессиональный стандарт «Градостроитель» описывает следующие обобщенные трудовые функции:
– технологическое сопровождение разработки градостроительной документации и сопутствующих исследований;
– разработка градостроительной документации для конкретного территориального объекта;
– проведение исследований и изысканий, необходимых для разработки конкретного вида градостроительной документации;
– организация планирования и проектирования территорий применительно к конкретному объекту.
Для каждой трудовой функции установлены характеристики, включающие в том числе возможные наименования должностей, профессий, требования к образованию, опыту работы, трудовым функциям, необходимым умениям и знаниям и др.
Согласно положениям статьи 195.3 Трудового кодекса Российской Федерации с 01.07.2016 характеристики квалификации, которые содержатся в профессиональных стандартах и обязательность применения которых не установлена указанным кодексом, другими федеральными законами, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, применяются работодателями в качестве основы для определения требований к квалификации работников с учетом особенностей выполняемых работниками трудовых функций, обусловленных применяемыми технологиями и принятой организацией производства и труда.
В соответствии с пунктом 25 Правил разработки, утверждения и применения профессиональных

стандартов, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 22.01.2013 № 23, профессиональные стандарты применяются работодателями при формировании кадровой политики и в управлении персоналом, при организации обучения и аттестации работников, разработке должностных инструкций, тарификации работ, присвоении тарифных разрядов работникам и установлении систем оплаты труда с учетом особенностей организации производства, труда и управления.

Таким образом, для кадровых служб при установлении квалификационных и профессиональных требований к соискателям и работникам профессиональный стандарт «Градостроитель» является ориентиром и может применяться в части наименования должностей, профессий и специальностей, определения трудовых функций, требований к образованию и опыту работы с учетом особенностей, обусловленных технологией и организацией производства и труда у конкретного работодателя.

Приказами Минстроя России от 19.05.2016 № 334/пр, от 23.05.2016 № 343/пр утверждены административные регламенты Минстроя России по предоставлению государственных услуг по выдаче разрешений на строительство, разрешений на ввод в эксплуатацию объектов капитального строительства, указанных в пункте 4 части 5 и пункте 1 части 6 статьи 51 Градостроительного кодекса Российской Федерации (за исключением объектов капитального строительства, в отношении которых выдача разрешений на строительство возложена на иные федеральные органы исполнительной власти). Документы вступили в силу 21.10.2016.

В частности, установлено, что Минстрой России выдает разрешения на строительство и ввод в эксплуатацию гидротехнических сооружений первого и второго классов, аэропортов и иных объектов авиационной инфраструктуры, объектов инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования, посольств, консульств и представительств Российской Федерации за рубежом, объектов обороны и безопасности. Это также линии связи при пересечении госграницы, на приграничной территории, объекты на континентальном шельфе, во внутренних морских водах, в территориальном море Российской Федерации, исключительной экономической зоне и др.

Приказом Минэкономразвития России от 21.07.2016 № 460 утвержден порядок согласования проектов документов территориального планирования муниципальных образований, состав и порядок работы согласительной комиссии при согласовании проектов документов территориального планирования. Документ зарегистрирован в Минюсте России 10.10.2016, № 43977, вступил в силу 22.10.2016.

Порядок определяет правила согласования проектов документов с федеральными органами исполнительной власти, государственными корпорациями (госкорпорация «Росатом», госкорпорация «Роскосмос») и не затрагивает вопросы согласования проектов документов с исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления. В то же время установлено, что согласование проекта схемы, проекта генерального плана осуществляется в соответствии с условиями, содержащимися, соответственно, в частях 1-5 статьи 21, в частях 1-5 статьи 25 Градостроительного кодекса Российской Федерации (полный перечень случаев согласования, в том числе с региональными и местными органами власти).

Уточнено, что срок согласования проекта документа территориального планирования исчисляется со дня поступления уведомлений в согласующие органы и не может превышать трех месяцев (действующие ранее правила предусматривали срок согласования, равный 3 месяцам).

Согласование осуществляется исключительно посредством федеральной государственной информационной системы территориального планирования.

Для согласующих органов (Минэкономразвития России, отраслевые федеральные органы, госкорпорации) определен закрытый перечень вопросов, подлежащих оценке.

В случае поступления от Минэкономразвития России, федерального органа исполнительной власти, уполномоченного Правительством Российской Федерации в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия, заключений, содержащих положения о несогласии с проектом документа территориального планирования, глава местной администрации (муниципального района, поселения, городского округа, поселения) в течение 30 дней со дня истечения трехмесячного срока для согласования обязан принять решение о создании согласительной комиссии (ранее такое решение было правом главы муниципального образования).

Срок работы согласительной комиссии составляет не более трех месяцев со дня ее создания.

Согласительная комиссия принимает одно из следующих решений:

а) согласовать проект документа территориального планирования с внесением в него изменений, учитывающих все замечания, явившиеся основанием для несогласия с данным проектом;

б) отказать в согласовании проекта документа территориального планирования с указанием причин, послуживших основанием для принятия такого решения.

Глава местной администрации на основании документов и материалов, представленных согласительной комиссией, вправе принять решение о направлении согласованного или не согласованного в определенной части проекта документа территориального планирования в представительный орган местного самоуправления (муниципального района, городского округа, поселения) или об отклонении такого проекта и о направлении его на доработку.

Приказом Минстроя России от 14.11.2016 № 814/пр определен официальный сайт федеральной государственной информационной системы ценообразования в строительстве (fgiscs.mi№stroyrf.ru). Документ зарегистрирован в Минюсте России 12.12.2016, № 44668, вступил в силу 24.12.2016.

Приказом Минэкономразвития России от 07.12.2016 № 793 утверждены требования к описанию и отображению в документах территориального планирования объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения. Документ зарегистрирован в Минюсте России 09.01.2017, № 45101, вступил в силу 20.01.2017.

Ранее действовавшие требования уточнены в части описания их назначения. В частности, установлено, что утвержденный приказ Минэкономразвития России определяет требования к цифровому описанию атрибутивной информации векторной модели данных и отображению условными обозначениями объектов на картах, входящих в состав документов территориального планирования Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Также определено, что уточнение местоположения планируемых к размещению объектов осуществляется на этапах реализации документов территориального планирования посредством подготовки градостроительной и землеустроительной документации.

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ КАДАСТРОВЫЙ УЧЕТ И РЕГИСТРАЦИЯ ПРАВ НА НЕДВИЖИМОЕ ИМУЩЕСТВО, ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВО

Постановлением Правительства Российской Федерации от 17.05.2016 № 444 внесены изменения в отдельные подзаконные нормативные правовые акты в сфере землеустройства. Документ вступил в силу 01.06.2016.

Утвержденным нормативным правовым актом уточняются:

- состав сведений формы карты (плана) объекта землеустройства и требования к ее заполнению, утвержденные Постановлением Правительства Российской Федерации от 30.07.2009 № 621 «Об утверждении формы карты (плана) объекта землеустройства и требований к ее составлению»;
- порядок установления границ охранных зон газораспределительных сетей, охранных зон отдельных объектов электросетевого хозяйства;
- правила определения границ зон затопления, установления охранных зон для гидроэнергетики и другие положения.

Теперь карта (план) объекта землеустройства может включать сведения не только об образовании нового объекта землеустройства, но и о его изменении - состав сведений документа дополнен сведениями о местоположении измененных (уточненных) границ объекта землеустройства.

Разрешен вопрос о возможности подготовки землеустроительной документации в отношении многоконтурных объектов землеустройства - утвержденными изменениями введена возможность вносить в карту (план) объекта землеустройства сведения о характерных точках части (частей) границы объекта землеустройства.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 12.07.2016 № 662 утверждены Правила уведомления правообладателей земельных участков, включенных в границы зоны с особыми условиями использования территории, об ограничениях использования земельных участков в границах такой зоны. Документ вступил в силу 22.07.2016.

Утвержденными правилами определено, что информирование правообладателей земельных участков об ограничениях использования земельных участков в границах зоны осуществляется в течение 15 дней со дня внесения в государственный кадастр недвижимости сведений об установлении зоны посредством направления уведомления:

а) по адресу электронной почты правообладателя земельного участка, который содержится в государственном кадастре недвижимости и по которому осуществляется связь с правообладателем земельного участка, или при отсутствии такого адреса в государственном кадастре недвижимости по адресу электронной почты, содержащемуся в едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним;

б) почтовым отправлением по почтовому адресу правообладателя земельного участка, который содержится в государственном кадастре недвижимости и по которому осуществляется связь с правообладателем земельного участка, при отсутствии в государственном кадастре недвижимости и едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним сведений об адресе электронной почты правообладателя земельного участка, или по почтовому адресу, содержащемуся в едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним, при отсутствии почтового адреса правообладателя земельного участка в государственном кадастре недвижимости.

Приказом Минэкономразвития России от 23.03.2016 № 163 утверждены Требования к системе координат, точности определения координат характерных точек границ зоны с особыми условиями использования территории, формату электронного документа, со-

держащего сведения о границах зоны с особыми условиями использования территории. Документ зарегистрирован в Минюсте России 19.04.2016, регистрационный № 41845, вступил в силу 03.05.2016.

Документом определено, что местоположение границы зоны с особыми условиями использования территории устанавливается посредством определения плоских прямоугольных координат характерных точек границ зоны (то есть точек изменения описания границ и деления их на части) в системе координат, установленной для ведения государственного кадастра недвижимости.

Документы, направляемые в электронном виде в орган кадастрового учета при ведении государственного кадастра недвижимости и содержащие сведения о границах зон, создаются в виде файлов с использованием схем для формирования документов в формате XML, обеспечивающих считывание и контроль содержащихся в них данных.

Приказом Минэкономразвития России от 23.03.2016 № 164 утверждены Требования к описанию местоположения береговой линии (границы водного объекта). Документ вступил в силу 15.05.2016.

Документом установлено, что в результате выполнения работ по описанию местоположения береговой линии (границы водного объекта) обеспечивается подготовка:

– перечня координат характерных точек береговой линии (границы водного объекта);
– картографической основы с нанесенной береговой линией (границей водного объекта);
– пояснительной записки.

Координаты характерных точек береговой линии (границы водного объекта) определяются в системе координат, установленной для ведения государственного кадастра недвижимости.

При установлении местоположения характерных точек береговой линии (границы водного объекта) величина средней квадратической погрешности принимается равной 0,0005 м в масштабе используемого картографического материала.

При уточнении местоположения береговой линии (границы водного объекта) ее местоположение определяется с нормативной точностью, установленной для определения координат характерных точек границ земельных участков, примыкающих к береговой линии (границе водного объекта), но не ниже чем точность при установлении береговой линии (границы водного объекта).

В качестве картографической основы используются топографические или морские карты соответствующей территории наиболее крупного масштаба.

ГЕОДЕЗИЯ И КАРТОГРАФИЯ

Постановлением Правительства Российской Федерации от 09.04.2016 № 289 утверждены положения о государственной геодезической сети и о государственной нивелирной сети. Документ вступил в силу 21.04.2016.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 30.08.2016 № 862 Минэкономразвития России определено федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на установление порядка подготовки заключений о наличии в результатах геодезических и картографических работ сведений, составляющих государственную тайну. Документ вступил в силу 01.01.2017.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 28.10.2016 № 1099 утверждено положение о лицензировании геодезической и картографической деятельности и изменения, которые вносятся в акты Правительства Российской Федерации. Документ вступил в силу 01.01.2017.

Установлено, что лицензирование геодезической и картографической деятельности осуществляется Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии и ее территориальными органами.

Также утвержден перечень выполняемых работ, составляющих геодезическую и картографическую деятельность, подлежащих лицензированию, а также необходимых для их выполнения специальностей или направлений подготовки работников юридического лица (индивидуального предпринимателя), обратившегося в лицензирующий орган с заявлением о предоставлении лицензии, или работников юридического лица (индивидуального предпринимателя), имеющего лицензию, а также лицензионные требования, предъявляемые к соискателю лицензии (лицензиату) на выполнение геодезических и картографических работ.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 03.11.2016 № 1131 утверждены правила создания и обновления единой электронной картографической основы. Документ вступил в силу 01.01.2017.

Создание и обновление картографической основы обеспечивается Росреестром или на основании его решения подведомственным федеральным государственным бюджетным учреждением.

При создании картографической основы обеспечивается соответствие ее сведений требованиям к составу сведений картографической основы.

Для создания картографической основы используются представленные в электронной форме материалы и пространственные данные, содержащиеся в государственных фондах пространственных данных (далее – исходные материалы).

Создание картографической основы осуществляется путем объединения исходных материалов в базу данных и ее преобразования в формат, обеспечивающий возможность работы с ним государственной информационной системы ведения картографической основы. До ввода в эксплуатацию государственной информационной системы ведения картографической основы создание картографической основы осуществляется без объединения исходных материалов в базу данных и ее преобразования.

При создании картографической основы сведения, содержащиеся в государственных топографических картах, государственных топографических планах и иных картах, представляются как в растровом, так и векторном видах, а сведения, содержащиеся на ортофотопланах и (или) ортофотокартах, – в растровом виде.

Для обновления сведений картографической основы используются сведения, содержащиеся на находящихся в государственных фондах пространственных данных государственных топографических картах и государственных топографических планах, ортофотокартах и (или) ортофотопланах, а также сведения, полученные в порядке информационного взаимодействия с единым государственным реестром недвижимости и информационными системами обеспечения градостроительной деятельности.

Сведения, полученные в порядке информационного взаимодействия с единым государственным реестром недвижимости и информационными системами обеспечения градостроительной деятельности, включаются в состав сведений картографической основы с пометкой «справочные» и используются для мониторинга актуальности картографической основы.

Росреестр на основании своего решения или решения подведомственного бюджетного учреждения обеспечивает мониторинг актуальности картографической основы, по результатам которого определяются территории, в отношении которых необходимо осуществить обновление сведений картографической основы, а также виды картографических материалов, позволяющих осуществить такое обновление.

Обновление картографической основы осуществляется путем исключения из картографической основы сведений, не соответствующих состоянию местности, и включения в картографическую основу актуализированных сведений.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 24.11.2016 № 1240 установлены государственные системы координат, государственные системы высот и государственная гравиметрическая система. Документ вступил в силу 01.01.2017.

В частности, для использования при осуществлении геодезических и картографических работ установлена геодезическая система координат 2011 года (ГСК-2011), устанавливаемая и распространяемая с использованием государственной геодезической сети. Для использования в целях геодезического обеспечения орбитальных полетов, решения навигационных задач и выполнения геодезических и картографических работ в интересах обороны установлена общеземная геоцентрическая система координат «Параметры Земли 1990 года» (ПЗ-90.11), устанавливаемая и распространяемая с использованием космической геодезической сети и государственной геодезической сети.

Для указанных систем координат применяются фундаментальные геодезические постоянные, а также параметры общего земного эллипсоида.

Также установлено, что в качестве государственной системы высот используется Балтийская система высот 1977 года, отсчет нормальных высот которой ведется от нуля Кронштадтского футштока, являющегося горизонтальной чертой на медной пластине, укрепленной в устое моста через обводной канал в городе Кронштадте.

В качестве государственной гравиметрической системы используется гравиметрическая система, определенная по результатам гравиметрических измерений на пунктах государственной гравиметрической сети, выполненных в гравиметрической системе 1971 года, исходными пунктами в которой являются пункты, расположенные в городе Москве и городе Новосибирске. Гравиметрические измерения в государственной гравиметрической системе выполняются в Международной системе единиц. В отношении результатов ранее выполненных гравиметрических измерений допускается использование внесистемных единиц (Гал).

Определено, что система геодезических координат 1995 года (СК-95), установленная в качестве единой государственной системы координат, и единая система геодезических координат 1942 года (СК-42) применяются до 01.01.2021 при выполнении геодезических и картографических работ в отношении материалов (документов), созданных с их использованием.

Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии поручено обеспечить размещение параметров перехода между геодезической системой координат 2011 года (ГСК-2011) и международными системами координат на своем официальном сайте в сети Интернет.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 15.12.2016 № 1370 утверждены правила предоставления заинтересованным лицам сведений единой электронной картографической основы. Документ вступил в силу 01.01.2017.

Правила устанавливают порядок и способы предоставления органам государственной власти, органам местного самоуправления, подведомственным им государственным и муниципальным учреждениям, физическим и юридическим лицам сведений единой электронной картографической основы, а также порядок направления заявления о предоставлении сведений картографической основы.

Определено, что сведения картографической основы предоставляются в виде:
- ортофотопланов и (или) ортофотокарт;
- государственных цифровых топографических карт открытого пользования и (или) государственных цифровых топографических планов открытого пользования;
- общегеографической карты масштаба 1:2500000; пространственных данных, содержащихся в государственных цифровых топографических картах открытого пользования и цифровых топографических планах открытого пользования, сгруппированных по определенной теме.

Сведения картографической основы предоставляются заявителям оператором картографической основы на основании заявления по утвержденной форме.

Сведения картографической основы предоставляются только в электронном виде.

Органам государственной власти, органам местного самоуправления, подведомственным им государственным и муниципальным учреждениям сведения картографической основы предоставляются посредством единой системы межведомственного электронного взаимодействия и подключаемых к ней региональных систем межведомственного электронного взаимодействия.

Физическим и юридическим лицам сведения картографической основы предоставляются посредством:
- размещения на портале и отправки ссылки для их сохранения на адрес электронной почты заявителя, указанный в заявлении;
- веб-сервисов в сети Интернет.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 15.12.2016 № 1371 утверждены правила определения размера платы за использование сведений единой электронной картографической основы. Документ вступил в силу 01.01.2017.

Установлено, что органам государственной власти Российской Федерации, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления, государственным образовательным организациям, а также государственным (муниципальным) учреждениям для выполнения государственного (муниципального) задания и организациям, выполняющим работы по государственным или муниципальным контрактам, если такими контрактами или заданиями предусмотрена необходимость использования соответствующих сведений картографической основы, сведения картографической основы предоставляются без взимания платы.

Для иных лиц размер платы за использование сведений картографической основы определяется по специальным формулам, утвержденным правилами определения размера платы за использование сведений единой электронной картографической основы.

ОХРАНА ОБЪЕКТОВ КУЛЬТУРНОГО НАСЛЕДИЯ

Федеральным законом от 05.04.2016 № 95-ФЗ внесены изменения в Федеральный закон от 25.06.2002 № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» и статью 15 Федерального закона от 24.07.2007 № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости». Документ вступит в силу по истечении ста восьмидесяти дней после дня его официального опубликования.

Для обеспечения зонами охраны объектов культурного наследия документом предлагается использовать институт защитных зон объектов культурного наследия.

Защитные зоны объектов культурного наследия – это территории, которые прилегают к включенным в реестр памятникам и ансамблям (кроме некоторых) и в границах которых запрещаются возведение объектов капстроительства и их реконструкция, связанная с изменением параметров (высоты, количества этажей, площади). Исключение – создание и реконструкция линейных объектов.

В населенных пунктах зона памятников составляет 100 м от внешней границы территории памятника, ансамблей – 150 м от внешней границы территории ансамбля. Вне населенных пунктов – 200 м и 250 м соответственно.

В отсутствие утвержденной границы территории зона будет устанавливаться от линии внешней стены памятника либо от линии общего контура ансамбля, образуемого соединением внешних точек наиболее удаленных элементов ансамбля, включая парковую территорию. В населенных пунктах она составит 200 м, вне их – 300 м.

Защитные зоны будут устанавливаться органами охраны объектов культурного наследия, которые в срок не более чем пять рабочих дней со дня принятия соответствующих решений обязаны направлять в орган кадастрового учета документы, необходимые для внесения в государственный кадастр недвижимости соответствующих сведений.

В то же время закон не определяет форму таких документов и способ предоставления сведений в государственный кадастр недвижимости как для объектов культурного наследия, включенных в реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации после дня вступления в силу новых правил, так и для объектов культурного наследия, включенных в реестр до дня вступления в силу соответствующих изменений законодательства (к таким объектам требования к установлению границ защитных зон объектов культурного наследия применяются со дня их вступления в силу).

По общему правилу ограничения хозяйственной деятельности в защитной зоне будут действовать до разработки и утверждения проекта зон охраны.

ГРАДОСТРОИТЕЛЬНАЯ ЭКОЛОГИЯ

Постановлением Правительства Российской Федерации от 16.03.2016 № 197 утверждены требования к составу и содержанию территориальных схем обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами. Документ вступил в силу 26.03.2016.

Утвержденным документом установлены состав и содержание территориальной схемы. В частности, определено, что территориальная схема состоит из 7 разделов. В схему при необходимости включаются документы территориального планирования, а также картографическая основа государственного кадастра недвижимости, публичные кадастровые карты, кадастровые карты территорий муниципальных образований, схемы, чертежи, топографо-геодезические подосновы, космо- и аэрофотосъемочные материалы территорий, сведения из нормативов образования отходов и лимитов на их размещение, установленных юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям, данные государственного статистического наблюдения, нормативы накопления твердых коммунальных отходов.

Уполномоченный орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации также вправе разрабатывать электронную модель территориальной схемы, которая может содержать ряд дополнительных разделов.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 04.04.2016 № 269 определен Порядок накопления твердых коммунальных отходов. Документ вступил в силу 14.04.2016.

Установлено, что порядок определения норматива накопления твердых коммунальных отходов включает в себя процедуру сбора, анализа и расчета данных о массе и об объемах отходов с учетом сезонных изменений.

Определение нормативов будет производиться отдельно по каждой категории объектов путем проведения замера отходов в соответствии с установленными правилами.

Нормативы накопления твердых коммунальных отходов будут устанавливаться органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации или органами местного самоуправления поселений или городских округов (в случае наделения их соответствующими полномочиями законом субъекта Российской Федерации).

АДРЕСАЦИЯ

Приказом Минфина России от 31.03.2016 № 37н утвержден Порядок ведения государственного адресного реестра. Документ вступил в силу 02.08.2016, за исключением отдельных положений.

Документом установлено, что ведение государственного адресного реестра и размещение его на портале федеральной информационной адресной системы в сети Интернет осуществляется Федеральной налоговой службой.

Сведения в реестре размещаются:
- органами местного самоуправления, органами государственной власти субъектов Российской Федерации – городов федерального значения или органами местного самоуправления внутригородских муниципальных образований городов федерального значения, уполномоченными законами указанных субъектов Российской Федерации на присвоение объектам адресации адресов;
- Федеральной налоговой службой.

В реестре размещаются сведения в соответствии с составом сведений об адресах, размещаемых в реестре, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 22.05.2015 № 492.

Реестр ведется в электронной форме в федеральной информационной адресной системе путем формирования или изменения реестровых записей адресообразующих элементов и реестровых записей адресов объектов адресации, в которые включаются предусмотренные законом сведения.

ИНФОРМАТИЗАЦИЯ И ПРЕДОСТАВЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ УСЛУГ

Постановлением Правительства Российской Федерации от 11.08.2016 № 785 внесены изменения в положение о единой системе межведомственного электронного взаимодействия, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 08.09.2010 № 697. Документ вступил в силу 16.08.2016, за исключением отдельных положений.

Документом установлено, что днем поступления межведомственного запроса в орган и организацию считается день помещения межведомственного запроса в очередь запросов в систему межведомственного электронного взаимодействия. Таким образом, для соблюдения срока подготовки и направления ответа на запрос при оказании государственных и муниципальных услуг органы и организации должны будут регулярно проверять наличие запросов, поступивших в их адрес.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 01.12.2016 № 1276 утверждены Порядок информационного взаимодействия государственной информационной системы ведения единой электронной картографической основы с информационными системами обеспечения градостроительной деятельности и Правила информационного взаимодействия государственной информационной системы ведения единой электронной картографической основы с информационными системами обеспечения градостроительной деятельности. Документ вступил в силу 01.01.2017.

Документ вносит изменения в абзац 2 пункта 17 Положения об информационном обеспечении градостроительной деятельности, утвержден-

ного постановлением Правительства Российской Федерации от 09.07.2006 № 363 «Об информационном обеспечении градостроительной деятельности», устанавливая, что технологии и программные, лингвистические, правовые и организационные средства ведения автоматизированной информационной системы должны обеспечивать обмен документированными сведениями, содержащимися в информационной системе, и сведениями, содержащимися в государственной информационной системе ведения единой электронной картографической основы, а также пространственными данными и материалами, содержащимися в федеральном фонде пространственных данных.

Установлено, что для размещения в системе ведения картографической основы направляются следующие сведения:

- сведения, содержащиеся в разделе IX «Геодезические и картографические материалы» градостроительных систем, предусмотренном постановлением Правительства Российской Федерации от 09.06.2006 № 363 «Об информационном обеспечении градостроительной деятельности», включая сведения о содержании подразделов;
- сведения, содержащие пространственные данные, полученные в результате выполнения геодезических и картографических работ, которые находятся в дополнительных разделах градостроительных систем, включая сведения о содержании дополнительных разделов.

Сведения, направляемые для размещения в системе ведения картографической основы, должны быть заверены усиленной квалифицированной электронной подписью уполномоченного лица органа местного самоуправления.

Дополнительные условия информационного взаимодействия регулируются соглашением, заключаемым оператором системы картографической основы и оператором градостроительной системы.

Формат и структура сведений должны соответствовать требованиям к техническим и программным средствам системы картографической основы, определяемым в соответствии с пунктом 5 статьи 20 Федерального закона от 30.12.2015 № 431-ФЗ «О геодезии, картографии и пространственных данных и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», вступившего в силу 01.01.2017.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 15.12.2016 № 1372 внесены изменения в правила ведения федеральной государственной информационной системы территориального планирования, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 12.04.2012 № 289 «О федеральной государственной информационной системе территориального планирования». Документ вступил в силу 27.12.2016.

Утвержденными изменениями дополнительно определено, что федеральная государственная информационная система территориального планирования является информационно-аналитической системой, обеспечивающей доступ к сведениям, содержащимся в государственных информационных ресурсах, государственных и муниципальных информационных системах, в том числе в информационных системах обеспечения градостроительной деятельности, необходимых для обеспечения деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления в области территориального планирования.

Также изменен перечень информации, подлежащей обязательному размещению в федеральной государственной информационной системе территориального планирования. В частности, установлено, что в системе в обязательном порядке, помимо ранее предусмотренных проектов документов территориального планирования и материалов по обоснованию таких проектов, должны размещаться:

- стратегии (программы) развития отдельных отраслей экономики, приоритетные национальные проекты, межгосударственные программы, программы социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, планы и программы комплексного социально-экономического развития муниципальных образований, программы, принятые в установленном порядке и реализуемые за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов, решения органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных главных распорядителей средств соответствующих бюджетов, предусматривающие создание объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения;
- утвержденные документы территориального планирования;
- программы комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры поселений, городских округов, программы комплексного развития транспортной инфраструктуры поселений, городских округов, программы комплексного развития социальной инфраструктуры поселений, городских округов;
- правила землепользования и застройки;
- историко-культурные опорные планы исторических поселений федерального значения и историко-культурные опорные планы исторических поселений регионального значения;
- нормативы градостроительного проектирования.

Обладатели информации размещают по своему выбору в федеральной государственной информационной системе территориального планирования либо в создаваемых ими государственных и муниципальных информационных системах с обязательным размещением в федеральной системе данных, описывающих контекст, содержание, структуру информации и обеспечивающих управление ею (метаданные), и с обязательным предоставлением доступа к метаданным посредством портала федеральной информационной системы, в отношении следующих видов информации:

- цифровые топографические карты, не содержащие сведений, отнесенных к государственной тайне;
- информация:

а) о границах субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, населенных пунктов;

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

в) о зонах с особыми условиями использования территорий;

г) о территориях объектов культурного наследия, исторических поселений;

д) об особо охраняемых природных территориях;

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

ж) об особых экономических зонах;

з) о результатах инженерных изысканий;

и) о месторождениях и проявлениях полезных ископаемых;

- иная информация о состоянии, об использовании, ограничениях использования территорий.

При этом информация ограниченного доступа размещается в федеральной государственной информационной системе территориального планирования только в части, касающейся сведений об обладателе информации, реквизитов информации, необходимых для запроса, и краткого описания контекста информации. Информация ограниченного доступа не подлежит размещению и в случаях, установленных законодательством Российской Федерации, направляется на рассмотрение в установленном для этой категории информации порядке в соответствующие органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Утвержденными изменениями также уточнено, что обладатели информации обеспечивают достоверность, полноту и актуальность информации, доступ к которой обеспечивается посредством портала федеральной государственной информационной системы территориального планирования, а также ее соответствие требованиям к структуре и форматам информации, утверждаемым оператором федеральной информационной системы. Ранее подобное требование предусматривалось только для информации, размещаемой в информационных системах правообладателей информации.

Также правила ведения федеральной государственной информационной системы территориального планирования дополнены положениями, в соответствии с которыми федеральная государственная информационная система территориального планирования используется в том числе для согласования в электронной форме проектов правил землепользования и застройки в случаях, установленных законодательством Российской Федерации.

Техническая возможность получения информации из федеральной информационной системы на бумажных носителях исключена.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 01.11.2016 № 2326-р утвержден перечень документов и сведений, находящихся в распоряжении федеральных органов исполнительной власти и необходимых органам исполнительной власти субъектов Федерации и органам местного самоуправления для предоставления государственных услуг. Документ вступил в силу со дня принятия.

Утвержденный перечень включает 85 наименований документов и сведений, которые запрещено требовать у заявителя при оказании государственных услуг и предоставляются 25 федеральными органами исполнительной власти.

Федеральным органам исполнительной власти, ответственным за регулирование в соответствующей сфере деятельности, поручено определить требования к формату предоставления этих документов и сведений.

ПРОЕКТЫ ПРАВОВЫХ АКТОВ

Продолжается работа над законопроектом № 465407-6 «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части перехода от деления земель на категории к территориальному зонированию» [1].

Законопроект находится на рассмотрении в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации во втором чтении и должен быть принят до конца текущего года согласно актуализированной редакции плана мероприятий («дорожной карты») «Совершенствование правового регулирования градостроительной деятельности и улучшение предпринимательского климата в сфере строительства», утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 29.07.2013 № 1336-р.

Некоторые результаты работы над законопроектом обнародованы.

Так, во исполнение поручений Правительства Российской Федерации от 17.11.2015 № ДК-П13-7800 и от 06.06.2016 № ДК-П13-3334 Минэкономразвития России разработан проект поправок Правительства Российской Федерации к законопроекту. Министерством отмечается,

что проект поправок согласован без замечаний Минкультурой России (Н.А. Малаков, 28.03.2016), Минтрансом России (Н.А. Асаул, 02.06.2016), Минкомсвязью России (Д.М. Алхазов, 21.04.2016) и Госкорпорацией «Росатом» (Т.Л. Ельфимова, 31.03.2016).

Минприроды России (С.Ю. Радченко, 15.04.2016), Минстрой России (Х.Д. Мавлияров, 07.06.2016), Минэнерго России (Ю.П. Сентюрин, 01.04.2016) согласовали проект поправок с замечаниями, которые учтены.

На проект поправок имеются заключения Минюста России (М.Л. Гальперин, 17.06.2016). Замечания, высказанные в правовом заключении Минюста России на проект поправок, также учтены.

Разногласия по проекту поправок с Минсельхозом России (В.В. Абрамченко, 17.05.2016), Минобороны России (Р.Х. Цаликов, 10.05.2016) и Минфином России (А.Ю. Иванов, 24.05.2016) оформлены в установленном порядке.

В соответствии с Правилами проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, проектов поправок к проектам федеральных законов и проектов решений Евразийской экономической комиссии, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 17.12.2012 № 1318, проект поправок был размещен на сайте www.regulatio№.gov.ru в информационно-телекоммуникационной сети Интернет для прохождения общественного обсуждения в установленном порядке. На проект поправок имеется положительное заключение об оценке регулирующего воздействия.

Минэкономразвития России разработан проект федерального закона о внесении изменений в Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [2].

В соответствии с Правилами проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, проектов поправок к проектам федеральных законов и проектов решений Евразийской экономической комиссии, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 17.12.2012 № 1318, проект федерального закона был размещен на сайте www.regulatio№.gov.ru в информационно-телекоммуникационной сети Интернет для прохождения общественного обсуждения и независимой антикоррупционной экспертизы в установленном порядке. Результаты состоявшихся обсуждений и экспертизы на сайте до настоящего времени не размещены.

Проектом федерального закона предложено уточнить полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере стратегического планирования.

В частности, определено, что законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации утверждает (одобряет) документы стратегического планирования, разрабатываемые на уровне субъекта Российской Федерации, а также осуществляет иные полномочия в сфере стратегического планирования, а законом субъекта Российской Федерации утверждается стратегия социально-экономического развития субъекта Российской Федерации, стратегия социально-экономического развития для части территории субъекта Российской Федерации, если в соответствии с законом субъекта Российской Федерации утверждение (одобрение) указанных документов осуществляется законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации, а также порядок осуществления стратегического планирования в субъекте Российской Федерации, предусматривающий в том числе установление требований к содержанию, к последовательности, к порядку разработки, утверждения, осуществления мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования субъекта Российской Федерации, а также к порядку подготовки документов, в которых отражаются результаты мониторинга реализации указанных документов.

При этом высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации разрабатывает для представления высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации проект бюджета субъекта Российской Федерации, а также проект стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации и проекты стратегий социально-экономического развития для части территории субъекта Российской Федерации; разрабатывает и утверждает проект стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации и проекты стратегий социально-экономического развития для части территории субъекта Российской Федерации в случаях, предусмотренных законом субъекта Российской Федерации; утверждает (одобряет) документы стратегического планирования, разрабатываемые на уровне субъекта Российской Федерации; обеспечивает исполнение бюджета субъекта Российской Федерации и готовит отчет об исполнении указанного бюджета, ежегодные отчеты о результатах деятельности высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, сводный годовой доклад о ходе реализации и об оценке эффективности государственных программ субъекта Российской Федерации, отчёты о ходе исполнения плана мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации, а также осуществляет иные полномочия в сфере стратегического планирования.

Проектом федерального закона предлагается дополнить перечень полномочий органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации, полномочием по участию в формировании документов стратегического планирования, разрабатываемых на федеральном уровне по вопросам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, реализуемых на территории субъекта Российской Федерации.

Проектом федерального закона предлагается дополнить перечень полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения полномочием по разработке, рассмотрению, утверждению и реализации документов стратегического планирования, а также организации сбора статистических показателей, характеризующих состояние экономики и социальной сферы муниципального образования, и предоставлению указанных данных органам государственной власти.

В исключительной компетенции представительного органа муниципального образования также будут находиться определение порядка разработки и реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования и плана мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования, отчетов об их исполнении, а также утверждение стратегии социально-экономического развития муниципального образования и плана мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования, отчетов об их исполнении.

Вместе с тем рассматриваемый проект не решает проблемы неопределенности по вопросу необходимости разработки и утверждения программ социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, планов и программ комплексного социально-экономического развития муниципальных образований, предусмотренных соответственно ст. 21 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и ст. 17 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

В целях решения вышеуказанной проблемы, а также законодательного закрепления полномочий в области стратегического планирования за органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления Законодательным Собранием города Севастополя внесен проект № 47303-7 федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления полномочий в сфере стратегического планирования в Российской Федерации» [3].

---

1. Проект № 465407-6 федерального закона «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации, отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу законодательных актов (отдельных положений законодательных актов) Российской Федерации» [Электронный ресурс] // Автоматизированная система обеспечения законодательной деятельности. Режим доступа: http://asozd.duma.gov.ru/mai№.№sf/(Spravka)?Ope№Age№t&R№=465407-6 (дата обращения 15.02.2017).

2. Проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [Электронный ресурс] // Федеральный портал проектов нормативных правовых актов. Режим доступа: http://regulatio№.gov.ru/projects/List/Adva№cedSearch#№pa=48846 (дата обращения 15.02.2017).

3. Проект № 47303-7 федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления полномочий в сфере стратегического планирования в Российской Федерации» [Электронный ресурс] // Автоматизированная система обеспечения законодательной деятельности. Режим доступа: http://asozd.duma.gov.ru/mai№.№sf/(Spravka)?Ope№Age№t&R№=47303-7 (дата обращения 15.02.2017).

Е.А. Гемпик

ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО ИЗМЕНЕНИЮ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА, НЕОБХОДИМЫЕ ДЛЯ ФОРМИРОВАНИЯ ЭТАЛОННОЙ СИСТЕМЫ ВЗАИМНО УВЯЗЫВАЕМЫХ ДОКУМЕНТОВ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ, МЕСТНЫХ НОРМАТИВОВ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОГО ПРОЕКТИРОВАНИЯ, ПРАВИЛ ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ И ЗАСТРОЙКИ И ИНФОРМАЦИОННОЙ СИСТЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

В марте 2016 года Институт Территориального Планирования «Град» совместно с Национальным Градостроительным Объединением по заказу Национального объединения изыскателей и проектировщиков выполнили разработку Методических материалов для подготовки градостроительной документации и местных нормативов градостроительного проектирования Республики Крым на примере города Евпатории.

Первоочередной задачей работы на начальном этапе в соответствии с заданием заказчика стало определение состава нормативно-правовых требований к каждому из видов градостроительной документации и информационной системе обеспечения градостроительной деятельности с учетом формирования эталонной системы взаимно увязываемых документов территориального планирования, местных нормативов градостроительного проектирования, правил землепользования и застройки, информационной системы обеспечения градостроительной деятельности на основе показателей документов социально-экономического планирования и пространственных параметров развития, исходя из концепций пространственного развития объектов территориального планирования и градостроительного проектирования.

На основе структурированных нормативно-правовых требований была построена действующая информационно-методическая модель системы градостроительной документации.

Проведенное исследование показало, что комплексный характер такой модели, а также необходимая для создания эталонной системы взаимная увязка градостроительной документации, местных нормативов градостроительного проектирования и информационной системы обеспечения градостроительной деятельности на основе показателей документов социально-экономического планирования и пространственных параметров развития могут быть обеспечены только при условии изменения отдельных положений действующего законодательства.

В ходе работы были сформулированы предложения по внесению изменений в законодательство и муниципальные правовые акты, даны рекомендации по разработке проектов региональных и муниципальных правовых актов.

Предложения по внесению изменений в федеральное законодательство подготавливались с учетом разрабатываемых и рассматриваемых на момент выполнения работы законопроектов:

- проект федерального закона № 465407-6 «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации, отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу законодательных актов (отдельных положений законодательных актов) Российской Федерации» (в части перехода от деления земель на категории к территориальному зонированию) (далее – законопроект № 465407-6) [1];
- проект федерального закона № 778655-6 «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования регулирования подготовки, согласования и утверждения документации по планировке территории и обеспечения комплексного и устойчивого развития территорий» (Об особенностях регулирования отдельных правоотношений, возникающих в связи с комплексным развитием промышленных зон и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации) – Федеральный закон от 03.07.2016 № 373-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации, отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования регулирования подготовки, согласования и утверждения документации по планировке территории и обеспечения комплексного и устойчивого развития территорий и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» (далее соответственно – законопроект № № 778655-6, ФЗ № 373-ФЗ) [2];
- проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее – законопроект о стратегическом планировании) [3];
- проект федерального закона «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации (в части совершенствования института публичных слушаний при принятии решений по вопросам осуществления градостроительной деятельности)» (далее – законопроект о публичных слушаниях) [4];
- проект федерального закона «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации в части упрощения процедуры внесения изменений в действующие документы территориального планирования и совершенствования информационного обеспечения градостроительной деятельности» (далее – законопроект об ИОГД) [5].

Подготовка предложений и рекомендаций осуществлялась на основе результатов научно-исследовательской и законопроектной деятельности Института, опыта градостроительного проектирования, обобщенного в рекомендациях и выводах итоговых проектных сессий по градостроительным проектам, реализованным Институтом Территориального Планирования «Град».

Предлагаем читателю ознакомиться с основными положениями, предлагаемыми к закреплению в законодательстве.

СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ

В рамках законопроекта о стратегическом планировании предлагается:

- включить в состав полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения разработку, утверждение (одобрение) и реализацию стратегии социально-экономического развития муниципального образования и плана мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования;
- устранить неопределенность по вопросу необходимости разработки и утверждения программ комплексного социально-экономического развития муниципальных образований;
- установить требования по учету положений стратегий социально-экономического развития муниципальных образований и планов мероприятий по реализации стратегий социально-экономического развития муниципальных образований при подготовке местных нормативов градостроительного проектирования, документов территориального планирования муниципальных образований.

Внесение изменений будет способствовать повышению эффективности управления социально-экономическим и территориальным развитием муниципальных образований за счет:

- утверждения в составе стратегии социально-экономического развития муниципального образования целей и задач развития муниципального образования (в том числе территориального);
- взаимной увязки решений документов стратегического и территориального планирования муниципального образования через местные нормативы градостроительного проектирования;
- исключения расходов на разработку и утверждение программ комплексного социально-экономического развития муниципальных образований.

ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЕ ПРОЕКТИРОВАНИЕ

Предложения, реализованные в рамках ФЗ № 373-ФЗ:

- учет нормативных зон с особыми условиями использования территорий при осуществлении планировки (ч. 2 ст. 41.1 Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее – ГрК РФ);
- подготовка графической части документации по планировке территории с точностью государственного кадастра недвижимости (ч. 3 ст. 41.1 ГрК РФ);
- вариантное проектирование (п. 9 ч. 4 ст. 42 ГрК РФ);
- установление специальных требований к проектам планировки линейных объектов (ч. 5 ст. 42 ГрК РФ);
- подготовка материалов по обоснованию проектов межевания территории (ч. 3 ст. 43 ГрК РФ);
- исключение градостроительного плана земельного участка из состава документации по планировке территории (ст. 57.3 ГрК РФ);
- включение правил землепользования и застройки в области применения нормативов градостроительного проектирования (ч. 5.1. п. 4 ч. 6 2 ст. 30 ГрК РФ).

В рамках законопроекта № 465407-6 предлагается:

- изменить требования к утверждаемой части документов территориального планирования муниципальных образований в части установления возможности отображения на картах планиру-

емых границ населенных пунктов (в том числе вновь образуемых населенных пунктов), планировочной организации территории;
- установить возможность пересечения границ земельных участков планируемой границей населенного пункта;
- изменить требования к материалам по обоснованию документов территориального планирования муниципальных образований в части дополнения содержания таких материалов финансово-экономическим обоснованием проектных решений;
- установить возможность подготовки проектов внесения изменений в документы территориального планирования и градостроительного зонирования муниципальных образований физическими или юридическими лицами за счет их средств;
- установить случаи, когда вид разрешенного использования земельных участков определяется в соответствии с документацией по планировке территории;
- установить специальные требования к составу и содержанию проектов планировки территорий общего пользования, в том числе улично-дорожной сети;
- изменить требования к материалам по обоснованию проектов планировки территории в части дополнения содержания таких материалов финансово-экономическим обоснованием проектных решений;
- исключить требование, согласно которому границы территориальных зон должны отвечать требованию принадлежности каждого земельного участка только к одной территориальной зоне.
В рамках законопроекта о публичных слушаниях предлагается установить обязательность оценки предпочтений населения в отношении городской среды при подготовке документов территориального планирования и градостроительного зонирования муниципальных образований, документации по планировке территории (общественные слушания).
Внесение изменений будет способствовать созданию условий для комплексного и устойчивого развития территорий за счет:
- установления правового статуса планируемых границ населенных пунктов и последовательной реализации решений документов территориального планирования о таких границах через кадастровые и землеустроительные работы;
- оценки общественной и коммерческой эффективности проектных решений документов территориального планирования муниципальных образований и документации по планировке территории;
- своевременной актуализации документов территориального планирования и градостроительного зонирования муниципальных образований;
- ограничения нецелевого использования территорий общего пользования;
- обеспечения преемственности и согласованности решений документов территориального планирования и документов градостроительного зонирования муниципальных образований;
- корректного отображения на картах правил землепользования и застройки границ территорий, для которых предусматривается комплексное развитие.

ИНФОРМАЦИОННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

В рамках законопроекта об ИОГД предлагается:
- наделить полномочиями по созданию и ведению региональных государственных информационных систем в области градостроительной деятельности органы государственной власти субъектов Российской Федерации;
- организовать комплексное электронное взаимодействие информационных систем обеспечения градостроительной деятельности федерального, регионального и муниципального уровней (далее - информационные системы);
- предусмотреть на подзаконном уровне определение требований к:
- пространственным и атрибутивным данным информационных систем;
- формату электронных документов, предоставляемых с использованием информационных систем;
- документам, являющимся картографической основой информационных систем;
- использованию и актуализации пространственной адресной информации в информационных системах муниципального уровня и обеспечению взаимодействия с Федеральной информационной адресной системой;
- электронному взаимодействию информационных систем с Единым государственным реестром недвижимости;
- составу информации и функциям интернет-портала информационных систем;
- проектированию и организации защиты информации информационных систем;
- ведению производных данных от данных информационных систем.
Внесение изменений создаст условия для:
- снятия административных барьеров, качественного исполнения государственных и муниципальных функций и предоставления государственных и муниципальных услуг в сфере градостроительной деятельности;
- обеспечения возможности оценки современного состояния территорий, проблем и потенциалов их развития, постановки задач градостроительного преобразования и инвестиционного развития с применением информационных систем;
- упрощения сбора, подготовки и анализа исходных данных для разработки градостроительной документации и инвестиционных предложений;
- обеспечения открытости и публичности градостроительных решений и создания условий для вовлечения в градостроительную деятельность всех заинтересованных лиц;
- создания системы градостроительного мониторинга на всех уровнях управления, общественного и профессионального контроля принятия и реализации градостроительных решений и внесения в них изменений;
- создания условий постоянного повышения квалификации специалистов градостроительной сферы за счет высокой информированности по всем направлениям деятельности.

РЕГИОНАЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

На уровне регионального законодательства предлагается разработать и утвердить законы, предусматривающие:
- приведение перечней видов объектов регионального и местного значения в соответствие с критериями, установленными п.п. 19 и 20 ст. 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации;
- установление порядка систематизации нормативов градостроительного проектирования по видам объектов регионального значения и объектов местного значения в виде элементов специализированной электронной базы данных - реестра нормативов градостроительного проектирования по видам объектов регионального значения и объектов местного значения.
Внесение изменений будет способствовать повышению эффективности управления социально-экономическим и территориальным развитием субъектов Российской Федерации и муниципальных образований за счет:
- формирования полного перечня видов объектов и территорий, необходимых для осуществления полномочий органов государственно власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения, их планирования и размещения;
- обеспечения доступа субъектов градостроительной деятельности к систематизированной информации о расчетных показателях обеспеченности объектами регионального и местного значения, доступности таких объектов для населения.

МЕТОДИЧЕСКОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ

Реализация полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в области градостроительной деятельности должна осуществляться в соответствии с требованиями федерального законодательства.
Эффективность реализации таких полномочий зависит в том числе от полноты и непротиворечивости правового регулирования, квалификации правоприменителей - государственных и муниципальных служащих.
В этой связи актуальным представляется вопрос методического обеспечения осуществления градостроительной деятельности в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях.
Функции по нормативно-правовому регулированию в сфере градостроительства разделены между двумя федеральными министерствами: Минэкономразвития России и Минстроем России.
Однако методическое обеспечение осуществления градостроительной деятельности осуществляется не в полной мере и не соответствует объему распределенных между министерствами полномочий.
В соответствии с Положением о Министерстве экономического развития Российской Федерации, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 05.06.2008 № 437, Минэкономразвития России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере территориального планирования, и осуществляет методическое обеспечение ведения федеральной государственной информационной системы территориального планирования, а также информационных систем обеспечения градостроительной деятельности в части территориального планирования.
Согласно Положению о Министерстве строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации, утвержденному постановлением Правительства Российской Федерации от 18.11.2013 № 1038, Минстрой России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере градостроительства (за исключением территориального планирования), и осуществляет методическое обеспечение деятельности по подготовке документации по планировке территории в отношении объектов капитального строительства федерального значения.
Предлагается внести изменения в вышеуказанные положения и наделить:
- Минэкономразвития России полномочиями по методическому обеспечению подготовки доку-

ментов территориального планирования, нормативов градостроительного проектирования и ведения информационных систем обеспечения градостроительной деятельности в соответствии с его компетенцией;
– Минстрой России полномочиями по методическому обеспечению подготовки документов градостроительного зонирования, документации по планировке территории и ведения информационных систем обеспечения градостроительной деятельности в соответствии с его компетенцией.
Расширение и уточнение полномочий в области методического обеспечения градостроительства позволит уполномоченным органам организовать подготовку и утверждение комплекса методических рекомендаций по разработке местных нормативов градостроительного проектирования, документов территориального планирования муниципальных образований, документов градостроительного зонирования муниципальных образований и документации по планировке территории, подготавливаемой на основании решений органов местного самоуправления, ведению информационных систем обеспечения градостроительной деятельности муниципальных районов и городских округов.
Утверждение комплекса методических рекомендаций будет способствовать эффективной реализации полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в области градостроительной деятельности, формированию единообразной практики правоприменения, создаст условия для преодоления отдельных пробелов и противоречий федерального законодательства.

1. Проект № 465407-6 федерального закона «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации, отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу законодательных актов (отдельных положений законодательных актов) Российской Федерации» [Электронный ресурс] // Автоматизированная система обеспечения законодательной деятельности. Режим доступа: http://asozd.duma.gov.ru/mai№.№sf/(Spravka)?Ope№Age№t&R№=465407-6 (дата обращения 01.02.2017)
2. Проект федерального закона № 778655-6 «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования регулирования подготовки, согласования и утверждения документации по планировке территории и обеспечения комплексного и устойчивого развития территорий» (Об особенностях регулирования отдельных правоотношений, возникающих в связи с комплексным развитием промышленных зон и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации) [Электронный ресурс] // Автоматизированная система обеспечения законодательной деятельности. Режим доступа: http://asozd.duma.gov.ru/mai№.№sf/(Spravka)?Ope№Age№t&R№=778655-6 (дата обращения 01.02.2017)
3. Проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [Электронный ресурс] // Федеральный портал проектов нормативных правовых актов. Режим доступа: http://regulatio№.gov.ru/projects/List/Adva№cedSearch#№pa=48846 (дата обращения 01.02.2017)
4. Проект федерального закона «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации (в части совершенствования института публичных слушаний при принятии решений по вопросам осуществления градостроительной деятельности)» [Электронный ресурс] // Федеральный портал проектов нормативных правовых актов. Режим доступа: http://regulatio№.gov.ru/projects/List/Adva№cedSearch#№pa=18024 (дата обращения 01.02.2017)
5. Проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования информационного обеспечения градостроительной деятельности» [Электронный ресурс] // Официальный сайт Института Территориального Планирования «Град». Режим доступа: https://itpgrad.ru/№ode/1272 (дата обращения 01.02.2017)
6. Проект федерального закона «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации в части упрощения процедуры внесения изменений в действующие документы территориального планирования и совершенствования информационного обеспечения градостроительной деятельности» [Электронный ресурс] // Федеральный портал проектов нормативных правовых актов. Режим доступа: http://regulatio№.gov.ru/projects/List/Adva№cedSearch#№pa=39261 (дата обращения 01.02.2017)

К.А. Кустова

ПРАВОВЫЕ ПОДХОДЫ К ОБЕСПЕЧЕНИЮ КОМПЛЕКСНОГО УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИИ В ДОКУМЕНТАХ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОГО ЗОНИРОВАНИЯ

Федеральным законом от 03.07.2016 № 373-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации, отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования регулирования подготовки, согласования и утверждения документации по планировке территории и обеспечения комплексного и устойчивого развития территорий и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» в действующее градостроительное законодательство введен институт комплексного и устойчивого развития.
Понятийный аппарат Градостроительного кодекса Российской Федерации дополнен термином деятельности по комплексному и устойчивому развитию, под которой понимается осуществляемая в целях обеспечения наиболее эффективного использования территории деятельность по подготовке и утверждению документации по планировке территории для размещения объектов капитального строительства жилого, производственного, общественно-делового и иного назначения и необходимых для функционирования таких объектов и обеспечения жизнедеятельности граждан объектов коммунальной, транспортной, социальной инфраструктур, а также по архитектурно-строительному проектированию, строительству, реконструкции указанных в настоящем пункте объектов.
Стоит отметить, что в ходе обсуждения утвержденных изменений в Государственной Думе деятельность по комплексному и устойчивому развитию территории предлагалось осуществлять только в отношении неэффективно используемых промышленных зон, ранее занятых промышленностью и сопутствующими производствами, которые вследствие частичного или полного прекращения промышленной деятельности утратили свое первоначальное промышленное значение, но при этом земельные участки и недвижимое имущество, расположенные в границах таких промышленных зон, остались фактически выведены из нормального экономического оборота и сохраняются в неизменном виде посреди меняющейся городской среды.
В итоговой редакции институт комплексного и устойчивого развития приобрел универсальных характер и стал применим ко всем видам неэффективно используемых территорий. При этом критерии выделения таких территорий не определены. Как не определен исчерпывающий перечень видов деятельности по комплексному и устойчивому развитию.
Исходя из содержания деятельности по комплексному и устойчивому развитию к ее видам должны относиться все виды комплексного преобразования территорий, предусмотренные Градостроительным и Земельным кодексами Российской Федерации.
В то же время к видам деятельности по комплексному и устойчивому развитию статьями 46.9 и 46.10 Градостроительного кодекса Российской Федерации прямо отнесены только два новых вида деятельности по преобразованию территории: комплексное развитие территории по инициативе правообладателей земельных участков и (или) расположенных на них объектов недвижимого имущества и комплексное развитие территории по инициативе органа местного самоуправления.
Представляется, что, исходя из системного толкования норм, определяющих содержание деятельности по комплексному и устойчивому развитию территории, к видам такой деятельности должны быть отнесены:
– развитие застроенных территорий;
– комплексное освоение территории;
– освоение территории в целях строительства жилья экономического класса;
– комплексное освоение территории в целях строительства жилья экономического класса;
– освоение территории в целях строительства и эксплуатации наемного дома коммерческого использования;
– освоение территории в целях строительства

и эксплуатации наемного дома социального использования;
- комплексное развитие территории по инициативе правообладателей земельных участков и (или) расположенных на них объектов недвижимого имущества;
- комплексное развитие территории по инициативе органа местного самоуправления.

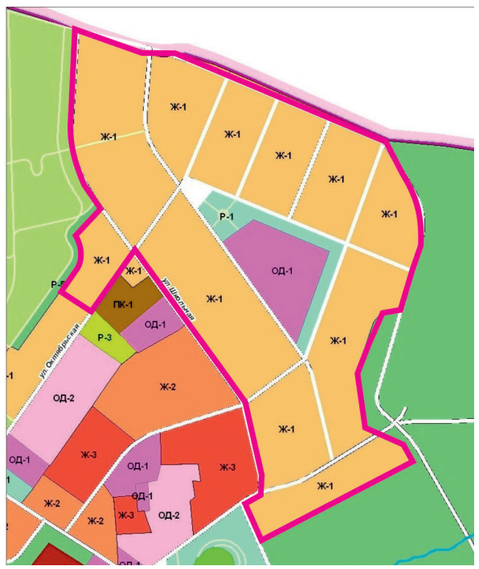
Критерии осуществления указанных видов деятельности являются критериями выделения территорий, в границах которых предусматривается осуществление деятельности по комплексному и устойчивому развитию, на карте градостроительного зонирования в составе правил землепользования и застройки.

Стоит отметить, что согласно части 5.1 статьи 30 Градостроительного кодекса Российской Федерации на карте градостроительного зонирования в обязательном порядке устанавливаются территории, в границах которых предусматривается осуществление деятельности по комплексному и устойчивому развитию территории только в случае планирования осуществления такой деятельности.

В связи с этим территории, подлежащие комплексному развитию по инициативе правообладателей земельных участков и (или) расположенных на них объектов недвижимого имущества, на картах градостроительного зонирования по общему правилу не отображаются.

В иных случаях планирование осуществления деятельности по комплексному и устойчивому развитию должно определяться исходя из решений утвержденных документов территориального планирования, предусматривающих преобразование территории в целях повышения эффективности ее использования, обеспечения населения объектами местного значения в соответствии с нормативами градостроительного проектирования, обеспечения потребности населения в жилье и других целях, в соответствии с критериями принятия решений о преобразовании территории.

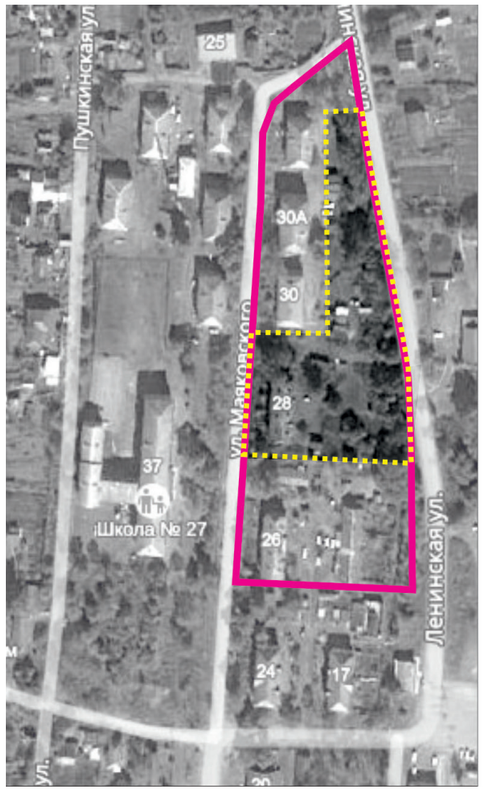
Применительно к договорам, предусматривающим комплексное освоение территории, освоение территории в целях строительства жилья экономического класса, комплексное освоение территории в целях строительства жилья экономического класса, освоение территории в целях строительства и эксплуатации наемного дома коммерческого использования, освоение территории в целях строительства

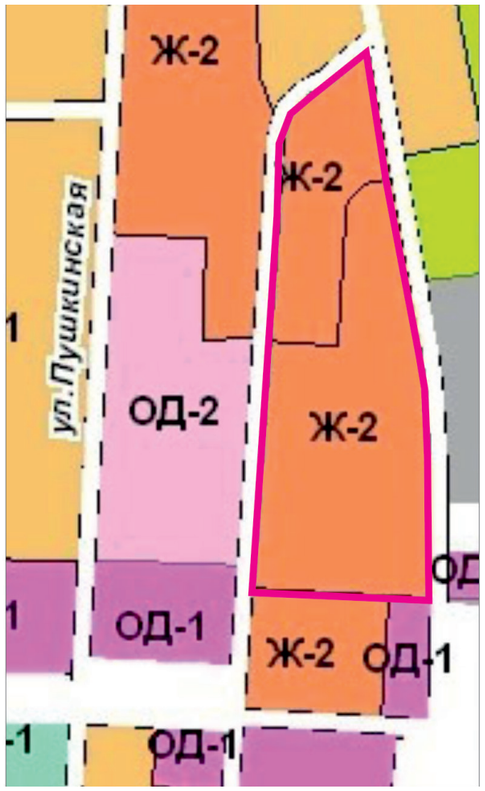


Условные обозначения

Территория, в границах которой предусматривается деятельность по комплексному и устойчивому развитию

1





Условные обозначения

Территория, в границах которой предполагается деятельность по комплексному и устойчивому развитию

Застроенные территории, на которых расположены многоквартирные дома

2

Ситуация и фрагмент карты градостроительного зонирования Смоляниновского городского поселения, Шкотовского муниципального района, Приморского края, отображают территорию, в границах которой предусматривается осуществление деятельности по комплексному и устойчивому развитию, занятую многоквартирными домами, признанными в установленном Правительством Российской Федерации порядке аварийными и подлежащими сносу

и эксплуатации наемного дома социального использования, для выделения территорий, в границах которых предусматривается осуществление деятельности по комплексному и устойчивому развитию, используются свободные от застройки территории (рис. 1).

Применительно к договорам, предусматривающим комплексное развитие территории по инициативе органа местного самоуправления, для выделения территорий, в границах которых предусматривается осуществление деятельности по комплексному и устойчивому развитию, используются застроенные территории, не менее 50 процентов от общей площади которых занимают земельные участки следующих видов:

1. Земельные участки, на которых расположены объекты капитального строительства (за исключением многоквартирных домов), признанные в установленном Правительством Российской Федерации порядке аварийными и подлежащими сносу.

В связи с тем, что в настоящее время положение о признании объектов капитального строительства (за исключением многоквартирных домов) аварийными не утверждено, указанная категория земельных участков может быть включена в состав территорий, в границах которых предусматривается осуществление деятельности по комплексному и устойчивому развитию, после утверждения Правительством Российской Федерации соответствующего по-

рядка. Указанная категория земельных участков может быть включена в состав территорий, в границах которых предусматривается осуществление деятельности по комплексному и устойчивому развитию, до утверждения соответствующего порядка на основании вступившего в законную силу решения суда.

2. Земельные участки, на которых расположены объекты капитального строительства (за исключением многоквартирных домов), снос, реконструкция которых планируются на основании муниципальных адресных программ, утвержденных представительным органом местного самоуправления.

3. Земельные участки, на которых расположены объекты капитального строительства, признанные самовольными постройками. Самовольными признаются постройки, возведенные на земельном участке, не предоставленном в установленном порядке, или на земельном участке, разрешенное использование которого не допускает строительства на нем данного объекта, либо возведенные, созданные без получения на это необходимых разрешений или с нарушением градостроительных и строительных норм и правил.

4. Земельные участки, виды разрешенного использования которых и (или) виды разрешенного использования и характеристики расположенных на которых объектов капитального строительства не соответствуют видам разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства и предельным параметрам строительства, реконструкции объектов капитального строительства, установленным правилами землепользования и застройки.

Стоит отметить, что конституционность данного основания вызывает серьезные сомнения.

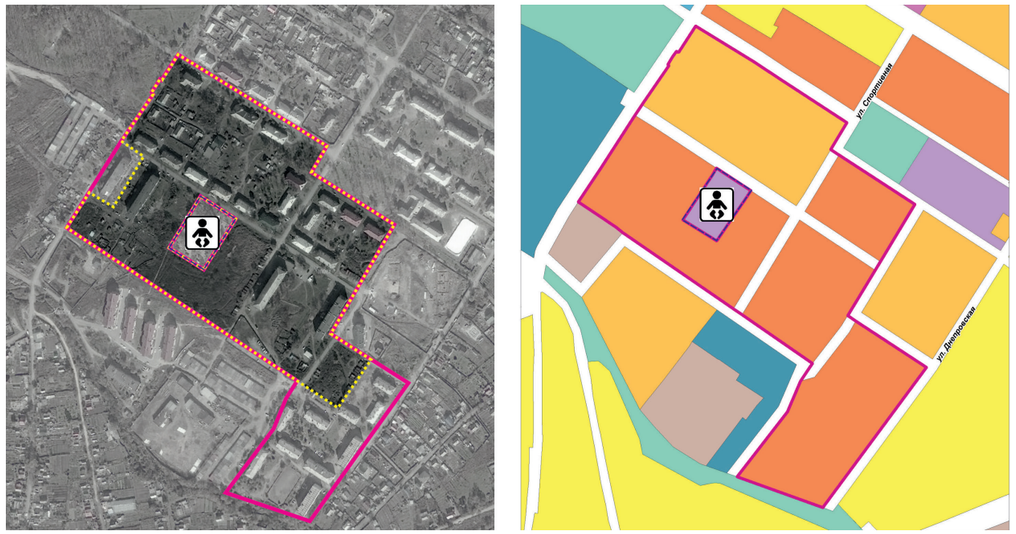
В соответствии с частью 3 статьи 35 Конституции Российской Федерации никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда. При этом принудительное отчуждение имущества допускается только для государственных (муниципальных) нужд.

Кроме того, согласно части 4 статьи 85 Земельного кодекса Российской Федерации земельные участки и прочно связанные с ними объекты недвижимости, виды фактического использования которых не соответствуют градостроительным регламентам, могут использоваться без установления срока приведения их в соответствие с градостроительным регламентом, за исключением случаев, если их использование опасно для жизни и здоровья людей, окружающей среды, памятников истории и культуры.

Таким образом, принудительное преобразование территории, виды фактического использования которой не соответствуют градостроительным регламентам, и дальнейшее их изъятие фактически для коммерческих нужд представляется необоснованным.

Положениями части 4 статьи 46.10 Градостроительного кодекса Российской Федерации определено, что включение в границы территории, в отношении которой принимается решение о ее комплексном развитии по инициативе органа местного самоуправления, земельных участков, предназначенных для размещения объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения в соответствии с документами территориального планирования, не допускается. Указанное правило также должно использоваться при определении территорий, в границах которых предусматривается осуществление деятельности по комплексному и устойчивому развитию, на картах градостроительного зонирования.

В связи с тем, что определение земельных участков, предназначенных для размещения объектов федерального значения, объектов регионального значения и объектов местного значения не осуществляется в рамках документов территориального планирования, в состав территорий, преобразование которых возможно по договорам о комплексном развитии территории по инициативе органа местного самоуправления и в границах которых предусматривается осуществление деятельности по комплексному и устойчивому развитию, не могут быть включены земельные участки, предназначенные для размещения объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения в соответствии с утвержденной документацией по планировке территории, решениями об изъятии земельных участков для государственных и муниципальных нужд, решениями о резервировании земель для государственных и муниципальных нужд. При наличии таких земельных участков они исключаются из состава территории, в границах которых предусматривается осуществление деятельности по комплексному и устойчивому развитию (рис. 3).



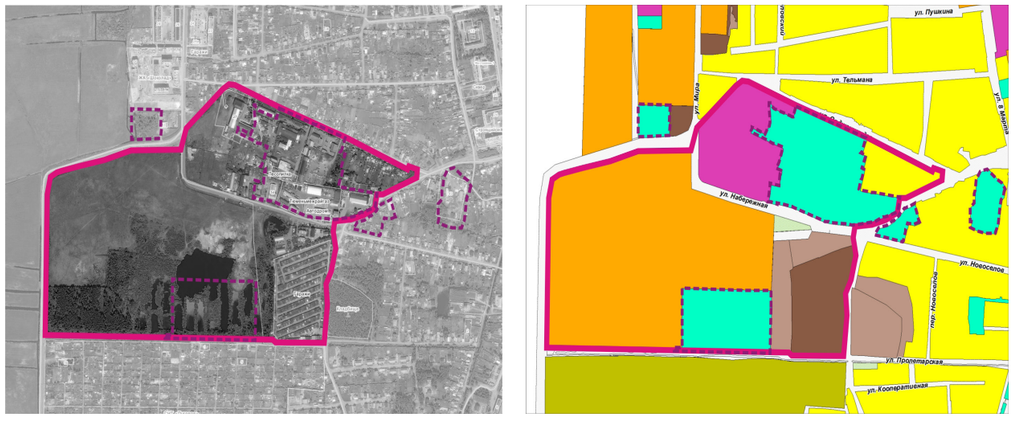
Условные обозначения

Территория, в границах которой предполагается деятельность по комплексному и устойчивому развитию

Застроенные территории, на которых расположены многоквартирные дома

Земельные участки, для размещения объектов местного значения в области образования

3 Ситуация и фрагмент карты градостроительного зонирования Артемовского городского округа, Приморского края, отображают территорию, в границах которой предусматривается осуществление деятельности по комплексному и устойчивому развитию, за исключением земельного участка, в отношении которого документацией по планировке территории предусмотрено размещение объекта дошкольного образования



Условные обозначения

Территория, в границах которой предполагается деятельность по комплексному и устойчивому развитию

Границы многоконтурной территориальной зоны

4 Ситуация и фрагмент карты градостроительного зонирования муниципального образования поселка Боровского отображают территорию, в границах которой предусматривается осуществление деятельности по комплексному и устойчивому развитию, сформированную по границам нескольких контуров многоконтурных территориальных зон, предусматривающих различные виды использования

Территории, в границах которых предусматривается осуществление деятельности по комплексному и устойчивому развитию территории, устанавливаются по границам одной или нескольких территориальных зон.

Согласно пункту 7 статьи 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации территориальные зоны – это зоны, для которых в правилах землепользования и застройки определены границы и установлены градостроительные регламенты.

Таким образом, для отнесения объекта к территориальной зоне он должен обладать двумя признаками: быть ограниченным в пространстве и иметь градостроительный регламент. Многообразие фактического использования городской застройки (за редким исключением) препятствует локализации территориальной зоны конкретного вида в границах одного элемента планировочной структуры. Число зон с общим градостроительным регламентом в зависимости от вида и площади муниципального образования может исчисляться десятками и сотнями объектов.

Несмотря на отсутствие в законодательстве понятия многоконтурной территориальной зоны, на практике она представляет собой многоконтурный объект, состоящий из отдельных несмежных частей, имеющих общий градостроительный регламент.

Все существующие контуры многоконтурной территориальной зоны не могут быть отнесены к одной территории, в границах которой предусматривается осуществление деятельности по комплексному и устойчивому развитию, в силу их рассредоточенности, неравных площадей и различных характеристик.

В связи с изложенным предлагается формировать территории, в границах которых планируется комплексное и устойчивое развитие, также и по границам контуров территориальных зон. При этом такая территория может включать одновременно контуры разных многоконтурных территориальных зон (рис. 4).

В соответствии с пунктом 4 части 6 статьи 30 Градостроительного кодекса Российской Федерации в градостроительном регламенте в отношении земельных участков и объектов капитального строительства, расположенных в пределах соответствующей территориальной зоны, указываются в том числе расчетные показатели минимально допустимого уровня обеспеченности территории объектами коммунальной, транспортной, социальной инфраструктур и расчетные показатели максимально допустимого уровня территориальной доступности указанных объектов для населения в случае, если в границах территориальной зоны, применительно к которой устанавливается градостроительный регламент, предусматривается осуществление деятельности по комплексному и устойчивому развитию территории.

Механизм установления указанных расчетных показателей не определен. Однако представляется, что расчетные показатели минимально допустимого уровня обеспеченности территории объектами коммунальной, транспортной, социальной инфраструктур и расчетные показатели максимально допустимого уровня территориальной доступности указанных объектов для населения должны устанавливаться в соответствии с видом разрешенного использования территории, установленным градостроительным регламентом соответствующей территориальной зоны.

Целью установления в градостроительных регламентах расчетных показателей является закрепление юридическими средствами гарантий обеспеченности территории минимальным набором социально значимых объектов в случае ее коммерческого освоения.

Практически все основные виды объектов коммунальной, транспортной, социальной инфраструктур являются объектами федерального, регионального или местного значения. В то же время для обеспечения качества среды обязательным является наличие на территории объектов коммунальной, транспортной, социальной инфраструктур, не являющихся объектами федерального, регионального или местного значения, например, объектов бытового обслуживания, парковок (за исключением случаев, когда парковки отнесены к объектам местного значения законами субъектов Российской Федерации) и других.

Расчетные показатели в отношении объектов федерального значения и объектов, не являющихся объектами федерального, регионального или местного значения, в целом определены в соответствии с утвержденными нормативно-техническими документами в сфере градостроительства.

В соответствии со статьей 29.2 Градостроительного кодекса Российской Федерации в редакции Федерального закона от 05.05.2014 № 131-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации» расчетные показатели обеспеченности объектами регионального и местного значения, доступности указанных объектов для населения муниципальных образований содержатся в региональных и местных нормативах градостроительного проектирования.

В этой связи нормативно-технические документы и нормативы градостроительного проектирования должны являться основой для установления расчетных показателей в градостроительных регламентах.

Виды объектов коммунальной, транспортной, социальной инфраструктур в целях установления расчетных показателей должны определяться в каждом конкретном случае исходя из площади и назначения территории.

Так, расчетные показатели минимально допустимого уровня обеспеченности территории объектами социальной инфраструктуры местного значения рекомендуется устанавливать только в отношении территорий, предназначенных для использования в целях жилищного строительства. Например, расчетные показатели минимально допустимого уровня обеспеченности территории объектами социальной инфраструктуры в отношении многоквартирной жилой застройки устанавливаются только в случае, когда размер такой территории составляет не менее 5 га. При этом расчетные показатели минимально допустимого уровня обеспеченности территории объектами социальной инфраструктуры, не относящимися к объектам федерального, регионального и местного значения, рекомендуется устанавливать вне зависимости от площади территорий.

В настоящее время не сложилось единой методики оформления расчетных показателей минимально допустимого уровня обеспеченности территории объектами коммунальной, транспортной, социальной инфраструктур и расчетных показателей максимально допустимого уровня территориальной доступности указанных объектов для населения в градостроительных регламентах.

В то же время наиболее удобным и универсальным в применении является способ, при котором расчетные показатели минимально допустимого уровня обеспеченности территории объектами коммунальной, транспортной и социальной инфраструктур и расчетные показатели максимально допустимого уровня территориальной доступности указанных объектов для населения указываются в градостроительных регламентах соответствующих территориальных зон в виде таблиц, устанавливающих зависимость между видом использования территории, минимально допустимым уровнем обеспеченности объектами местного и регионального значения и площадью территории, в границах которых предусматривается осуществление деятельности по комплексному и устойчивому развитию.

В отсутствие единых подходов к обеспечению комплексного и устойчивого развития посредством документов градостроительного зонирования разработка единых методов градостроительного проектирования является важной задачей.

Особенно актуальной она становится в связи с тем, что согласно части 7 статьи 9 Федерального закона от 03.07.2016 № 373-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации, отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования регулирования подготовки, согласования и утверждения документации по планировке территории и обеспечения комплексного и устойчивого развития территорий и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» в срок до июля 2017 года утвержденные правила землепользования и застройки муниципальных образований должны быть приведены в соответствие с новыми требованиями к составу и содержанию документов градостроительного зонирования.

Следует отметить, что подготовка решений проектов изменений в документы градостроительного зонирования должна осуществляться во взаимосвязи с решениями, утвержденными иными видами градостроительной документации, коммунальными схемами. Указанное положение закреплено в перечне поручений Президента Российской Федерации от 11.06.2016 № Пр-1138ГС по итогам Государственного Совета Российской Федерации от 17.05.2016, посвященного вопросам развития строительного комплекса и совершенствования градостроительной деятельности.

В связи с изложенным представляется, что только комплексный подход к градоустройству позволит обеспечить комплексное и устойчивое развитие территорий муниципальных образований.

Т.В. Щербакова

О ПРОБЛЕМНЫХ ВОПРОСАХ ПРИМЕНЕНИЯ МЕТОДИЧЕСКИХ РЕКОМЕНДАЦИЙ ПО РАЗВИТИЮ СЕТИ ОРГАНИЗАЦИЙ СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЫ И ОБЕСПЕЧЕННОСТИ НАСЕЛЕНИЯ УСЛУГАМИ ТАКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ ПРИ РАЗРАБОТКЕ НОРМАТИВОВ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОГО ПРОЕКТИРОВАНИЯ

Система планирования развития социальной инфраструктуры нацелена на достижение нормативных показателей обеспеченности объектами обслуживания населения (образовательные организации, медицинские организации, учреждения культуры и искусства, физической культуры и спорта, социального обслуживания населения, молодежной политики и др.); на повышение уровня разнообразия доступных для населения услуг, а также мест приложения труда за счет развития, в том числе нового строительства, коммерческой, деловой и обслуживающей сферы; в конечном итоге – на повышение качества жизни и развитие человеческого потенциала.

Основу планирования развития социальной инфраструктуры составляют обязательства государства по реализации конституционных прав граждан на охрану здоровья и медицинскую помощь, образование, социальное обслуживание, пользование учреждениями культуры [1].

Прогнозируемые объемы гарантированных социальных услуг рассчитываются из нормативов потребности населения в этих услугах.

До 2014 года вопросы обеспеченности населения объектами социальной инфраструктуры на федеральном уровне регулировались распоряжениями Правительства Российской Федерации от 19.10.1999 № 1683-р [2], от 03.07.1996 № 1063-р [3] (далее соответственно – распоряжение № 1683-р, распоряжение № 1063-р).

Распоряжение № 1683-р устанавливало нормативы и приводило методику расчета нормативной потребности субъектов и муниципальных образований в объектах образования, здравоохранения, физической культуры и спорта, культуры и искусства. Распоряжение № 1063-р определяло минимальные социальные нормативы, используемые органами государственной власти и органами местного самоуправления при формировании проектов бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов.

Установленные нормативы имели рекомендательный характер, а порядок их применения мог определяться органами исполнительной власти самостоятельно с учетом региональных особенностей, имеющихся материальных, финансовых ресурсов и спроса нормативов [2].

В то же время эти нормативы имели крайне высокие значения показателей, что делало их фактически недостижимыми для многих муниципальных образований.

В развитие системы документов планирования в 2014 году вступили в силу поправки в Градостроительный кодекс Российской Федерации (далее – ГрК РФ), в соответствии с которыми планирование сети объектов социальной инфраструктуры должно осуществляться в документах территориального планирования в соответствии с нормативами градостроительного проектирования [4]. Основной задачей нормативов градостроительного проектирования является установление расчетных показателей минимально допустимого уровня обеспеченности объектами и показателей максимально доступного уровня территориальной доступности таких объектов, соответствующих особенностям территории, учитывающих природно-климатические условия, плотность населения, рельеф местности, демографическую ситуацию, уровень развития транспортной инфраструктуры, спрос на услуги среди населения, фактический уровень развития материально-технической базы.

Введение в действие вышеуказанных положений не решило проблему нормирования в социальной сфере, поскольку расчетные показатели, устанавливаемые нормативами градостроительного проектирования, не должны быть ниже нормативов, предусмотренных распоряжением № 1683-р и распоряжением № 1063-р, даже при обосновании их корректировки, ввиду обязательного использования органами власти указанных распоряжений в целях ежегодной отчетности.

В 2016 году нормативы, утвержденные распоряжением № 1683-р, заменили отраслевые методические рекомендации по развитию сети объектов социальной инфраструктуры:

Методические рекомендации по развитию сети образовательных организаций и обеспеченности населения услугами таких организаций, включающие требования по размещению организаций сферы образования, в том числе в сельской местности, исходя из норм действующего законодательства Российской Федерации, с учетом возрастного состава и плотности населения, транспортной инфраструктуры и других факторов, влияющих на доступность и обеспеченность населения услугами сферы образования (далее – Методические рекомендации по развитию сети образовательных организаций), утвержденные Минобрнауки России 04.05.2016 № АК-15/02вн;

Методические рекомендации по развитию сети организаций сферы физической культуры и спорта и обеспеченности населения услугами таких организаций (далее – Методические рекомендации по развитию сети спортивных сооружений), утвержденные приказом Минспорта России от 25.05.2016 № 586;

Методические рекомендации субъектам Российской Федерации и органам местного самоуправления по развитию сети организаций культуры и обеспеченности населения услугами организаций культуры» (далее – Методические рекомендации по развитию сети организаций культуры), утвержденные распоряжением Минкультуры России от 27.07.2016 № Р-948;

Методические рекомендации по развитию сети медицинских организаций государственной системы здравоохранения и муниципальной системы здравоохранения (далее – Методические рекомендации по развитию сети медицинских организаций), утвержденные приказом Минздрава России от 08.06.2016 № 358;

Методические рекомендации по развитию сети организаций социального обслуживания в субъектах Российской Федерации и обеспеченности социальным обслуживанием получателей социальных услуг, в том числе в сельской местности, утвержденные приказом Минтруда России от 05.05.2016 № 219.

Приказом Росмолодежи от 13.05.2016 № 167 впервые урегулировано планирование сети объектов в области молодежной политики – утверждены Методические рекомендации по организации работы органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления, реализующих государственную молодежную политику (далее – Методические рекомендации по развитию сети объектов в области молодежной политики).

Основные изменения во вступивших в силу отраслевых методических рекомендациях связаны с корректировкой нормативов, уточнением видов нормируемых объектов, характером применения методических рекомендаций и подходами к установлению нормативной потребности в объектах социальной инфраструктуры.

В Методических рекомендациях по развитию сети спортивных сооружений главным изменением является уход от нормирования обеспеченности по видам спортивных сооружений (спортивных залов, плавательных бассейнов, плоскостных спортивных сооружений). Нормируется только величина единой пропускной способности суммарно для всех видов спортивных сооружений, достижение которой обязательно [5]. Решение о размещении конкретных видов создаваемых спортивных сооружений принимается органами власти исходя из местных особенностей и спроса у населения. При решении вопроса о создании новых объектов спорта рекомендовано руководствоваться СП 42.13330.2011 «Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений. Актуализированная редакция СНиП 2.07.01-89*». ГрК РФ создание объектов связывает с нормативами градостроительного проектирования, что ставит под сомнение обоснованность такой рекомендации.

Методические рекомендации по развитию сети образовательных организаций приводят таже, как и распоряжение № 1683-р, примерные значения нормативов обеспеченности образовательными организациями, уточняя, что они являются рекомендуемыми и размещение образовательных организаций следует осуществлять исходя из плотности населения, возрастного состава, транспортной доступности и других параметров. Нововведений в Методических рекомендациях по развитию сети образовательных организаций достаточно много. Во-первых, установлена доля образовательных организаций, в которых должна быть создана универсальная безбарьерная среда для инклюзивного образования детей-инвалидов. Во-вторых, установлен охват детей дополнительными образовательными программами и территориальная доступность для организаций дополнительного образования. Новеллой является регламентация минимального количества вос-

питанников, при котором следует размещать образовательную организацию. В Методических рекомендациях по развитию сети образовательных организаций введен новый нормируемый вид организации, осуществляющей образовательную деятельность, – центр психолого-педагогической, медицинской и социальной помощи. Также изменен подход в нормировании организаций среднего профессионального образования и высшего образования – в новой версии регламентируется число мест в таких организациях, реализуемых за счет бюджетных ассигнований, а также обеспеченность студентов местами в общежитиях [6].

В Методических рекомендациях по развитию сети медицинских организаций уточнено, что планирование должно осуществляться на основе распределения медицинских организаций по уровням оказания медицинской помощи и должно учитывать зоны обслуживания медицинских организаций [7]. Методика расчета потребности в медицинских организациях осталась прежней.

Методические рекомендации по развитию сети объектов в области молодежной политики разъясняют процесс организации работы органов государственной власти и органов местного самоуправления, реализующих молодежную политику, впервые устанавливают федеральный норматив обеспеченности учреждениями, поддерживающими молодежную активность [8].

Методические рекомендации по развитию сети организаций культуры являются наиболее жесткими и устанавливают минимально допустимые нормы размещения организаций культуры в виде минимально допустимого количества сетевых единиц. В случае наличия потребности выше рекомендуемого норматива, количество учреждений утверждается в нормативах градостроительного проектирования.

В Методических рекомендациях по развитию сети организаций культуры пересмотрены нормы размещения организаций культуры, введены в качестве нормируемых новые организации культуры, такие как точки доступа к полнотекстовым информационным ресурсам, центры культурного развития, зоопарки, ботанические сады, цирковые площадки. Ранее отдельно нормируемые выставочные залы теперь отнесены к музеям. Юношеские (молодежные) библиотеки исключены из обязательного перечня нормируемых организаций культуры, их размещение возможно при наличии ходатайства от общественности [9].

В целом новые отраслевые методические рекомендации стали более гибкими в отношении обязательности использования установленных ими нормативов, что позволяет устанавливать в нормативах градостроительного проектирования более корректные расчетные показатели минимально допустимого уровня обеспеченности объектами социальной инфраструктуры и показатели максимально доступного уровня территориальной доступности таких объектов.

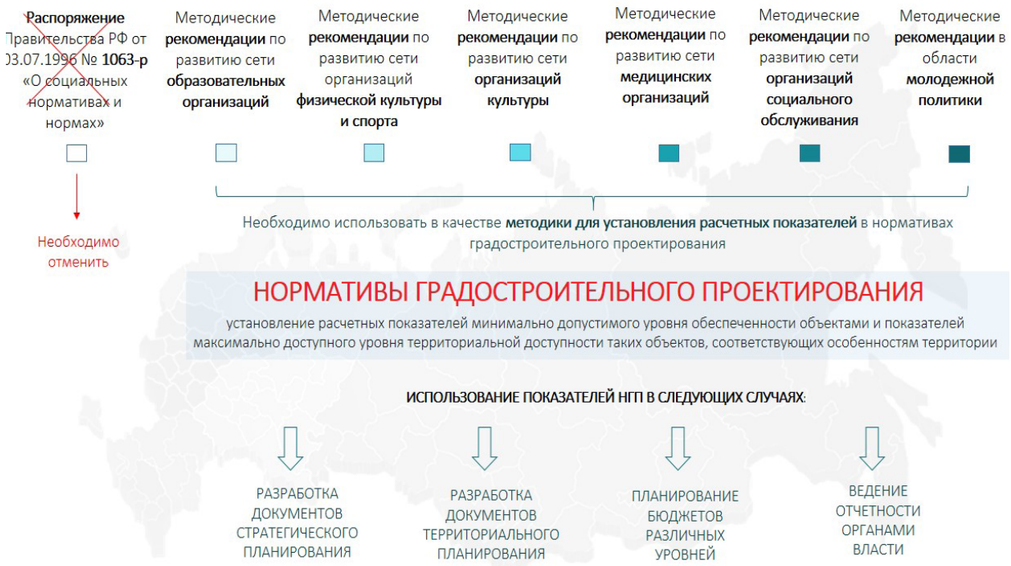
При этом продолжает действовать распоряжение № 1063-р. Раздел «Культура» актуализирован, но нормы, установленные новой редакцией распоряжения № 1063-р, противоречат нормам, установленным Методическими рекомендациями по развитию сети организаций культуры. Разделы «Здравоохранение» и «Физическая культура и спорт» остались без изменения и также противоречат новым отраслевым методическим рекомендациям.

Не оправдались ожидания градостроительного сообщества, согласно которым новые отраслевые методические рекомендации и новая редакция распоряжения № 1063-р должны были стать основанием для разработки нормативов градостроительного проектирования. Для этой цели все отраслевые методические рекомендации должны носить рекомендательный характер, а также должны содержать формулы для расчета нормативов, а не конкретные значения таковых, либо включать необходимые поправочные коэффициенты для учета региональных особенностей и уточнения расчетных показателей при подготовке нормативов градостроительного проектирования.

В действительности попытка увязки с нормативами градостроительного проектирования предпринята только в Методических рекомендациях по развитию сети образовательных организаций и Методических рекомендациях по развитию сети организаций культуры.

В Методических рекомендациях по развитию сети образовательных организаций указано, что при принятии решений в рамках территориального планирования, в части размещения на территории субъектов Российской Федерации объектов сферы образования, необходимо учитывать Градостроительный кодекс Российской Федерации.

Согласно Методическим рекомендациям по развитию сети организаций культуры «размещение объектов культуры, в соответствии с Градостроительным кодексом Российской Федерации, должно предусматриваться при разработке нормативов градостроительного проектирования».



1 Место нормативов градостроительного проектирования в системе планирования социальной инфраструктуры

Градостроительный кодекс Российской Федерации предусматривает обязательность применения нормативов градостроительного проектирования для расчета потребности в объектах социальной инфраструктуры при подготовке документов территориального планирования.

Однако планирование развития сети объектов социальной инфраструктуры на сегодняшний день осуществляется как документами территориального планирования, так и документами стратегического планирования, в частности государственными и муниципальными программами, которые содержат перечень программных мероприятий по размещению объектов социальной инфраструктуры [10, 11].

Подготовка документов территориального планирования, согласно ч. 5 ст. 9 Градостроительного кодекса Российской Федерации, должна осуществляться на основании документов стратегического планирования, включая вышеуказанные государственные и муниципальные программы.

Единый подход к порядку разработки, формирования и реализации государственных и муниципальных программ отсутствует, поскольку в соответствии со ст. 179 Бюджетного кодекса Российской Федерации такой порядок устанавливается правовым актом субъекта Российской Федерации или местной администрации муниципального образования [12].

А значит, нет общих требований, устанавливающих, какие нормативы использовать при планировании развития сети объектов социальной инфраструктуры в документах стратегического планирования.

Ввиду отсутствия конкретизации применения нормативов градостроительного проектирования при подготовке перечня мероприятий по развитию социальной инфраструктуры в составе государственных и муниципальных программ, зачастую возникают противоречия в видении развития социальной инфраструктуры в рамках стратегического и территориального планирования. В результате не всегда возможно соблюсти преемственность решений от стратегического планирования к территориальному.

Рациональным решением представляется использование нормативов градостроительного проектирования в качестве единственного документа, устанавливающего нормативы размещения объектов социальной инфраструктуры при подготовке документов территориального и стратегического планирования, проектов бюджетов разного уровня, а также для ведения

отчетности органами исполнительной власти, в части достижения требуемых показателей обеспеченности объектами социальной инфраструктуры.

Для этого предлагается уточнить область применения и содержание отраслевых методических рекомендаций. Отраслевые методические рекомендации должны использоваться для подготовки нормативов градостроительного проектирования, а не для собственно планирования сети объектов социальной инфраструктуры и содержать методику для определения значений минимально допустимого уровня обеспеченности объектами социальной инфраструктуры в нормативах градостроительного проектирования, а не конкретные величины нормативов.

Таким образом, нормативы градостроительного проектирования станут связующим звеном системы планирования социальной инфраструктуры в документах стратегического, территориального и бюджетного планирования, обеспечив тем самым их синхронизацию.

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ).

2. Распоряжение Правительства РФ от 19.10.1999 № 1683-р (ред. от 23.11.2009) «О методике определения нормативной потребности субъектов РФ в объектах социальной инфраструктуры».

3. Распоряжение Правительства РФ от 03.07.1996 № 1063-р (ред. от 26.01.2017) «О Социальных нормативах и нормах».

4. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ (ред. от 19.12.2016) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2017).

5. Приказ Минспорта России от 25.05.2016 № 586 (ред. от 21.11.2016) «Об утверждении Методических рекомендаций по развитию сети организаций сферы физической культуры и спорта и обеспеченности населения услугами таких организаций».

6. Письмо Минобрнауки России от 04.05.2016 № АК-950/02 (ред. от 08.08.2016) «О методических рекомендациях» (вместе с «Методическими рекомендациями по развитию сети образовательных организаций и обеспеченности населения услугами таких организаций, включающими требования по размещению организаций сферы образования, в том числе в сельской местности, исходя из норм действующего законодательства Российской Федерации, с учетом возрастного состава и плотности населения, транспортной инфраструктуры и других факторов, влияющих на доступность и обеспеченность населения услугами сферы образования», утв. Минобрнауки России 04.05.2016 № АК-15/02вн).

7. Приказ Минздрава России от 08.06.2016 № 358 «Об утверждении методических рекомендаций по развитию сети медицинских организаций государственной системы здравоохранения и муниципальной системы здравоохранения».

8. Приказ Росмолодежи от 13.05.2016 № 167 «Об утверждении Методических рекомендаций по организации работы органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления, реализующих государственную молодежную политику».

9. Распоряжение Минкультуры России от 27.07.2016 № Р-948 «Об утверждении Методических рекомендаций субъектам Российской Федерации и органам местного самоуправления по развитию сети организаций культуры и обеспеченности населения услугами организаций культуры».

10. Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

11. Постановление Администрации города Ханты-Мансийска от 08.12.2014 № 1191 «О программах города Ханты-Мансийска» (вместе с «Порядком разработки, формирования и реализации муниципальных программ города Ханты-Мансийска», «Порядком разработки, формирования и реализации ведомственных целевых программ города Ханты-Мансийска», «Порядком проведения и критериями оценки эффективности реализации программ города Ханты-Мансийска», «Критериями и методикой оценки эффективности программ города Ханты-Мансийска»).

12. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 28.12.2016).

13. Приказ Минтруда России от 05.05.2016 № 219 «Об утверждении методических рекомендаций по развитию сети организаций социального обслуживания в субъектах Российской Федерации и обеспеченности социальным обслуживанием получателей социальных услуг, в том числе в сельской местности».

А.С. Дмитриев

ПОРЯДОК УСТАНОВЛЕНИЯ РАСЧЕТНЫХ ПОКАЗАТЕЛЕЙ В ОТНОШЕНИИ ОБЪЕКТОВ КОММУНАЛЬНОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ ПРИ ПОДГОТОВКЕ НОРМАТИВОВ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОГО ПРОЕКТИРОВАНИЯ И ПРАВИЛ ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ И ЗАСТРОЙКИ

УСТАНОВЛЕНИЕ РАСЧЕТНЫХ ПОКАЗАТЕЛЕЙ В НОРМАТИВАХ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОГО ПРОЕКТИРОВАНИЯ

Расчетные показатели в сфере коммунальной инфраструктуры, устанавливаемые в нормативах градостроительного проектирования, должны отражать минимальную обеспеченность социально значимыми объектами и определяться исходя из достижения целевых показателей развития коммунальной инфраструктуры, заложенных в стратегиях социально-экономического развития региона и муниципальных образований.

Показатели устанавливаются на основании нормативных правовых актов, утвержденных на федеральном и региональных уровнях с учетом анализа сложившейся ситуации на территории.

На основании расчетных показателей при разработке генеральных планов и проектов планировки определяются объемы потребления коммунальных ресурсов, нагрузки на инженерные системы, технические характеристики головных сооружений и сетей (мощности, диаметры трубопроводов и т.д.).

Для объектов регионального значения в качестве расчетных показателей минимального допустимого уровня обеспеченности объектами в области энергетики используются размеры земельных участков, выделяемых в постоянное пользование для целей их эксплуатации, за исключением линейных объектов, поскольку земельные участки для них, как правило, выдаются только во временное пользование для целей строительства.

К нормируемым показателям для объектов регионального значения в сфере энергетики относятся размеры земельных участков, предоставляемых для размещения понизительных подстанций номиналом напряжения менее 220 кВ и газораспределительных станций регионального значения (сведения о которых отсутствуют в Схеме территориального планирования РФ в области трубопроводного транспорта).

Для объектов местного значения в качестве расчетных показателей минимального допустимого уровня обеспеченности объектами инженерной инфраструктуры используются показатели удельного потребления населением коммунальных ресурсов (нижний предел или диапазон в зависимости от типов объектов) и размеры земельных участков, выделяемых в постоянное пользование для целей их эксплуатации. Исключение составляют линейные объекты, для которых земельные участки предоставляются, как правило, во временное пользование для целей строительства.

К нормируемым показателям для объектов местного значения в сфере инженерного обеспечения следует относить показатели потребления коммунальных ресурсов и размеры земельных участков, предназначенных для размещения коммунальных объектов.

К показателям потребления коммунальных ресурсов относятся:

- укрупненные показатели электропотребления, кВт*ч/ чел. в год;
- удельные расходы природного газа, куб. м/ чел. в год;
- удельные расходы сжиженного углеводородного газа, куб. м/ чел. в месяц (при условии отсутствия на территории возможностей подключения к газораспределительной сети);
- удельные расходы тепла на отопление жилых, административных и общественных зданий, ккал/ч на 1 кв. м общей площади здания;
- показатели удельного среднесуточного водопотребления (водоотведения) за год, л/сут. на чел.

Размеры земельных участков, предназначенных для размещения объектов коммунальной инфраструктуры, определяются для следующих объектов:

- понизительные подстанции менее 110 кВ, трансформаторные подстанции, секционирующие и распределительные пункты;
- пункты редуцирования газа, газонаполнительные станции, газонаполнительные пункты и промежуточные склады баллонов;
- отдельно стоящие котельные;
- водопроводные, канализационные очистные сооружения.

Установление показателей территориальной доступности для объектов энергетики, инженерной инфраструктуры регионального и местного значений не требуется, поскольку у населения

Удельное среднесуточное водопотребление
в зависимости от степени благоустройства жилой застройки

с ваннами и централизованным горячим водоснабжением

260 л/сут. чел.

с местными водонагревателями без ванн

130 л/сут. чел.

с ваннами и местными водонагревателями

230 л/сут. чел.

водопользование из водоразборных колонок, привозное водоснабжение

40 л/сут. чел.

1 Показатели удельного среднесуточного водопотребления в зависимости от степени благоустройства жилой застройки

отсутствует необходимость в посещении данных объектов.

Для определения расчетных показателей в сфере энергетики и инженерного обеспечения, как правило, используются следующие исходные данные:

- сведения, подлежащие раскрытию организациями коммунального комплекса и энергетики (размещаются в общем доступе);
- информация о фактических показателях обеспеченности централизованными сетями водо-, тепло-, электро-, газоснабжения и водоотведения с дифференциацией по типам застройки (схемы размещения коммунальных систем, отчеты органов ЖКХ, данные организаций коммунального хозяйства и энергетики);
- объемы фактического потребления коммунальных услуг за предыдущие 3-5 лет (годовые отчеты органов ЖКХ, организаций коммунального хозяйства и энергетики, формы федерального статистического наблюдения (22-ЖКХ (сводная), 1-водопровод, 1-канализация, 1-ТЕП, 1-ПУ (ЖКХ), 23-Н, 24-энергетика и т.д.);
- утвержденные для территории нормативы потребления коммунальных услуг (нормативно-правовые акты органов власти субъектов РФ в области регулирования цен и тарифов);
- перечни предусматриваемых к размещению объектов энергетики и инженерной инфраструктуры (материалы действующих (разрабатываемых) инвестиционных (долгосрочных) программ, схем ресурсоснабжения и др.).

Значения нормативов необходимо дифференцировать в зависимости от вида застройки (жилая, общественно-деловая, промышленная и т.д.), ее этажности, степени благоустройства зданий (наличие горячего водоснабжения, ванн, электрических плит, газовых водонагревателей и т.д.) с учетом экономической целесообразности и бюджетных возможностей территории.

Пример дифференциации показателей удельного среднесуточного водопотребления приведен ниже (рис. 1).

Механизм определения показателей потребления коммунальных ресурсов заключается в прогнозировании удельных показателей водо-, тепло-, электро-, газопотребления на основе показателей, установленных федеральными нормативными документами, с учетом фактических показателей потребления коммунальных ресурсов, динамики их изменения за последние 3-5 лет, нормативов потребления коммунальных ресурсов, установленных на территории, показателей действующих программ по энергосбережению и энергоэффективности.

Определение размеров земельных участков для размещения объектов регионального значения в области энергетики, объектов местного значения в области инженерной инфраструктуры заключается в прогнозировании размеров земельных участков на основании показателей, установленных федеральными нормативными документами, с учетом фактических размеров земельных участков, предоставленных для размещения действующих объектов.

УСТАНОВЛЕНИЕ РАСЧЕТНЫХ ПОКАЗАТЕЛЕЙ В ПРАВИЛАХ ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ И ЗАСТРОЙКИ

В градостроительном регламенте в отношении земельных участков и объектов капитального строительства, расположенных в пределах соответствующей территориальной зоны, необходимо отображать расчетные показатели минимально допустимого уровня обеспеченности территории объектами коммунальной инфраструктуры для территориальных зон, в которых предусматривается осуществление деятельности по комплексному и устойчивому развитию территории.

Расчетные показатели минимально допустимого уровня обеспеченности территории объектами коммунальной инфраструктуры устанавливаются для объектов регионального и местного значения.

Показатели устанавливаются в соответствии с видом разрешенного использования территории, установленным градостроительным регламентом соответствующей территориальной зоны.

Для территорий, предусматривающих жилищное строительство, расчетные показатели минимально допустимого уровня обеспеченности территории объектами коммунальной инфраструктуры должны быть отображены в обязательном порядке. Расчетные показатели также могут быть установлены для иных видов использования территории (общественно-делового, инженерного, транспортного, производственного, сельскохозяйственного, рекреационного, специального и т.д.).

В качестве расчетных показателей минимально допустимого уровня обеспеченности территории объектами коммунальной инфраструктуры принимаются следующие показатели:

- удельная нагрузка на объекты коммунальной инфраструктуры;
- потребность в площади территорий для размещения объектов коммунальной инфраструктуры.

Расчетные показатели максимально допустимого уровня территориальной доступности для объектов коммунальной инфраструктуры устанавливаются только в отношении объектов сбора твердых коммунальных отходов и мусора, поскольку у населения отсутствует необходимость в посещении иных объектов коммунальной инфраструктуры.

Расчетные показатели минимально допустимого уровня обеспеченности территории объектами коммунальной инфраструктуры устанавливаются в соответствии с нормативами градостроительного проектирования, генеральным планом муниципального образования.

Расчетные показатели удельной нагрузки на объекты коммунальной инфраструктуры для территорий жилого назначения необходимо определять на основании показателей плотности застройки, этажности, плотности населения, устанавливаемых в генеральном плане, с учетом удельных норм потребления коммунальных ресурсов, устанавливаемых в нормативах градостроительного проектирования.

Расчет показателей удельной нагрузки на объекты водо-, электро-, газоснабжения (пищеприготовление), водоотведения производится по следующей формуле (рис. 2):

$$Н_{уд} = Р_{расч} * П_{норм},$$

где:

$Н_{уд}$ – удельная нагрузка на объект коммунальной инфраструктуры на единицу площади территории объектов жилого назначения, ед. нагрузки/га;

$Р_{расч}$ – расчетная плотность населения территории, предназначенной для размещения жилой застройки, определяемая в генеральном плане муниципального образования в соответствии с типом жилой застройки, чел./га;

$П_{норм}$ – показатель удельного потребления коммунального ресурса, установленный в нормативах градостроительного проектирования, ед. потребления на 1 человека.

2 Расчет показателей удельной нагрузки на объекты водо-, электро-, газоснабжения (пищеприготовление), водоотведения

Удельная нагрузка на объекты коммунальной инфраструктуры отображает минимальную необходимую потребность в водо-, электро-, газоснабжении (пищеприготовление), водоотведении населения жилой застройки, без учета возможного размещения на данной территории объектов общественно-делового назначения.

Расчет показателей удельной нагрузки на объекты теплоснабжения, газоснабжения (отопление, горячее водоснабжение) производится по следующей формуле (рис. 3):

$$Н_{уд} = К_{застр} * Э * П_{норм},$$

где:

$Н_{уд}$ – удельная нагрузка на объект коммунальной инфраструктуры на единицу площади территории объектов жилого назначения, ед. нагрузки/га;

$К_{застр}$ – коэффициент застройки территории, определяемый в генеральном плане муниципального образования в соответствии с типом жилой застройки, %;

Э – этажность застройки территории, определяемая в генеральном плане муниципального образования в соответствии с типом жилой застройки, ед.;

$П_{норм}$ – показатель удельного потребления коммунального ресурса, установленный в нормативах градостроительного проектирования, ед. потребления на 1 кв. м площади зданий.

3 Расчет показателей удельной нагрузки на объекты теплоснабжения, газоснабжения (отопление, горячее водоснабжение)

Удельная нагрузка на объекты коммунальной инфраструктуры отображает минимальную необходимую потребность в теплоснабжении, газоснабжении (отопление, горячее водоснабжение) территории жилой застройки, без учета возможного размещения на данной территории объектов общественно-делового назначения.

Потребность в площади территорий для размещения объектов коммунальной инфраструктуры местного и регионального значения устанавливается в соответствии с действующими нормативными правовыми актами, предусматривающими необходимость формирования земельных участков для целей размещения инженерных объектов.

Потребность в территориях для размещения объектов коммунальной инфраструктуры определяется только для тех объектов коммунальной инфраструктуры, которые допустимы для размещения в зависимости от вида застройки территорий, в границах которых предусматривается осуществление деятельности по комплексному и устойчивому развитию.

Пример оформления зависимости между расчетными показателями минимально допустимого уровня обеспеченности территории объектами коммунальной инфраструктуры и видом застройки территорий приведен ниже (таблица 1).

В случае, если показатели площадей земельных участков, предназначенных для размещения каких-либо объектов коммунальной инфраструктуры, в градостроительных регламентах не отображены, определение размеров земельных участков в таком случае осуществляется для каждого индивидуального случая при подготовке технического задания на проектирование объекта коммунальной инфраструктуры.

Таким образом, установление расчетных показателей минимально допустимого уровня обеспеченности территории объектами коммунальной инфраструктуры позволяет создать благоприятные условия для территорий, в которых предусматривается осуществление деятельности по комплексному и устойчивому развитию.

Таблица 1 Отображение расчетных показателей минимально допустимого уровня обеспеченности территории коммунальными объектами для различных видов застройки

Назначение территории	Вид объекта местного (регионального) значения	Минимальная потребность в территории, кв. м
Индивидуальная жилая застройка	Трансформаторные подстанции	50
	Пункты редуцирования газа	4
Многоэтажная жилая застройка	Трансформаторные подстанции	50
	Пункты редуцирования газа	4
	Котельные	7000
	Канализационные насосные станции	100
	Антенно-мачтовые сооружения	3000
Общественно-деловая застройка	Трансформаторные подстанции	50
	Пункты редуцирования газа	4
	Котельные	7000
	Канализационные насосные станции	10
	Антенно-мачтовые сооружения	3000
	Понизительные подстанции напряжением 35 кВ и выше	5000

Н.С. Старченкова

НОРМИРОВАНИЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ МЕСТАМИ ВРЕМЕННОГО ХРАНЕНИЯ АВТОМОБИЛЕЙ НА ПРИДОМОВОЙ ТЕРРИТОРИИ НА ПРИМЕРЕ РАЗРАБОТКИ РНГП ХАБАРОВСКОГО КРАЯ

Высокий уровень автомобилизации населения – характеристика любого современного динамично развивающегося города. Средний уровень обеспеченности индивидуальными легковыми автомобилями по РФ на 2016 год составляет 300 единиц на 1000 жителей. Для крупных, крупнейших городов этот показатель находится в интервале 400–500 автомобилей на 1000 жителей.

Наличие личного автотранспорта позволяет значительно повысить уровень комфорта передвижения человека по городу и за его пределами, расширить границы возможных ежедневных путей, сократить временные издержки. Однако эксплуатация автомобиля требует создания определенных условий. Активное использование автомобилей предполагает наличие дорог соответствующей пропускной способности, определенную плотность улично-дорожной сети, наличие территории для размещения «дневных» и «ночных» парковок.

Отсутствие достаточного количества мест парковки автомобилей приводит к возникновению конфликтов между группами населения с различными интересами. Конфликт между самими автомобилистами возникает в вопросах права парковки на придомовой территории. Автомобили, припаркованные вдоль проезжей части улиц, создают условия для возникновения аварийных ситуаций на дорогах, способствуют увеличению автомобильных заторов. Во дворах жилых домов появляются стихийные парковки на тротуарах, газонах, детских площадках. Действующий СНиП «Градостроительство» не дает достаточных рекомендаций по обеспеченности местами парковки с учетом потребности населения в обеспеченности парковками автомобилей и их территориальной доступности [1].

В этой ситуации органы власти достаточно часто ставят вопрос о нормировании обеспеченности местами парковки при разработке нормативов градостроительного проектирования.

Со стороны федерального законодательства желание органов власти установить показатели обеспеченности местами парковки автомобилей закреплены положениями Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Согласно п. 5 ч. 1 ст. 16 к вопросам местного значения городского округа относятся, кроме прочего, обеспечение безопасности дорожного движения, включая создание и обеспечение функционирования парковок (парковочных мест) [2]. При этом, как правило, региональные нормативно-правовые акты не включают парковки в перечень объектов местного значения. Органы власти предпринимают попытки возложить обязательства по обеспечению парковочными местами для объектов жилого назначения на девелоперов, застройщиков.

Со стороны девелоперов, в свою очередь, существует естественный интерес к максимальному повышению плотности застройки и обеспечению высокого уровня продаж недвижимости. Размещение парковок в плоскости земли наименее финансово затратное мероприятие, однако приводит к значительному снижению плотности застройки. Площадь территории, необходимая для размещения одного парковочного места в плоскости земли, – 25 кв. м (с учетом потребности организации подъездов). Строительство многоуровневых паркингов предполагает гораздо большие финансовые затраты, строительство одного парковочного места в подземном паркинге обходится намного дороже, чем в надземном [3]. Парковочные места в большинстве случаев продаются отдельно, их цена не закладывается в стоимость квартиры. Такой товар не пользуется спросом у покупателя. Включение стоимости парковочного места в стоимость жилья приведет к значительному повышению цен на недвижимость массового уровня комфорта.

Для наилучшего понимания того, как влияет размещение парковок в плоскости земли, подземных, наземных многоуровневых парковок на изменение стоимостных показателей жилищного строительства, при уровне обеспеченности населения общей площадью жилых помещений 18 кв. м на человека, либо на показатели плотности застройки, были проведены соответствующие расчеты. При этом рассмотрена возмож-

ность различного уровня обеспечения местами парковки при среднем показателе обеспеченности автомобилями – 400 единиц на 1000 жителей. Результаты расчетов изменения себестоимости одного кв. м жилья при включении в стоимость строительства парковок приведены в таблице 1. Таблица 2 содержит сведения о территории, приходящейся на 1 га территории объектов жилищного строительства при различном уровне обеспеченности парковками.

Результаты расчетов для каждого из видов парковки автомобилей при 100% обеспечении потребности в местах парковки приведены на рисунке 1.

Проведенные расчеты позволяют сделать выводы для каждого типа жилой застройки в зависимости от этажности.

При застройке территории малоэтажными жилыми домами плотность населения в границах территории объектов жилого назначения невелика, соответственно, потребность территории для размещения парковки автомобилей умеренная – не более 15% от территории объектов жилого назначения. Обеспечение потребности в парковках автомобилей можно осуществить за счет организации парковок в плоскости земли. Строительство многоуровневых подземных, наземных паркингов, стоимость которых составит 21-39,9 млн рублей на 1 га территории объектов жилищного строительства, в этом случае не обосновано.

Для среднеэтажной застройки доля территорий, занятых парковками в плоскости земли, составит 25%. При строительстве парковок в подземном уровне либо организации многоуровневых паркингов эта потребность сокращается до 9-12%, при этом себестоимость строительства парковок на 1 га территории объектов жилого назначения составит 35-66,5 млн рублей.

При использовании многоэтажной жилой застройки до 16 этажей для обеспечения потребности в местах парковки автомобилей в плоскости земли потребуется не менее 35% территории, занятой объектами жилого назначения. Пространство, более трети которого занято автомобилями, вряд ли можно охарактеризовать как комфортное для жизни человека и приятное для визуального восприятия. Размещение парковок в подземном, надземном уровнях обойдется в 49-93 млн рублей на 1 га территории объектов жилого назначения, при этом себестоимость жилья возрастет на 20-40%.

ТАБЛИЦА 1 Изменение себестоимости жилищного строительства при повышении обеспеченности местами парковки автомобилей в границах земельного участка многоквартирного жилого дома

Тип застройки	Тип парковки	Изменение себестоимости строительства 1 кв. м жилья при включении в стоимость строительства парковок, %							
		30%	**40%**	50%	60%	70%	80%	90%	100%
Малоэтажная жилая застройка	на поверхности земли	2,6	3,5	4,4	5,3	6,1	7	7,9	**8,8**
	многоуровневый наземный паркинг	10,5	14	17,5	21	24,5	28	31,5	35
	многоуровневый подземный паркинг	20	26,6	33,3	39,9	46,6	53,2	59,9	66,5
Среднеэтажная жилая застройка	на поверхности земли	1,75	2,33	2,92	3,5	4,08	4,67	5,25	5,8
	многоуровневый наземный паркинг	7	9,33	11,67	14	16,33	18,67	21	23,3
	многоуровневый подземный паркинг	13,3	17,73	22,17	26,6	31,03	35,47	39,9	44,3
Многоэтажная жилая застройка	на поверхности земли	1,54	2,06	2,57	3,09	3,6	4,12	4,63	5,1
	многоуровневый наземный паркинг	6,18	8,24	10,29	12,35	14,41	16,47	18,53	20,6
	многоуровневый подземный паркинг	11,74	15,65	19,56	23,47	27,38	31,29	35,21	39,1

ТАБЛИЦА 2 Потребность в территории для размещения стоянок на 1 га территории объектов жилищного строительства

Тип застройки	Тип парковки	Зависимость потребности в территории для размещения парковки автомобилей от изменения показателя обеспеченности местами хранения в границах территории объектов жилого назначения, кв. м на 1 га территории							
		30%	**40%**	50%	60%	70%	80%	90%	100%
Малоэтажная жилая застройка	на поверхности земли	450	600	750	900	1050	1200	1350	**1500**
	многоуровневый наземный паркинг	158	210	263	315	367,5	420	472,5	525
	многоуровневый подземный паркинг	210	280	350	420	490	560	630	700
Среднеэтажная жилая застройка	на поверхности земли	750	1000	1250	1500	1750	2000	2250	2500
	многоуровневый наземный паркинг	263	350	438	525	612,5	700	787,5	875
	многоуровневый подземный паркинг	350	467	583	700	817	933	1050	1167
Многоэтажная жилая застройка	на поверхности земли	1050	1400	1750	2100	2450	2800	3150	3500
	многоуровневый наземный паркинг	368	490	613	735	857,5	980	1102,5	1225
	многоуровневый подземный паркинг	490	653	817	980	1143	1307	1470	1633

В такой ситуации цель разработчиков нормативов градостроительного проектирования – установить показатели обеспеченности парковками, которые позволят максимально соблюсти баланс между интересами различных групп общества: создать условия формирования максимально комфортной, бесконфликтной среды для жизни населения, при этом сохранить инвестиционную привлекательность сферы жилищного строительства для девелопера.

При разработке региональных нормативов градостроительного проектирования Хабаровского края перед участниками проекта стояла задача определить максимальный процент обеспеченности парковками автомобилей в границах земельного участка многоквартирного жилого здания, с минимальным влиянием на стоимость жилья. Надо отметить низкую покупательскую способность населения Хабаровского края на момент выполнения проекта и существующую при этом необходимость сохранить высокие показатели расчетной плотности населения в границах элемента планировочной структуры. Для выполнения данной задачи была построена пространственная модель, отражающая зависимость плотности многоквартирной жилой застройки, плотности населения от обеспеченности местами парковки автомобилей в границах земельного участка многоквартирного жилого дома. Определен оптимальный процент обеспеченности местами парковки в границах земельного участка многоквартирного жилого дома.

В качестве модельной ситуации был выбран застраиваемый на момент выполнения проекта жилой микрорайон «Строитель».

На первом этапе выполнения расчетов было определено, как изменятся параметры существующего земельного участка площадью 3,5 га (рис. 2а) [5]. Фактическая площадь застройки земельного участка 10-этажными жилыми зданиями составляет 6500 кв. м (18%). Общая площадь квартир – 45 500 кв. м. Существующий уровень обеспеченности местами парковки автомобилей в границах земельного участка – 30% от потребности. При изменении параметров обеспеченности парковками определены оптимальные показатели.

При планировании повышения количества мест

	Территория, занимаемая парковками, %	Общая стоимость строительства стоянки, млн. руб.	Повышение себестоимости жилья, %
Малоэтажная Застройка	15	5,25	8,8
Среднеэтажная Застройка	25	8,75	5,8
Многоэтажная застройка	35	12,25	5,1
Малоэтажная Застройка	5	21,00	35
Среднеэтажная Застройка	9	35,00	23,3
Многоэтажная застройка	12	49,00	20,6
Малоэтажная Застройка	7	39,90	66,6
Среднеэтажная Застройка	12	66,5	44,3
Многоэтажная застройка	17	93,1	39,1

1 Показатели потребности в территории и стоимости строительства парковок для различных типов жилой застройки при 100% обеспечении потребности в местах парковки

парковки автомобилей до 40% от потребности (рис. 2б) и сохранении существующего объема жилья размер земельного участка необходимо увеличить на 15%. При этом на 100 кв. м общей площади квартир будет приходиться 26,7 кв. м территории парковки.

При увеличении обеспеченности местами парковки автомобилей до 100% (рис. 2в) размер земельного участка необходимо увеличить на 55%, его площадь составит 5,3 га. На 100 кв. м общей площади квартир будет приходиться 55,6 кв. м территории парковки.

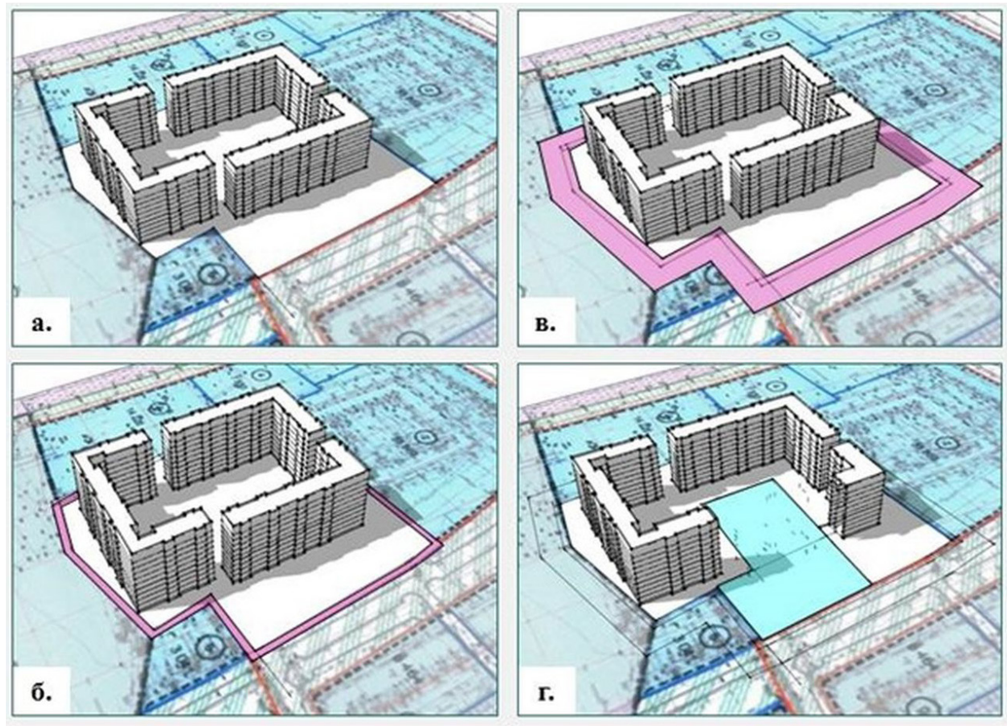
В случае сохранения площади земельного участка и размещении на нем 100% от потребности в парковках автомобилей необходимо сократить площадь застройки земельного участка и объем жилого фонда на 30% от существующего (рис. 2г).

Очевидно, что снижение плотности застройки во втором и третьем случаях будет иметь негативные последствия для формирования комфортной среды.

На следующем этапе исследования в соответствии с изменением параметров застройки отдельного земельного участка были определены изменения технико-экономических показателей территории в границах планировочного микрорайона «Строитель» [6]. При этом были учтены требования к озеленению территории; к площади территории, занимаемой объектами социальной сферы местного, иного значения; потребность в размещении линейных объектов улично-дорожной сети. Для этого территория микрорайона условно поделена на зоны по функциям: зона размещения объектов жилого назначения, зона объектов общественно-делового назначения, зона объектов озеленения (в том числе размещение объектов физкультуры и спорта), зона размещения объектов инженерной, транспортной инфраструктуры. Территория размещения парковок выделена в отдельную зону.

Определено сложившееся соотношение зон планировочного микрорайона. Анализ существующей ситуации позволил выявить дефицит территорий, занимаемых объектами общественно-делового назначения.

Соотношение зон различного назначения при обеспеченности парковками 40% от потребности,



2 Изменение площади земельного участка группы жилых домов при повышении показателя обеспеченности местами парковки автомобилей: а – существующий земельный участок; б – увеличение размера земельного участка при обеспечении 40% от потребности местами парковки; в – увеличение размера земельного участка при 100% обеспеченности местами парковки (размер земельного участка увеличивается на 55%); г – сокращение объемов жилищного строительства (30%) в границах существующего земельного участка при увеличении 100% обеспеченности местами парковки

100% от потребности, существующая ситуация, представлены на рисунке 3.

В качестве наиболее благоприятного для формирования комфортной среды жизнедеятельности человека, с возможностью учета размещения в границах планировочного микрорайона всех необходимых объектов повседневного, периодического пользования, и при этом сохранения максимальной плотности застройки, определен вариант размещения на поверхности земли 40 % от общей потребности в местах парковки автомобилей.

В результате выполненного исследования в материалах РНГП Хабаровского края даны рекомендации по обеспечению парковками в границах земельного участка многоквартирного жилого здания мощностью 26,7 кв. м парковки на 100 кв. м общей площади квартир [7]. Такой показатель соответствует обеспеченности местами временного хранения 40 % от общего числа индивидуальных легковых автомобилей при уровне автомобилизации 400 единиц на 1000 жителей.

Обеспечение прочей потребности в местах парковки автомобилей рекомендуется осуществлять за счет использования многоуровневых паркингов различных форм собственности. Это могут быть муниципальные паркинги, сдаваемые в аренду, либо паркинги коммерческого использования.

Исследования, проведенные в рамках выполнения проекта нормативов градостроительного проектирования Хабаровского края, позволили сделать ряд выводов о возможности нормирования уровня обеспеченности местами парковки автомобилей.

Планирование парковки автомобилей на поверхности земли без вложения средств в строительство многоуровневых паркингов приведет к растягиванию селитебных территорий: увеличению площадей транспортных коммуникаций, увеличению протяженности инженерных сетей. При этом территория парковок составит не менее 25% от общей площади планировочного микрорайона. В результате территория, занимаемая непосредственно объектами жилого

назначения, существенно сократится. Расчетная плотность населения на территориях многоэтажной застройки не будет превышать 210 человек на гектар, что повлечет за собой трудности с обеспечением радиусов пешеходной доступности объектов социальной сферы повседневного пользования.

Возложение ответственности за полное обеспечение потребности в местах парковки автомобилей в многоуровневых паркингах на застройщика и реализация этой обеспеченности в границах земельного участка многоквартирного жилого дома приведет к значительному повышению себестоимости жилья, увеличению стоимости его содержания. Кроме того, закрепленные за определенными владельцами места хранения автомобилей не позволят решить проблему их хранения в дневное время на территории, прилегающей к офисам.

Решение проблемы хранения автомобилей на территориях с высокой плотностью застройки возможно при применении комплекса мер. Применение административных ресурсов в части создания особых экономических условий для строительства парковочных комплексов и мер пресечения стоянки автомобилей в непредназначенном месте будет служить стимулом для увеличения объема строительства парковок, увеличения числа их пользователей.

Средства градостроительного регулирования позволят предусмотреть необходимые территории для размещения парковок автомобилей при разработке градостроительной документации и последующей реализации принятых градостроительных решений.

1. СП 42.13330.2011 «СНиП 2.07.01-89 «Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений». 178 с.*

2. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», ст. 16, ч. 1, п. 5

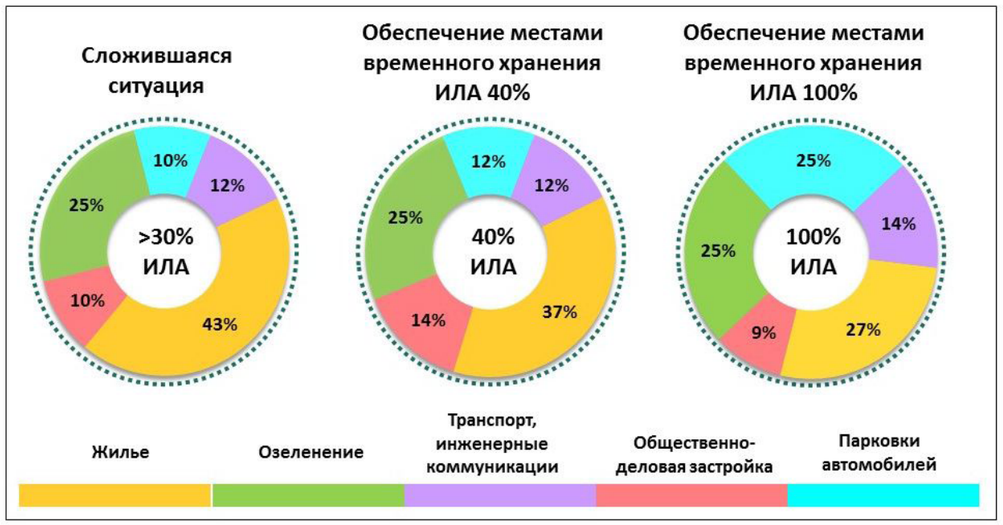
3. Ведомости № 3011 от 27.12.2011 «Припарковали инвесторов» http://www.vedomosti.ru/№ewspaper/articles/2011/12/27/priparkovali_i№vestorov (дата обращения 15.02.2017).

4. Сведения о стоимости строительства 1 кв. м общей площади отдельно стоящих жилых домов квартирного типа по субъектам РФ за 2015 год [Электронный ресурс] // Федеральная служба государственной статистики URL: www.gks.ru/wps/wcm/co№№ect/rosstat_mai№/rosstat/ru/statistics/e№terprise/buildi№g/(дата обращения 15.02.2017).

5. Сведения о земельных участках [Электронный ресурс]: Публичная кадастровая карта URL: http://x№-----6kcbaababou8b2age7axh3ag№wid7h4jla.x№--p1ai/ (дата обращения 15.02.2017).

6. Материалы проекта планировки микрорайона «Строитель», г. Хабаровск.

7. Нормативы градостроительного проектирования Хабаровского края, утвержденные постановлением Правительства Хабаровского края от 27 мая 2013 г. № 136-пр.

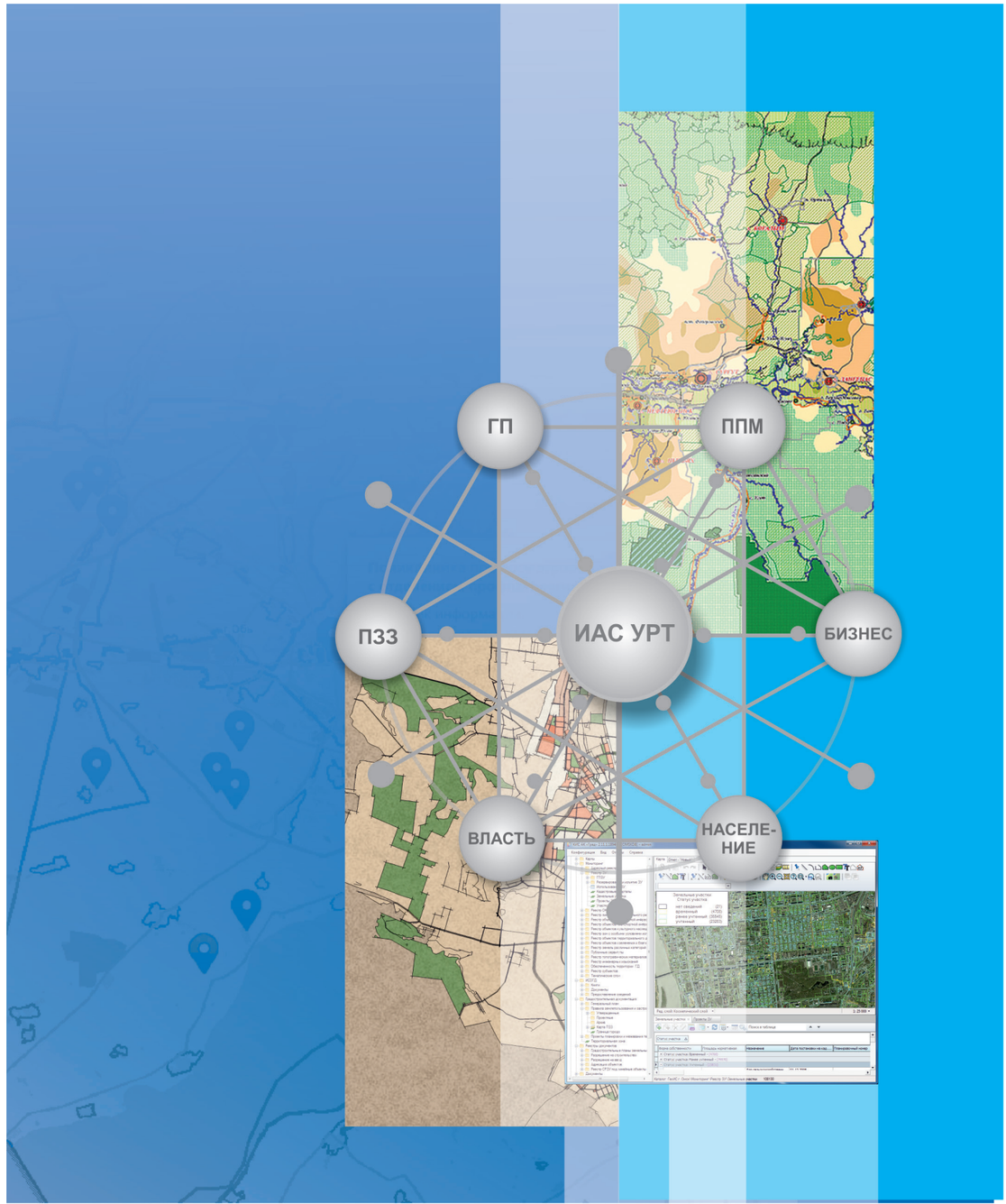


3 Изменение баланса территорий в границах планировочного микрорайона при изменении обеспеченности местами парковки автомобилей на поверхности земли

VI

НАУЧНО-ТЕХНИЧЕСКАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ
ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ И УПРАВЛЕНИЕ,
КАЧЕСТВО СРЕДЫ И ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКИЙ КЛИМАТ

ИНСТРУМЕНТЫ И ТЕХНОЛОГИИ ПЛАНИРОВАНИЯ И РЕАЛИЗАЦИЯ РЕШЕНИЙ ГРАДОСТРОИТЕЛЬСТВА



А.Н. Береговских, Е.А. Гемпик

ИНФОРМАЦИОННО-АНАЛИТИЧЕСКИЕ МЕТОДЫ ПОВЫШЕНИЯ КАЧЕСТВА ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ, ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОГО ЗОНИРОВАНИЯ И ПЛАНИРОВКИ ТЕРРИТОРИЙ

Нас волнует качество изготавливаемой продукции. Так уж случилось, что социально-экономическое планирование и градостроительное проектирование из области государственного и муниципального управления перешло в сектор рыночных отношений, и мы, проектировщики, производим продукцию, оказываем услуги, приобретая это почетное право на конкурсах, проводимых уполномоченными органами государственной власти и местного самоуправления в соответствии с законодательством о контрактной системе.

Так же, как и мы, еще не в полной мере осознали свое «рыночное» место в новой для страны системе управления (двадцать лет, это не возраст для совершеннолетия государства), так и представители уполномоченных органов не научились должным образом организовывать процессы, чтобы в итоге получить документы планирования и проектирования высокого качества. Такого качества, которое обеспечивало бы при применении этих документов комплексное и устойчивое социально-экономическое и пространственное развитие регионов и муниципальных образований в нашей стране.

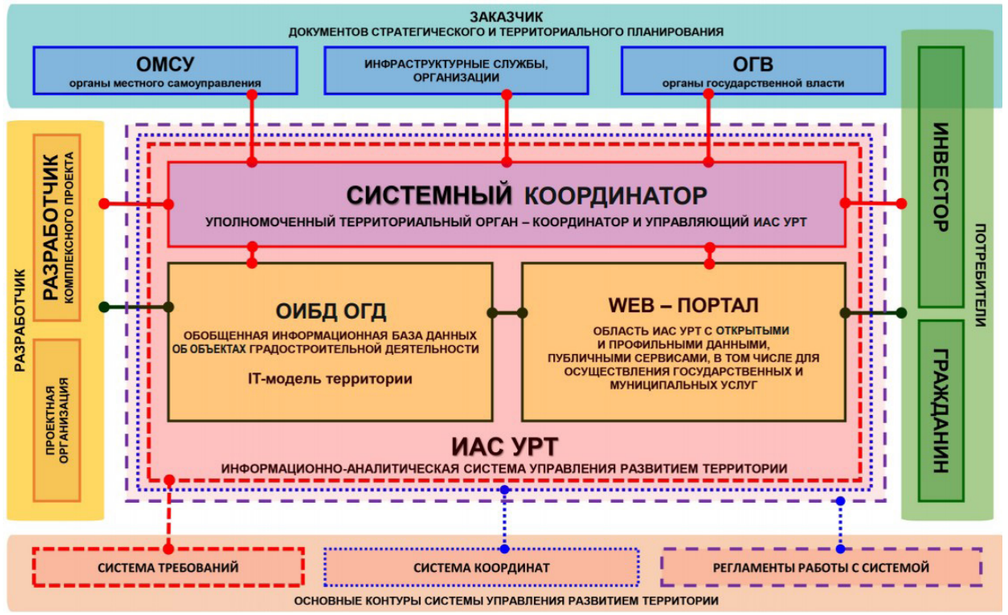
В этой статье мы попытаемся раскрыть некоторые методы, применение которых сможет повлиять на получение лучшего результата совместной деятельности проектировщика и заказчика. Подчеркиваем, совместной деятельности, так как понимание о предполагаемом результате должно сложиться прежде всего у заказчика, но помочь в этом должны профессиональные проектировщики.

Наши продукты – это нормативы градостроительного проектирования, документы территориального планирования, правила землепользования и застройки, документация по планировке территории, программы комплексного развития инфраструктуры, информационные системы обеспечения градостроительной деятельности и прочие документы и решения, направленные на совершенствование управления социально-экономическим и пространственным развитием регионов и муниципальных образований.

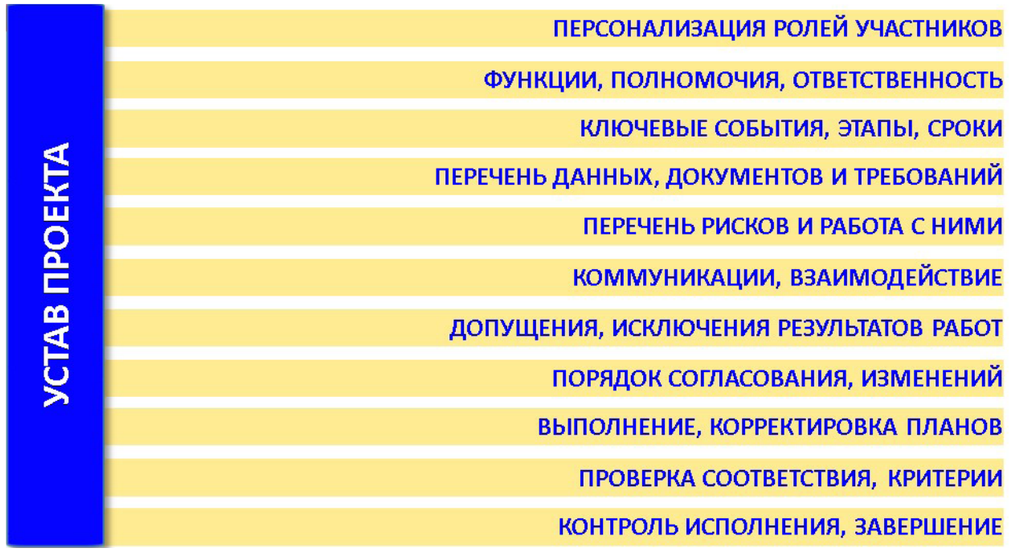
Чем определить качество? Продукт должен быть правильным и хорошим. Можно сделать хорошее, но неправильное, а можно – наоборот. Предположим, что оценка качества может быть проведена по трем основным критериям: соответствие законам и нормативам; соответствие техническим требованиям; соответствие целям социально-экономического развития.

Соответствие законам обеспечить нетрудно, так законодатель достаточно четко формулирует требования к составу и содержанию всех документов. Например, если генеральный план содержит описание границ населенных пунктов, карту функционального зонирования и карту планируемого размещения объектов местного значения, можно признать, что такой генеральный план соответствует Градостроительному кодексу Российской Федерации. То же можно сказать о любом другом государственном или муниципальном документе. Но, насколько обосновано расширение границ населенных пунктов, правильно ли выбран баланс между функциональными зонами, достаточен ли перечень видов объектов местного значения в этом генеральном плане – определить не всегда просто. Соответствие нормативам – задача еще более сложная. В настоящее время технические требования федерального уровня формируются только для документов территориального планирования, а для всех остальных документов таких требований нет. Стратегии социально-экономического развития для муниципальных образований по-прежнему не обязательны, а связи их с нормативами градостроительного проектирования не определены. При всем этом, мы говорим о необходимости подготовки качественной документации, применение которой должно обеспечить реальное, а не формальное, не «галочное» развитие. Развитие можно признать развитием только тогда, когда это оценят жители, граждане, горожане.

Итак, в настоящее время не сформирована общепринятая профессиональная методическая база, и каждый институт с учетом имеющихся материалов, накопленного страной опыта формирует свои собственные требования к проектированию,



1 Модель системы управления проектом



2 Содержание устава проекта

выращивая свои корпоративные стандарты.

Институт Территориального Планирования «Град» постоянно развивает свою методологию проектирования, изначально определив главную цель – создавать все документы социально-экономического планирования и градостроительного проектирования как неотъемлемые части целостной информационно-аналитической системы управления развитием региона или города.

Вашему вниманию, уважаемый Читатель, мы предлагаем некоторые методы, которые считаем в настоящее время возможными для применения во всех субъектах Российской Федерации и входящих в их состав муниципальных образо-

ваниях, так как ни один из них не нарушает нормы действующего законодательства, и все они уже апробированы на отдельных территориях и показали весьма положительные результаты.

1. ПРОЕКТНОЕ УПРАВЛЕНИЕ

Проектное управление – это важнейший метод, на который мы хотели бы обратить внимание. Не секрет, что достаточно традиционен такой подход – некая организация выигрывает конкурс, заключает контракт и его исполняет самостоятельно без всякого участия заказчика, а к концу срока, установленного календарным планом, предъявляет конечный результат для согласования и последующего утверждения. Часто проект принимается и утверждается, затем размещается в информационной системе обеспечения градостроительной деятельности и там благополучно «отдыхает». О нем могут и не вспомнить уполномоченные органы при принятии решений, которые оказывают действительное влияние на социально-экономическое развитие. Генеральный план есть, и хорошо. А вот муниципальные программы по развитию образования, культуры и спорта, других направлений муниципальной ответственности разрабатываются самостоятельно соответствующими департаментами, утверждаются городскими советами и реализуются. Через некоторое время обнаруживается, что в генеральный план нужно вносить изменения, так как он уже совсем оторвался от текущей жизни, его «подгоняют» под все совершенные действия и снова кладут на полку. Как сделать, чтобы генеральный план стал планом действий?

И генеральный план, и все остальные документы, предназначенные для целей управления, должны подготавливаться разработчиком и заказчиком вместе!

Для этого заказчик должен определить ответственное лицо – системного координатора проекта, который совместно с руководителем проекта со стороны разработчика готовит устав проекта, в котором закрепляются все необходимые роли, определяются механизмы постоянного взаимодействия со всеми заинтересованными в конечном результате подразделениями администрации города (поселения, района, региона), ресурсоснабжающими организациями, бизнес-сообществами, населением (рис. 1 и 2). Уставом определяются принципы и порядки взаимодействия, уточняются требования технического задания, детализируются этапы и вехи по всем основным процессам, требующим участия заинтересованных лиц. В соответствии с уставом принимается система технических требований к формированию базы данных, определяются порядки информационного взаимодействия через государственные и муниципальные системы с использованием ресурсов разработчика и заказчика.

Управление проектом в градостроительной деятельности рекомендуется осуществлять в соответствии с порядком, разработанным на основе ГОСТ 54869-2011 «Национальный стандарт Российской Федерации. Проектный менеджмент. Требования к управлению проектом», ГОСТ Р ИСО 21500-2014 «Руководство по проектному менеджменту», но не ограничиваться указанными стандартами.

2. СОЗДАНИЕ ФУНКЦИОНАЛЬНОЙ МОДЕЛИ ДАННЫХ ДЛЯ ЦЕЛЕЙ УПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЕМ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

Градостроительная документация не может обеспечить комплексное и устойчивое развитие территории в отсутствие механизмов и средств ее реализации. Развитие информационного общества требует максимального использования информационно-аналитических систем в управленческой деятельности.

Ключевую роль в процессах совершенствования действующих систем управления мы отводим созданию функциональной модели данных управления развитием городов. Суть такой модели заключается в создании целостной структуры данных, включающей данные обо всех необходимых пространственных объектах и их характеристиках, как уже существующих на местности, так и планируемых к размещению. Модель также включает данные обо всех пространственных ограничениях – зонах с особыми условиями использования территорий, административно-территориальных границах, земельных и лесных участках, обо всем, что имеет значение для принятия управленческих решений при исполнении муниципальных функций и предоставлении услуг. Функциональная модель – это не набор справочников и классификаторов, это не требования к отображению объектов на тех или иных картах, это не правила создания информационных слоев. Модель обеспечивает связанность всех зависимых друг от друга объектов и решений. Модель обеспечивает «маршрутизацию» каждого решения и каждого объекта по всей цепочке инвестиционного цикла во взаимодействии с решениями в отношении зависящих объектов, проходящих свой инвестиционный путь – от генерального плана, муниципальной программы и бюджета, до ввода объекта и организации последующей эксплуатации. Использование функциональной модели в муниципальном управлении обеспечит постоянный мониторинг и контроль по всем направлениям муниципального развития, и при необходимости внесение изменений. Например, процессы строительства детского сада, предусмотренного генеральным планом, программой комплексного развития социальной инфраструктуры и муниципальной программой по образованию должны быть синхронизированы со строительством дорог и инженерных коммуникаций, предусмотренных программами комплексного развития транспортной и коммунальной инфраструктуры. Использование функциональной модели данных призвано минимизировать разрывы и перехлесты в деятельности всех направлений муниципального развития.

Поэтому мы предлагаем, прежде всего в муниципалитетах, создавать такие модели с учетом специфики организационной структуры и распределения между подразделениями полномочий, а затем обеспечивать по каждому проекту (отдельному или комплексному) создание базы данных и ее встраивание в общегородскую информационно-аналитическую систему управления городом.

3. СБОР ИСХОДНЫХ ДАННЫХ И ИХ СИСТЕМАТИЗАЦИЯ В ЭЛЕКТРОННОМ ВИДЕ

Сбор исходных данных целесообразно осуществлять одновременно в объеме, необходимом для разработки всего комплекса градостроительной документации. Если по каким-то причинам такой процесс организовать не удается, то ограниченный техническим заданием набор исходных данных рекомендуется встраивать в комплексную информационно-аналитическую систему управления городом в соответствии с функциональной моделью данных и системой технических требований.

Систематизация исходных данных осуществляется в виде информационного ресурса, разработанного в системе координат, принятой для ведения Единого государственного реестра недвижимости, в соответствии с приказом Минэкономразвития России от 07.12.2016 № 793 «Об утверждении Требований к описанию и отображению в документах территориального планирования объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения».

4. ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ТЕХНИЧЕСКИХ РЕСУРСОВ РАЗРАБОТЧИКА ПРОЕКТА

Рекомендуется использовать технические ресурсы разработчика проекта для развертывания и обеспечения функционирования информационной площадки – ресурса, включающего публичную интерактивную карту для организации доступа всех заинтересованных лиц к открытым материалам проекта с использованием сети интернет.

Публичную интерактивную карту рекомендуется применять в целях:

- изучения общественного мнения;
- предварительного обсуждения основных решений;
- публичного обсуждения проектных материалов;
- публикации итоговых материалов.

Технические ресурсы разработчика проекта также предлагается использовать в целях постоянной координации процессов в соответствии с положениями устава проекта. Для этого системному координатору обеспечивается постоянный доступ к рабочим материалам проекта, а он, в свою очередь, открывает доступ и возможность дистанционного взаимодействия с разработчиком всем заинтересованным лицам.

5. ПОЛНОТА МУНИЦИПАЛЬНОГО ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Полнота муниципального правового регулирования градостроительных отношений влияет на качество выполняемых работ по проекту. Муниципальными правовыми актами, в частности, могут быть урегулированы состав и порядок подготовки отдельных видов градостроительной документации, нормативов градостроительного проектирования, порядок проведения публичных слушаний и другие вопросы.

Мероприятия по обеспечению полноты муниципального правового регулирования в сферах осуществления и информационного обеспечения градостроительной деятельности рекомендуется включать в состав мероприятий муниципальных программ комплексного развития территорий муниципальных образований.

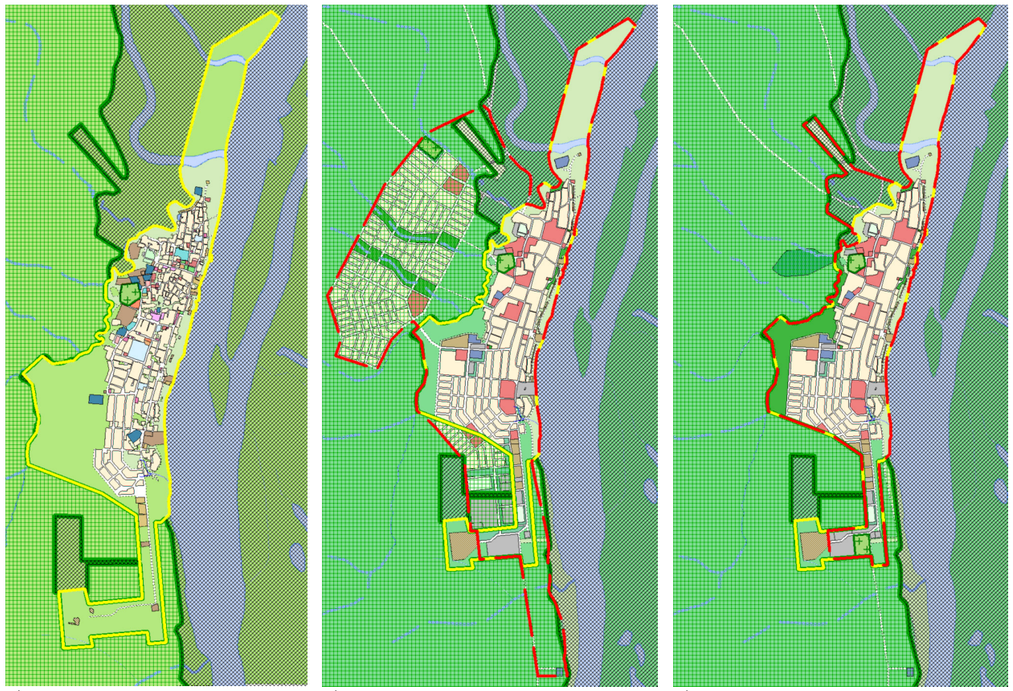
6. ПРАВОВОЕ ОБОСНОВАНИЕ ПРОЕКТНЫХ РЕШЕНИЙ

Выполнение работ должно осуществляться в строгом соответствии с действующим федеральным и региональным законодательством, муниципальными правовыми актами в области градостроительной деятельности.

В установленных законодательством случаях обоснование проектных решений, принимаемых в проектах градостроительной документации, осуществляется в соответствии с положениями иных отраслей законодательства.

Правовое обоснование проектных решений предполагает анализ правовых рисков при реализации проектов и связанных с ними ограничений.

Например, заказчик поставил условия разработчику при подготовке генерального плана поселения – увеличить территорию населенного пункта более чем в два раза. При этом почти вся прилегающая к населенному пункту территория относится к категории земель лесного фонда. Принятие решения о возможности исполнения такого требования должно осуществляться в



а) б) в)

3 Ограничения по развитию территории населенных пунктов на примере Шурышкарского района Ямало-Ненецкого автономного округа.
а) Фрагмент карты современного использования; б) Предложение администрации муниципального района по расширению границы населенного пункта; в) Итоговый вариант границы населенного пункта в соответствии с лесным законодательством.

рамках устава проекта и обязательно в соответствии с законодательством (рис. 3).

7. ДИФФЕРЕНЦИАЦИЯ ЗНАЧЕНИЙ РАСЧЕТНЫХ ПОКАЗАТЕЛЕЙ В МЕСТНЫХ НОРМАТИВАХ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОГО ПРОЕКТИРОВАНИЯ

Дифференциация значений расчетных показателей в нормативах градостроительного проектирования предполагает распределение значений расчетных показателей по условиям нормирования.

В нормативах градостроительного проектирования рекомендуется выделять территории, для которых устанавливаются дифференцированные значения нормируемых показателей.

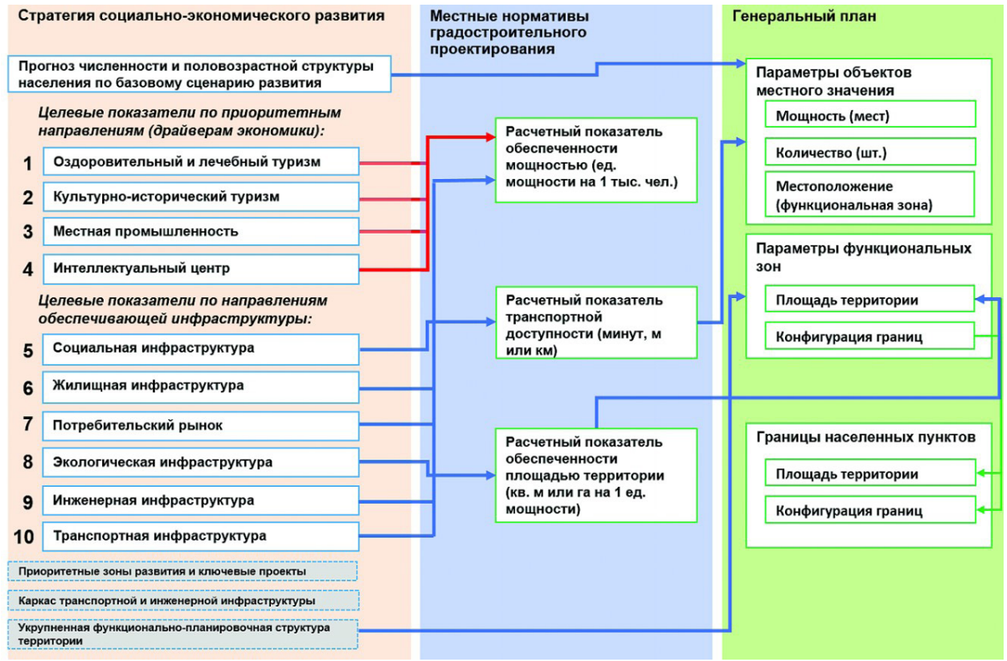
Критериями дифференциации могут являться: административно-территориальное устройство; социально-демографический состав и плотность населения; природно-климатические условия; уровень социально-экономического развития; градостроительная ситуация.

Например, норматив доступности детских садов для многоэтажной и малоэтажной жилой застройки может быть разным. В зависимости от социально-демографического состава могут быть определены различные показатели обеспеченности детскими садами территории исторической застройки и территории новых жилых районов.

8. НОРМАТИВНОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ ОБЪЕКТАМИ МЕСТНОГО ЗНАЧЕНИЯ

Нормативное планирование обеспечения территории муниципального образования объектами местного значения предполагает установление видов, количества и параметров предлагаемых к размещению объектов местного значения на основе нормативных показателей, определяющих допустимый уровень обеспеченности населения указанными объектами и допустимый уровень территориальной доступности таких объектов для населения (рис. 4).

Анализ обеспеченности проектируемой территории объектами местного значения выполняется на основе сопоставления фактических значений показателей обеспеченности населения услугами объектов различных видов, установленных в



4 Связь трех базовых документов развития территории.

результате сбора исходных данных, и нормативных значений этих показателей, содержащихся в действующих правовых актах.

При анализе обеспеченности проектируемой территории объектами местного значения учитываются мероприятия по размещению объектов, предусмотренные действующими государственными и муниципальными программами.

Нормативное планирование обеспечения территории муниципального образования объектами местного значения рекомендуется осуществлять в соответствии с согласованным заказчиком и разработчиком типовым перечнем объектов местного значения, подлежащих нормированию.

9. ОБЕСПЕЧЕНИЕ КОМПЛЕКСНОГО И УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИЙ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

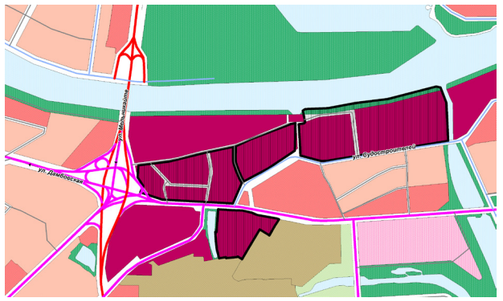
Органам местного самоуправления поручено до 01.07.2017 привести правила землепользования и застройки в соответствие с Федеральным законом от 03.07.2016 № 373-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации, отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования регулирования подготовки, согласования и утверждения документации по планировке территории и обеспечения комплексного и устойчивого развития территорий и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации», провести инвентаризацию территорий комплексного и устойчивого развития.

Территории комплексного и устойчивого развития рекомендуется определять на основании решений утвержденных документов территориального планирования (а еще лучше, в процессе их подготовки или корректировки), предусматривающих преобразование территории в целях повышения эффективности ее использования, обеспечения населения объектами местного значения в соответствии с нормативами градостроительного проектирования, обеспечения потребности населения в жилье (рис. 5).

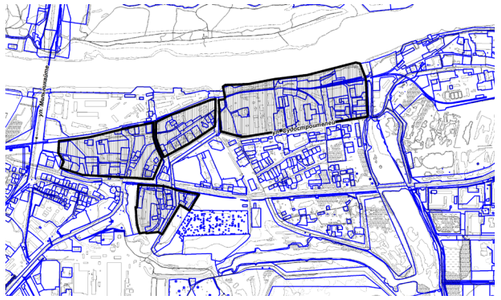
Территории комплексного и устойчивого развития устанавливаются по границам одной или нескольких территориальных зон, одного контура или нескольких смежных контуров многоконтурных территориальных зон (рис. 5). В тех муниципальных образованиях, где установлены очень большие по размерам территориальные зоны и ни одна зона не может соответствовать границам, установленным для территорий комплексного и устойчивого развития, можно рекомендовать внесение изменений в правила землепользования и застройки, в том числе, в части изменения границ территориальных зон.

В градостроительном регламенте в отношении

А)



Б)



В)

Г)

Д)

5 Предложение по определению территории комплексного и устойчивого развития на примере города Тюмени

а) Фрагмент карты современного состояния территории;
б) Фрагмент карты функционального зонирования (генеральный план);
в) Фрагмент карты современного землепользования;
г) Фрагмент карты градостроительного зонирования (правила землепользования и застройки);
д) Предложенные территории в районе ул. Мельникайте, ул. Судостроителей, ул. Дамбовская.

земельных участков и объектов капитального строительства, расположенных в пределах соответствующей территориальной зоны, в границах которых предусмотрены территории комплексного и устойчивого развития, указываются в том числе расчетные показатели минимально допустимого уровня обеспеченности территории объектами коммунальной, транспортной, социальной инфраструктур и расчетные показатели максимально допустимого уровня территориальной доступности указанных объектов для населения (речь идет об объектах первичного обслуживания (детские сады, парковки и т.п.).

10. ОРГАНИЗАЦИЯ И ПРОВЕДЕНИЕ ПУБЛИЧНЫХ (ОБЩЕСТВЕННЫХ) ОБСУЖДЕНИЙ.

Согласование общественных интересов в ходе выполнения проекта – один из приоритетов, обозначенных в поручениях Президента Российской Федерации В.В. Путина [1]

Публичные слушания рекомендуется проводить в качестве завершающего этапа общественных обсуждений.

При организации общественных обсуждений рекомендуется руководствоваться следующими принципами.

Открытость: информация о публичных (общественных) обсуждениях должна быть открытой и доступной любому представителю заинтересованных сторон.

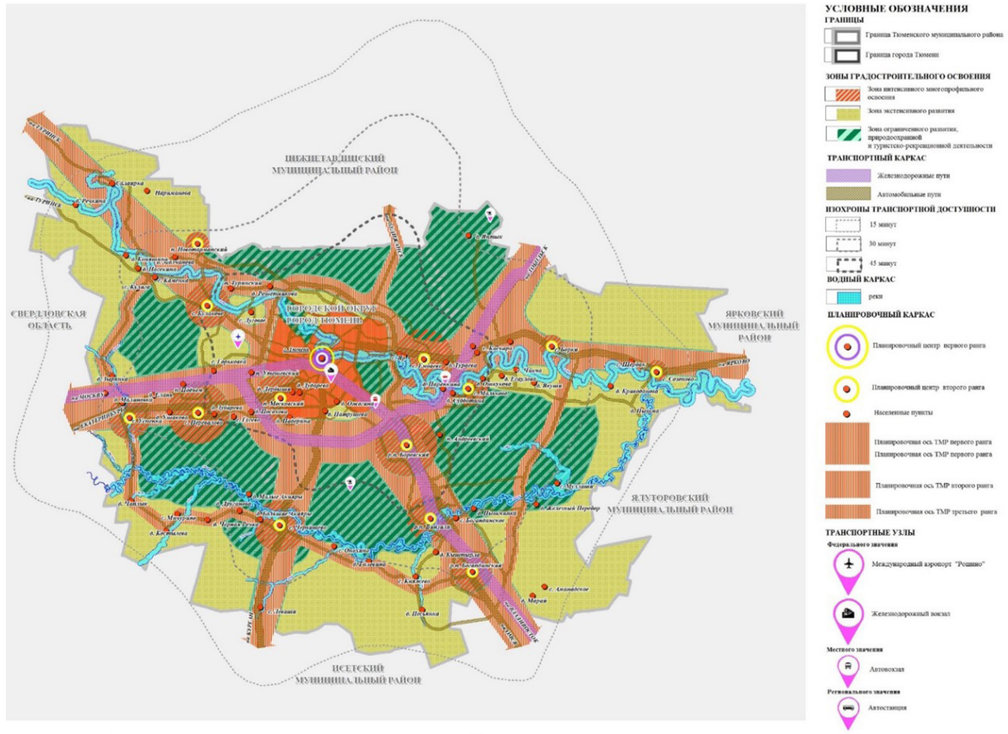
Целеполагание: цель обсуждений должна быть четко сформулирована, понятна всем заинтересованным сторонам вне зависимости от уровня образования и профессии.

Доступность: создание условий, при которых любая заинтересованная сторона будет иметь возможность реализовать свое участие.

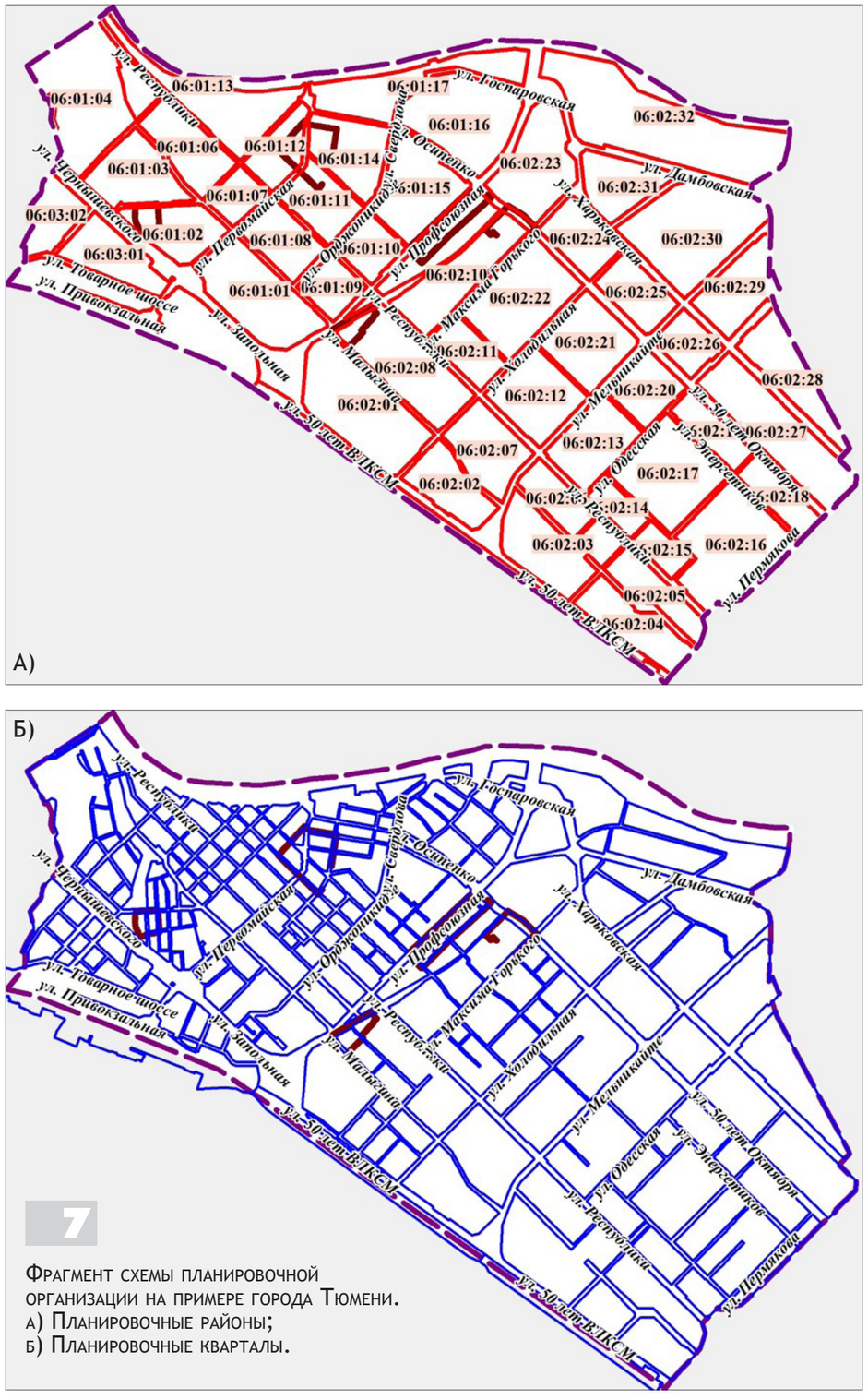
Обратная связь: заинтересованным сторонам обеспечивается возможность получить данные, информацию о том, где и каким образом было учтено их мнение, как высказанные точки зрения соотносятся с вынесенным итоговым решением.

Менеджмент: полное и своевременное планирование необходимых ресурсов (в том числе временных и человеческих), разработка параметров, необходимых для осуществления функции координации, и реализация разных видов контроля: текущего, итогового и другого.

Отсутствие дискриминации: вовлечение всех заинтересованных сторон в процесс формирования решения, все участники имеют равное право го-



6 Модель пространственного развития Тюменского муниципального района.



7

Фрагмент схемы планировочной организации на примере города Тюмени.
а) Планировочные районы;
б) Планировочные кварталы.

лоса в ходе обсуждения принимаемого решения. Профессионализм: планирование и реализация обсуждения должны быть обеспечены соответствующими техниками, методиками и инструментами, организовываться специалистами.

11. ПОДГОТОВКА ДОПОЛНИТЕЛЬНЫХ РАЗДЕЛОВ, КАРТ (СХЕМ) МАТЕРИАЛОВ ПО ОБОСНОВАНИЮ ДОКУМЕНТОВ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ И ДОКУМЕНТАЦИИ ПО ПЛАНИРОВКЕ ТЕРРИТОРИИ

В целях достижения лучшего результата в составе материалов по обоснованию документов территориального планирования и документации по планировке территории в заданиях на выполнение работ рекомендуется предусматривать дополнительные научные исследования, а также подготовку дополнительных текстовых и графических материалов.

К таким исследованиям и материалам могут относиться:

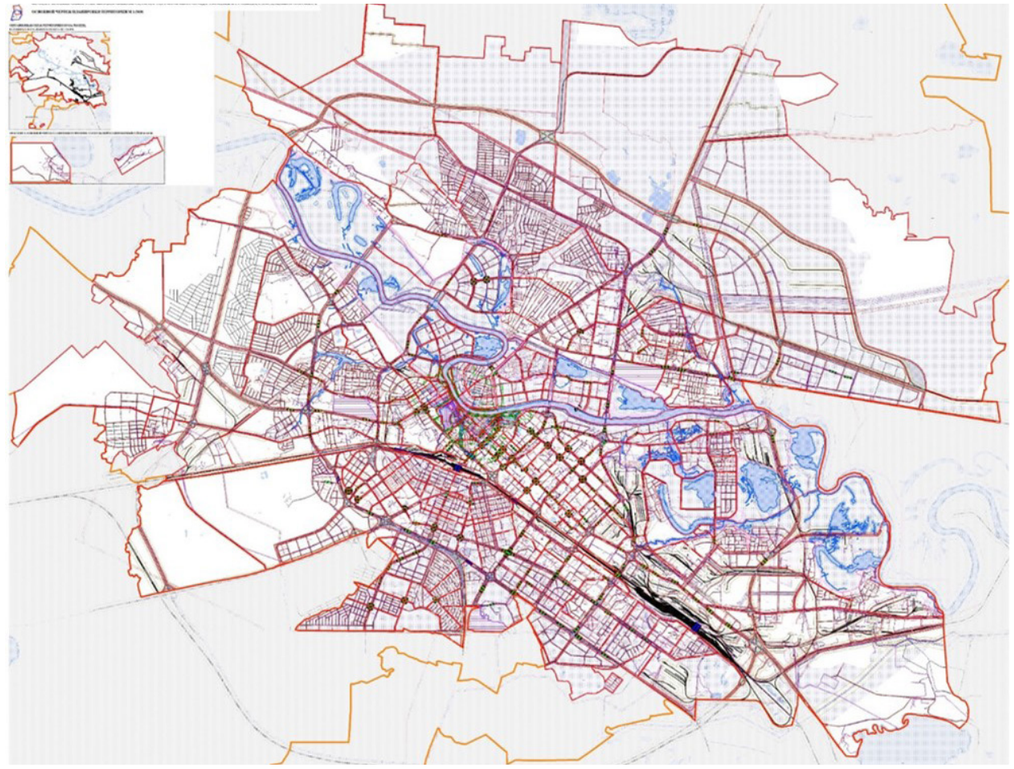
концепция территориального развития (воплощает в себе общий замысел, взгляд в будущее и основные направления развития муниципального образования) (рис. 6);

раздел по курортно-туристскому комплексу (подготовка предложений по использованию курортно-туристского комплекса в качестве градоформирующего фактора);

раздел по историко-культурному наследию (подготовка предложений по использованию памятников истории и культуры в качестве градоформирующих факторов на различных градостроительных уровнях при разработке предложений по функциональной организации, архитектурно-планировочной структуре, развитию систем обслуживания, организации движения транспорта и формирования системы озеленения);

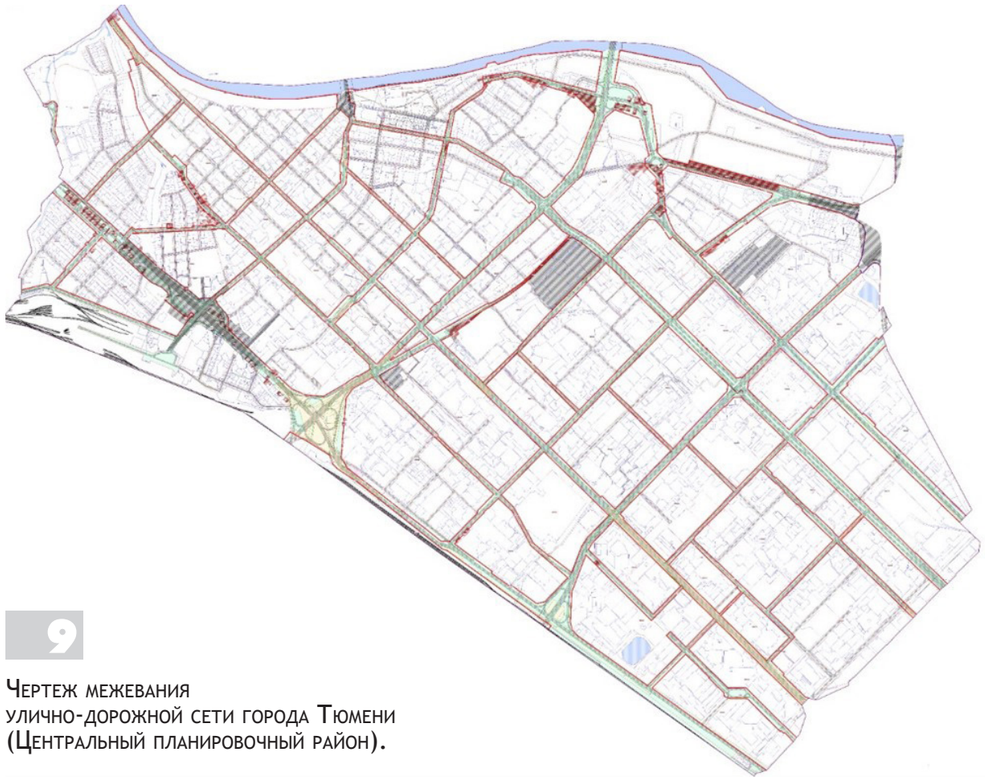
схема планировочной организации территории (фиксация каркаса территории, его структуры для обеспечения системного управления развитием муниципального образования, проницаемости и преемственности градостроительных решений, схема является основой при формировании функциональной модели данных) (рис. 7);

предложения по внесению изменений в документы градостроительной деятельности (синхронизация решений градостроительной и иной документации).



8

Чертеж планировки улично-дорожной сети города Тюмени.



9

Чертеж межевания
улично-дорожной сети города Тюмени
(Центральный планировочный район).

12. РАЗРАБОТКА ДОКУМЕНТАЦИИ ПО ПЛАНИРОВКЕ ТЕРРИТОРИЙ ОБЩЕГО ПОЛЬЗОВАНИЯ, В ТОМ ЧИСЛЕ УЛИЧНО-ДОРОЖНОЙ СЕТИ НАСЕЛЕННЫХ ПУНКТОВ

Разработка документации по планировке территорий общего пользования позволяет одновременно установить их границы и определить параметры их планируемого развития на всей территории муниципального образования (населенного пункта) (рис. 8 и 9).

Особенную ценность для создания системы управления развитием города представляет собой проект планировки территорий общего пользования в том случае, когда муниципалитет не может обеспечить полное покрытие территории проектами планировки. В этом случае, проект планировки устанавливает все красные линии (по каждому кварталу), формирует не только транспортно-планировочный каркас, но и каркас регулирования градостроительных и земельно-имущественных отношений. Внутри кварталов может осуществляться градостроительная деятельность в соответствии с градостроительными регламентами, установленными правилами землепользования и застройки. Важно, чтобы границы территориальных зон устанавливались по красным линиям. А вот территории общего пользования, в том числе и улично-дорожные сети, будут развиваться по другим муниципальным правилам, в том числе по правилам благоустройства, которые также рекомендуется разрабатывать в структуре единой планировочной организации.

13. УСТАНОВЛЕНИЕ ПРЕДЕЛЬНЫХ ПАРАМЕТРОВ РАЗВИТИЯ В ПРАВИЛАХ ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ И ЗАСТРОЙКИ В ЦЕЛЯХ ОБЕСПЕЧЕНИЯ РЕАЛИЗАЦИИ ГЕНЕРАЛЬНОГО ПЛАНА

Состав предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции определяется Градостроительным кодексом российской Федерации и является открытым.

В этой связи рекомендуется дополнять состав таких параметров требованиями к озеленению, требованиями к проценту нового строительства.

Требования к озеленению предлагается устанавливать в виде требований к проценту озеленения земельных участков. Такой способ универсален и эффективен вне зависимости от площади земельного участка, рельефа и других подобных характеристик.

Требования к проценту нового строительства особенно актуальны для сложившейся застройки исторической части муниципальных образований. Установление требований позволяет ограничить новое строительство на земельных участках со сложившейся застройкой, где необходимо сохранение среды, окружающего ландшафта. Для некоторых зон он может быть равен 0, а для других достигать 100%, если предполагается снос и строительство новых зданий взамен аварийных и ветхих.

10

Компиляция вариантов планировочных решений центральной части города Мегиона по итогам общественных обсуждений.

14. ВАРИАНТНОЕ ПРОЕКТИРОВАНИЕ

Вариантное проектирование применяется в целях обоснования проектных решений проектов документов территориального планирования муниципальных образований, проектов документации по планировке территории.

Рекомендуется предусматривать разработку не менее трех вариантов архитектурно-планировочных решений по развитию особо ответственных общественно-деловых и жилых территорий (рис. 10).

Вариант архитектурно-планировочного решения может включать графическую часть и текстовую часть (пояснительную записку, содержащую основную идею пространственного развития, обоснование соответствия разработанного эскиза результатам комплексной оценки современного состояния и условиям развития, обоснование социальной и экономической эффективности).

Оценку каждого из разработанных вариантов архитектурно-планировочных решений рекомендуется осуществлять на основе критериев в области:

обоснованности идеи проекта;

качества архитектурно-художественного решения;

уровня обеспеченности социально значимыми объектами;

экологических характеристик решения;

качества концептуальных предложений по инженерному обеспечению и транспортной инфраструктуре;

показателей социального эффекта;

показателей бюджетного эффекта (прогнозируемых объемов земельного налога и арендных платежей за землю, поступающих в местный бюджет);

показателей коммерческой эффективности;

ориентировочных потенциальных расходов бюджета на освоение территории.

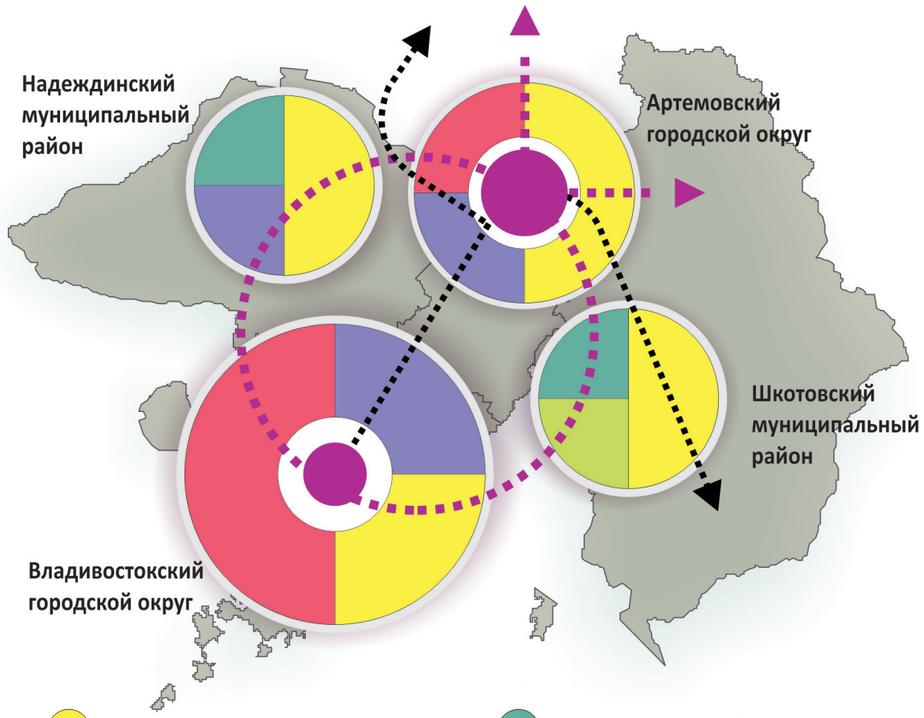
15. ФИНАНСОВО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ОБОСНОВАНИЕ ПРОЕКТНЫХ РЕШЕНИЙ

Финансово-экономическое обоснование проектных решений позволяет оценить их потенциальную реализуемость на основе предварительной оценки затрат и экономических интересов субъектов градостроительных отношений, а также может применяться при подготовке муниципальных программ комплексного развития территорий муниципальных образований, обеспечивающих реализацию таких решений.

В целях финансово-экономического обоснования проектных решений рекомендуется выполнять оценку общественной и коммерческой эффективности.

Первая оценивается в количественных показателях, определяющих конечные показатели эффективности, таких как: структура занятости населения; качество жизни населения; структура расходов населения; бюджетный эффект.

Вторая определяется соотношением финансовых затрат и результатов, обеспечивающих



11 Применение агломерационного подхода на примере Владивостокской агломерации.

приемлемую норму доходности для инвестора. Расчет коммерческой эффективности осуществляется на основе информации о планируемых (прогнозируемых в будущем при условии реализации проектных решений) расчетных показателях градостроительной ценности территории.

16. ПРИМЕНЕНИЕ АГЛОМЕРАЦИОННОГО ПОДХОДА

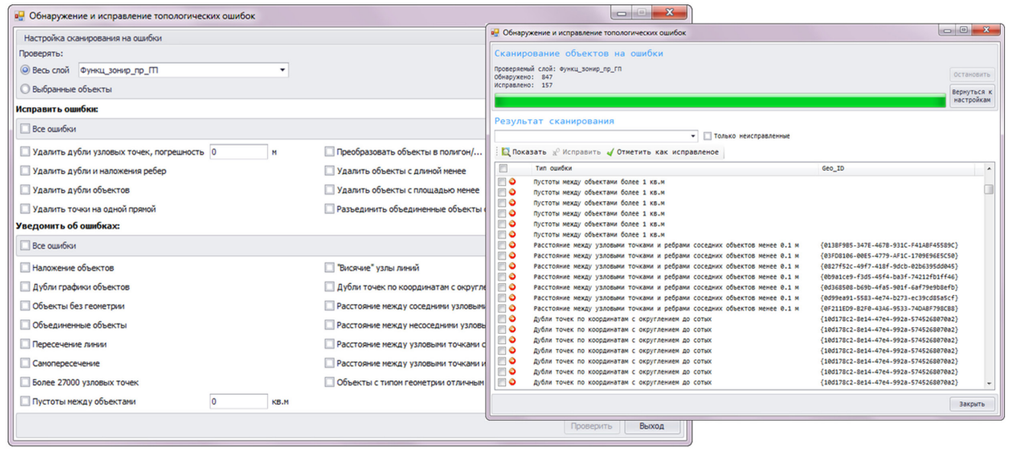
Применение агломерационного подхода предполагает учет при выполнении работ интеграционных процессов между муниципальными образованиями.

Применение метода позволяет учесть тенденции пространственного развития территорий, вошедших в агломерацию, обосновать разработанные градостроительные решения.

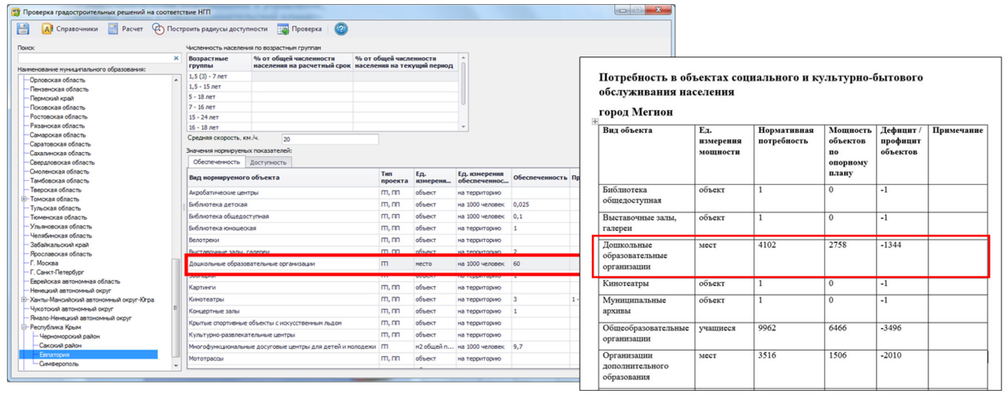
При подготовке проектов изменений документов территориального планирования муниципальных образований, вошедших в агломерацию, рекомендуется применять решения, способствующие реализации процессов территориального развития, характерных для агломерационной системы расселения.

Агломерационный подход к планированию территориального развития предполагает формирование общего видения развития всех функциональных элементов агломерации: транспортного и экологического каркасов, производственных и коммунально-складских зон, селитебных территорий, системы объектов социально-бытового и культурного обслуживания населения.

С целью создания условий для привлечения инвестиций, в том числе путем предоставления возможности выбора наиболее эффективных видов разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства, а также для развития промышленности, сельского хозяйства, сферы туризма и рекреации и обеспечивающей инфраструктуры на территории агломерации предлагается формировать прогноз размещения инвестиционных объектов, относящихся к приоритетным направ-

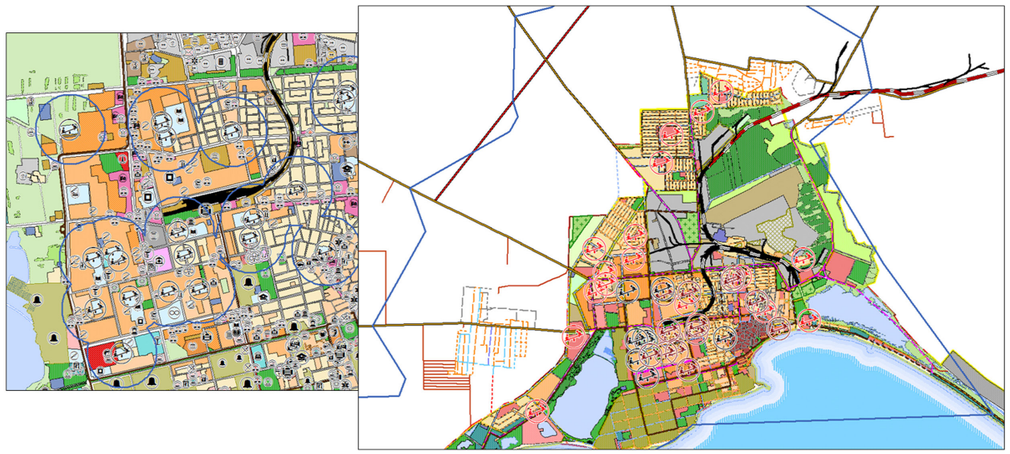


12 Поиск пересечений между границами земельных участков Единого государственного реестра недвижимости и границами населенных пунктов, территориальных зон.



Вид объекта	Ед. измерения мощности	Нормативная потребность	Мощность объектов по опорному плану	Дефицит / профицит объектов	Примечание
Библиотека общедоступная	объект	1	0	-1	
Выставочные залы, галереи	объект	1	0	-1	
Дошкольные образовательные организации	мест	4102	2758	-1344	
Кинотеатры	объект	1	0	-1	
Муниципальные архивы	объект	1	0	-1	
Общеобразовательные организации	учащиеся	9962	6466	-3496	
Организации дополнительного образования	мест	3516	1506	-2010	

13 Проверка соответствия решений градостроительной документации нормативному уровню обеспеченности населения объектами социального и культурно-бытового обслуживания.



14 Проверка распределения и размещения объектов по территории с обеспечением максимально возможной территориальной доступности для населения с учетом нормативных показателей радиусов пешеходной доступности и зон транспортной доступности.

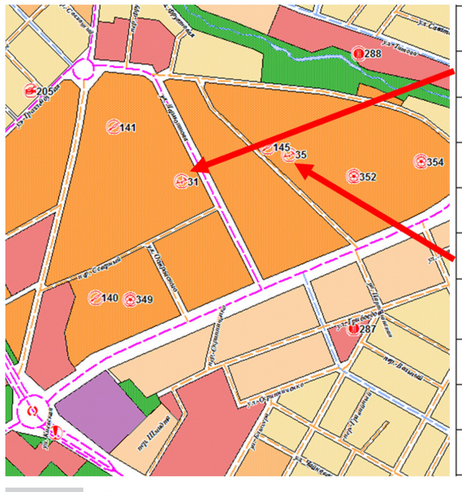
лениям развития экономики региона и муниципальных образований.
Например, агломерационный подход применяется Институтом Территориального Планирования «Град» при подготовке документов территориального планирования муниципальных образований Владивостокской агломерации (рис. 11).
Для Владивостокского городского округа преимущественным направлением развития предполагается общественно-деловая функция, направленная на обслуживание как жителей агломерации, так и всего Приморского края. Также в границах городского округа предполагается развитие жилищного строительства, производственной функции. В силу сложившегося использования территории предполагается действие транспортной функции.
В границах Артемовского городского округа планируется развитие транспортной, производственной функций. Развитие общественно-деловой функции предполагает размещение объектов социальной сферы, направленных на обслуживание, в том числе жителей Надеждинского, Шкотовского муниципальных районов.
Развитие сельского хозяйства планируется преимущественно на территории Шкотовского муниципального района.
Осуществление рекреационной функции планируется преимущественно на территории Надеждинского, Шкотовского муниципальных районов.

17. ОБЕСПЕЧЕНИЕ КАЧЕСТВА ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЙ ДОКУМЕНТАЦИИ С ИСПОЛЬЗОВАНИЕМ ИНФОРМАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ

Применение современных информационных технологий позволяет осуществлять формато-логический контроль соответствия размещаемых в базе данных сведений на соответствие: структуре объектов, классификаторам и справочникам, техническому качеству данных (топология, специфика хранения данных в базе геоданных).
Информационно-аналитические решения, разработанные Институтом Территориального Планирования «Град», успешно применяются для:
- контроля наличия топологических ошибок в пространственных данных градостроительной документации, исправление топологических ошибок (рис. 12);
- контроля качества решений градостроительной документации на соответствие требованиям нормативов градостроительного проектирования (рис. 13 и 14);
- формирования положений о территориальном планировании, программ комплексного развития и других документов на основе баз данных градостроительной документации (рис. 15).

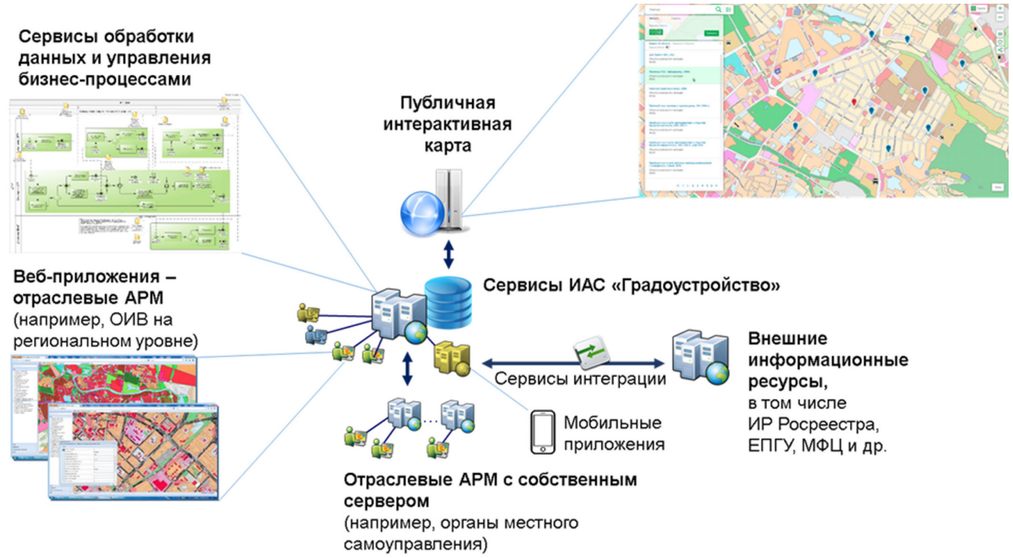
18. ИНФОРМАЦИОННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ УПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЕМ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

Самая важная проблема информационного обеспечения управления развитием муниципального образования – проблема межведомственной разобщенности, множественность неинтегрированных информационных ресурсов и систем, несогласованных управленческих действий.
Преодоление вышеуказанной проблемы возможно при условии внедрения в деятельность орга-



30	Дошкольная образовательная организация	200 мест	П	Микрорайон 18:01	Многоэтажной жилой застройки
31	Дошкольная образовательная организация	260 мест	П	Микрорайон 24:01	Среднеэтажной жилой застройки
32	Дошкольная образовательная организация	210 мест	П	Микрорайон 14:02	Малоэтажной жилой застройки
33	Дошкольная образовательная организация	220 мест	П	Микрорайон 17:03	Общественно-деловая
34	Дошкольная образовательная организация	220 мест	Р	Микрорайон 07:01	Общественно-деловая
35	Дошкольная образовательная организация	200 мест	П	Микрорайон 16:05	Общественно-деловая
36	Дошкольная образовательная организация	200 мест	П	Микрорайон 18:07	Озелененных территорий общего пользования
37	МБДОУ «Детский сад комбинированного вида № 83 «Винни-Пух»	210 мест	Р	Микрорайон 03:05	Общественно-деловая
38	МБДОУ «Детский сад общеразвивающего вида № 92 «Дельфин»	220 мест	Р	Микрорайон 18:05	Среднеэтажной жилой застройки
39	Дошкольная образовательная организация	220 мест	П	Микрорайон 02:05	Многоэтажной жилой застройки

15 Обеспечение связи объекта на карте и в Положении о территориальном планировании.



16 Архитектура ИАС «Градоустройство».

нов государственной власти и органов местного самоуправления информационно-аналитических систем, таких как разработанная Институтом Территориального Планирования «Град» ИАС «Градоустройство» (рис. 16).

НАЗНАЧЕНИЕ ИАС «ГРАДОУСТРОЙСТВО»:
обеспечение актуальной информацией, необходимой для осуществления инвестиционной деятельности от строительства индивидуального жилого дома до реализации крупнейших социальных или промышленных проектов, от разработки градостроительной документации и предоставления земельного участка до ввода объекта в эксплуатацию, от локальных решений до согласования комплексных планов развития территории, согласованной всеми участниками управленческих процессов;
автоматизация управленческих процессов для обеспечения соответствия решений низкого уровня ранее принятым решениям высокого уровня.

В состав автоматизированных рабочих мест ИАС «Градоустройство» могут включаться, в том числе:
«Адресный план»;
«Сведения ЕГРН»;
«Транспортная инфраструктура»;
«Инженерная инфраструктура»;
«Социальная инфраструктура»;
«Объекты культурного наследия»;
«Инвестиционная деятельность»;
«Документооборот»;
«Услуги и функции»;
«ИСОГД»;
«Градостроительная документация»;
«Инженерные изыскания»;
«Рекламные конструкции»;
«Гаражи»;
«Нестационарные объекты»;
«Жилищный фонд»;
«Земельные ресурсы».
В базе данных ИАС «Градоустройство» актуализируется информация о современном состоянии и планируемом развитии территории, пространственные данные, программы и документы (рис. 17).
Достоинства предлагаемой к внедрению системы были отмечены на всероссийском уровне.
ИАС «Градоустройство» получила первое место в номинации «Лучшее информационно-аналитическое решение для обработки пространственных данных» на конкурсе «Лучшие информационно-аналитические инструменты – 2016», организованном Аналитическим центром при Правительстве Российской Федерации.

1. Перечень поручений по итогам заседания Государственного совета, состоявшегося 17 мая 2016 года [Электронный ресурс] // Официальный сайт Президента России. Режим доступа: http://kremli№.ru/acts/assig№me№ts/orders/52154 (дата обращения 15.02. 2017).

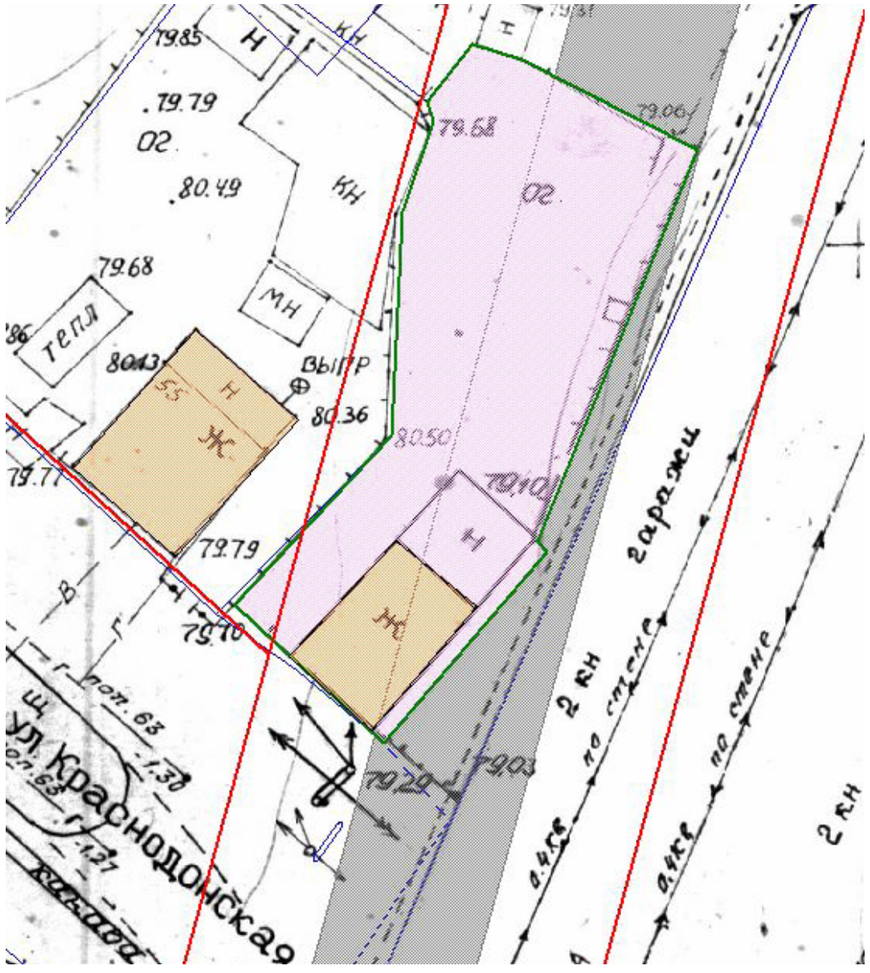
Ю.А. Владимирцева

ДВУХЭТАПНОЕ МЕЖЕВАНИЕ ЗАСТРОЕННЫХ ТЕРРИТОРИЙ

Земельно-имущественные отношения играют немаловажную роль в решении задач эффективного использования и управления территорией. Насколько данные отношения будут успешны зависит прежде всего от законодательной базы. С 1 января 2017 года вступили в силу изменения в Градостроительный кодекс Российской Федерации, в том числе в части проектов межевания территории.

Согласно ст. 43 ГрК РФ подготовка проектов межевания территории осуществляется для:

1. Определения местоположения границ образуемых и изменяемых земельных участков.
2. Установления, изменения, отмены красных линий для застроенных территорий, в границах которых не планируется размещение новых объектов капитального строительства, а также для установления, изменения, отмены красных линий в связи с образованием и (или) изменением земельного участка, расположенного в границах территории, применительно к которой не предусматривается осуществление деятельности по



1 Проект межевания. I этап

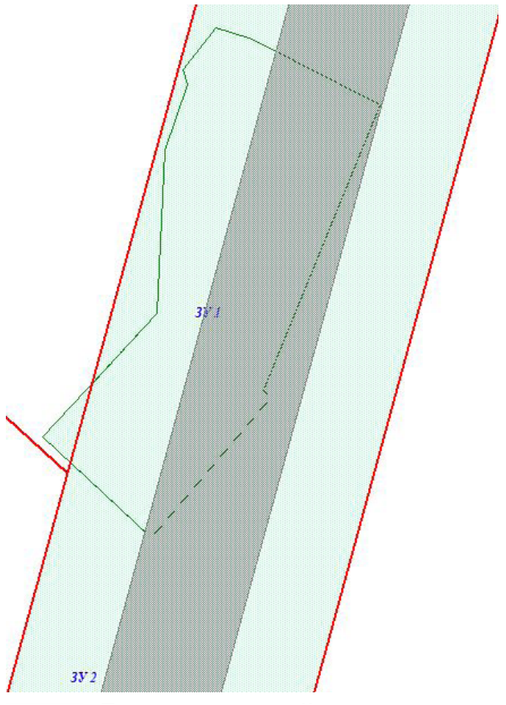
112

комплексному и устойчивому развитию территории, при условии, что такие установления, изменения, отмены влекут за собой исключительно изменение границ территории общего пользования.

Участие Института Территориального Планирования «Град» в крупных проектах, среди которых проекты межевания элементов планировочной структуры города Тюмени, проекты межевания застроенных микрорайонов города Томска, позволило накопить большой опыт и увидеть основные проблемные места современного законодательства в сфере земельно-имущественных отношений.

Для многих крупных городов, и Тюмень не является исключением, характерно наличие большого числа микрорайонов со сложившейся застройкой. Такие территории на современном этапе существования города очень часто требуют преобразования в связи с морально устаревшей, зачастую хаотично расположенной застройкой. Решение о преобразовании подобных территорий принимается при разработке генерального плана города и транслируется в проекты планировки.

Разработка проекта межевания начинается с анализа сложившегося землепользования. На сегодняшний день мы достаточно часто сталкиваемся с ситуацией, когда объект капитального строительства не имеет сформированного земельного участка под ним или в едином государственном реестре недвижимости отсутствуют сведения о точном описании границ земельного участка. Несомненно, что права собственников таких земельных участков, границы которых не определены или носят декларативный характер, будут крайне незащищены.



2 Проект межевания. II этап

Согласно градостроительному законодательству проект межевания разрабатывается в соответствии с проектом планировки. В том случае, если в проекте планировки принимается решение о преобразовании территории, сносе ветхого жилого фонда, для которого в свою очередь границы земельных участков не сформированы в установленном законом порядке, возникает необходимость проведения двухэтапного проекта межевания.

Первый этап проекта межевания предусматривает образование земельных участков под объектами капитального строительства, которые в соответствии с решениями проекта планировки в дальнейшем подлежат сносу (рис. 1). Границы таких земельных участков формируются по фактическому использованию территории. Этот этап необходим для исполнения требований обеспечения жилищных прав собственника жилого помещения при изъятии земельного участка для государственных или муниципальных нужд. Так как в соответствии с положениями ст. 32 жилое помещение может быть изъято у собственника в связи с изъятием земельного участка, на котором расположено такое жилое помещение или расположен многоквартирный дом, в котором находится такое жилое помещение, для государственных или муниципальных нужд.

Второй этап необходим для выполнения требований соответствия проекта межевания документации по планировке территории, в данном случае он состоит в изъятии земельного участка для государственных и муниципальных нужд. В результате чего образуется земельный участок улично-дорожной сети муниципальной собственности (рис. 2).

Кроме того, необходимость в проведении двухэтапного межевания возникает, когда проектом планировки предусматривается снос ветхой, аварийной застройки с целью размещения на данной территории многоквартирных жилых домов или объектов местного значения.

Первый этап заключается в образовании земельных участков для существующих объектов капитального строительства для возможности выкупа их в процессе реализации проекта планировки (рис. 3).

Второй этап проекта межевания состоит в образовании земельных участков способом перерас-

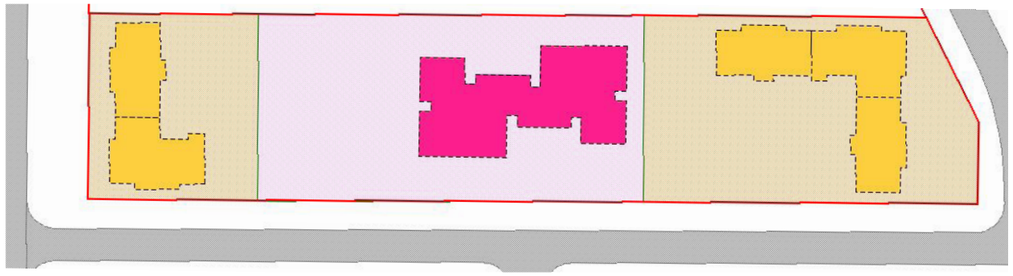
113

Границы образуемых земельных участков

Границы земельных участков, предлагаемых к изъятию для государственных и муниципальных нужд

:212 Границы земельных участков на кадастровом плане территории

3 Фрагмент проекта межевания Центрального планировочного района Тюмени. I этап



Границы образуемых земельных участков, которые после образования будут относиться к имуществу общего пользования

4 Фрагмент проекта межевания Центрального планировочного района Тюмени. II этап

пределения земельных участков, стоящих на кадастровом учете и сформированных в процессе первого этапа проекта межевания (рис. 4).

Аналогичная процедура применима при образовании путем раздела земельного участка, находящегося в муниципальной собственности, для цели устранения пересечений границ указанного земельного участка с красными линиями, утвержденными проектом планировки.

Согласно п.1 ст. 11.3 Земельного кодекса РФ образование земельных участков из земель или земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, осуществляется в соответствии с одним из следующих документов:

1) проект межевания территории, утвержденный в соответствии с Градостроительным кодексом РФ;

2) проектная документация лесных участков;

3) утвержденная схема расположения земельного участка или земельных участков на кадастровом плане территории.

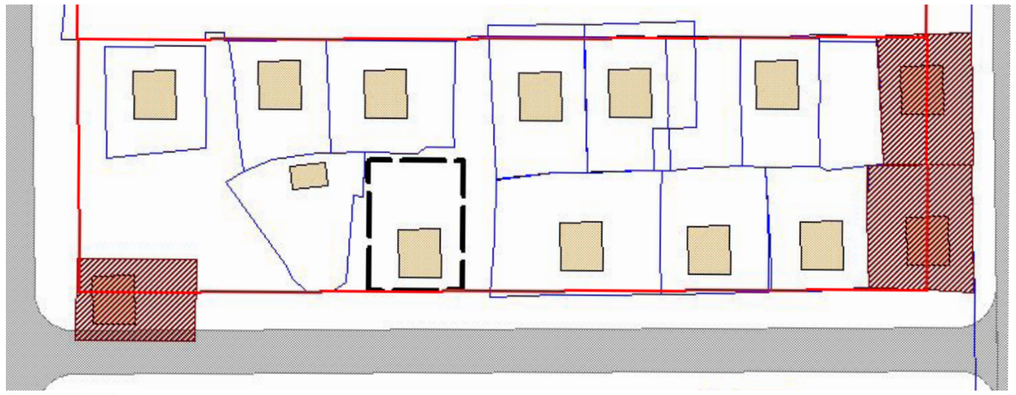
Образование земельных участков допускается в соответствии с утвержденной схемой расположения земельного участка или земельных участков на кадастровом плане территории при отсутствии утвержденного проекта межевания территории.

Согласно ст. 11.10 Земельного кодекса РФ подготовка схемы расположения земельного участка осуществляется с учетом утвержденных документов территориального планирования, правил землепользования и застройки, проекта планировки территории, землеустроительной документации, положения об особо охраняемой природной территории, наличия зон с особыми условиями использования территории, земельных участков общего пользования, территорий общего пользования, красных линий, местоположения границ земельных участков, местоположения зданий, сооружений, объектов незавершенного строительства.

Для территорий, планируемых в соответствии с решениями проекта планировки для градостроительного преобразования, возникает необходимость в двухэтапном межевании. Первый этап состоит в образовании земельных участков на основании схемы расположения земельных участков на кадастровом плане территории для существующих объектов капитального строительства и образовании земельных участков под изъятие для государственных и муниципальных нужд (рис. 5).

Второй этап проекта межевания необходим для образования земельных участков в соответствии с решениями проекта планировки под планируемые объекты капитального строительства, при этом исходные земельные участки, стоящие на кадастровом учете и сформированные в первом этапе проекта межевания на основании схемы расположения на кадастровом плане территории, прекращают свое существование (рис. 6).

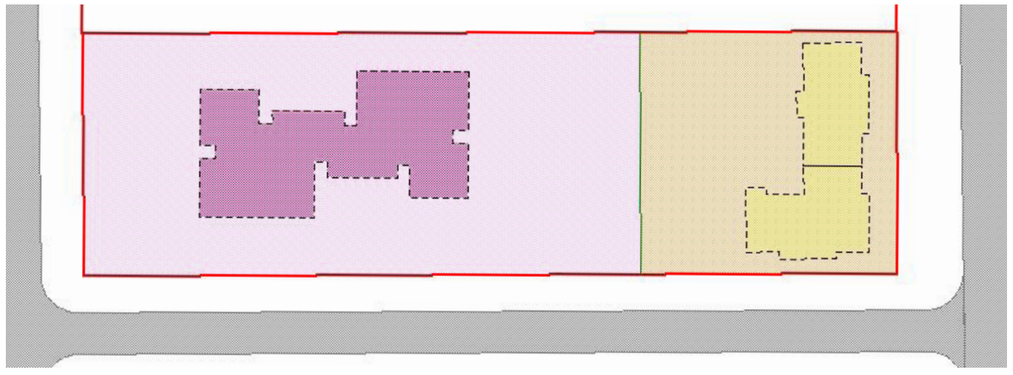
На рассмотренных примерах видно, что возможность реализовать решения, закрепленные генеральным планом, правилами землепользования и застройки и проектом планировки в проекте межевания существует только при проведении его в два этапа. Если исключить один из них, например, первый этап, состоящий в образовании земельных участков под существующими объектами капитального строительства, произойдет нарушение прав собственников этих объектов, если второй – то проект межевания не будет соответствовать утвержденной документации по планировке территории. Градостроительным кодексом не предусмотрено межевание территории в несколько этапов, но как показывает опыт, реализация проектов межевания в жизнь и применение их на практике возможно только в таком случае.



Границы образуемого земельного участка в соответствии с утвержденной схемой расположения земельного участка на кадастровом плане территории

Границы земельных участков, предлагаемых к изъятию для государственных и муниципальных нужд

5 Проект межевания I этап (образование земельных участков на основании СРЗУ)



6 Проект межевания II этап (образование земельных участков в соответствии с проектом планировки)

А.А. Зенков

ПРИМЕРЫ ПРАКТИЧЕСКОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ПРОГРАММНОГО МОДУЛЯ «КОНТРОЛЬ КАЧЕСТВА ГРАДОСТРОИТЕЛЬНЫХ РЕШЕНИЙ НА СООТВЕТСТВИЕ ТРЕБОВАНИЯМ НОРМАТИВОВ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОГО ПРОЕКТИРОВАНИЯ»

В последнее время всё более актуальными становятся вопросы: как оценить качество градостроительных решений документов территориального планирования, как определить, насколько хороший генеральный план получили органы местного самоуправления, как понять, насколько генеральный план решает проблемы и обеспечивает устойчивое развитие территории?

Для оценки качества документов территориального планирования необходимо определить показатели, достижение которых будет являться индикатором качества генерального плана. Одними из таких показателей являются минимально допустимый уровень обеспеченности объектами социальной инфраструктуры и максимально допустимый уровень их территориальной доступности (пешеходной и транспортной) для населения. Данные показатели регламентируются нормативами градостроительного проектирования (далее – НГП).

Для автоматизации процесса контроля качества документов территориального планирования ИТП «Град» был разработан программный модуль «Контроль качества градостроительных решений на соответствие требованиям нормативов градостроительного проектирования». Подробное описание функций программного модуля приведено в материалах V научно-технической конференции «Градостроительное планирование и управление, качество среды и предпринимательский климат» [1].

В данной статье приведём ряд примеров практического использования модуля «Контроль качества градостроительных решений на соответствие требованиям нормативов градостроительного проектирования».

Полигоном для первого применения модуля стал проект по разработке генерального плана городского округа Симферополь Республики Крым.

С помощью программного модуля осуществлялась оценка обеспеченности населения городского округа объектами местного значения (современное состояние) (табл. 1), а также расчет потребности населения в объектах местного значения на расчетный срок (табл. 2).

№ п/п	Вид объекта	Единица измерения мощности	Нормативная потребность	Мощность объектов по опорному плану	Дефицит / профицит объектов	Обеспеченность %
1	Спортивные сооружения					
1.1	Плавательные бассейны	м2 зеркала воды	8810	1555	-7255	18%
1.2	Физкультурно-спортивные залы	м2 площади пола	95148	27333	-67815	29%
2	Учреждения культуры и искусства					
2.1	Библиотека детская	объект	9	13	4	144%
2.2	Музеи	объект	5	9	4	180%
3	Образовательные организации					
3.1	Дошкольные образователь-ные организации	место	24668	10585	-14083	43%
3.2	Общеобразова-тельные организации	учащиеся	45812	38183	-7629	83%
4	Мест отдыха общего пользования					
4.1	Парк культуры и отдыха	объект	4	4	1	100%

ТАБЛИЦА 1 Обеспеченность населения объектами социальной инфраструктуры, город Симферополь (население 352400 чел.)

№ п/п	Вид объекта	Единица измерения мощности	Нормативная потребность	Мощность объектов по опорному плану	Дефицит / профицит объектов
1	Спортивные сооружения				
1.1	Плавательные бассейны	м2 зеркала воды	12500	1555	-11425
1.2	Физкультурно-спортивные залы	м2 площади пола	135000	27333	-110067
2	Учреждения культуры и искусства				
2.1	Библиотека детская	объект	13	13	0
2.2	Музеи	объект	5	9	4
3	Образовательные организации				
3.1	Дошкольные образователь-ные организации	место	35000	11225	-23775
3.2	Общеобразова-тельные организации	учащиеся	65000	39107	-25893
4	Мест отдыха общего пользования				
4.1	Парк культуры и отдыха	объект	5	4	-1

ТАБЛИЦА 2 Потребность в объектах социальной инфраструктуры, город Симферополь (население 500000 чел.)

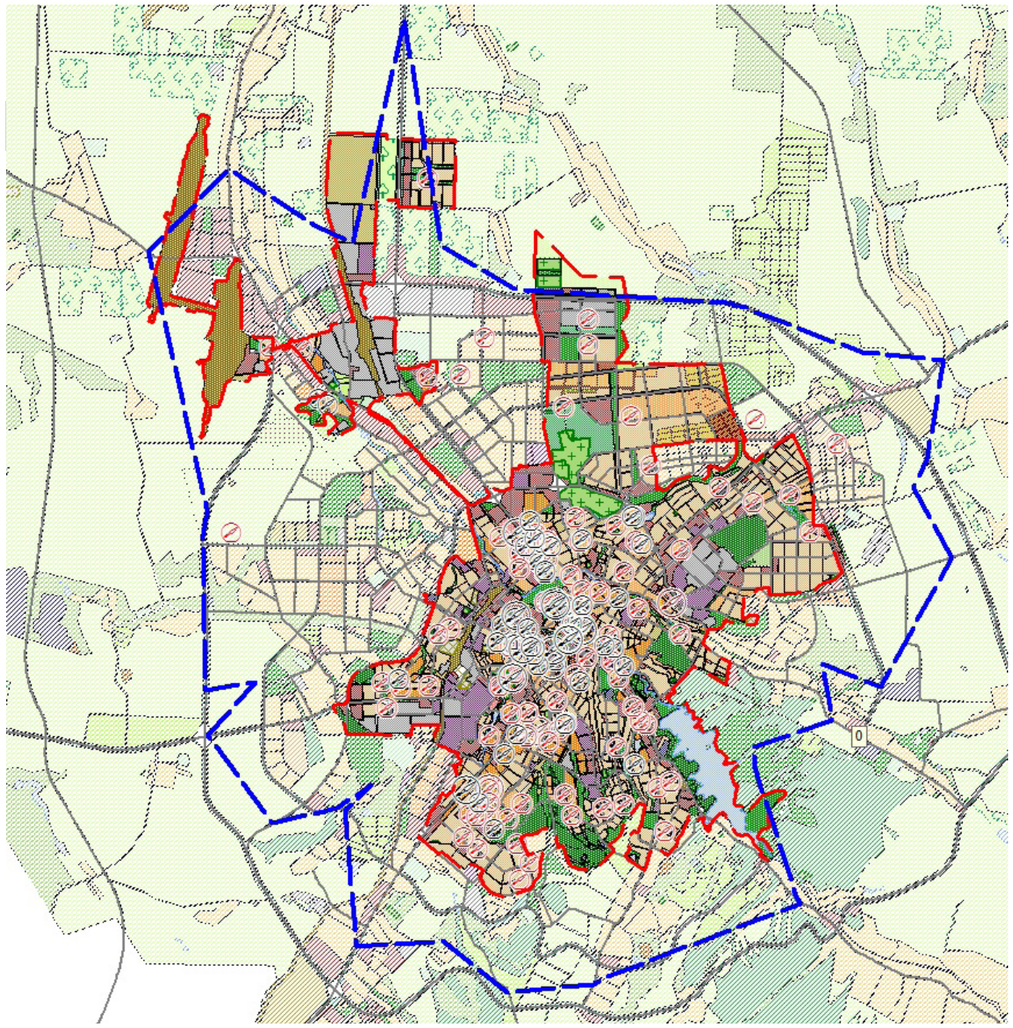
№ п/п	Вид объекта	Единица измерения мощности	Нормативная потребность	Мощность объектов на расчетный срок	Дефицит / профицит объектов
1	Спортивные сооружения				
1.1	Плавательные бассейны	м2 зеркала воды	12500	12571	71
1.2	Физкультурно-спортивные залы	м2 площади пола	135000	143706	8706
1.2.1	Физкультурно-спортивные залы			113786	
1.2.2	Физкультурно-спортивные комплексы			29920	
2	Учреждения культуры и искусства				
2.1	Библиотека детская	объект	13	13	0
2.2	Музеи	объект	5	9	4
3	Образовательные организации				
3.1	Дошкольные образовательные организации	место	35000	35925	925
3.2	Общеобразовательные организации	учащиеся	65000	64444	-556
5	Мест отдыха общего пользования				
5.1	Парк культуры и отдыха	объект	5	7	2

ТАБЛИЦА 3 Отчет по результатам проведения контроля обеспеченности объектами местного значения на соответствие НГП, город Симферополь (население 500000 чел.)

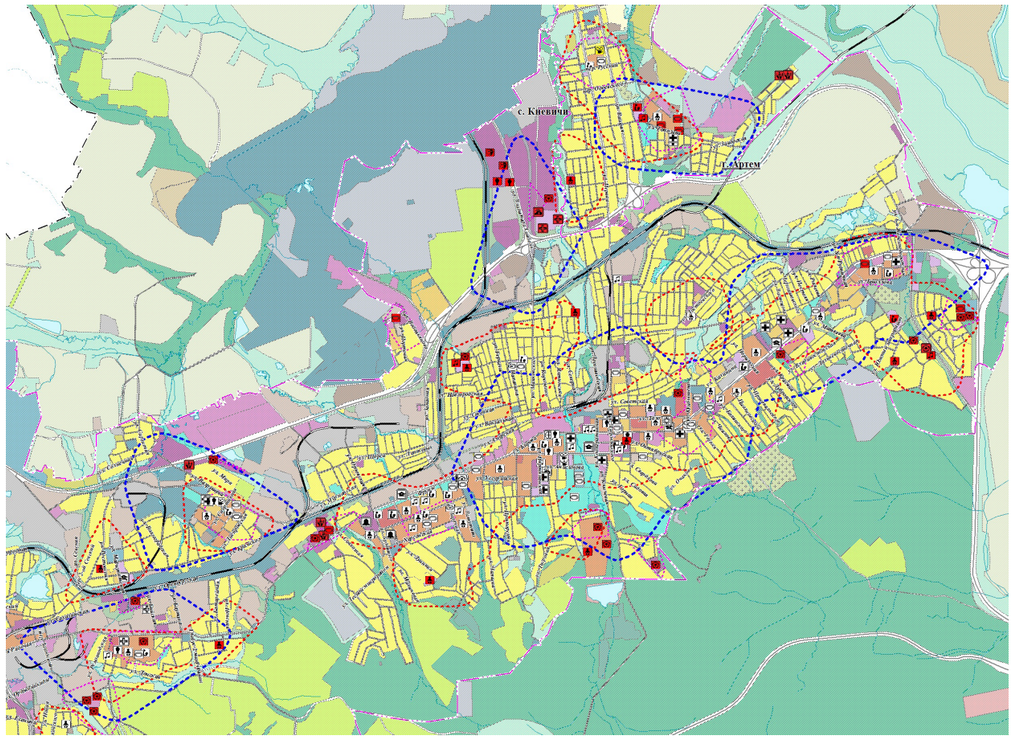
В процессе разработки проектных решений по размещению на территории объектов местного значения осуществлялась оценка уровня обеспеченности объектами социальной инфраструктуры в соответствии с нормативными требованиями как на всю территорию города (табл. 3), так и в разрезе планировочных районов (табл. 4).

Также, выполнялась оценка оптимального размещения объектов социальной инфраструктуры на территории городского округа с обеспечением максимально возможной территориальной доступности для населения с помощью построения от объектов зон пешеходной и транспортной

№ п/п	Вид объекта	Единица измерения мощности	Нормативная потребность	Мощность объектов на расчетный срок	Дефицит / профицит объектов
Район 01 (Население 9416 чел.)					
1	Дошкольные образовательные организации	место	659	1120	461
Район 02 (Население 24026 чел.)					
2	Дошкольные образовательные организации	место	1682	1810	128
Район 03 (Население 40519 чел.)					
3	Дошкольные образовательные организации	место	2836	2870	34
Район 05 (Население 9366 чел.)					
4	Дошкольные образовательные организации	место	656	570	-86



1 Зона транспортной доступности организаций дополнительного образования



2 Фрагмент карты размещения и пешеходной доступности объектов социального обслуживания на территории Артемовского городского округа

доступности. Например, построение зон транспортной доступности организаций дополнительного образования (рис. 1).

Зоны транспортной доступности строятся от сохраняемых и проектируемых объектов социальной инфраструктуры в зависимости от их видов и показателей уровня территориальной доступности согласно требованиям НГП, на основе улично-дорожной сети. Помимо графического представления, формируется отчет, содержащий перечень территорий жилого назначения, не попавших в зону обслуживания объектов, с учётом их площади и расчётной численности населения, проживающего на этой территории.

Модуль использовался для подготовки карты размещения и пешеходной доступности объектов социального обслуживания на территории Артемовского городского округа в составе обосновывающих материалов в рамках работ по подготовке проектов изменений документов территориального планирования и градостроительного зонирования муниципальных образований Приморского края, вошедших во Владивостокскую агломерацию (рис. 2).

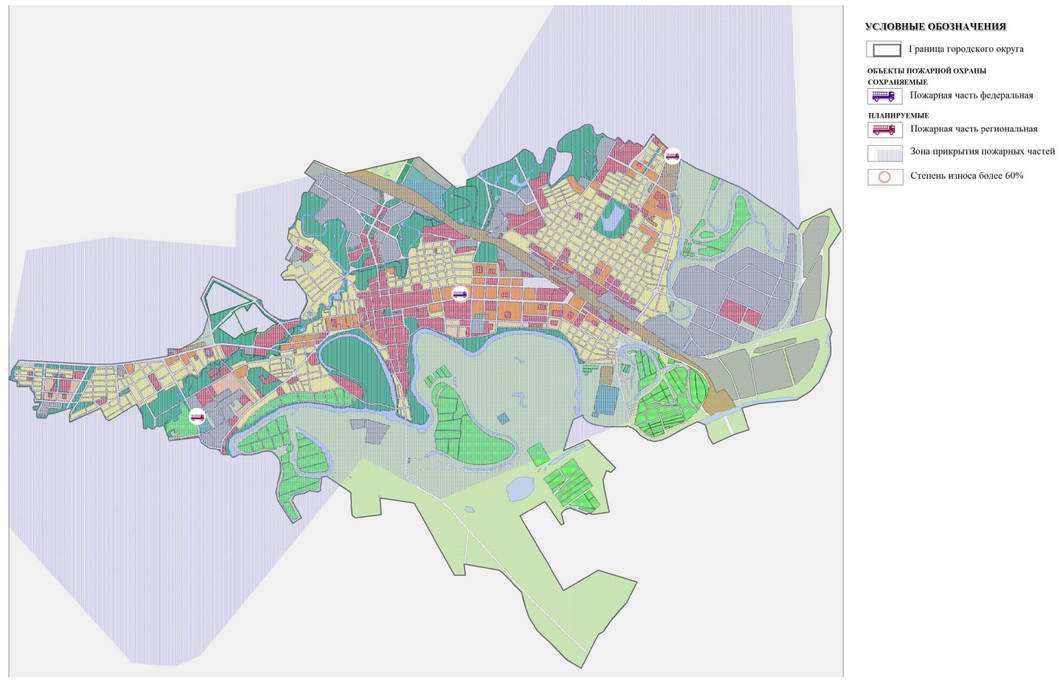
Модуль использовался при подготовке предложений по размещению объектов пожарной охраны в рамках выполнения работ по подготовке проекта внесения изменений в схему территориального планирования Тюменской области. Для подготовки предложений с использованием модуля осуществлялось построение зон транспортной доступности объектов пожарной охраны на территории Тюменской области, с учётом требований региональных нормативов градостроительного проектирования Тюменской области к максимально допустимому уровню территориальной доступности объектов для населения в области пожарной охраны (рис. 3, 4).

Применение модуля для создания математической модели градостроительной ценности территории

Для принятия обоснованных проектных решений при разработке документов территориального планирования и документации по планировке территории нашим Институтом применяется подход, позволяющий провести оценку экономической эффективности градостроительных решений.

В целях оценки экономической эффективности выполняется разработка математической модели «Градостроительная ценность территории», которая позволяет оценить влияния изменений градостроительных условий на рыночную цену основных объектов недвижимости, прежде все-

3 Предложения по размещению объектов пожарной охраны на территории Тюменского муниципального района



4 Предложения по размещению объектов пожарной охраны на территории городского округа город Ишим

го, объектов жилого назначения и общественно-делового назначения коммерческого использования.

Под градостроительной ценностью территории понимается мера способности территории удовлетворять определенные общественные требования к ее состоянию и использованию.

Для оценки экономической эффективности градостроительных решений осуществляется построение модели и анализ взаимного расположения пространственных объектов.

Одним из этапов построения модели является анализ удаленности объектов жилого назначения и общественно-делового назначения коммерческого использования от объектов социального, культурного, общественно-делового, рекреационного назначения.

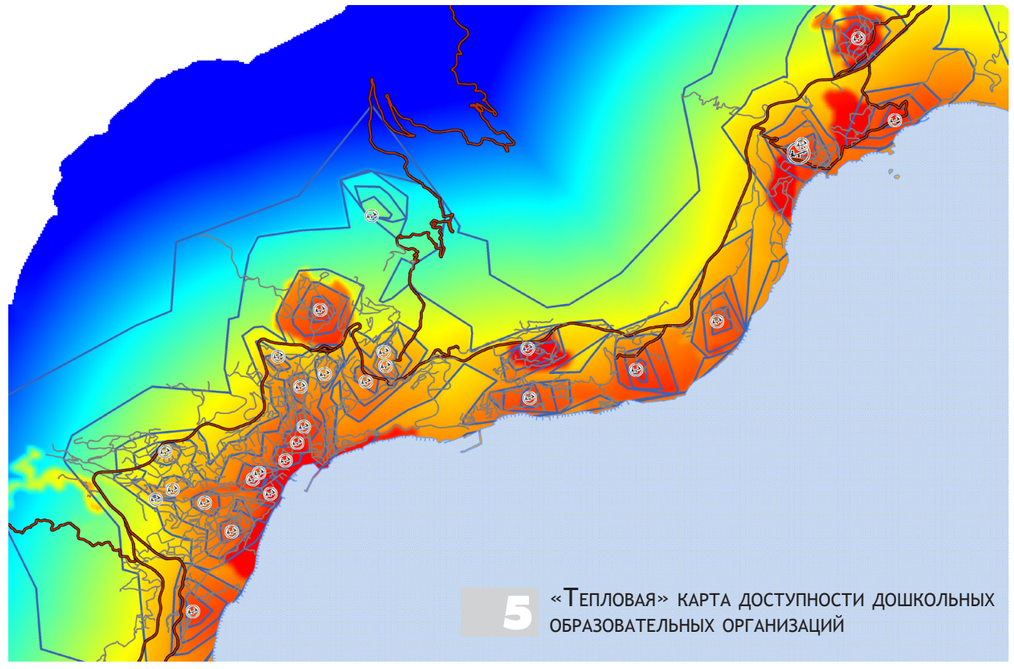
С помощью модуля осуществляется построение зон пешеходной доступности объектов в пределах 5, 10, 15, 30, 60 и 120 минут с использованием улично-дорожной сети, в том числе тротуаров и пешеходных дорожек, при их наличии. В зависимости от качества исходных данных по улично-дорожной сети, для решения задачи могут быть использованы сведения об улично-дорожной сети из открытых интернет-источников, например, Ope№StreetMap.

В результате, на основе зон доступности объектов социального, культурного, общественно-делового, рекреационного назначения формируются «тепловые» карты доступности объектов (рис. 5).

Использование программного модуля в процессе разработки документов территориального планирования помогает разработчикам определить потребности территории по обеспеченности объектами социальной инфраструктуры, позволяет установить, где и какие объекты должны быть размещены, оперативно оценить различные варианты решений по размещению объектов на территории и выбрать из них наиболее оптимальный и эффективный, а также подготовить материалы по обоснованию проектных решений.

Органы государственной власти и органы местного самоуправления с помощью программного модуля могут оценить качество разработанных документов территориального планирования и их соответствие требованиям НГП по обеспеченности территории объектами социальной инфраструктуры и уровню транспортной и пешеходной доступности.

1. Федорова Н.Д., Шефер Е.К., Ибраева З.М., Зенков А.А. Программный модуль «Контроль качества градостроительных решений на соответствие требованиям нормативов градостроительного проектирования» для ГИС MAPI№FO PROFESSI№AL //Градостроительное планирование и управление, качество среды и предпринимательский климат: материалы V научно-технической конференции Института Территориального Планирования «Град» (Омск, 1 - 3 марта 2015 г.). Омск, 2016. С. 140-143.



5 «Тепловая» карта доступности дошкольных образовательных организаций

М.А. Протасова

ПРИМЕНЕНИЕ МЕТОДОВ ПРОСТРАНСТВЕННОГО АНАЛИЗА И МАТЕМАТИЧЕСКОГО МОДЕЛИРОВАНИЯ ДЛЯ ОБОСНОВАНИЯ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНЫХ РЕШЕНИЙ

На конкурентоспособность регионов и муниципальных образований определяющее влияние оказывает наличие эффективных отраслей экономики, способность органов государственной власти и органов местного самоуправления создавать условия для достижения и удержания конкурентного преимущества. В настоящее время особое значение в управлении развитием территорий приобретает разработка такой градостроительной документации, которая содержит решения по формированию инвестиционно-привлекательных территорий и размещению инвестиционных объектов, относящихся к приоритетным направлениям развития экономики региона или муниципального образования.

Разработка указанных решений при подготовке схемы территориального планирования субъекта РФ является целесообразной и обоснованной с точки зрения требований Градостроительного кодекса РФ. Согласно требованиям п. 2 ч. 8 ст. 14 Градостроительного кодекса РФ, в материалах по обоснованию схем территориального планирования субъектов РФ в текстовой форме должно содержаться «обоснование выбранного варианта размещения объектов регионального значения на основе анализа использования соответствующей территории, возможных направлений ее развития и прогнозируемых ограничений ее использования». В свою очередь, информация о планируемых для размещения объектах регионального значения отражается в утверждаемой части схемы территориального планирования субъекта РФ, согласно ч. 3, 4 и 5 ст. 14 Градостроительного кодекса РФ.

Развитие городов и регионов в настоящее время требует все большего привлечения средств из внебюджетных источников в строительство. Градостроительная деятельность частных инвесторов обеспечивает сегодня строительство большей части жилья, общественно-деловой недвижимости коммерческого назначения, а также различных объектов промышленного производства. В этих условиях органам государственной власти, органам местного самоуправления необходимо обеспечивать разработку высококачественной градостроительной документации, то есть такой, в реализации которой будут одновременно заинтересованы и общество в целом, и представители бизнеса. Однако российское законодательство не предусматривает никаких критериев оценки качества решений градостроительной документации.

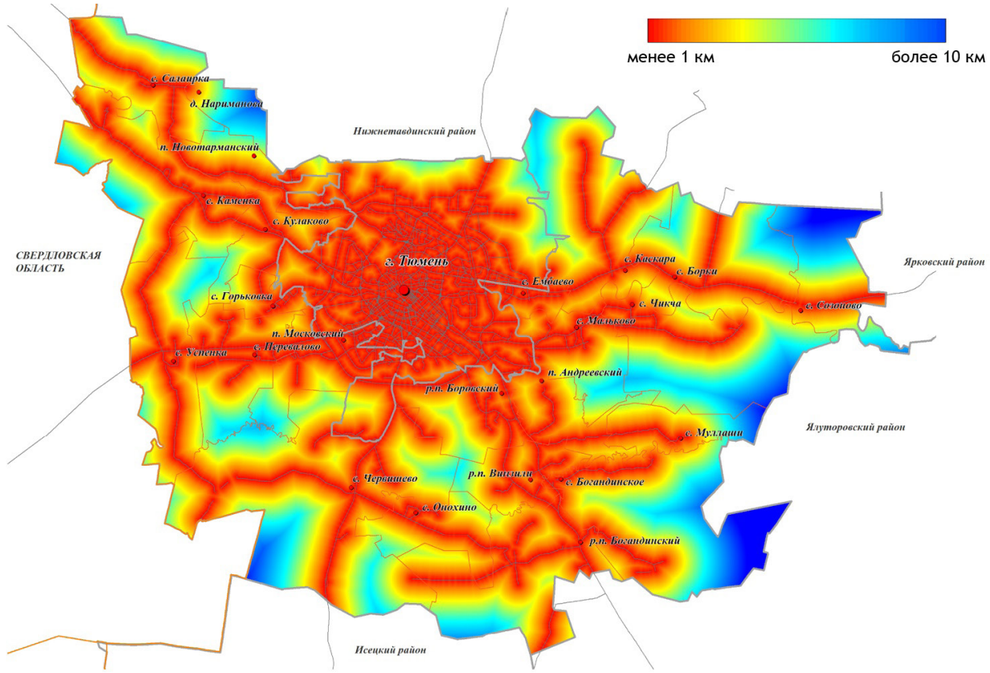
На практике в региональных и местных нормативах градостроительного проектирования содержатся многие из необходимых критериев в виде расчетных показателей объектов местного и регионального значения, при этом в нормативах градостроительного проектирования просто не могут содержаться те критерии, которые обеспечивают оценку качества архитектурно-планировочного решения и экономическую эффективность решений градостроительной документации для всех субъектов градостроительных отношений. По этой причине сохраняется риск разработки такой градостроительной документации, которую впоследствии невозможно будет реализовать по причине нехватки бюджетных и внебюджетных ресурсов, а также из-за низкой экономической заинтересованности инвесторов.

В связи с этим всё чаще возникает необходимость в применении при градостроительном проектировании методик и технологий, позволяющих оценить и наглядно продемонстрировать всем заинтересованным лицам экономическую целесообразность предлагаемых решений.

Для обоснования градостроительных решений Институтом Территориального Планирования «Град» применяются методы пространственного анализа и математического моделирования, также активно используются две математические модели: модель «Инвестиционные потенциалы – инвестиционные риски» и модель «Градостроительной ценности территории».

Пространственный анализ является одним из основных способов интерпретации пространственных данных, суть этого способа – выполнение вычислительных операций с использованием пространственных данных с целью извлечения из них дополнительной информации. Использование пространственного анализа помогает выяснить, чем обусловлено местоположение определенных объектов и какие между ними связи.

Выбор метода пространственного анализа обусловлен поставленной задачей и тем, как результаты анализа будут применяться в дальнейшей деятельности. Результатом анализа является новое представление исходной информации, в качестве такого представления могут выступать



Удаленность от автомобильных дорог в городском округе Тюмень и Тюменском районе

карты, значения в таблицах, диаграммы и др.

Для анализа близости пространственных объектов применяется метод построения буферных зон. Буферные зоны представляют собой полигоны, граница которых расположена на заданном расстоянии от границы исходного объекта. Исходными объектами для построения буферной зоны могут быть точечные, линейны или площадные объекты.

Анализ местоположения объектов помогает определить области, в отношении которых необходимо принять решения по изменению существующей ситуации.

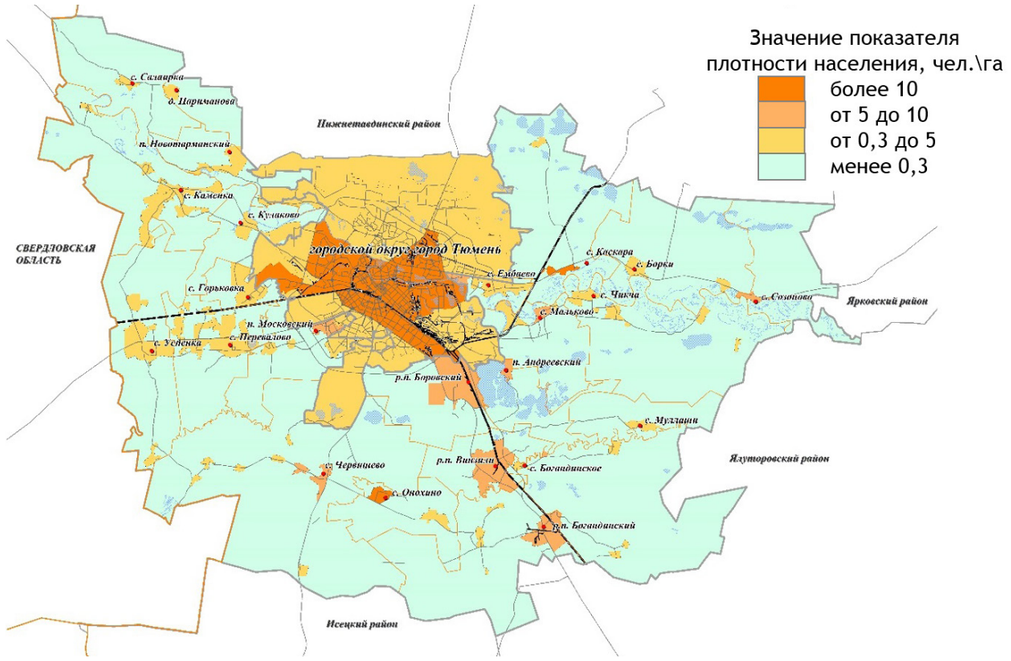
На рисунке 1 показан пример построения буферной зоны – удаленность от автомобильных дорог на территории города Тюмени и Тюменского района. С использованием полученной карты можно оценить транспортную доступность территории и понять причины пространственной взаимосвязи объектов на территории.

Другим методом пространственного анализа является метод построения тематических карт. Данный метод позволяет обобщить пространственные объекты по равенству значений определенного атрибута. Использование этого метода позволяет наглядно продемонстрировать взаимосвязь данных, которые почти невозможно обнаружить с помощью табличного представления.

Построение тематических карт может быть использовано при отображении распределения как количественных, так и качественных значений показателей. На рисунке 2 представлено распространение значений показателя плотности населения в населенных пунктах городского округа Тюмень и Тюменского района. На рисунке 3 – распределение территорий действующих и недействующих предприятий в составе функциональных зон производственного и коммунально-складского назначения городского округа Симферополь.

Еще одним методом, позволяющим отобразить распределение значений атрибутов пространственных объектов, является пространственное интерполирование. Данный метод позволяет оценить неизвестные значения в точках территории на основе информации об известных значениях в определенных точках. Интерполяция полученных значений позволяет построить растровое изображение, не привязанное к определённым границам, в отличие от тематических карт. Использование данного метода также позволяет наглядно продемонстрировать взаимосвязь данных и тенденции дальнейшего развития территории. На рисунке 4 представлено распределение значений показателя плотности населения в населенных пунктах в городском округе Тюмень и Тюменском районе, полученное с использованием метода пространственной интерполяции.

Математическое моделирование – это моделирование существующих объектов и явлений,



2 Распределение значений показателя плотности населения в населенных пунктах в городском округе Тюмень и Тюменском районе

осуществляемое средствами языка математики и логики с помощью компьютера [1]. Математическое моделирование основано на создании и исследовании математической модели реальной системы – совокупности математических соотношений (уравнений), описывающих эту систему. Использование математических моделей позволяет прогнозировать результаты функционирования системы при различных условиях, выбирать из множества возможных вариантов тот, который дает наилучшие результаты. Использование математического моделирование позволяет выполнять качественное обоснование принимаемых решений по управлению развитием территорий.

МОДЕЛЬ «ИНВЕСТИЦИОННЫЕ ПОТЕНЦИАЛЫ – ИНВЕСТИЦИОННЫЕ РИСКИ»

Данная модель позволяет определить и математически описать ареалы на территории региона или муниципального образования, наиболее благоприятные для размещения производств, соответствующих стратегическим приоритетам развития региона или муниципального образования. Анализ потенциалов и рисков служит инструментом проверки ранее принятых решений, способом обнаружить будущие пути развития каждого комплекса и получить предварительную информацию об ограничениях размещения производственных объектов.

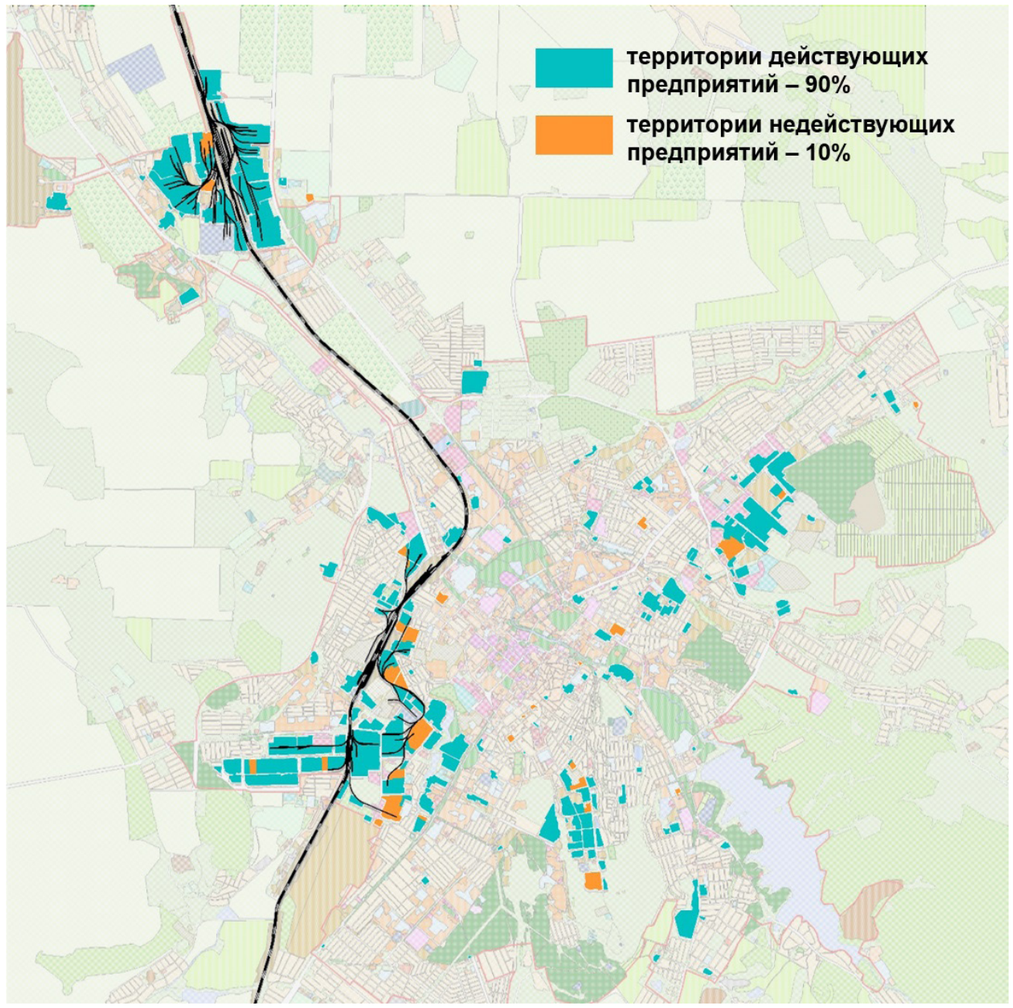
Под инвестиционным потенциалом территории подразумеваются возможности развития экономики территории региона или муниципального образования. Инвестиционный потенциал учитывает готовность территории к приему инвестиций с соответствующими гарантиями сохранности капитала и получения прибыли инвесторами. Инвестиционный потенциал включает следующие частные потенциалы:

1. ПРИРОДНО-РЕСУРСНЫЙ ПОТЕНЦИАЛ

Природно-ресурсный потенциал учитывает совокупность всех видов ресурсов, полезных ископаемых, закономерности их размещения на изучаемой территории, степень обеспеченности ими. Региональное сочетание природных ресурсов – основа образования различных форм промышленного производства. Природно-ресурсный потенциал характеризуется размерами и структурой, которая включает минерально-сырьевой, земельный, водный и другие частные потенциалы. Величина природно-ресурсного потенциала представляет собой сумму потенциалов отдельных видов ресурсов.

2. ТРУДОВОЙ ПОТЕНЦИАЛ

Трудовой потенциал является интегральной оценкой количественных и качественных характеристик экономически активного населения. Трудовой потенциал определяется демографическими показателями, количеством трудоспособного населения и уровнем образованности.



3 Распределение территорий действующих и недействующих предприятий в составе функциональных зон производственного и коммунально-складского назначения городского округа Симферополь

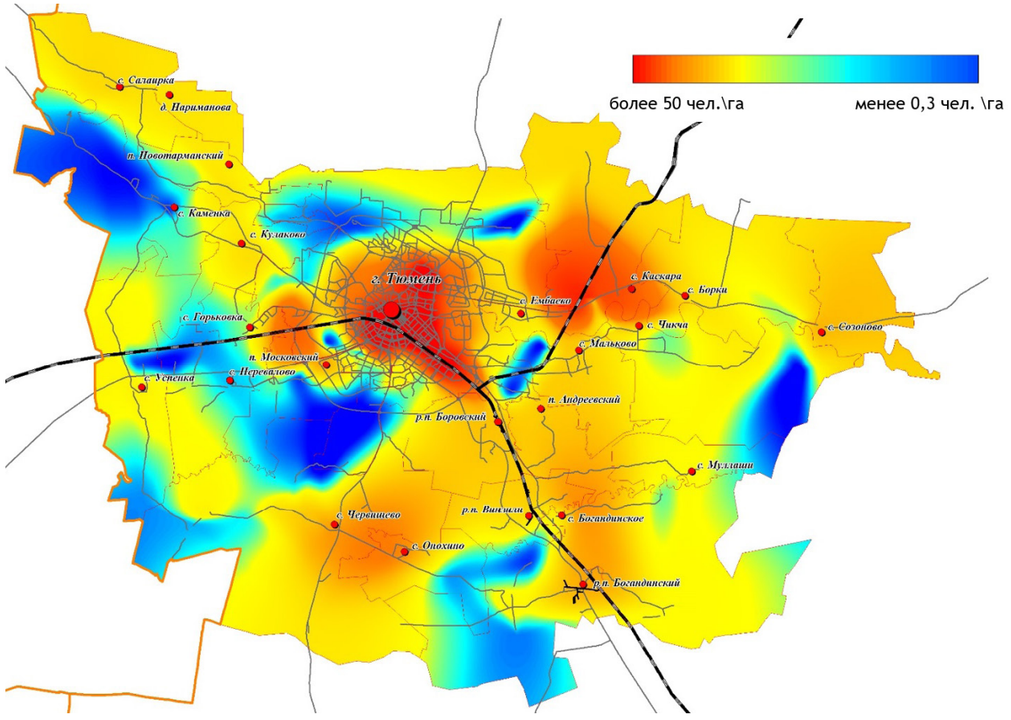
Уровень образования населения характеризуется числом квалифицированных кадров в отраслевом разрезе.Трудовой потенциал отображает имеющиеся и прогнозируемые в будущем трудовые возможности территории.

3. ИННОВАЦИОННЫЙ ПОТЕНЦИАЛ

Величина инновационного потенциала определяется наличием научно-исследовательских, проектно-конструкторских, технологических организаций, экспериментальных производств, опытных полигонов. Инновационный потенциал отображает способность экономической системы региона к изменению, улучшению, прогрессу.

4. ИНФРАСТРУКТУРНЫЙ ПОТЕНЦИАЛ

Инфраструктурный потенциал включает совокупные возможности территории обеспечивать условия для функционирования производства, обращения товаров и жизнедеятельности людей в процессе оптимального взаимодействия на всей территории региона или муниципального образования. Инфраструктурный потенциал определяется на основе показателей, характеризующих состояние авто- и железнодорожной сети, авиатранспорта, водного транспорта, наличие трубопроводных сетей, наличие крупных транспортных узлов территории. Инфраструктурный потенциал территории позволяет оценить обеспеченность того или иного участка территории основными видами инфраструктуры.



4 Распределение значений показателя плотности населения в населенных пунктах в городском округе Тюмень и Тюменском районе, полученное с использованием метода пространственной интерполяции.

5. ФИНАНСОВЫЙ ПОТЕНЦИАЛ

Финансовый потенциал составляет общий объем финансовых ресурсов, которые создаются за счет всех источников финансирования в границах муниципальных образований. Финансовый потенциал территории является комплексным понятием и характеризуется системой показателей, отражающих наличие и размещение средств, реальные и потенциальные финансовые возможности, основными из которых являются сальдированный финансовый результат организаций, а также объемы инвестиций в основной капитал.

6. ПОТРЕБИТЕЛЬСКИЙ ПОТЕНЦИАЛ

Потребительский потенциал рынка обусловлен покупательским спросом и характеризуется показателем емкости рынка. Покупательская способность населения на рынке определяется размером средней заработной платы, которая вкупе с численностью экономически активного населения дает представление о емкости потребительского рынка на определенной территории.

7. ТУРИСТИЧЕСКИЙ ПОТЕНЦИАЛ

Туристический потенциал зависит от размещенных на данной территории объектов культурного наследия, количества санаториев и баз отдыха, количества охотничьих и рыболовных баз, а также наличия условий и возможностей, пригодных для формирования туристского продукта и организации различных туров, экскурсий, программ.

Под инвестиционным риском подразумевается вероятность возникновения непредвиденных финансовых потерь в ситуации неопределенности условий инвестирования. Инвестиционный риск можно определить как опасность потенциально возможной, вероятной потери ресурсов, недополучения доходов, дополнительных расходов, либо опасность повреждений объекта.

Инвестиционный риск включает в себя следующие составляющие:

1. ЭКОНОМИЧЕСКИЙ И ФИНАНСОВЫЙ РИСКИ

Экономический риск предполагает изменение финансовых результатов оцениваемого объекта и отражает вероятность возникновения убытков в результате вложения капитала. Финансовый риск характеризуется состоянием региональной финансовой сферы, которая, в свою очередь, формируется под влиянием таких факторов, как деятельность предприятий региона (от нее непосредственно зависит доходная часть бюджета) и деятельность органов власти в части, касающейся формирования расходной части бюджета. Финансовый и экономический риски региона характеризуются показателями сбалансированности регионального бюджета, уровнем автономности муниципального образования, а также удельным весом убыточных предприятий.

2. СОЦИАЛЬНЫЙ РИСК

Социальный риск региона определяется уровнем социальной напряженности, который характеризуется показателями удельного веса населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума в общей численности населения региона и уровнем безработицы.

3. ЭКОЛОГИЧЕСКИЙ РИСК

Экологический риск характеризует вероятность чрезмерного загрязнения окружающей среды, а также описывает территории, подверженные риску возникновения чрезвычайных ситуаций. Оценка экологических рисков – это выявление и оценка вероятности наступления событий, имеющих неблагоприятные последствия для состояния окружающей среды, здоровья населения, в том числе в результате деятельности предприятий, вызывающих загрязнение окружающей среды, нарушающих экологические требования, создающих угрозу возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

4. ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЙ РИСК

Законодательный риск отражает юридические условия инвестирования в те или иные сферы или отрасли, а также порядок использования отдельных факторов производства.

5. УПРАВЛЕНЧЕСКИЙ РИСК

При определении управленческого риска во внимание принимаются результаты исполнения полномочий региональных и местных органов власти в социальной, финансовой (бюджетирование), экономической сферах с учетом динамики развития региона и/или муниципального образования. На оценку управленческого риска влияет наличие бюджета на трехлетний период, доля расходов в местном бюджете, распределяемая через муниципальные программы, наличие действующих документов стратегического планирования муниципального образования, количество действующих муниципальных программ, а также наличие документации по планировке территории муниципального образования.

Общий принцип работы модели заключается в графическом отображении условий, оказывающих влияние на состояние территории с точки зрения благоприятности размещения новых или развития существующих производств по отраслям, соответствующих стратегическим приоритетам развития региона или муниципального образования, а также рисков, характерных для данной деятельности (рис. 5).

Каждое анализируемое условие представляет собой набор пространственных объектов с присвоенными им показателями, определяющими степень воздействия данного условия на уровень инвестиционной привлекательности территории в той или иной её части. Такие пространственные объекты условно называются «факторами инвестиционной привлекательности».

В зависимости от экономико-математического содержания факторы разделяются на два типа: факторы удаленности и факторы обеспеченности. Факторы удаленности характеризуют степень удаленности источника воздействия от за-

5 Экономическое содержание модели «Инвестиционные потенциалы – инвестиционные риски»

данной точки пространства, например, от места предполагаемого размещения объекта, а факторы обеспеченности – силу влияния источника воздействия на заданную точку пространства. Факторы отражают не только существующие в настоящее время условия, но и прогнозируемые изменения этих условий в будущем. Технически все факторы строятся в форме гридовых пространственных моделей с использованием специализированных программных комплексов.

На первом этапе реализации модели для анализа инвестиционных потенциалов и инвестиционных рисков формируется перечень показателей, описывающих состояние территории. Значение показателей определяет силу воздействия факторов на заданную точку пространства региона. В качестве методической основы используется подход Рейтингового агентства «Эксперт» по оценке конкурентоспособности территории регионов [2]. Данный подход несколько изменяется с учетом необходимости выполнения пространственного анализа не в масштабе всей страны, а в рамках одного региона или муниципального образования, а также с учетом специфических целей выполнения работы. Показатели отбираются исходя из экономического смысла, применимости их для анализа и возможности сбора актуальной, достоверной и полной информации, которая их описывает.

Для анализа инвестиционных потенциалов и инвестиционных рисков используются порядка трехсот показателей, характеризующих указанные выше потенциалы и риски территории. Данные по показателям, выбранным для анализа, структурируются в необходимом территориальном и временном разрезе.

Также на данном этапе осуществляется сбор и структурирование исходных данных, определение источников воздействия, описание параметров построения факторов, определение весовых коэффициентов по каждому из показателей для каждого приоритетного направления развития экономики региона или муниципального образования.

Источниками воздействия на инвестиционный потенциал и инвестиционный риск заданной точки пространства являются пространственные объекты, на основе которых выполняется построение факторов инвестиционной привлекательности. В качестве указанных объектов могут выступать границы территориальных образований (городских округов, сельских поселений, населенных пунктов), области залегания природных ископаемых, точки размещения производств, зоны с особыми условиями использования территории, объекты транспортной, инженерной и социальной инфраструктур, географические объекты (реки, лесные массивы) и пр. Объекты, на основе которых выполняется построение факторов, могут быть точечными, полигональными или линейными.

Параметрами построения факторов являются размеры зоны влияния источника воздействия, способ построения зоны влияния (интерполяционные, средневзвешенные или буферные гриды), тип фактора (фактор обеспеченности и/или удаленности).

Определение весовых коэффициентов для каждого показателя производится для того, чтобы оценить влияние каждого конкретного показателя на развитие приоритетных направлений деятельности. Для этого, во-первых, определяется наличие влияния, во-вторых, его направленность, и, в-третьих, степень важности по отношению к другим отраслям и другим показателям. Вес определялся в баллах от 0 до 10.

Наличие целого ряда показателей, представляющих разноплановые данные, выраженные в различных единицах измерения, требует решения проблемы их сравнимости между собой и оценки их суммарного влияния. Для решения данной проблемы применяется нормирование данных. Нормирование производится для того, чтобы показатели, изначально выраженные в различных единицах измерения, были преобразованы в сопоставимые величины, которые затем можно между собой складывать или вычитать. В результате по каждому отдельному показателю рассчитывается нормированное значение, выраженное в баллах от 0 до 1. Полученное значение показывает относительную выраженность фактора на различных участках территории.

Далее для учета специфичности влияния каждого из факторов и корректировки модели производится взвешивание нормированных значений показателей по ранее заданным весовым коэффициентам.

На следующем шаге происходит перенос данных о нормированных и взвешенных показателях в геоинформационную систему (MapINFO) и присвоение этих данных выбранным пространственным объектам. Таким образом, формируется атрибутивная информация об источниках воздействия факторов. После чего с использованием исходных данных, привязанных к конкретным объектам, производится построение гридовых слоев. Каждый такой слой покрывает всю территорию региона или муниципального образования с шагом, выбранным экспертным способом. После обработки гридовых слоев формируется набор таблиц MapINFO с точками, каждой из которых соответствует определенное значение показателя фактора, выраженное в баллах.

Далее производится суммирование построенных гридовых слоев и формирование интегральных гридовых слоев по инвестиционным потенциалам и инвестиционным рискам для каждого из приоритетных для региона или муниципального образования видов экономической деятельности. Итоговый слой модели «Инвестиционные потенциалы – инвестиционные риски» для каждого из приоритетных для региона или муниципального образования видов экономической деятельности представляет собой отображение разницы между итоговыми значениями гридовых слоев интегральных инвестиционных потенциалов и интегральных инвестиционных рисков.

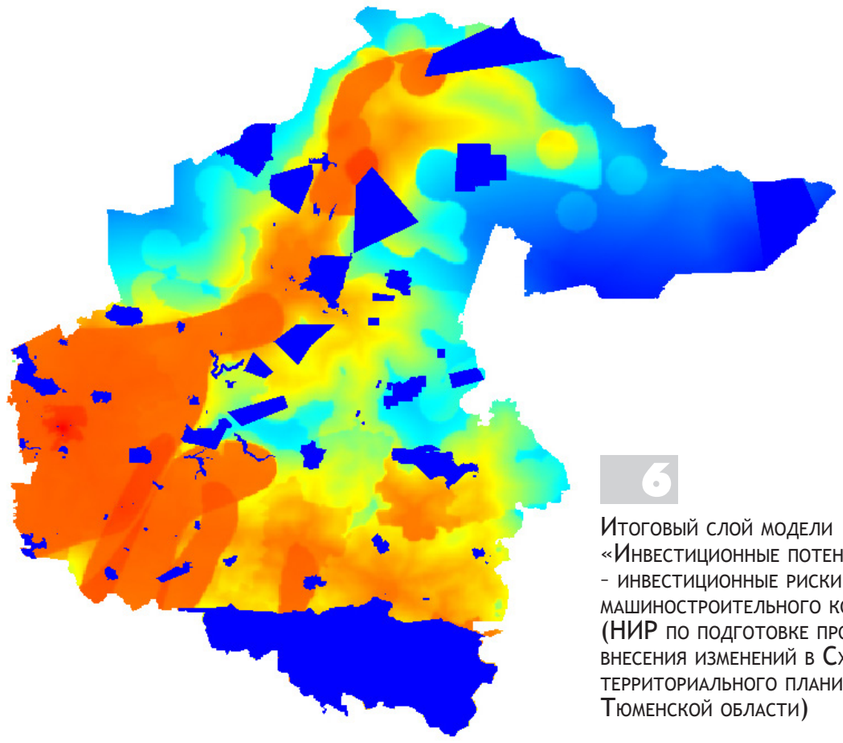
Построение модели «Инвестиционные потенциалы – инвестиционные риски» позволяет проанализировать как математически, так и графически состояние, перспективы и ограничения развития территории региона или муниципального образования и сделать выводы по поводу возможностей развития приоритетных видов экономической деятельности.

На основе полученных результатов определяются места размещения и основные характеристики объектов производственного назначения и объектов регионального и местного значения, зоны интенсивного, экстенсивного использования территории и зоны ограниченного градостроительного развития, а также определяется размещение объектов в сферах социальной, инженерной и транспортной инфраструктур, которые создадут наиболее благоприятные условия для интенсификации инвестиционной деятельности.

Описанный подход может применяться для обоснования решений схем территориального планирования субъектов РФ и муниципальных районов, генеральных планов городских округов, городских и сельских поселений.

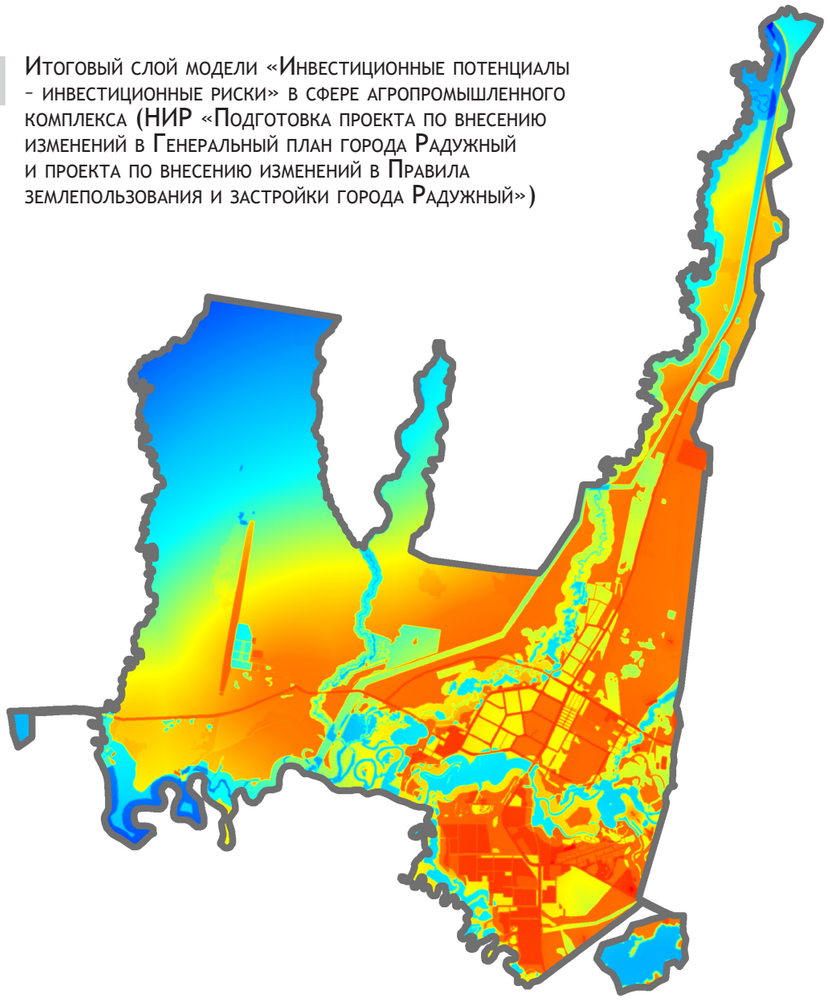
На настоящий момент Институтом Территориального Планирования «Град» данный подход был использован при выполнении следующих проектов:

- Корректировка и внесение изменений в документы территориального планирования Тюменской области;
- Объединенные схемы территориального планирования частей Архангельской области;
- Внесение изменений в схему территориального планирования Смоленской области;
- Научно-исследовательская работа «Подготовка изменений в Схему территориального планирования Ханты-Мансийского автономного округа – Югры»;
- Научно-исследовательская работа «Разработка проекта внесения изменений в стратегию социально-экономического развития города Радужный до 2020 года»;
- Научно-исследовательская работа по разработке комплексного проекта совершенствования системы управления градостроительным развитием территории городского округа города Когалыма;
- Научно-исследовательская работа «Подготовка проекта по внесению изменений в Генеральный план города Радужный и проекта по внесению



6

Итоговый слой модели «Инвестиционные потенциалы – инвестиционные риски» машиностроительного комплекса (НИР по подготовке проекта внесения изменений в Схему территориального планирования Тюменской области)



7 Итоговый слой модели «Инвестиционные потенциалы – инвестиционные риски» в сфере агропромышленного комплекса (НИР «Подготовка проекта по внесению изменений в Генеральный план города Радужный и проекта по внесению изменений в Правила землепользования и застройки города Радужный»)

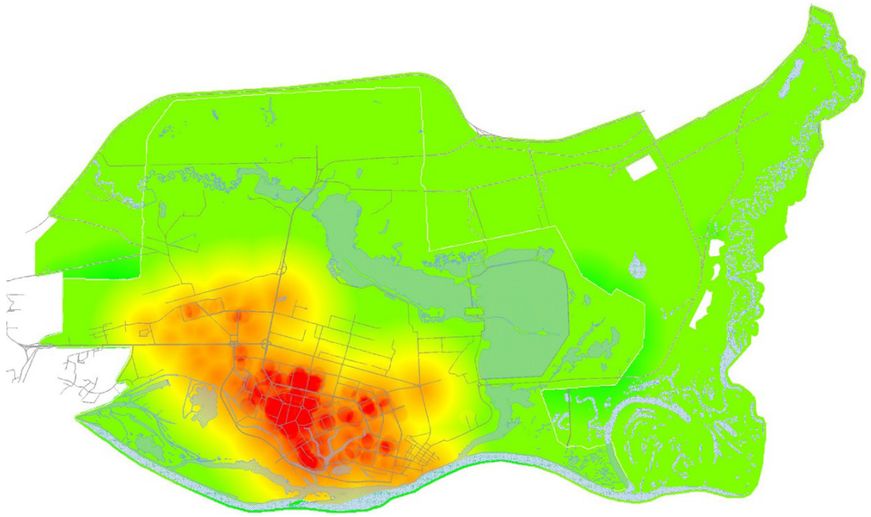
изменений в Правила землепользования и застройки города Радужный»;
Научно-исследовательская работа по подготовке проекта внесения изменений в Схему территориального планирования Тюменской области.
Одним из последних проектов, разработанным Институтом Территориального Планирования «Град», в рамках которого была разработана и применена математическая модель «Инвестиционные потенциалы – инвестиционные риски» стала научно-исследовательская работа по подготовке проекта внесения изменений в Схему территориального планирования Тюменской области.
В соответствии со Схемой территориального планирования Тюменской области, а также концепцией долгосрочного социально-экономического развития Тюменской области до 2020 года и на перспективу до 2030 года, были определены основные направлениям развития Тюменской области:

- развитие нефтегазохимического комплекса;
- развитие лесопромышленного комплекса;
- развитие агропромышленного комплекса;
- развитие промышленности строительных материалов;
- развитие машиностроительного комплекса;
- развитие туристско-рекреационного комплекса;
- развитие медико-фармацевтической промышленности;
- развитие транспортно-логистического комплекса;
- развитие легкой промышленности.

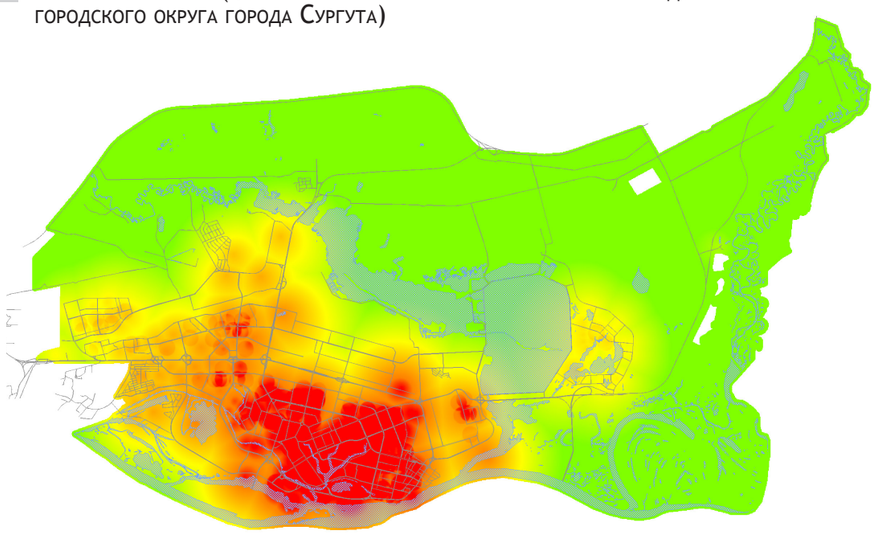
Для каждого приоритетного направления были построены итоговые слои модели «Инвестиционные потенциалы – инвестиционные риски». Пример итогового слоя модели «Инвестиционные потенциалы – инвестиционные риски» для машиностроительного комплекса представлен на рисунке 6. На рисунке цветом обозначены зоны, наиболее и наименее благоприятные для инвестирования и развития предприятий каждой из отраслей: красным цветом обозначены наиболее благоприятные зоны, синим цветом – наименее благоприятные.
В составе научно-исследовательской работы «Подготовка проекта по внесению изменений в Генеральный план города Радужный и проекта по внесению изменений в Правила землепользования и застройки города Радужный» в материалах по обоснованию генерального плана содержится прогноз размещения инвестиционных объектов, относящихся к приоритетным направлениям развития экономики Ханты-Мансийского автономного округа – Югры и города Радужный, выполненный с учётом результатов анализа инвестиционных потенциалов и инвестиционных рисков. Модель «Инвестиционные потенциалы – инвестиционные риски» была построена для следующих отраслей экономики города: нефтегазодобывающий комплекс, производство машин и оборудования, агропромышленный комплекс. Итоговый слой модели «Инвестиционные потенциалы – инвестиционные риски» представлен на рисунке 7. На рисунке цветом обозначены зоны, наиболее и наименее благоприятные для инвестирования и развития предприятий каждой из отраслей: красным цветом обозначены наиболее благоприятные зоны, синим цветом – наименее благоприятные.

МОДЕЛЬ «ГРАДОСТРОИТЕЛЬНАЯ ЦЕННОСТЬ ТЕРРИТОРИИ»

Для принятия обоснованных пространственных решений Институтом Территориального Планирования «Град» применяется подход, позволяющий провести оценку экономической эффективности градостроительных решений. Суть подхода состоит в сопоставлении различных вариантов пространственных решений и выборе тех, которые наиболее полно учитывают интересы населения и бизнеса. Для этого разрабатывается несколько вариантов архитектурно-планировочных предложений по развитию территории, каждый из которых оценивается с точки зрения потенциальной эффективности реализации решений.
В целях оценки экономической эффективности выполняется разработка математической модели «Градостроительная ценность территории», которая позволяет оценить влияния изменений градостроительных условий на рыночную цену основных объектов недвижимости, прежде всего, жилья.
Под градостроительной ценностью территории понимается мера способности территории удовлетворять определенные общественные требования к ее состоянию и использованию [3]. Индикатором градостроительной ценности территории может являться рыночная стоимость объектов недвижимости, расположенных на территории. В отличие от государственной кадастровой оценки расчет градостроительной ценности дает возможность прогнозировать изменения стоимости объектов недвижимости и территорий в будущем. Определение градостроительной ценности территории позволяет обеспечить оптимальное взаимное расположение объектов градостроительного регулирования с точки зрения экономических критериев. Разработка и корректировка документов территориального планирования, документации по планировке территории и правил землепользования и застройки может быть осуществлена с использованием методики расчета градостроительной ценности территории.
С целью построения модели «Градостроительная ценность территории» собирается информация о квартирах в многоквартирных жилых домах. Массив исходных данных формируется методом сбора данных из печатных средств массовой информации и сети Интернет. Данные о квартирах в многоквартирных жилых домах содержат информацию о рыночной цене квартир, а также информацию о качественных характеристиках квартир и домов, в которых расположены эти квартиры: количество комнат в квартире, месторасположение дома, этажность дома, конструктив дома, год строительства дома. Все собранные исходные данные переносятся в геоинформационную систему (MapInfo): для каждой квартиры на территории городского округа ставится точка, соответствующая местоположению квартиры, а в семантику заносятся данные о рыночной цене этой квартиры и ее качественных характеристиках.
Для достижения статистической значимости модели «Градостроительная ценность территории» проводится анализ собранных данных на репрезентативность с учетом информации о местоположении объектов и их качественных характеристиках.
Далее формируется предварительный перечень пространственных объектов градостроительной деятельности, которые могут оказывать, как положительное, так и отрицательное влияние на рыночную цену. На основе пространственных объектов градостроительной деятельности выполняется построение факторов градостроительной ценности территории. Параметрами построения факторов являются размеры зоны влияния источника воздействия, способ построения зоны влияния (интерполяционные, средневзвешенные или буферные гриды), тип фактора (фактор обеспеченности и/или удаленности).
Полученный перечень факторов градостроительной ценности территории условно можно разделить на следующие группы:
обеспеченность объектами социального, культурного, бытового, общественно-делового назначения;
удаленность от объектов социального, культурного, бытового, общественно-делового, рекреационного назначения;

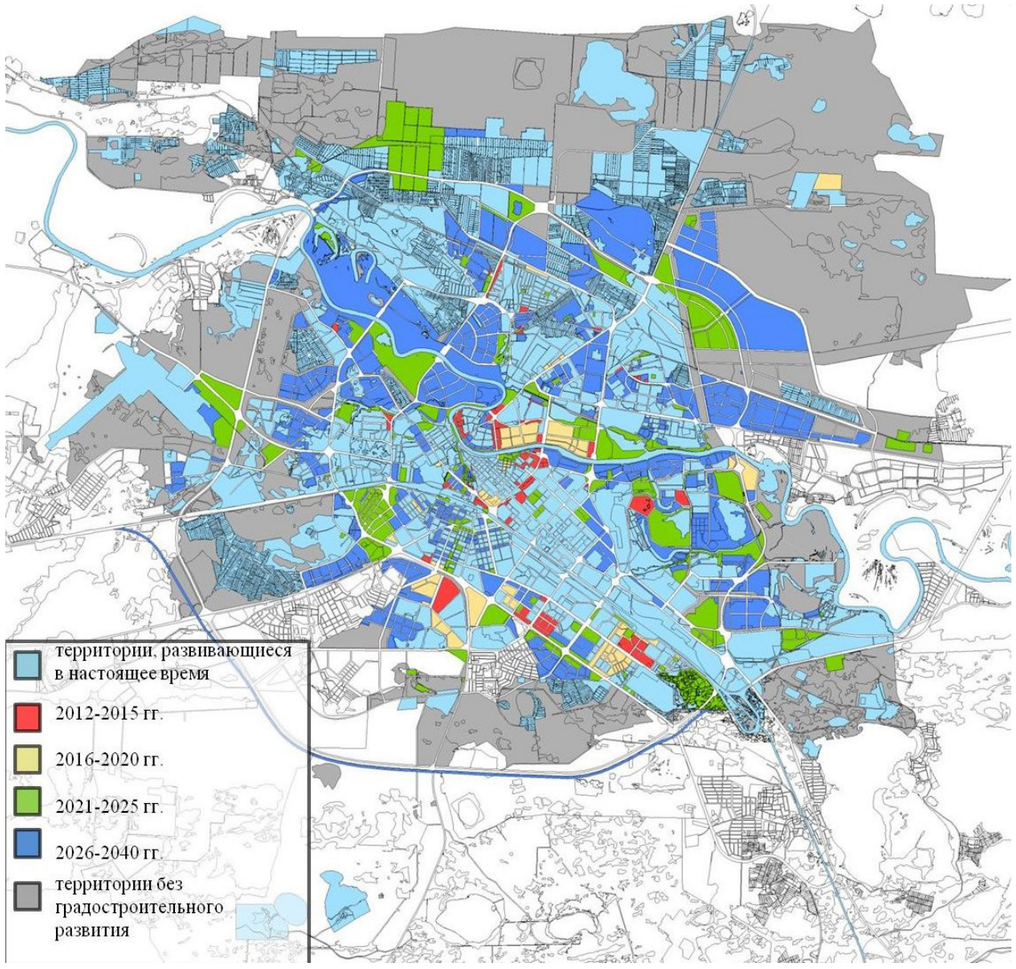


8 Распределение значений градостроительной ценности территории города Сургута. Современное состояние (Совершенствование системы управления градостроительным развитием городского округа города Сургута)



9 Распределение значений градостроительной ценности территории города Сургута. Состояние на расчетный срок (Совершенствование системы управления градостроительным развитием городского округа города Сургута)

удаленность от объектов транспортной инфраструктуры;
обеспеченность инженерной инфраструктурой;
криминогенная обстановка;
экологическое состояние территории.
Далее для каждой точки с рыночной ценой квартиры определяются значения всех факторов градостроительной ценности, соответствующих ее местоположению. После чего с использованием качественного теоретико-экономического и статистического анализа выявляется перечень факторов градостроительной ценности территории, влияющих на величину рыночной стоимости объекта недвижимости.
Определение количественной зависимости между рыночной стоимостью объекта недвижимости и выявленными факторами градостроительного развития основано на построении регрессионного уравнения. Факторы градостроительной ценности территории, попавшие в регрессионное уравнение, являются значимыми. С использованием полученного регрессионного уравнения можно рассчитать значения цены квартиры, существующей и проектируемой, на территории городского округа, как на настоящее время, так и на расчетный срок с учетом решений проекта.
Результатом математической модели «Градостроительная ценность территории» является полученное регрессионное уравнение. Распределение рассчитанных значений градостроительной ценности территории на настоящий момент и на расчетный срок имеет графическое представление, например, рисунок 8, рисунок 9. На рисунках цветом обозначено распределение показателя градостроительной ценности территории: красным цветом выделены территории, градостроительная ценность которых наиболее высокая, зеленым цветом – территории с низким значением показателя градостроительной ценности.
Для оценки экономической эффективности проекта на основе расчета значений градостроительной ценности территории с учетом предлагаемых решений определяется размер потенциальных доходов и затрат от реализации этих решений. Приблизительная оценка основных затрат на реализацию каждого эскизного проекта по различным направлениям (строительство жилья и объектов социально-культурного назначения, строительство объектов инженерной и транспортной инфраструктур, инженерная подготовка территории и др.) выполняется с учетом состава и возможных источников финансирования основных мероприятий по реализации каждого из вариантов эскизного предложения. Оценка экономической эффективности проекта выполняется на основе сопоставления потенциальных доходов и затрат, а также расчета показателя рентабельности освоения территорий.
За счет сопоставления результатов оценки экономической эффективности различных вариантов архитектурно-планировочных решений выбираются наиболее экономически обоснованные варианты решений. Такая работа была выполнена при формировании проектных решений для проекта планировки и межевания Южного планировочного района города Тюмени.
При подготовке проекта внесения изменений в генеральный план муниципального образования городского округа города Сургута также была выполнена работа по оценке экономической эффективности решений проекта, основанная на построении математической модели «Градостроительная ценность территории». В соответствии с местными нормативами градостроительного проектирования города Сургута структура многоквартирного жилищного фонда по уровню комфорта включает следующие типы жилых домов: массовое жилье (эконом-класс, комфорт-класс) и жилье повышенного качества (бизнес-класс, элитный класс) [4]. В данном проекте результаты оценки экономической эффективности были применены для определения уровня комфортности объектов нового жилищного строительства для различных частей территории города.
Применение описанной методики позволило определить наиболее вероятную последовательность инвестиционного освоения территории городского округа города Тюмени по периодам времени, соответствующим этапам реализации генерального плана, в соответствии с рисунком 10. В том числе был выделен блок первоочередных мероприятий реализации генерального плана – 2012-2015 гг. Подтверждением реализуемости этих мероприятий является проведенная оценка экономической эффективности предлагаемых решений генерального плана.
На настоящий момент Институтом территориального планирования описанный подход был использован при выполнении следующих проектов:
- Комплексный проект управления градостроительным развитием территории города Тюмени;
- Комплексный проект развития территории муниципального образования «Город Магадан»;
- Генеральный план муниципального образования городского округа «Ухта»;
- Проект планировки и проект межевания территории восточнее д. Плеханово (кад. номера 72:23:0427001:9846, 72:23:0427001:9844);
- Проект планировки и проект межевания территории земельного участка, расположенного в границах города Тюмени (учетный номер части: 72:17:1312002:58) и входящего в состав единого землепользования с кадастровым номером 72:17:0000000:309
- Комплексный проект создания системы управления градостроительным развитием территории городского округа города Мегиона;
- Совершенствование системы управления градостроительным развитием городского округа города Сургута;
- Проекты планировки и межевания территории д. Падерина Тюменской области, территории озера Комсомольское города Нижневартовска, микрорайонов 6 и 9а городского округа города Нефтеюганска, микрорайонов города Мегиона в составе комплексного проекта;
- Научно-исследовательская работа по разработке комплексного проекта совершенствования системы управления градостроительным развитием территории городского округа города Когалыма;
- Комплексный проект по созданию системы управления градостроительным развитием территории городского округа Симферополь Республики Крым.
Кроме того, следует отметить, что область применения методов измерения градостроительной ценности территории и оценки эффективности градостроительных решений, вероятно, выходит за рамки генерального плана, проекта планировки и правил землепользования и застройки. Данные методы могут быть использованы и для решения следующих задач управления развитием территории:



10 Распределение территории города Тюмени по этапам реализации генерального плана (НИР «Комплексный проект управления градостроительным развитием территории города Тюмени»)

Создание и ведение мониторинга градостроительного развития, обеспечивающего обновление данных об объектах градостроительного регулирования, влияющих на величину градостроительной ценности близлежащих территорий;
Разработка (или корректировка) муниципальной программы реализации документа территориального планирования, учитывающего изменения инвестиционной привлекательности территорий в зависимости от изменений их градостроительной ценности.
Совершенствование муниципальной системы налогов и сборов на основе выявленных факторов градостроительного развития, влияющих на величину рыночной стоимости объекта недвижимости и на величины ставок земельного налога, арендной платы за землю, налога на имущество.

1. Техника. Энциклопедия /под ред. А.П. Горкина. М.: Росмэн. 2006. 1700 с.
2. Методика рейтинга инвестиционной привлекательности регионов // URL: http://raexpert.ru/ratiNgs/regioNs/coNcept/ (дата обращения: 10.02.2016).
3. СНиП 14-01-96 «Основные положения создания и ведения государственного градостроительного кадастра Российской Федерации» (приняты и введены в действие Постановлением Минстроя РФ от 28.10.1996 № 18-75).
4. Решение Думы города Сургута от 05.05.2014 № 502-V ДГ «О местных нормативах градостроительного проектирования на территории муниципального образования городской округ город Сургут».

А.С. Плотников

ЕДИНАЯ БАЗА ДАННЫХ ОБ ОБЪЕКТАХ КОММУНАЛЬНОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ, СПОСОБЫ ЕЕ ПРИМЕНЕНИЯ В ДАЛЬНЕЙШЕЙ РАБОТЕ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Эффективное управление территорией требует создания максимально полной базы данных об объектах коммунальной инфраструктуры, синхронизации этих данных.
На территории любого муниципального образования Российской Федерации разработано большое количество документов территориального планирования, документов по планировке территории, программ и отраслевых схем. При разработке каждого документа, создается база данных систем коммунальной инфраструктуры (далее – БД СКИ). База данных содержит информацию как о современном состоянии инженерных сетей, так и о планируемых мероприятиях по развитию.
В рамках разработки комплексного проекта, не возникает вопросов по учету решений из вышестоящих документов, так как документы разрабатываются в одно время. Последовательность разработки таких документов приведена ниже (рис. 1).
При разработке же документов в разное время возникает вопрос о реализации ранее запланированных мероприятий и учету их в последующих документах.
Например, генеральный план был утвержден год назад, а сейчас принято решение о разработке схем ресурсоснабжения. За прошедший год могла реализоваться часть мероприятий, и учитывать их при разработке схем нет необходимости. Единой базы о планируемых и реализованных мероприятиях, как правило, нет. На первом этапе разработки схем придется выяснять, какие мероприятия генерального плана уже реализованы, а в большинстве случаев – собирать исходные данные вновь, что влечет потерю времени для разработчика. Еще один пример: муниципальному образованию необходимо подготовить отчет о реализации утвержденных программ. Где можно оперативно взять информацию об уже реализованных мероприятиях? Этот ряд примеров можно продолжать и дальше.
В настоящее время большое количество времени тратится на выяснение статуса запланированного мероприятия. Поиск информации для формирования отчета о реализации мероприятий

1 Последовательность разработки документов

или подготовка исходной информации для актуализации разработанных документов отвлекает от других важных дел. Необходимая информация находится в разных подразделениях администрации. Поэтому возникает необходимость создания единой БД СКИ для оперативного решения возникших вопросов. Такая база позволит упорядочить информацию, которая сдается разработчиками в составе различных документов.
Для хранения информации о планируемых и реализованных мероприятиях разработанных проектов, обновления данных проектов, мониторинга реализации мероприятий, необходимо

создание БД СКИ и ее интеграция в информационную систему обеспечения градостроительной деятельности.

БД СКИ может содержать информацию:

- о современном состоянии систем коммунальной инфраструктуры муниципального образования;
- о планируемых мероприятиях по развитию систем коммунальной инфраструктуры (мероприятия документов территориального планирования, документов по планировке территории, схем ресурсоснабжения, муниципальных и инвестиционных программ).

БД СКИ должна содержать обязательные для заполнения поля:

- наименование мероприятия (необходимость синхронизации наименований мероприятий в различных документах);
- источник информации о мероприятии;

статус мероприятия;

- срок реализации мероприятия;
- стоимость реализации мероприятия;
- источник финансирования (если он определен в документе).

дата обновления информации о мероприятии.

В процессе создания БД СКИ необходимо написание регламента, какое подразделение муниципального образования будет отвечать за ведение БД СКИ, кто будет подключен к базе данных (подразделения и эксплуатирующие организации).

Примером взаимодействия может быть разработанный «Регламент взаимодействия электросетевых организаций с уполномоченными органами исполнительной власти Ханты-Мансийского автономного округа – Югры, органами местного самоуправления по вопросам синхронизации и реализации документов перспективного развития, территориального планирования и инвестиционных программ электросетевых организаций». Для реализации данного регламента, необходима единая база данных. Вид возможного взаимодействия представлен ниже (рис. 2).

Созданная единая БД СКИ – это:

- инструмент для разработки различных документов и формирования отчетов;
- всегда актуальная база данных об объектах инженерной инфраструктуры;
- эффективное управление территорией;
- оперативное взаимодействие муниципальных образований и эксплуатирующих организаций;
- получение информации о запланированных и реализованных мероприятиях в любое время без привлечения дополнительных ресурсов.

Возможности использования созданной единой БД СКИ в дальнейшей работе органов местного самоуправления представлены ниже (рис. 3).

Актуальная и синхронизированная информация о системах коммунальной инфраструктуры будет собрана в одном месте. Созданная БД СКИ может быть использована при формировании отчетов о реализации региональных и муниципальных программ (рис. 4).

Единая БД СКИ может быть использована как при разработке различных документов и создании отчетов, так и при решении ежедневных оперативных задач. Создав единую БД СКИ, все существующие, реализуемые, планируемые мероприятия коммунальной инфраструктуры, информация об их статусах будет собрана в одном месте. Весь комплекс созданных инструментов позволит эффективнее управлять территорией муниципального образования.

2 Возможный вид взаимодействия электросетевых организаций с уполномоченными органами исполнительной власти

3 Возможности использования созданной единой БД СКИ

4 Возможности использования созданной единой БД СКИ

Е.В. Волохина

ПРОБЛЕМЫ ПЕРЕДАЧИ СВЕДЕНИЙ ОБ ОБЪЕКТАХ ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВА В ЕДИНЫЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ РЕЕСТР НЕДВИЖИМОСТИ

В настоящее время имеется значительный пробел в сведениях, содержащихся в Едином государственном реестре недвижимости (далее – ЕГРН) о границах муниципальных образований, границах населенных пунктов и границах территориальных зон. Как вносятся сведения об объектах землеустройства в ЕГРН, чем грозит их отсутствие и как устранить проблему?

Отсутствие в ЕГРН сведений об объектах землеустройства создает неудобства всем участникам земельно-имущественных отношений. Проблемы могут возникнуть при решении вопросов, касающихся предоставления земельных участков, размещения объектов капитального строительства, определения кадастровой стоимости объектов недвижимости, налогооблагаемой базы и в целом организации эффективного управления земельными ресурсами. Потенциальные покупатели не могут оценить месторасположение объекта недвижимости, тем самым возрастают риски, связанные с совершением сделок.

Для решения данных проблем принято распоряжение Правительства Российской Федерации от 30.11.2015 № 2444-р утвердившее комплексный план мероприятий по внесению в государственный кадастр недвижимости (в настоящее время – ЕГРН) сведений о границах между субъектами Российской Федерации, границах муниципальных образований и границах населенных пунктов в виде координатного описания. Комплексный план будет реализовываться совместно с участием органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в период до 2030 года.

Согласно ст. 10 Федерального закона от 13.07.2015 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» (далее – ФЗ № 218-ФЗ) в ЕГРН в раздел реестр границ вносятся сведения о границах муниципальных образований, границах населенных пунктов, границах территориальных зон, в том числе описание местоположения границ, реквизиты правовых актов об установлении или изменении местоположения границ муниципальных образований, границ населенных пунктов, границ территориальных зон.

В соответствии со ст. 32 ФЗ № 218-ФЗ органы государственной власти и органы местного самоуправления обязаны направлять в орган регистрации прав документы (содержащиеся в них сведения) для внесения сведений в ЕГРН в случае принятия ими решений (актов):

об утверждении правил землепользования и застройки либо о внесении изменений в правила землепользования и застройки, если такими изменениями предусмотрено установление или изменение градостроительного регламента, установление или изменение границ территориальных зон;

об установлении или изменении прохождения Государственной границы Российской Федерации;

об установлении или изменении границ между субъектами Российской Федерации, границ муниципального образования;

об установлении или изменении границ населенного пункта.

Органы государственной власти, органы местного самоуправления направляют в орган регистрации прав документы (содержащиеся в них сведения) в соответствии со ст. 32 ФЗ № 218-ФЗ в течение пяти рабочих дней с даты вступления в силу решений (актов), указанных в ч. 1 ст. 32 ФЗ № 218-ФЗ, а в случае, если в соответствии с ч. 18 ст. 32 ФЗ № 218-ФЗ требуется карта (план) объекта землеустройства - в течение шести месяцев с даты принятия указанных решений (актов). При этом карта (план) объекта землеустройства направляется в форме электронного документа, заверенного усиленной квалифицированной электронной подписью подготовившего их лица.

За непредставление вышеуказанных документов (содержащихся в них сведений) орган государственной власти, орган местного самоуправления несут ответственность, предусмотренную законодательством Российской Федерации.

После внесения сведений о границах объектов землеустройства в ЕГРН, данные об их местоположении приобретают публичный и доступный характер. Сведения о границах административно-территориального деления, территориальных зонах отображаются на публичной кадастровой карте, размещенной на официальном сайте Росреестра.

Процедура внесения сведений о границах объектов землеустройства включает следующие этапы:

1. Формирование землеустроительного дела.
2. Формирование карты (плана) в формате XML-документа.
3. Передача материалов для прохождения государственной экспертизы.
4. Получение по результатам прохождения государственной экспертизы положительного либо отрицательного заключения. При получении положительного заключения государственной экспертизы землеустроительные дела передаются в государственный фонд данных для получения отметки о передаче данных. При получении отрицательного заключения государственной экспертизы предусмотрено внесение изменений в землеустроительные дела и карты (планы) с учетом замечаний и повторное направление материалов на государственную экспертизу.
5. Передача материалов в орган, осуществляющий кадастровый учет.

В соответствии с приказом Минэкономразвития России от 03.06.2011 № 267 «Об утверждении порядка описания местоположения границ объектов землеустройства» в землеустроительное дело включаются:

- титульный лист;
- содержание;
- пояснительная записка;
- документы (в том числе фрагменты и извлечения из таких документов), указанные в п. 2 Порядка;
- карта (план) объекта землеустройства.

Требования к оформлению текстовой и графической частей карты (плана) объекта землеустройства (далее – Требования) утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 30.07.2009 № 621. Согласно п. 24 Требований графическая часть карты (плана) объекта землеустройства формируется в масштабе, обеспечивающем читаемость местоположения характерных точек границ объекта землеустройства. Это значительно замедляет процесс внесения сведений о границах объекта землеустройства в ЕГРН, в силу трудоемкости отображения всех характерных точек границ объекта землеустройства.

Например, план границы населенного пункта города Нижневартовска представлен на 100 страницах (рис. 1).

В соответствии с п. 3 ст. 11.9 Земельного кодекса Российской Федерации границы земельных участков не должны пересекать границы муниципальных образований и (или) границы населенных пунктов. Согласно ч. 4 той же статьи не допускается образование земельного участка, границы которого пересекают границы территориальных зон, лесничеств, лесопарков, за исключением земельного участка, образуемого для проведения работ по геологическому изучению недр, разработки месторождений полезных ископаемых, размещения линейных объектов, гидротехнических сооружений, а также водохранилищ, иных искусственных водных объектов.

В соответствии с требованиями п. 2 ст. 83 Земельного кодекса Российской Федерации границы городских, сельских населенных пунктов не могут пересекать границы муниципальных образований или выходить за их границы.

Согласно ч. 4 ст. 30 Градостроительного кодекса Российской Федерации границы территориальных зон должны отвечать требованию принадлежности каждого земельного участка только к одной территориальной зоне, границы объектов землеустройства не должны пересекать границы земельных участков, сведения о которых внесены в ЕГРН.

Как реализуются эти требования на практике?

Срок согласования документов территориального планирования составляет не более 3 месяцев, формирование карты (плана) объекта землеустройства – не более 6 месяцев. От момента разработки документации до передачи материалов в ЕГРН может пройти около 9 месяцев. В этот период постановка на кадастровый учет границ земельных участков не приостанавливается. По этой причине границы населенных пунктов, установленные в соответствии с требованиями закона, становятся неактуальными и требуют в некоторых случаях значительных корректировок с целью исключения пересечений с границами земельных участков, сведения о которых внесены в ЕГРН. В итоге границы населенных пунктов, сведения о которых внесены в ЕГРН, отличаются от границ, утвержденных в составе документов территориального планирования.

При установлении границ объектов землеустройства возникают проблемы исключения пересечений с границами земельных участков, в виду выявленных ошибок в сведениях ЕГРН о границах земельных участков, связанных с наличием взаимного пересечения границ соседних земельных участков. В данных случаях невозможно определить границы объекта землеустройства так, чтобы они не пересекали ни одной границы из соседних участков.

Аналогичные проблемы возникают при выявлении ошибок в сведениях ЕГРН о границах муниципальных образований и населенных пунктов. На примере сведений ЕГРН о границах муниципальных образований городского округа города Нижневартовска и городского поселения Излучинск видно, что граница городского поселения Излучинск и граница городского округа города Нижневартовска имеют пересечения между собой. Также граница городского поселения Излучинск пересекает земельный участок, расположенный на территории города Нижневартовска (рис. 2).

На основании вышеизложенного можно выделить основные проблемы, которые возникают при внесении сведений о границах объектов землеустройства в ЕГРН:

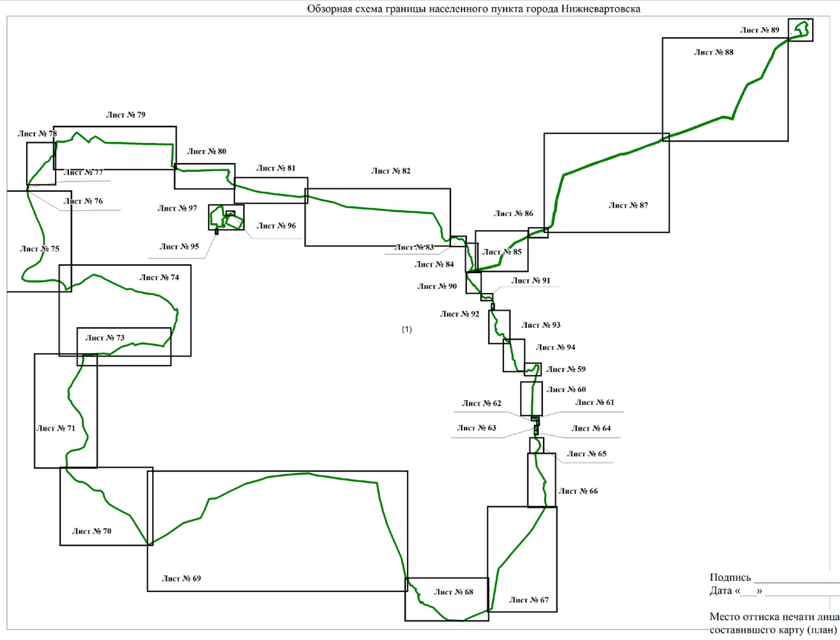
Лист № 52

КАРТА (ПЛАН)

Граница населенного пункта города Нижневартовска
(наименование объекта землеустройства)

План границ объекта землеустройства

Обзорная схема границы населенного пункта города Нижневартовска



Подпись _____
Дата «___» _____ 2016 г.

Место оттиска печати лица,
составившего карту (план) объекта землеустройства

КАРТА (ПЛАН)

Граница населенного пункта города Нижневартовска
(наименование объекта землеустройства)

План границ объекта землеустройства

Часть границы населенного пункта города Нижневартовска

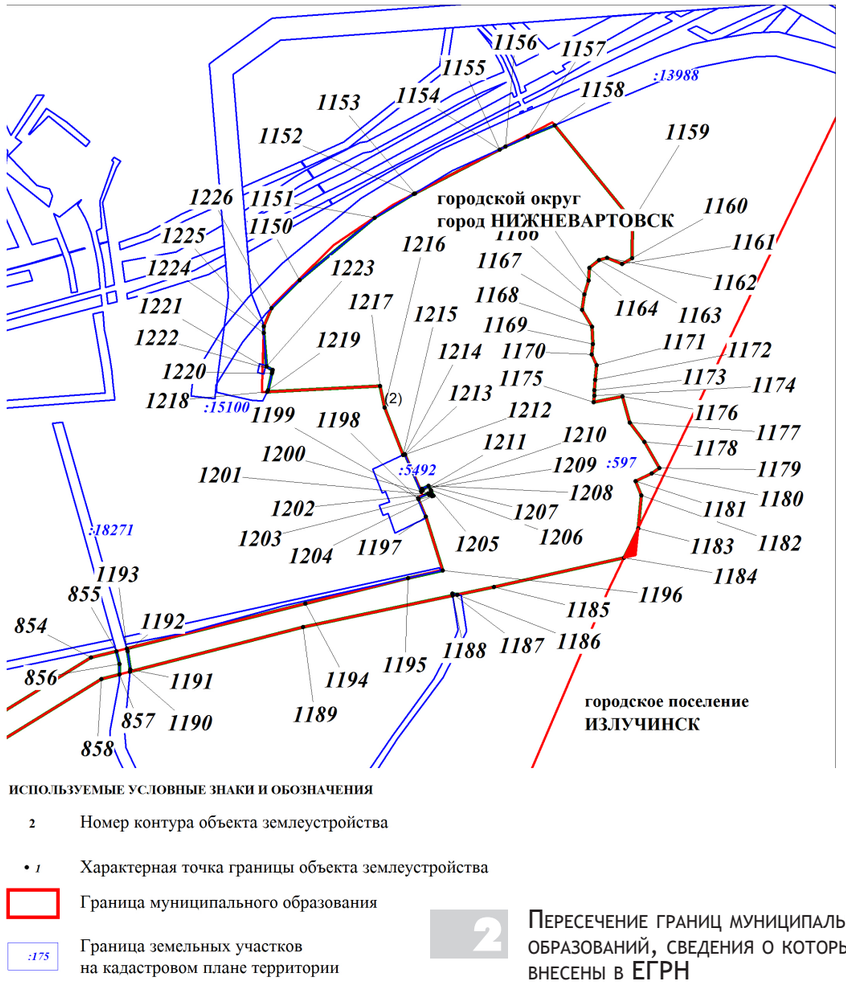
ИСПОЛЬЗУЕМЫЕ УСЛОВНЫЕ ЗНАКИ И ОБОЗНАЧЕНИЯ

- Граница объекта землеустройства
- 2 — Номер контура объекта землеустройства
- • 1 — Характерная точка границы объекта землеустройства
- Акватории

Подпись _____
Дата «___» _____ 2016 г.

Место оттиска печати лица,
составившего карту (план) объекта землеустройства

1 План границ населенного пункта города Нижневартовска



ИСПОЛЬЗУЕМЫЕ УСЛОВНЫЕ ЗНАКИ И ОБОЗНАЧЕНИЯ

- 2 — Номер контура объекта землеустройства
- • 1 — Характерная точка границы объекта землеустройства
- Граница муниципального образования
- :175 — Граница земельных участков на кадастровом плане территории

2 Пересечение границ муниципальных образований, сведения о которых внесены в ЕГРН

1. В процессе разработки и утверждения градостроительной документации обновляется база данных о границах земельных участков. Передаваемые в ЕГРН сведения о границах объектов землеустройства отличаются от утвержденных в документации, т.к. учитываются новые сведения о границах земельных участков, сведения о которых внесены в ЕГРН.
2. Затруднения при установлении границ объектов землеустройства в связи выявленными кадастровыми ошибками в сведениях ЕГРН о границах муниципальных образований, населенных пунктов и земельных участков в виде наличия пересечений.
3. Трудоемкость процесса оформления графической части карты (плана) объекта землеустройства, замедляющая процесс внесения сведений в ЕГРН.

С целью устранения обозначенных проблем предлагается решить следующие задачи:
1. Предусмотреть возможность приостановления кадастрового учета в период процедуры согласования и утверждения градостроительной документации.
2. Выполнить комплексные кадастровые работы, предусматривающие устранение кадастровых ошибок, включая пересечения границ смежных земельных участков.
3. Изменить требования к оформлению графической части карты (плана) объекта землеустройства в части исключения отображения всех характерных точек объекта землеустройства.

Предлагаемые решения позволят усовершенствовать процедуру направления органами государственной власти и органами местного самоуправления документов, необходимых для внесения сведений в ЕГРН, сократят временные и финансовые затраты на выполнение работ.

М.С. Ефанов

ОСОБЕННОСТИ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ «ДАЛЬНЕВОСТОЧНОГО ГЕКТАРА»

Тема «дальневосточного гектара» в настоящее время является очень актуальной. «Дальневосточный гектар» позиционируют как драйвер, который даст мощный толчок развитию Дальнего Востока, чтобы указанный механизм работал без сбоев и давал нужный результат, он должен быть правильно выстроен и идеально отлажен. В данной статье предлагаю более подробно рассмотреть механизм предоставления гражданам «дальневосточного гектара» для того, чтобы показать возможные направления его совершенствования.

Почему был выбран именно Дальний Восток?

В XVII веке началась русская экспансия в Сибирь и на Дальний Восток. Дальний Восток – это восточная часть России, наиболее удаленная от столицы, огромное географическое пространство, к которому относятся области бассейнов рек, впадающих в Тихий океан, а также остров Сахалин, Курильские острова, остров Врангеля, Командорские и Шантарские острова.

По данным переписи 2010 года население Дальнего Востока составило 5 % всего населения страны, это около 6,3 млн чел. В то же время Дальний Восток – самый депопулирующий регион страны: за период с 1991 по 2010 годы население уменьшилось на 1,8 млн человек. С начала девяностых годов XX века Чукотка потеряла две трети населения, Магаданская область – более половины, Сахалин и Камчатка – по одной трети, Амурская область и Хабаровский край – примерно по 20 %. По некоторым прогнозам население Дальнего Востока России к 2050 году может сократиться почти на 40 % и составит менее 4 млн человек.

Тем не менее важность Дальнего Востока для Российской Федерации очень велика. Тем более что наращиваемые темпы экономического взаимодействия страны с зарубежными партнерами реально способны вывести дальневосточный регион на новый уровень.

С 1 февраля 2017 года вступили в силу положения Федерального закона от 01.05.2016 № 119-ФЗ «Об особенностях предоставления гражданам земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности и расположенных на территории субъектов Российской федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», в соответствии с которыми земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности и расположенные на территориях Республики Саха (Якутия), Камчатского края, Приморского края, Хабаровского края, Амурской области, Магаданской области, Сахалинской области, Еврейской автономной области, Чукотского автономного округа, предоставляются в безвозмездное пользование всем гражданам Российской Федерации вне зависимости от факта их регистрации по месту жительства на территории соответствующего субъекта Российской Федерации.

Таким образом, с указанной даты закончился переходный период, в течение которого механизм предоставления «дальневосточного гектара» должен был быть отточен и подготовлен для использования на территории всей страны.

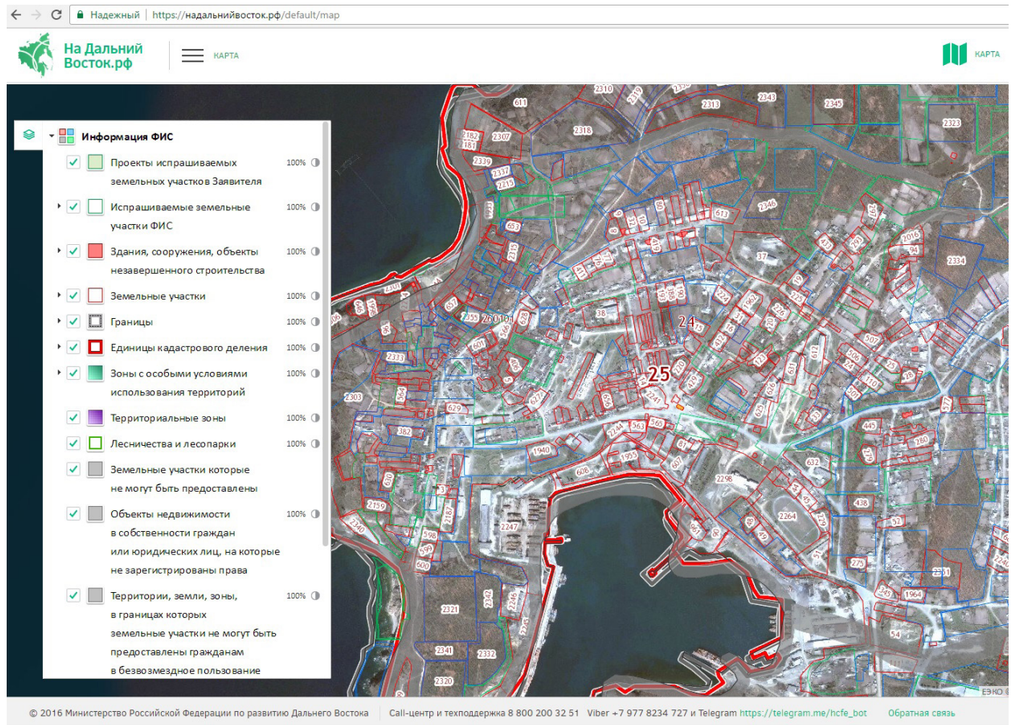
Чуть больше чем за полгода действия регулирование предоставления земельных участков на территории Дальневосточного федерального округа дважды изменялось исходя из складывающейся правоприменительной практики. В то же время принятые поправки не представляются достаточными и не разрешают важнейших проблем, препятствующих эффективному применению института «дальневосточного гектара».

Так, в соответствии с Градостроительным кодексом Российской Федерации, планирование развития территорий субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, а также регулирование землепользования осуществляется в соответствии с градостроительной документацией.

Документы территориального планирования определяют перспективное развитие территорий, устанавливая их назначение и планируя к размещению социально значимые объекты. Решения о развитии территорий, утвержденные документами территориального планирования, детализируются документацией по планировке территории. Текущее землепользование, определяющее виды и параметры разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства, устанавливается правилами землепользования и застройки.

Таким образом, механизм предоставления «дальневосточных гектаров» должен функционировать с учетом решений утвержденной градостроительной документации.

В то же время официально учесть сведения градостроительной документации при предоставлении «дальневосточных гектаров» в настоящее время не представляется возможным. Так, информация о границах муниципальных образований, населенных пунктов, территориальных зонах не передана в единый государственный реестр недвижимости. Возможность использования при выборе «дальневосточных гектаров» сведений иных информационных ресурсов, содержащих решения градостроительной документации, также не предусмотрена (рис. 1).



1 Фрагмент сайта www.надальнийвосток.рф

В результате уже сейчас утвержденные для предоставления земельных участков схемы расположения нарушают предусмотренные градостроительной документацией решения о развитии территории и установленный нормативными правовыми актами органов местного самоуправления порядок землепользования.

Для примера рассмотрим территорию п. Подъяпольское Подъяпольского сельского поселения Шкотовского муниципального района Приморского края. На указанной территории практически отсутствуют «территории, земли, зоны, в границах которых земельные участки не могут быть предоставлены гражданам в безвозмездное пользование».

Такими территориями служат охранные зоны инженерных сетей и водоохранные зоны, сведения о которых внесены в единый государственный реестр недвижимости (рис. 2).

Зеленым контуром обозначены испрашиваемые земельные участки, схемы расположения в отношении которых находятся в процессе рассмотрения.

Синим контуром обозначены испрашиваемые земельные участки, в отношении которых утверждены схемы расположения.

Красным контуром обозначены земельные участки на публичной кадастровой карте.

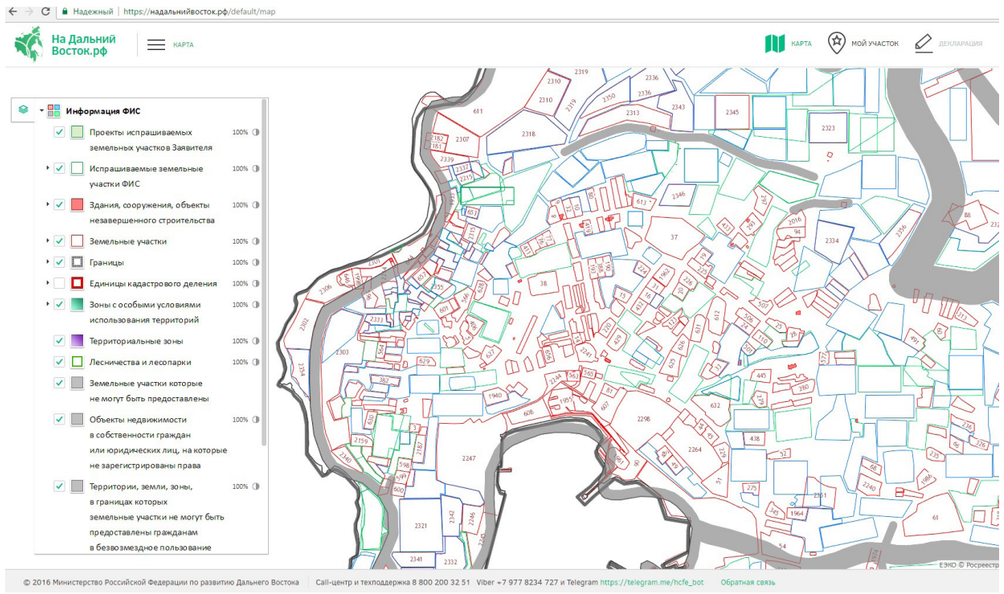
Широкой серой линией показана граница между субъектами Российской Федерации, узкой – границы муниципальных образований и населенных пунктов, сведения о которых получены от уполномоченных органов региональной власти и местного самоуправления.

Серой областью обозначены территории, земли, зоны, в границах которых земельные участки не могут быть предоставлены гражданам в безвозмездное пользование.

Иных ограничений, которыми могут руководствоваться заявители при выборе земельных участков, не отображено.

В связи с этим схемы расположения испрашиваемых земельных участков повсеместно пересекают планируемую улично-дорожную сеть, а также границы территориальных зон, не соотносятся с разрешенным использованием территории.

Нахождение земельного участка в нескольких



2 Фрагмента сайта www.надальнийвосток.рф, п. Подъяпольское

территориальных зонах не только препятствует его постановке на государственный кадастровый учет, но и не дает однозначного понимания цели его использования.

Важным фактором является и то, что формирование земельных участков происходит без выезда на территорию. Пользователи сайта лишены возможности видеть топографию при формировании границ испрашиваемых земельных участков. В результате формируются земельные участки на болотах, отвесных склонах и т.п.

На основании вышеизложенного можно констатировать, что функционирование портала «www.надальнийвосток.рф» происходит изолированно от основных градостроительных, земельных и кадастровых механизмов, обеспечивающих развитие территории и ее эффективное землепользование.

В то же время решение вопросов привлечения граждан на постоянное место жительства на территорию Дальневосточного федерального округа, снижение оттока местного населения, а также ускорение социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа, путем установления упрощенного порядка получения прав землепользования зависит, в первую очередь, от эффективности реализации механизмов предоставления земельных участков.

Представляется, что разрешить сложившиеся противоречия способен инструмент, позволяющий синхронизировать процессы предоставления земельных участков с использованием портала «www.надальнийвосток.рф» и решения по управлению развитием территории, содержащиеся в градостроительной документации.

В конце 2016 года введена в тестовую эксплуатацию Региональная автоматизированная информационная система обеспечения градостроительной деятельности Приморского края, функционирование которой подразумевает в том числе хранение утвержденной градостроительной документации муниципальных образований. Портал «www.надальнийвосток.рф» и указанная информационная система имеют техническую возможность взаимодействия, в ходе которого могут быть синхронизированы данные о контурах испрашиваемых земельных участков (в том числе и тем, по которым принято положительное решение), а также утвержденная градостроительная документация и информация о ранее утвержденных схемах расположения земельных участков.

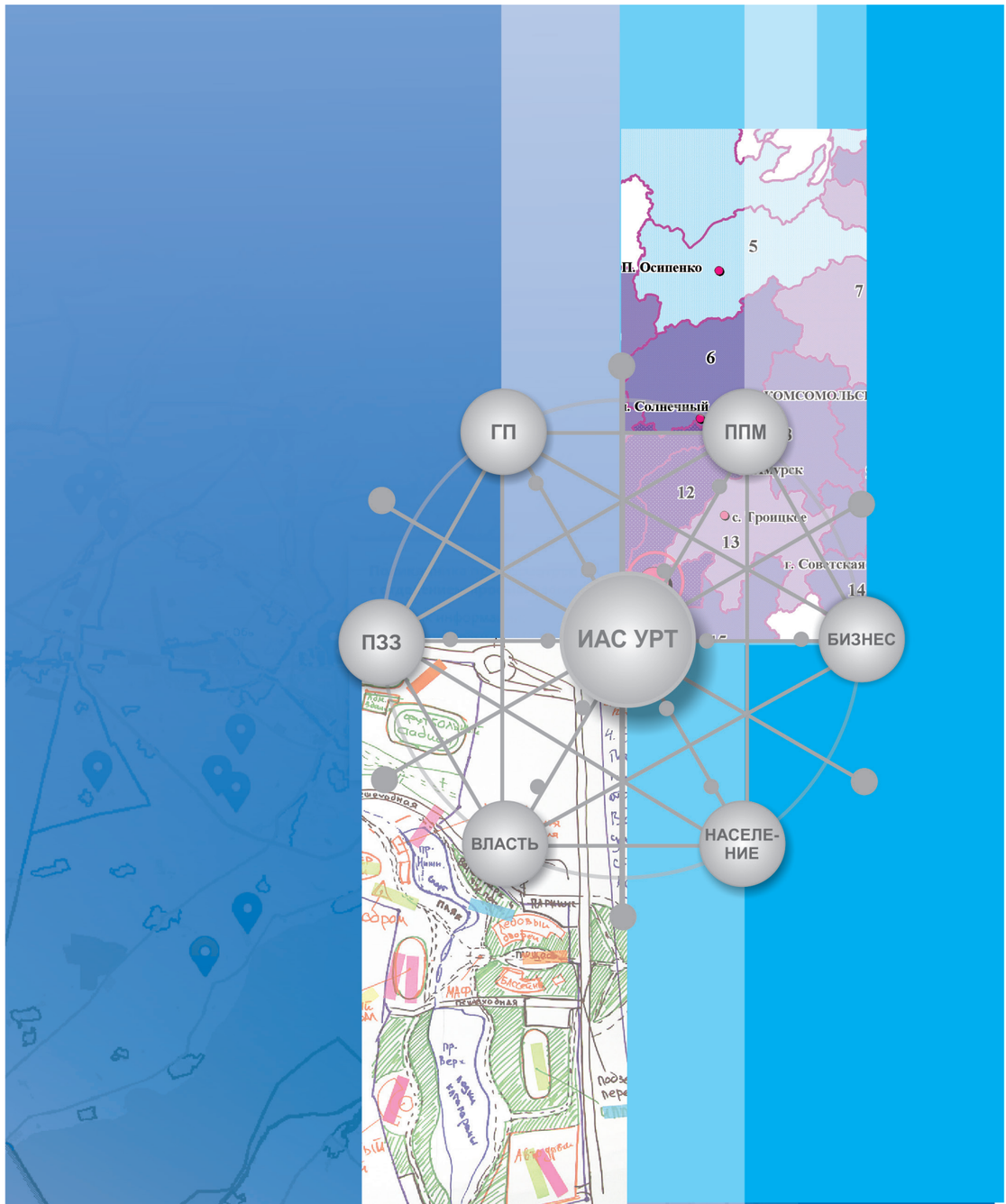
В результате взаимодействия информационных ресурсов пользователи смогут получать актуальную и достоверную информацию о развитии территории и об утвержденных правилах землепользования, соотносить границы планируемых к размещению земельных участков с официальными картографическими данными, что в дальнейшем позволит избежать нарушения их прав землепользования.

В то же время органы власти обеспечат эффективное использование территории в соответствии с направлениями, утвержденными градостроительной документацией, во взаимосвязи с данными единого государственного реестра недвижимости.

VI

НАУЧНО-ТЕХНИЧЕСКАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ
ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ И УПРАВЛЕНИЕ,
КАЧЕСТВО СРЕДЫ И ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКИЙ КЛИМАТ

ИНФОРМАЦИОННЫЕ ТЕХНОЛОГИИ В ГРАДОУСТРОЙСТВЕ



А.В. Дударев

ИАС «ГРАДОУСТРОЙСТВО» – ИНФОРМАЦИОННАЯ ГЕОАНАЛИТИЧЕСКАЯ СИСТЕМА ДЛЯ УПРАВЛЕНИЯ ГОРОДАМИ И РЕГИОНАМИ

Известные планировщики в лентах Facebooka и на страницах журнала УРТ описывают нескладность существующей системы территориального планирования и проектирования. Между тем регионы, города, коммерческие компании и простые граждане живут повседневной жизнью, а окружающая их среда изменяется (и существенно!) стараниями как деятельных людей, так и силами природы.

Реальная жизнь – это не Cities Skyli№e (современная реинкарнация Sim City), в ней нельзя нажать на паузу, проверить расчёты, раздать команды и снова включить таймер и смотреть, как будет изменяться игрушечный город по заданной траектории. Реальные изменения редко проходят согласованно и по плану. Часто они вообще остаются незамеченными, пока не воплотятся в чрезвычайную ситуацию.

Вот и команды, которые руководят сложнейшими системами, такими как город, часто отдаются бурлящему потоку и плывут по течению в надежде, что в своем многообразии разнонаправленные вектора сил скомпенсируют друг друга и «всё будет хорошо». Ведь сложно действовать, когда ты не обладаешь ресурсами, чтобы воплотить идеальный план.

Внедрение методов и инструментов, обеспечивающих взаимосвязанное системное управление с обратной связью, построенной на измерении показателей, по которым оценивается результативность управляющего воздействия и проводится оценка окружающей действительности – путь для тех, кто готов тратить ресурсы, чтобы подниматься вверх, признавать и исправлять ошибки, терпеть неудовлетворительные показатели, рассчитанные на основе объективных данных, и делать еще множество непопулярных дел. Это и есть наши клиенты – существующие и будущие пользователи ИАС «Градоустройство».

Информационно-аналитическая система «Градоустройство» – многопользовательское программное решение, направленное на создание комплексных систем управления для сложных структур – региональных органов власти, органов местного самоуправления, компаний, оперирующих большим числом объектов их параметров и связей, ведущих проектную деятельность.

Под созданием системы управления подразумевается не только программное обеспечение, но и организационная структура, информация, технология применения программного инструментария в различных ситуациях с учетом специфики управленческих традиций, доступных нашим клиентам правовых механизмов и кадровых ресурсов. В этой конструкции ИАС «Градоустройство» выступает центральным узлом, связывающим все компоненты системы управления в единое целое.

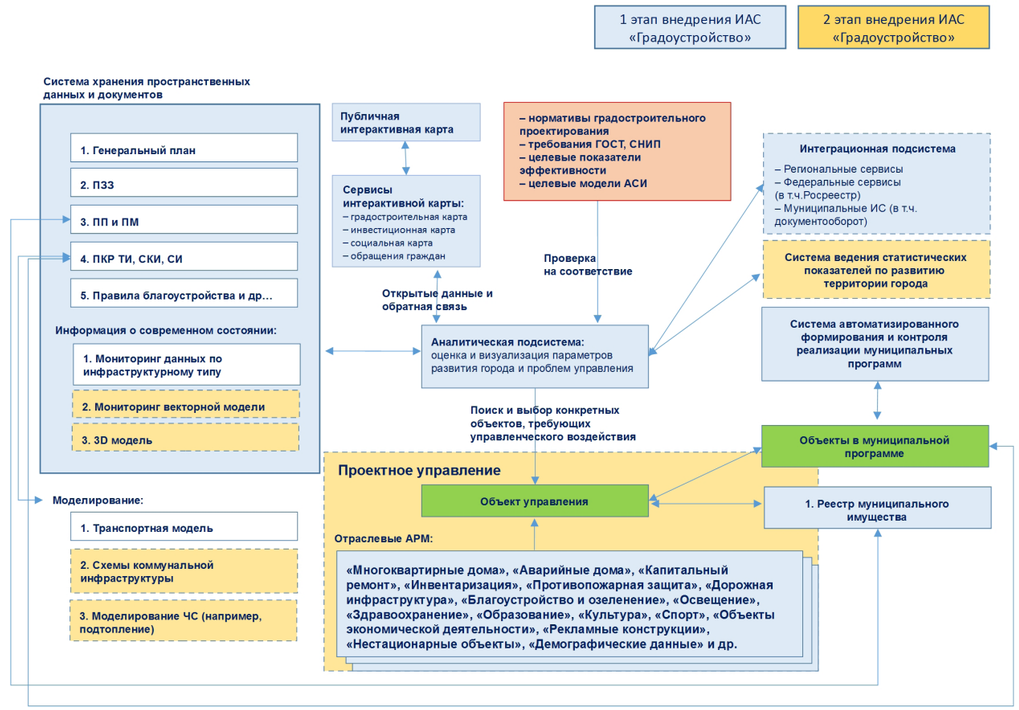
Внедряя «Градоустройство», мы стараемся решить две крупные задачи:

1. Автоматизировать управленческие процессы так, чтобы даже самый маленький в управленческой иерархии специалист, выполняя административные процедуры: принимая и оформляя частные решения, не противоречил ранее принятым решениям высокого (стратегического) уровня и актуализировал ту часть информации в базе данных, которая зависит непосредственно от его деятельности.
2. Обеспечить каждого пользователя необходимыми для осуществления его деятельности средствами автоматизации рутинных операций и, главное, информацией. Представить эту информацию во взаимосвязи с текущими действиями и планами смежных структурных подразделений, дать возможность оценить влияние принимаемого решения на текущую и плановую ситуацию с учетом заданных критериев оценки.

Самая важная проблема, решаемая внедрением «Градоустройства» – проблема межведомственной разобщенности, множественность неинтегрированных информационных ресурсов и информационных систем, несогласованных управленческих действий (рис. 1).

Разберемся, какими средствами ИАС «Градоустройство» помогает решить эту проблему. Ключевые «полезности» информационной системы, можно сгруппировать в 3 блока.

1. ХРАНЕНИЕ И ОБРАБОТКА ДАННЫХ – интегрированная модель данных ИАС «Градоустройство» состоит из жесткой и гибкой частей. Жесткая часть спроектирована на основе общепринятых в мире архетипов различных предметных областей (земельный кадастр, адресация, бухгалтерия, планирование и др.). Гибкая часть

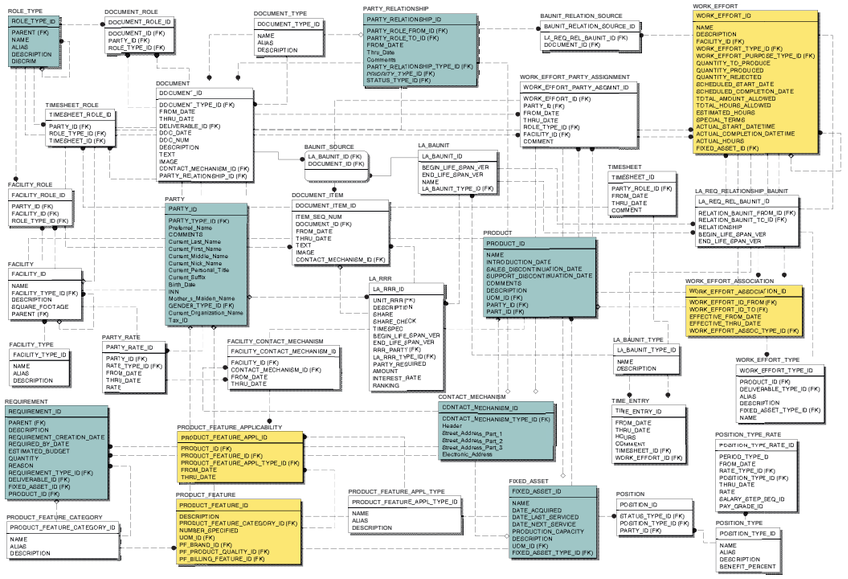


1 Пример схемы внедрения ИАС «Градоустройство» в администрации городского округа

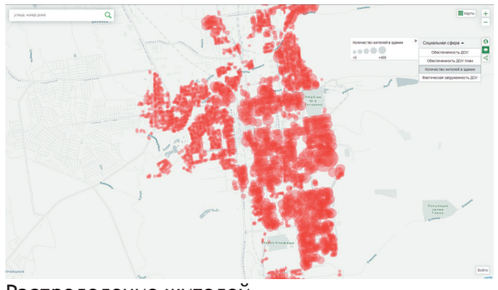
позволяет адаптировать структуры данных под изменяющиеся классификаторы и справочники, формировать новые подсистемы для решения специализированных задач, изменять и создавать новые классы объектов, устанавливать между ними связи «на лету» без необходимости простоя информационной системы в процессе модернизации при подключении новых подразделений или изменений законодательства, регламентов, стандартов (рис. 2).

Такая модель данных призвана устранить дублирование информации, обеспечить интеграцию ИАС «Градоустройство» с существующими системами (документооборот, бухгалтерия, электронный бюджет, системы моделирования транспортных потоков, энергетической инфраструктуры и др.), а главное – реализовать единство объекта управления на всех стадиях его «жизненного цикла». Для этого нужно решить: во-первых, задачу связанности информации о данном объекте в документах территориального планирования, частных инвестиционных программах, документации по планировке территории, программах комплексного развития, муниципальных программах, документов стадии реализации (строительства, реконструкции), эксплуатации, вывода из эксплуатации и иных с целью контроля согласованности всех планов и решений между собой. Во-вторых, задачу проверки взаимного влияния (пространственного и параметрического) объекта с иными объектами, информацией об их юридическом статусе, действующих правах и ограничениях, нормативных характеристиках, так как именно эти связи в конечном счете и позволяют сформулировать, рассчитать и наглядно визуализировать индикаторы (например, обеспеченность горожан местами в детских садах). И чем большее количество участников и информации будет интегрировано в систему, тем достовернее будут данные индикаторы обратной связи. Сравните два варианта:

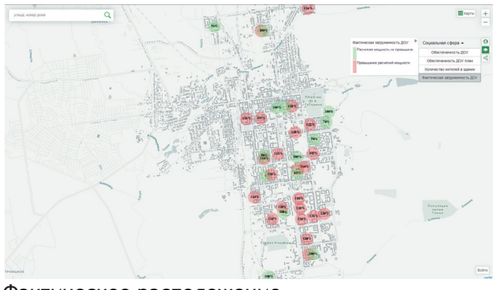
1) визуализация обеспеченности территории детскими садами на основе укрупненного показателя количества жителей на гектар определенного типа застройки, статистики департамента образования по загруженности учреждений, с расчетом по радиусам пешеходной доступности по нормативу, установленному в местных нормативах градостроительного проектирования;
2) аналогичная визуализация, подготовленная с использованием данных о половозрастной структуре и реальном количестве проживающих в каждом жилом здании, скорректированная с учетом «больших данных» – информации о миграции населения по данным операторов сотовой связи, дополнительных данных о параметрах частных



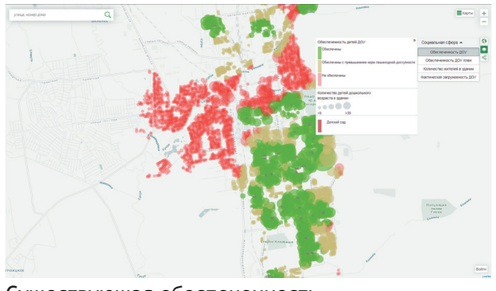
2 Фрагмент модели данных ИАС «Градоустройство» – интегрированная модель данных объединяет данные о текущем состоянии территории города и взаимосвязанных планах развития в электронном структурированном виде. Визуальный редактор метаданных позволяет расширять объектную структуру системы, что упрощает внедрение ИАС «Градоустройство», ее адаптацию под новые предметные области и изменения



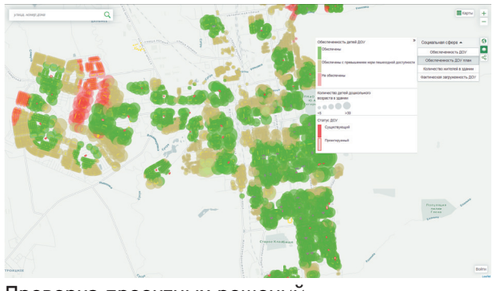
Распределение жителей



Фактическое расположение,
мощность и загрузка детских садов



Существующая обеспеченность
с учетом нормативов



Проверка проектных решений
на соответские нормативам

3 Анализ существующего состояния территории города на соответствие местным нормативам градостроительного проектирования (заданным показателям качества среды) в части обеспеченности и доступности услугами дошкольных образовательных учреждений, проверка проектных решений на соответствие нормативам градостроительного проектирования, город Южно-Сахалинск

детских садов, оценке объемов индивидуального воспитания, с расчетом по транспортному графу (возможно с учетом информации о движении общественного транспорта и загруженности дорожной инфраструктуры в случае доступности по дорогам) (рис. 3).

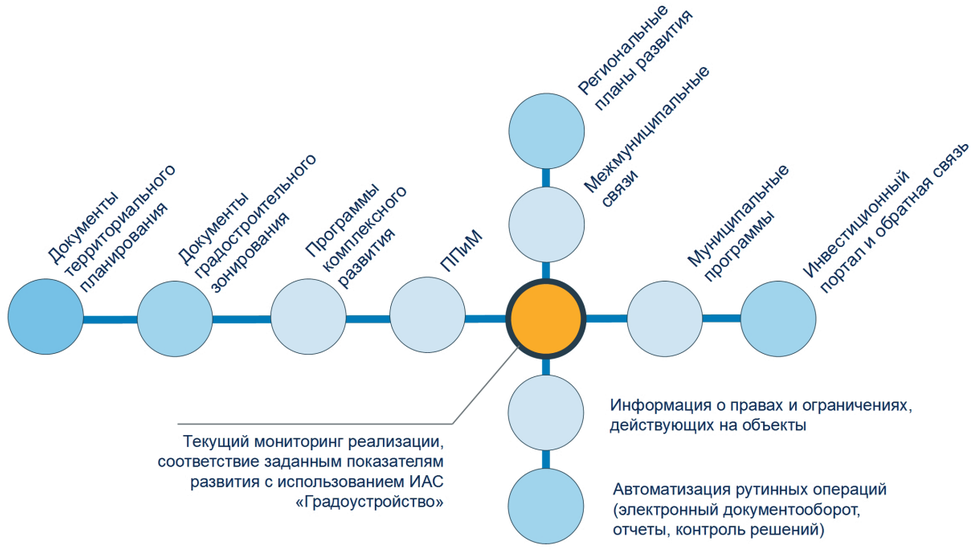
Добавьте ко второму варианту возможность расчета с учетом планов ввода в эксплуатацию новых детских садов, режима работы и реконструкции действующих, прогноза изменения численности и структуры населения и другой плановой информации.

Нелишним будет упомянуть, что за обеспечением многоуровневой связанности и возможностью обработки столь объемного массива информации (сотни тысяч и миллионы объектов, сотен различных классов, с десятками параметров каждый и сотнями значимых комбинаций связей) стоят промышленные технологии хранения и управления данными. В своей работе мы применяем СУБД PostgreSQL, начиная с версии 9.5 с расширением PostGis 2.3, а также СУБД Oracle 10,11 и 12 версий. И хотя в каждом решении есть свои особенности реализации, первый вариант с учетом действующих требований по импортозамещению и общей стоимости реализации проекта сейчас выглядит предпочтительнее.

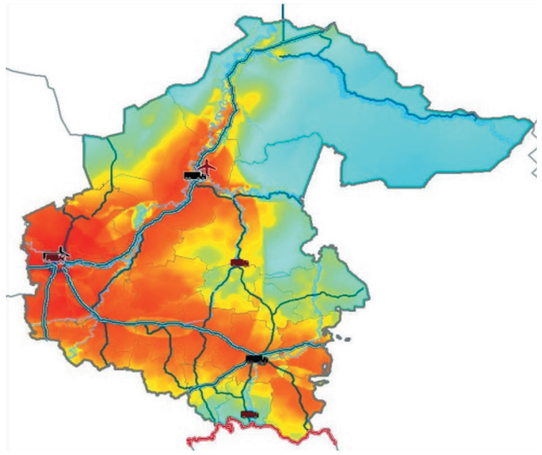
Развитая модель данных, реализующая подход единства объекта управления и связанности информации, позволяет нам решать с использованием ИАС «Градоустройство» вопросы синхронизации документов территориального планирования, градостроительного зонирования, муниципальных программ, схем развития инженерной инфраструктуры и программ комплексного развития как на муниципальном, так и на региональном уровнях. При этом для построения региональных систем управления на основе ИАС «Градоустройство» нами успешно реализованы специфические задачи, связанные с пересчетом данных из различных систем координат в единую (и обратно), а также задачи автоматизированного сопоставления объектов как на межмуниципальном уровне, так и между уровнями субъект – муниципалитет.

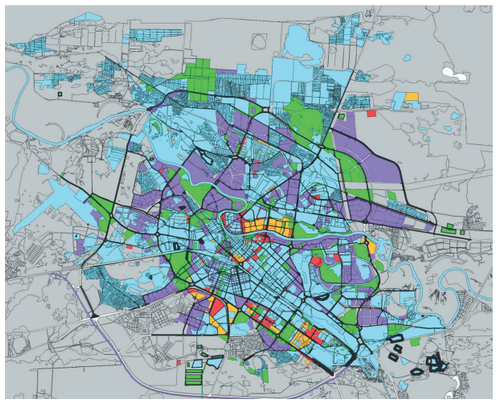
Это позволяет оперировать такими понятиями как «бесшовный генеральный план» для решения межмуниципальных вопросов и «мультимасштабного проекта схемы территориального планирования» для синхронизации планов по объектам федерального, регионального и местного значения (рис. 4, 5). На текущий момент для автоматизации задач регионального уровня ИАС «Градоустройство» в различных конфигурациях используют семь субъектов Российской Федерации, в том числе Тюменская область, где двухуровневая информационная система обеспечения градостроительной деятельности получила титул лучшей практики внедрения информационных технологий в градостроительной сфере по итогам ежегодного градостроительного конкурса Минстроя РФ в 2015 году.

2. ПРОСТРАНСТВЕННЫЙ АНАЛИЗ И ВИЗУАЛИЗАЦИЯ – обеспечивает наглядное отражение ситуации по различным тематическим срезам, которые мы настраиваем, исходя из специфики зоны ответственности пользователя.



4 Мониторинг реализации городской политики на основе связанности информационных ресурсов ИАС «Градоустройство»





5 Анализ взаимосвязей и соответствия информации из различных источников:
- документов территориального планирования
- программ комплексного развития
- государственных и муниципальных программ
- данных по реализуемым объектам

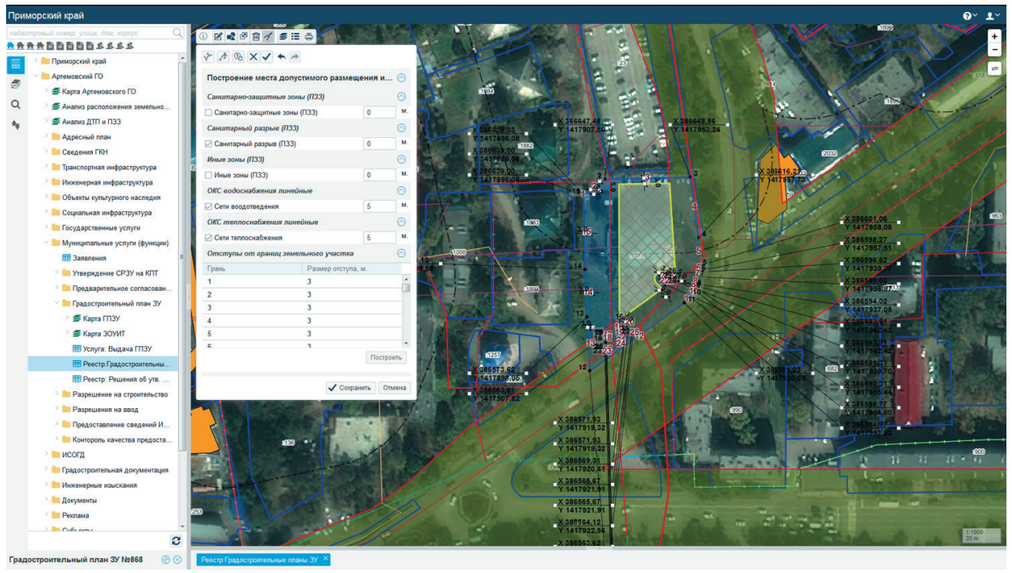
по различным направлениям: жилищная политика, социальная сфера, инженерно-транспортная инфраструктура и т. д.

Поиск несоответствий параметров и сроков реализации объектов регионального и местного значения.

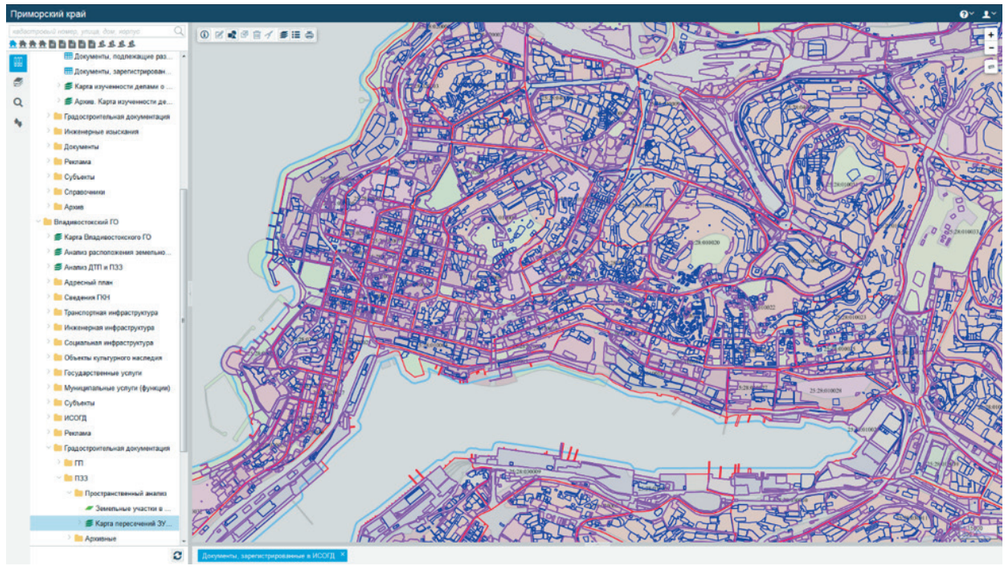
Карта, как средство представления информации, позволяет выявить существующие проблемы, а если у нас есть планы, то дать и прогноз будущих проблем, их локализацию в пространстве. Система позволяет уточнить параметры и взаимосвязи объектов на данной территории с другими объектами и связанными с ними документами, содержащими управленческие решения – всем, что так или иначе оказывает влияние и формирует данную ситуацию.

Обладая верно интерпретированной, полной и достоверной информацией, мы можем принять более взвешенное решение, избежать ошибок, а также проконтролировать и визуализировать само качество информации – нашего главного ресурса.

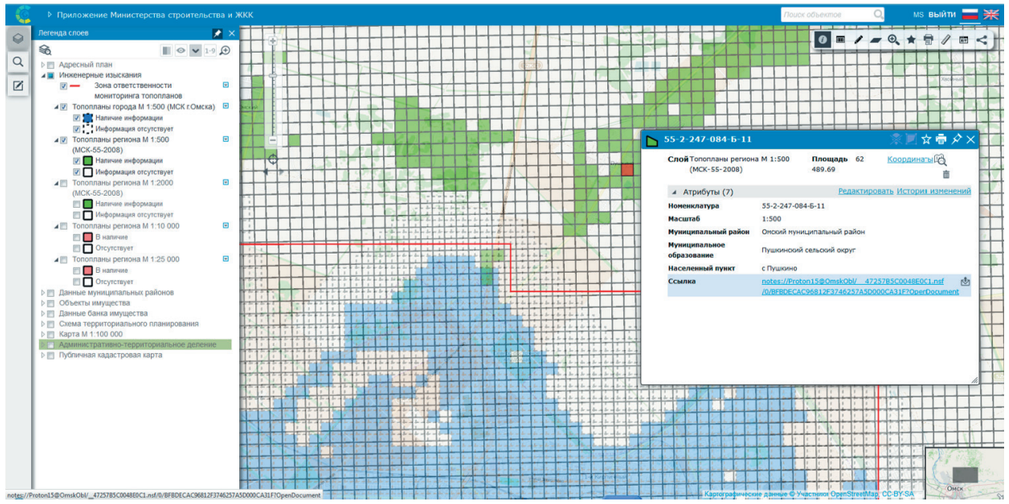
Спектр задач, решаемых с участием геоинформатики очень широк, вот лишь некоторые из них:
- автоматизация построения чертежей (например, градостроительного плана земельного участка или карты зон запрета торговли алкогольной продукцией) с анализом пересечения, вхождения объектов, которые должны быть учтены, построением буферных зон, измерением и обозначением расстояний, координат поворотных точек и др. (рис. 6);
- автоматизация контроля топологических характеристик пространственных данных как внутри одного класса (слоя), так и между несколькими слоями (например, пересечение границ земельных участков и территориальных зон) (рис. 7);
- геокодирование – визуализация объектов у которых отсутствует пространственная составляющая (например, разрешение на строительство) на основе пространственных объектов, которые связаны с ним параметрически – по адресу, кадастровому номеру (в данном случае это может быть земельный участок или место допустимого размещения объекта, а также иные пространственно и параметрически связанные объекты, при этом вложенность таких связей может быть достаточно глубокой);

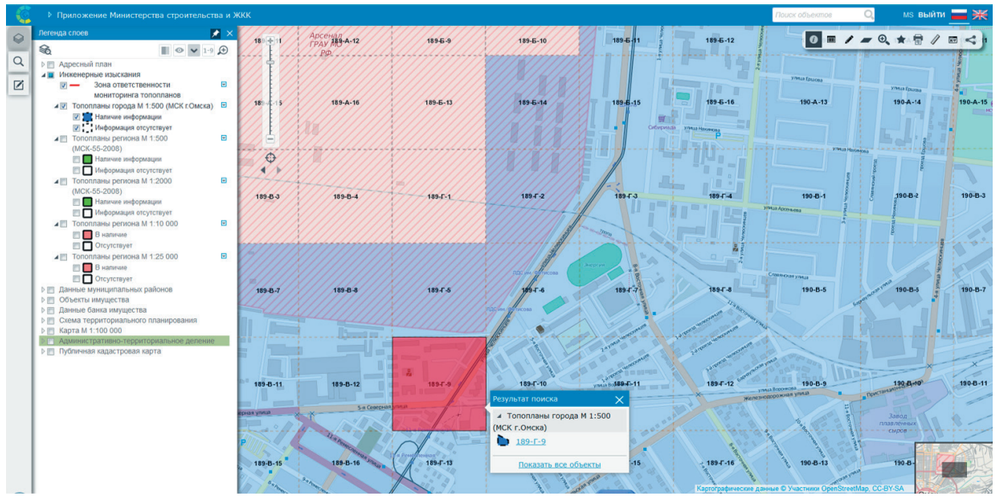


6 Автоматизация построения ГПЗУ, ИАС «Градоустройство» анализирует наличие на земельном участке объектов, учет которых при построении места допустимого размещения объекта (МДР) обязательно. МДР, поворотные точки, выноски, обозначения строятся автоматически, пользователю предоставляется возможность финального оформления чертежа



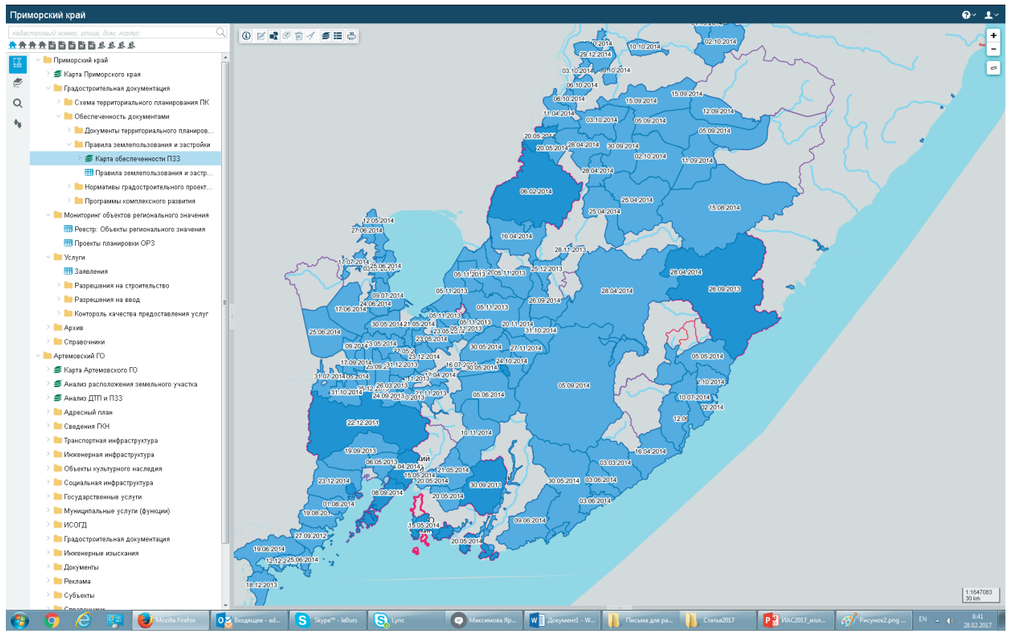
7 Анализ пересечений границ территориальных зон и земельных участков, фиолетовым цветом выделены земельные участки, попадающие в несколько территориальных зон г. Владивостока

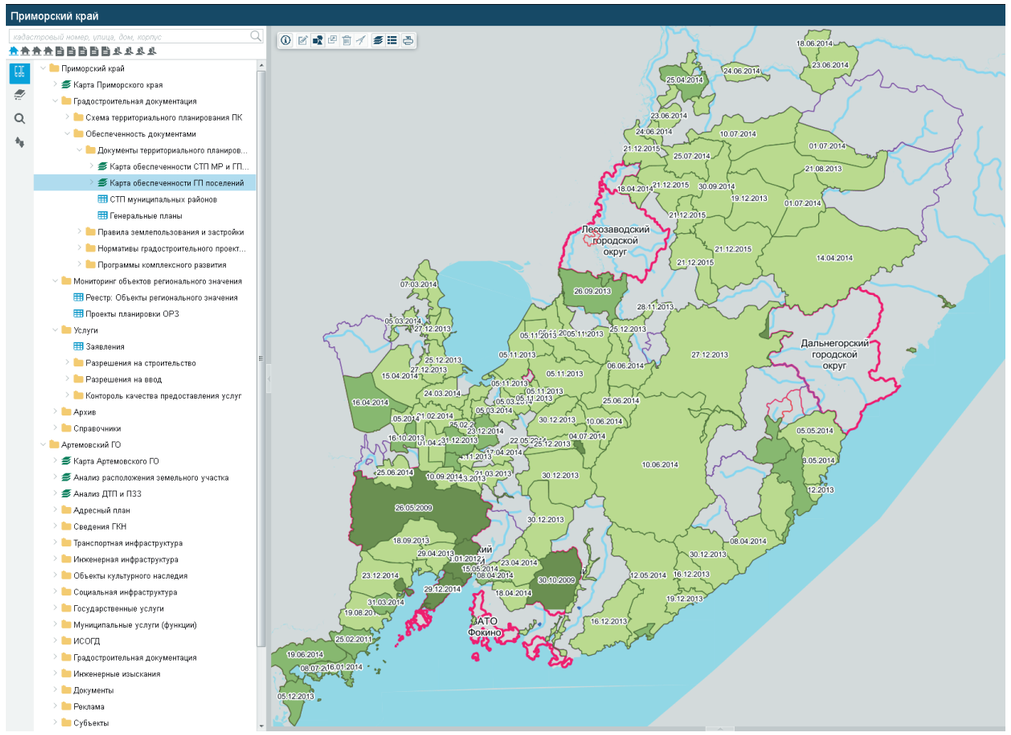




8 Карты изученности территории материалами инженерных изысканий территории Омской области

– обратная геокодированию задача, которая заключается в формировании табличных (статистических) отчетов (например, по суммарным площадям строящихся жилых зданий, попадающих в определенные зоны с особыми условиями использования и сгруппированных по планируемым срокам ввода в эксплуатацию);
– тематическое картографирование с возможностью использования для визуальной классификации объектов на карте свойств, связанных с ними объектов (например, карта изученности территории города топографическими материалами по дате их обновления или карта обеспеченности муниципальных образований программами комплексного развития инфраструктур с информацией об их разработке и утверждении) (рис. 8, 9);
– задачи оценки расстояния, применяемые, например, при расчете доступности и обеспеченности социальными сервисами и широко используемые сегодня и в области геомаркетинга – для оценки существующего состояния по тому или иному параметру, поиска оптимального месторасположения перспективного объекта.
ИАС «Градоустройство» позволяет автоматизировать формирование подобных карт и таблиц, осуществлять их автоматическое обновление при изменении фактической ситуации (границ и параметров используемых для расчета объектов), а также использовать объекты-результаты





9 Карты обеспеченности территории муниципальных образований правилами землепользования и застройки и документами территориального планирования Приморского края

такой обработки данных в качестве исходных данных для ежедневной работы пользователей по принципу «отсутствия красных зон на карте» сегодня и по плановым периодам.

3. ИНСТРУМЕНТЫ СОЗДАНИЯ ОТРАСЛЕВЫХ ПРИЛОЖЕНИЙ – автоматизированных рабочих мест (далее – АРМ), предназначенных для автоматизации решения конкретных текущих задач самых различных подразделений (частей системы управления) в едином информационном пространстве.

АРМ обеспечивают пользователя доступом к нужной информации в табличной и картографической формах, осуществляют контроль качества внесения данных, предупреждают о необходимых действиях и автоматизируют формирование выходных форм отчетов и документов, если такие предусмотрены регламентами и технологией работы пользователя. Через АРМ формируются запросы данных у смежных ведомств посредством СМЭВ или автоматическое предоставление данных, если они уже имеются в ИАС «Градоустройство».

Посредством выполнения ежедневной работы с использованием АРМ необходимо наладить и процессы актуализации данных (например, использование технического плана здания на этапе получения разрешения на ввод объекта в эксплуатацию для получения и внесения в единый информационный ресурс данных о геометрических параметрах вводимого объекта).

Примерами таких АРМ могут быть как комплексные подсистемы, обеспечивающие автоматизацию всего многообразия деятельности структурных подразделения сложной системы (города), так и отдельные узкоспециализированные, в том числе и мобильные рабочие места.

Типичными примерами комплексных АРМ, настройка которых проводится при внедрении ИАС «Градоустройство» в деятельность муниципальных образований являются:

- архитектура и градостроительство (в т.ч. автоматизированная ИСОГД как составная часть);
- имущество, инвентаризация;
- дорожная инфраструктура и транспорт:
- благоустройство и озеленение, уличное освещение;
- коммунальная инфраструктура;
- социальная инфраструктура;
- экономика (в том числе реклама, нестационарные торговые объекты);
- демография;
- многоквартирные дома, капитальный ремонт, ветхий и аварийный жилой фонд.

В составе комплексного АРМ могут быть выделены отдельные узкоспециализированные задачи, для каждой из которых проводится настройка подчиненных АРМ, например, в области градостроительства сложился следующий «джентельменский» набор автоматизируемых задач:

- процессы предоставления земельных участков на основе проектов межевания и процесс подготовки схемы расположения земельного участка;
- подготовка градостроительного плана земельного участка;
- подготовка разрешения на строительство ОКС (внесение изменений, продление);
- подготовка разрешения на ввод ОКС в эксплуатацию;
- присвоение (изменение, аннулирование) адресов;
- ведение ИСОГД (размещение сведений, предоставление сведений), регистрация иных документов, которые не подлежат размещению в ИСОГД;
- ведение карт изученности территории (документами территориального планирования, документами по планировке территории, ПЗЗ, материалами инженерных изысканий и т.п.).

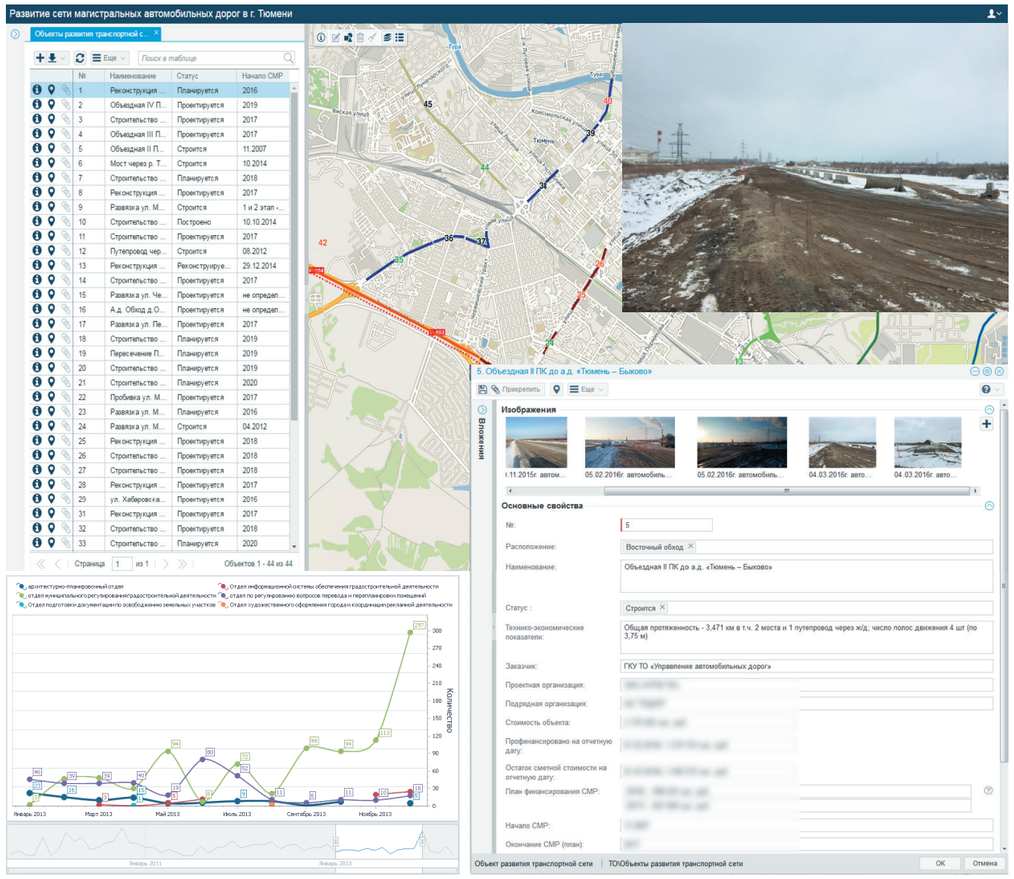
Также выделяются специализированные «интеграционные» АРМ:

- импорт сведений ГКН (ЕГРН) о границах, территориальных зонах, о земельных участках и объектах капитального строительства по данным КПТ, КВ (а сейчас и совмещенной информации из ЕГРН);
- подготовка карт-планов и экспорт сведений: об административно-территориальных границах, территориальных зонах, зонах с особыми условиями, СРЗУ в электронном виде для подготовки и внесения в ГКН силами органов местного самоуправления.

При эксплуатации подобных интеграционных АРМ ИАС «Градоустройство» обеспечивает синхронизацию информации различных информационных ресурсов, так, например, при импорте сведений ЕГРН (ГКН, ЕГРП) в базе данных ИАС «Градоустройство» сохраняется вся историческая информация по объектам, которые «исчезли» из актуальных сведений государственного реестра (например, были сняты с учета, разделены, объединены и т.п.), а также вся история изменений, связей и дополнительных данных по подобным объектам, накопленная в процессе эксплуатации ИАС «Градоустройство».

Рассмотрим другой пример комплексного АРМ в сфере дорожной инфраструктуры и транспорта. Здесь примерами специализированных задач могут служить:

- АРМ для мониторинга реализации программы комплексного развития транспортной инфраструктуры, где реализован функционал



10 АРМ МОНИТОРИНГА РЕАЛИЗАЦИИ ПРОГРАММЫ КОМПЛЕКСНОГО РАЗВИТИЯ ТРАНСПОРТНОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ

ведения информации о финансировании, подрядных организациях, элементы проектного управления и контроля сроков реализации отдельных объектов по стадиям – от разработки и согласования проектной документации до ввода в эксплуатацию, хранение материалов фото-фиксации хода строительства (рис. 10);

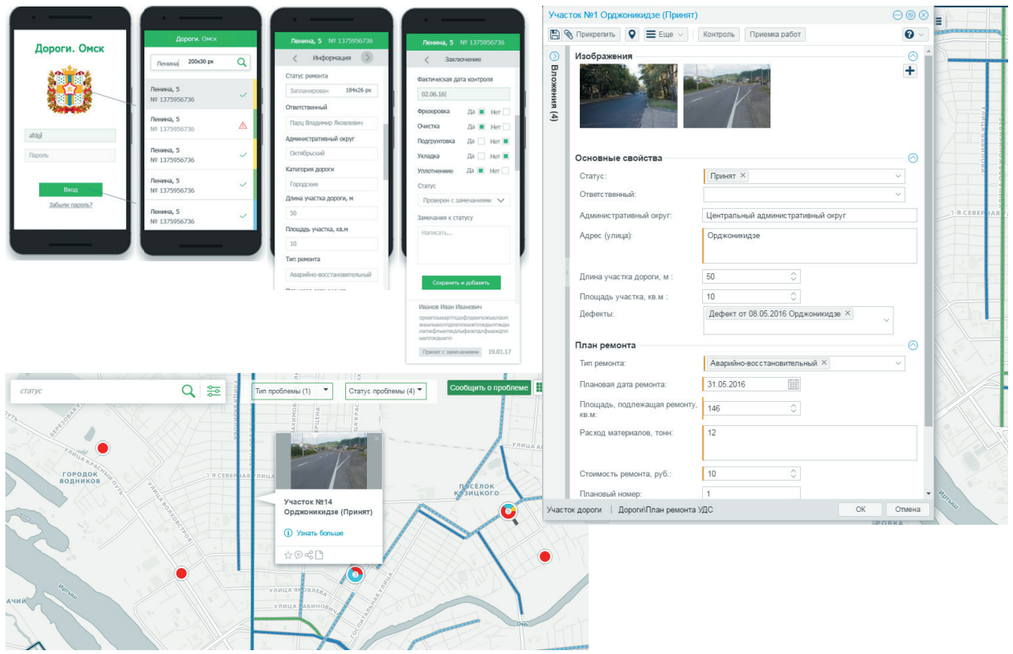
- АРМ планирования текущего ремонта улично-дорожной сети города и приемки отдельных мероприятий с контролем межремонтных интервалов, гарантийных обязательств, расчетом стоимости работ, оформлением претензий и др. (рис. 11).

Практически всегда в процессе проектирования и внедрения системы управления возникает «парадокс правообладания». Совершенно ничего невозможно сделать с объектом, который никому не принадлежит (например, включить его в программу энергоэффективности или любую другую программу), с другой стороны, почти в 100 % случаев система управления муниципальным имуществом является изолированной от всех подразделений администрации. Уполномоченные органы управляют объектами, о правовом и финансовом статусе которых имеют нечеткое представление. В составе программного комплекса ИАС «Градоустройство» отдельное внимание уделяется подсистеме «Управление недвижимостью» (в составе блока «Управление имуществом»). В рамках данного комплексного АРМ решаются следующие задачи:

автоматизация процессов предоставления земельных участков:

- предоставленных в аренду;
- предоставленных в собственность;
- предоставленных в безвозмездное пользование;
- предоставленных в постоянное (бессрочное) пользование;

ведение сведений по договорам, автоматизированное формирование договоров;



11 АРМ планирования и контроля мероприятий по текущему содержанию и ремонту улично-дорожной сети с мобильным приложением

расчеты и перерасчеты арендной платы, выкупных стоимостей и т.п. на основе редактора формул;
расчет и начисление пеней;
финансово-лицевой учет;
претензионная деятельность;
интеграция с ГИС ГМП.

Для полного понимания экономической основы использования территории рекомендуется также включение в проект задач по регулярному импорту данных ФНС, размещение данных кадастровой оценки и синхронизации с информацией об объектах ЕГРП. В Омской области в региональной системе также включена информация о рыночной оценке недвижимости, выраженная в карте ценового зонирования, которую регулярно обновляет гильдия управляющих и девелоперов. Конечно, в различных городах есть частные решения, обеспечивающие автоматизацию отдельных функций. Невообразима ситуация, когда город существует без геоинформационной системы и автоматизированных реестров. Хотя бы на уровне Excel. Преимущество ИАС «Градоустройство» в том, что она отлично справляется и с автоматизацией отдельных отраслевых задач, и, что еще важнее, позволяет гармонично объединить все отраслевые АРМ в единый комплекс. Для обеспечения взаимосвязи при функционировании отдельных отраслевых АРМ при внедрении системы необходимо выделение следующих общих подсистем, которые должны обеспечить взаимосвязь управленческих решений и эффективное использование информации:

- технологическая платформа, обеспечивающая доступ пользователей к АРМ посредством веб-интерфейса (в т.ч. сервисы аутентификации и идентификации, авторизации);
- подсистема аналитической обработки данных и визуализации;
- подсистема автоматизации бизнес-процессов (предоставления услуг и исполнения функций);
- подсистема формирования и мониторинга исполнения муниципальных программ;
- интеграционная подсистема, обеспечивающая интеграцию ресурсов смежных информационных систем, системы электронного документооборота, сервисов системы межведомственного электронного взаимодействия (СМЭВ) и вывод услуг, оказываемых посредством ИАС «Градоустройство» на единый портал государственных услуг (ЕПГУ), региональные порталы (РПГУ) и в многофункциональные центры (АИС МЦФ);

публичные картографические сервисы:

- интерактивная градостроительная карта;
- инвестиционная карта;
- карта социально-экономического развития;
- сервис предоставления открытых данных.

Трудно переоценить значение публичных сервисов в создании комплексной системы управления. Их качество, доступность и функциональность – универсальный показатель качества всей системы управления.

Невозможно исключить из системы управления сложными структурами «третьих лиц» (в чем уже сошлись во мнении известные планировщики), в случае с городом – это его жители, компании, ведущие деятельность на его территории и перспективные инвесторы (рис. 12, 13). Даже в вопросах местного значения (131-ФЗ) не учитывать частный сектор экономики – нерационально.

Опубликуем карту обеспеченности теми же детскими садами и программу комплексного развития социальной инфраструктуры, покажем какие территории города слабо покрыты существующими частными и муниципальными сервисами в этой сфере, где в ближайшее время планируется и не планируется создание новых объектов за муниципальные средства и вот она – реальная инвестиционная карта.

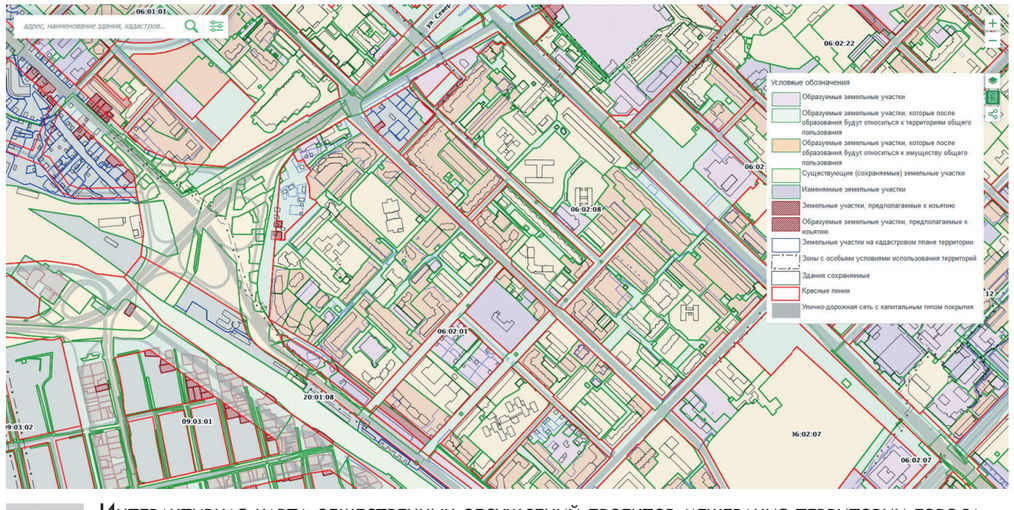
Необходимо осветить еще один технологический момент, значимый при внедрении ИАС «Градоустройство». Речь идет об автоматизации бизнес-процессов – маршрутизации задач между исполнителями по заранее проработанным сценариям, с контролем сроков и качества выполнения отдельных участков этой цепочки, а также с применением электронной подписи, что позволяет полностью отказаться от параллельного бумажного документооборота (рис. 14).

В ИАС «Градоустройство» разработан и успешно применяется собственный «движок» управления процессами, совместимый с популярной нотацией их формализованного описания BPMN, в которой мы готовим описание существующей ситуации и предложения по ее оптимизации в процессе обследования объекта автоматизации. Разделение процессов на отдельные задачи и сбор статистических данных по их прохождению позволяет заниматься оптимизацией организационной структуры, выявлять и устранять бутылочные горлышки, которые всегда присутствуют в той или иной степени. В нашей практике нередки случаи, когда на основе годовой статистики выявлялось, что до 100 % задач отдела из 10 человек решают конкретные трое сотрудников.

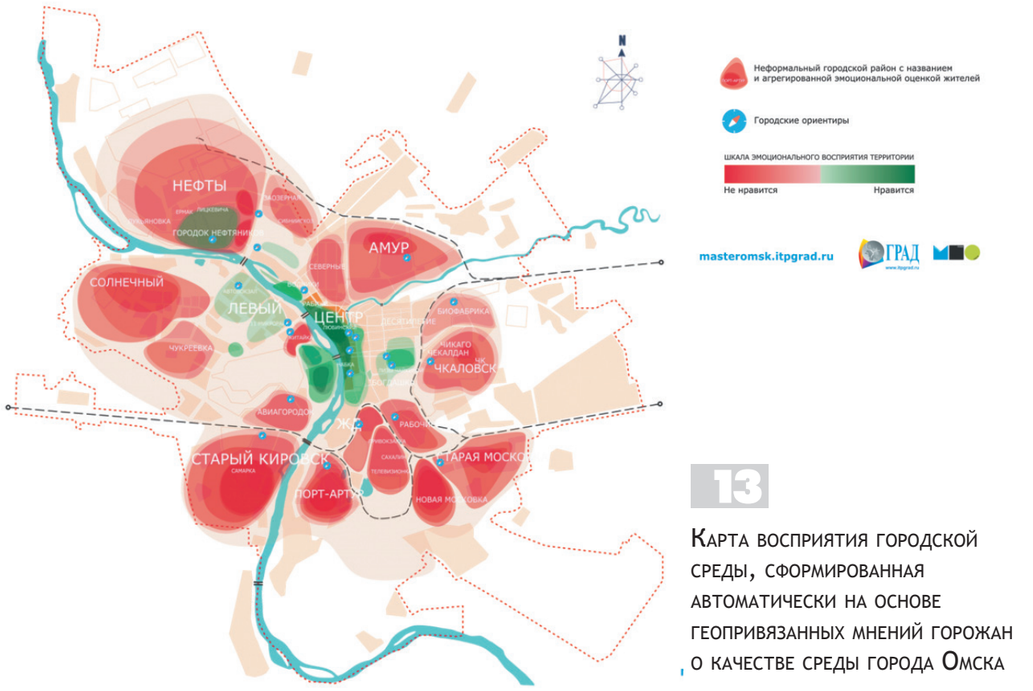
В рамках работ по автоматизации предоставления услуг мы также проводим работы по разработке и интеграции в специализированные АРМ сервисов системы межведомственного информационного взаимодействия (СМЭВ) с целью автоматизации получения и предоставления информации, необходимой в процессе предоставления муниципальной или государственной услуги.

Каждая услуга, реализованная в ИАС «Градоустройство», может быть выведена на единый портал государственных услуг (ЕПГУ) или в АИС МФЦ для приема заявлений о предоставлении услуги и передачи информации о статусе, а также самого результата услуги в электронном виде.

Весь этот комплекс мероприятий позволяет значительно продвинуться в достижении показателей, установленных в целевых моделях Агентства стратегических инициатив и утвержденных Распоряжением Правительства Российской Федерации от 31.01.2017 № 147-р «Целевые модели упрощения процедур ведения бизнеса и повышения инвестиционной привлекательности



12 Интерактивная карта общественных обсуждений проектов межевания территории города Тюмень



13 Карта восприятия городской среды, сформированная автоматически на основе геопривязанных мнений горожан о качестве среды города Омска

субъектов Российской Федерации», а также в достижении показателей различных региональных и муниципальных «дорожных карт» по улучшению инвестиционного климата.

Нефункциональной, но важной особенностью ИАС «Градоустройство» как комплексного решения, является десятилетняя история применения системы в различных регионах и городах Российской Федерации. При этом, в каждом проекте ставилась задача обеспечить реализацию управленческих решений, представленных в виде различных планов в электронной форме, с соблюдением заложенных в них ограничений при осуществлении ежедневной «тактической» деятельности пользователей: в основной массе специалистов органов исполнительной власти и местного самоуправления, а также пользователей проектных организаций.

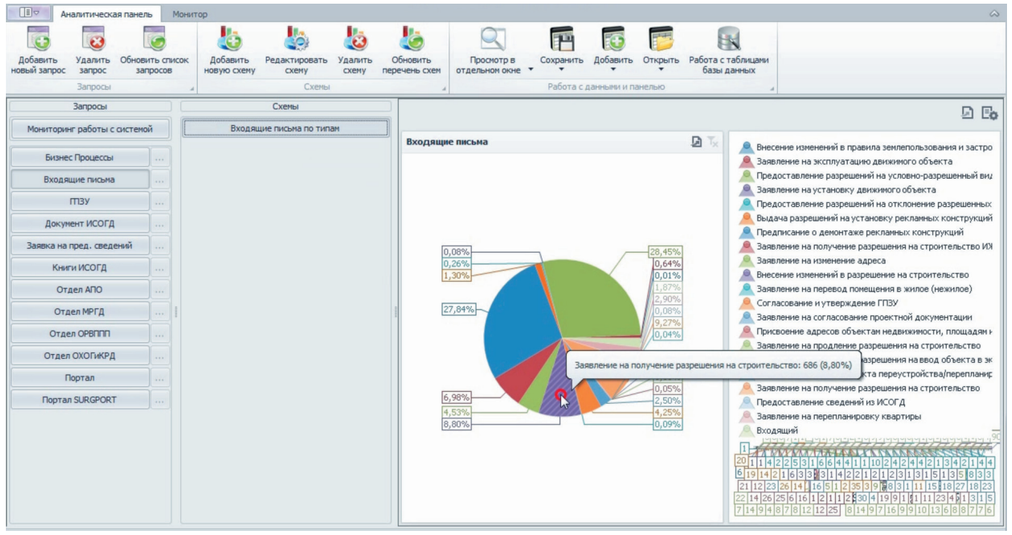
На основе этого опыта была сформирована идеология эффективного применения данного инструментария, она сосредоточена в принципах внедрения ИАС «Градоустройство»:

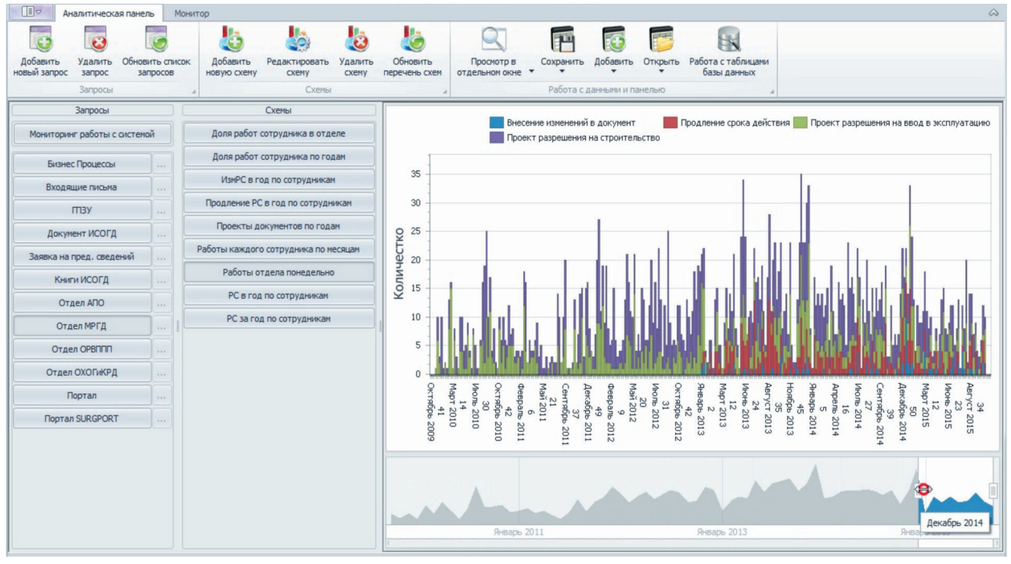
- многопользовательский доступ к информационным ресурсам по унифицированным правилам и максимальная открытость данных;
- автоматизация контроля качества (в том числе взаимного соответствия) данных в режиме межведомственного взаимодействия;
- автоматизация и мониторинг бизнес-процессов, их оптимизация по мере выявления критических звеньев, контроль установленных показателей.

Комплексная система управления сложной структурой, например городом, невозможна без создания механизма получения обратной связи. Многочисленные «третьи силы» ежедневно изменяют информационный ландшафт, на котором осуществляется принятие решений. Прогнозы и планы требуют проверки реальностью, рабочим механизмом реализации и корректировки.

Вот почему наиболее перспективной и полезной задачей внедрения ИАС «Градоустройство» является задача расчета показателей качества среды как универсальных индикаторов качества управления (в случае, если наша сложная система – город), в том числе нормируемых в составе нормативов градостроительного проектирования. Для оценки средствами ИАС «Градоустройство» при внедрении могут быть реализованы процессы:

1) построения карт оценки существующего состояния территорий (в целом по городу и по его отдельным частям) – чтобы понять «болевые точки города», исходя из принятых им стратегических ориентиров, перечня и значений показателей качества среды;
2) оценка проектных решений (особенно актуальна оценка проектов планировки и межевания) на соответствие нормативам (показателям качества среды);





14 Применение конструктора отчетов ИАС «Градоустройство» для анализа процессов обработки заявлений и осуществления предоставления муниципальной услуги «Получение разрешения на строительство»

3) оперативный пересчет оценки вслед за изменением существующей ситуации и при утверждении\внесении изменений в планы\нормативы, изменении данных о демографии, реализации мероприятий по вопросам местного значения (возьмите публичную карту дефектов дорожного полотна, добавьте лайки за самую ужасную яму и оптимизируйте по данной карте планы ремонта улично-дорожной сети);

4) внедрение результатов по пп. 1-3 в АРМ, обеспечивающие:

- разработку и внесение изменений в программы комплексного развития, муниципальные программы, оценку исполнения существующих программ;
- согласование и утверждение проектов планировки, проектов межевания;
- государственную экспертизу проектной документации;

- выдачу разрешения на строительство.

Для реализации при внедрении системы важно сформулировать:

1) собственно сам перечень показателей, отвечающий стратегическим задачам развития территории;

2) перечень объектов и их свойств, требуемых для расчетов и источников этих данных – именно по этим данным процессы актуализации должны быть в первую очередь заведены в систему.

При этом качество созданной системы управления не ограничивается качеством программного решения, ведь оперативный мониторинг планов развития города не может быть выполнен в отсутствии самих планов, а планы не могут быть качественно использованы, если они подготовлены в отсутствие стратегии пространственного развития (на основе стратегии социально-экономического развития) и без четких технических требований к материалам планов в электронном виде, что обеспечивает саму возможность их сопоставления и автоматизированного мониторинга.

В случае с городом ключевыми информационными ресурсами системы, которые необходимо положить в основу системы являются:

- Генеральный план;
- Правила землепользования и застройки;
- Программа комплексного развития транспортной инфраструктуры;
- Программа комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры;
- Программа комплексного развития социальной инфраструктуры;
- Проекты планировки и межевания;
- Картографическая основа – ортофотоплан сверхвысокого разрешения и векторная модель местности.

Интегрированная мультиотраслевая информационно-геоинформационная система управления необходима как для согласованности планирования решений по развитию территорий, так и текущего управления, включая мониторинг показателей качества среды, качества управления и оперативного внесения изменений в ранее принятые решения.

ИАС «Градоустройство» создана и развивается как технологическая платформа для систем такого рода. Крупные города не являются единственными пользователями этого решения, модульность и гибкость системы позволяет внедрять отдельные ее компоненты в управление как городами, так и небольшими поселениями, муниципальными районами. На базе ИАС «Градоустройство» созданы наиболее передовые региональные системы субъектов РФ, имеется опыт внедрения системы в качестве корпоративной системы управления в коммерческие компании.

Задачи, решаемые ИАС «Градоустройство», соответствуют принципам Концепции региональной информатизации, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 29.12.2014 № 2769-р, и стандарту Агентства стратегических инициатив по созданию благоприятного инвестиционного климата.

Справка об ИАС «Градоустройство»
Разработчик ООО «ИТП «Град», г. Омск.
Год разработки первой версии - 2007.
Текущая версия - 3.5.
Подробная информация о системе - http://itpgrad.ru/ias, http://ias3.itpgrad.ru
Реестр отечественного ПО - https://reestr.minsvyaz.ru/reestr/77596/.
Совместимые СУБД - PostgreSQL, Oracle
Совместимый ГИС-сервер - GeoServer
Опыт создания системы в защищенном исполнении с применением средств защиты информации - есть.
Техническая поддержка - 8-800-775-5208, http://support.itpgrad.ru
Информация о поддержке - http://itpgrad.ru/node/637
Опыт внедрения систем на региональном и муниципальном уровнях:
Тюменская область
Приморский край
Сахалинская область
Омская область
Новосибирск
Новокузнецк
Киев
МО ХМАО-Югры (в т.ч. Сургут, Нижневартовск, Мегион, Когалым, Покачи и др.) другие регионы, города и муниципальные районы.
В 2015 году проекты, реализованные на базе ИАС «Градоустройство», вышли в финал Ежегодного градостроительного конкурса Минстроя России в номинации «Лучшие практики внедрения IT-технологий в градостроительной деятельности». Финалистами конкурса стали:
информационная система обеспечения градостроительной деятельности Тюменской области (ИСОГД ТО);
автоматизированная ИСОГД г. Сургута;
В 2016 году ИАС «Градоустройство» победила в конкурсе Аналитического центра при Правительстве Российской Федерации «Лучшие информационно-аналитические инструменты - 2016» в номинации «Лучшее информационно-аналитическое решение для обработки пространственных данных».

Е.В. Удовенко

АВТОМАТИЗИРОВАННАЯ ОБРАБОТКА ДАННЫХ СИСТЕМ УПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЕМ ТЕРРИТОРИЙ И ТЕМАТИЧЕСКОЕ КАРТОГРАФИРОВАНИЕ НА ОПЫТЕ СУРТ ГОРОДА НОВОСИБИРСКА

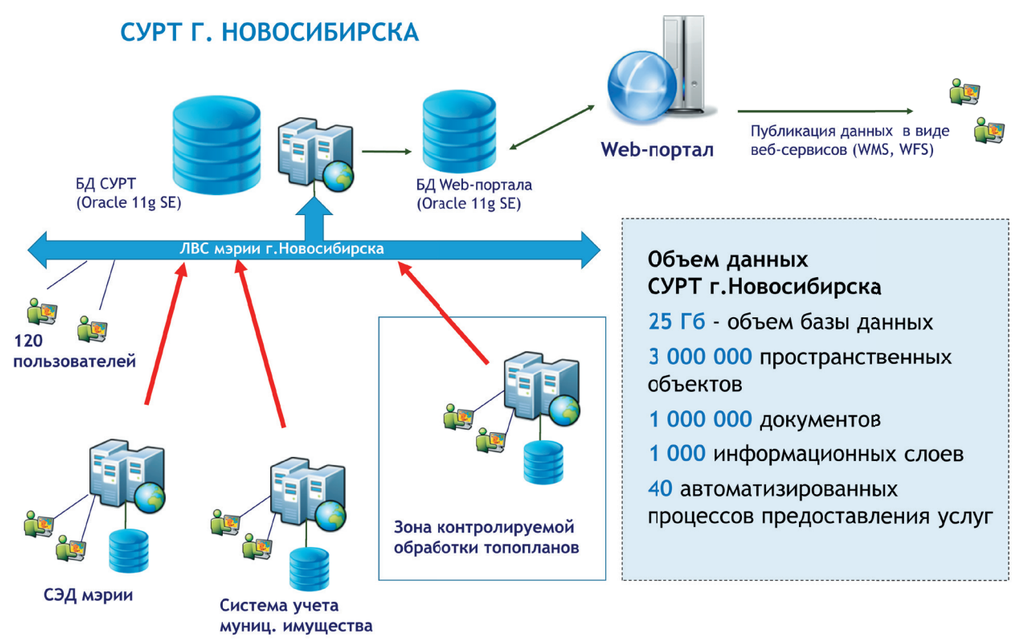
В 2016 году были завершены работы третьего этапа модернизации автоматизированной информационно-аналитической системы управления развитием территории города Новосибирска (далее – СУРТ Новосибирска).

СУРТ Новосибирска – один из самых крупных проектов создания информационно-аналитических систем управления развитием территорий муниципального уровня, выполненный Институтом Территориального Планирования «Град» (рис.1).

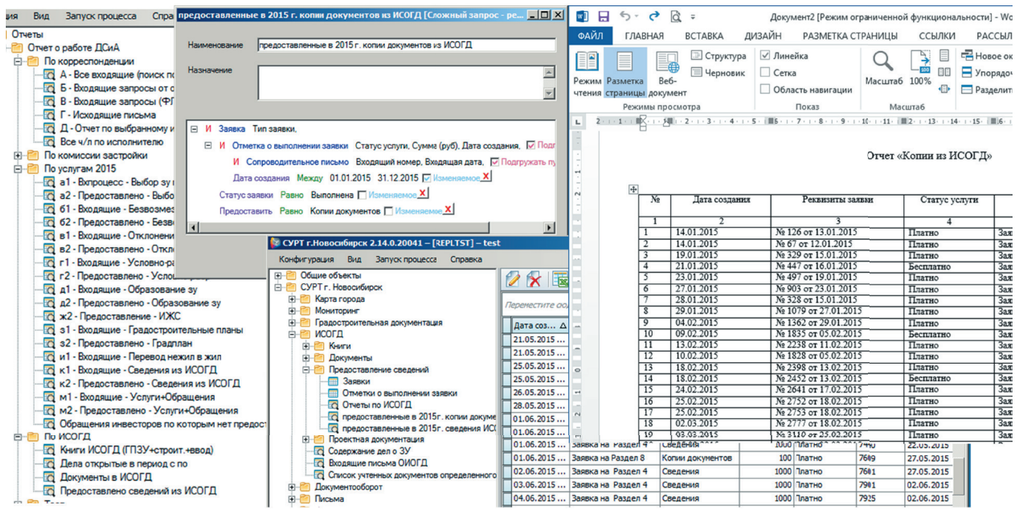
Создание СУРТ Новосибирска было начато в 2011 году. Далее система развивалась поэтапно, посредством добавления новых модулей, инструментов представления, анализа, обработки и преобразования данных о территории города Новосибирска. В СУРТ Новосибирска реализовано порядка 40 автоматизированных процессов предоставления муниципальных услуг и исполнения муниципальных функций, начиная от формирования и предоставления земельных участков до подготовки исходно-разрешительной документации.

В настоящий момент в системе накоплено большое количество информации: это данные дежурной карты города, документы ИСОГД, градостроительная и исходно-разрешительная документация и т.д.

Посредством специализированных интеграционных модулей СУРТ Новосибирска обменивается данными с другими информационными системами. Так, информация по земельным участкам, договорам аренды, текущему землепользованию посредством модуля интеграции с SAUMI поступает из системы учета муниципального имущества. Посредством модуля интеграции с системой электронного документооборота мэрии, построенного на технологической платформе



1 Принципиальная схема СУРТ Новосибирска



2 Автоматизированная подготовка отчета о количестве предоставленных сведений ИСОГД

EOS for SharepoiNet, в систему поступают входящая корреспонденция, поручения, местные нормативные правовые документы. Модуль запроса и передачи топографических планов масштаба 1:500 позволяет на рабочих местах специалистов в открытой сети мэрии подготавливать чертежи градостроительных планов и схем расположения земельных участков.

Информационное обеспечение СУРТ Новосибирска реализовано на базе технологической платформы ИАС «Градоустройство» (версия 2). Накопленный массив информации образует единую информационную базу данных, а публичные пространственные данные отображаются на градостроительном веб-портале gis.novo-sibirsk.ru, периодическое обновление которых автоматизировано.

КОНСТРУКТОР ЗАПРОСОВ

Помимо стандартных механизмов геоинформационных систем, позволяющих визуализировать данные в табличном или в картографическом виде, в виде карточек с набором свойств объекта, ИАС «Градоустройство» включает конструктор запросов, который позволяет формировать необходимые выборки данных в различных разрезах, задавая условия на атрибуты объекта. Сформированные выборки можно сохранять в виде объектов системы с заданным наименованием и впоследствии многократно использовать.

Конструктор запросов достаточно прост в использовании и позволяет рядовому пользователю сконфигурировать необходимые ему запросы, не прибегая к услугам специалистов отделов информатизации. Результаты выборок данных можно отобразить в табличном виде, либо в виде картографического слоя, либо сформировать отчет по предварительно настроенному шаблону в текстовом редакторе. По каждой муниципальной услуге в СУРТ Новосибирска автоматизировано формируются аналитические отчеты по предоставлению услуги. На рисунке 2 показан результат выполнения запроса о количестве предоставленных документов из ИСОГД и сформированный на основе данного запроса отчет.

ТЕМАТИЧЕСКОЕ КАРТОГРАФИРОВАНИЕ

Одним из самых простых и в тоже время мощных средств анализа и представления данных СУРТ Новосибирска является тематическое картографирование. Тематические карты позволяют одни и те же объекты визуализировать различным способом, представлять пространственные данные в наглядном виде в зависимости от свойств объекта. На рисунке 3 приведены примеры выборки данных и тематические карты, отображающие объекты капитального строительства в различных разрезах.

Но что делать, если необходимо отобразить на карте непространственные данные? Например, отобразить информацию, на какой территории получены разрешения на строительство, а где есть только градостроительные планы земельных участков или выдано разрешение на ввод объекта в эксплуатацию. СУРТ Новосибирска устроена таким образом, что наборы данных связаны по атрибутам друг с другом, что позволяет выявлять отношения между пространственными и непространственными данными и соответствующим образом их визуализировать, анализировать и обрабатывать. Так, в СУРТ Новосибирска земельные участки связаны с книгами ИСОГД, которые, в свою очередь, скоординированы с исходно-разрешительными и градостроительными документами, имеющими типизацию. Конструктор запросов позволяет осуществлять выборки по атрибутам связанных объектов. Используя специальные стили отображения тематических слоев можно наложить данные друг на друга и визуально отобразить результат. Таким образом, комбинируя результаты выборки данных по наличию исходно-разрешительных документов определенных типов, можно оперативно визуально оценить: на каком земельном участке в каком состоянии готовы разрешительные документы, увидеть, где выданы только градостроительные планы земельных участков, а где получены разрешения на строительства и т,д. (рис. 4). Но, конечно, данный анализ не является точным для оценки проводимого строительства на территории.

МОДУЛЬ МОНИТОРИНГА ОБЪЕКТОВ ЖИЗНЕННОГО ЦИКЛА

В рамках третьего этапа модернизации СУРТ Новосибирска был разработан и внедрен модуль мониторинга жизненного цикла объектов капитального строительства. Главным назначением модуля стал непрерывный учет состояния строящихся объектов капитального строительства от стадии предоставления земельного участка до ввода объекта в эксплуатацию, формирование аналитической информации для проведения оценки осуществляемого строительства на территории города [1].

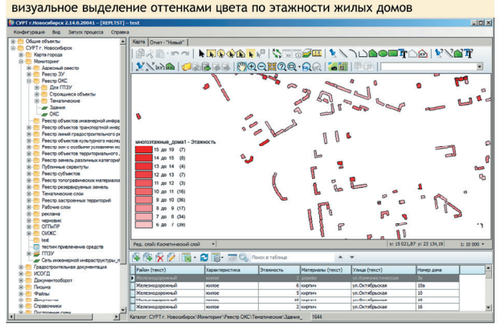
В СУРТ Новосибирска добавлены пространственные и непространственные данные, совокупность которых сформировала реестр объектов строительства.

Объекты строительства связаны с земельными участками, проектной, исходно-разрешительной и градостроительной документацией, документами ИСОГД, техническими условиями, входящей/исходящей корреспонденцией, имеют графическое отображение на карте.

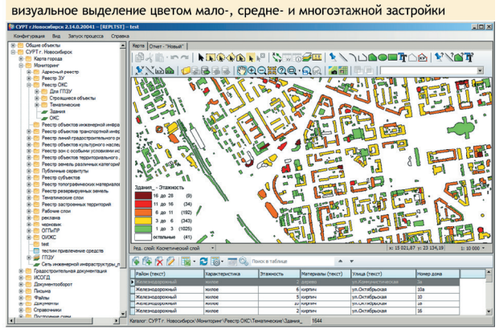
Данные реестра объектов строительства позволяют муниципалитету оперативно готовить информационные и аналитические материалы о ходе строительства объектов, показателях ввода жилья и объектов социальной инфраструктуры, прогнозировать появление проблемных объектов.

Используя в запросах сведения о датах начала и окончания строительства, продлениях разрешений на строительства, контрольных датах

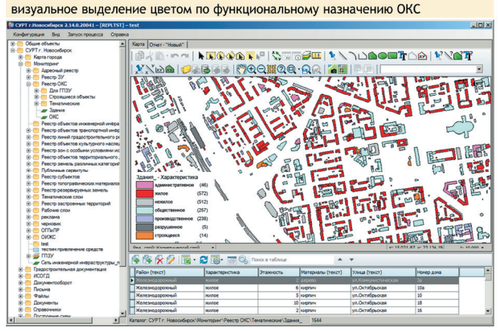
визуальное выделение оттенками цвета по этажности жилых домов



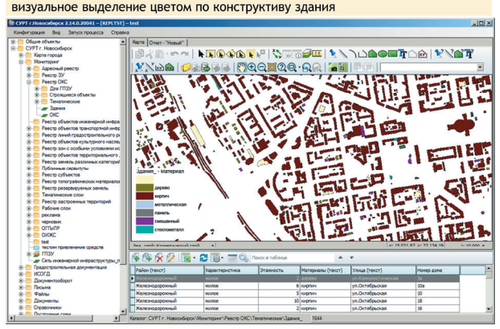
визуальное выделение цветом мало-, средне- и многоэтажной застройки



визуальное выделение цветом по функциональному назначению ОКС

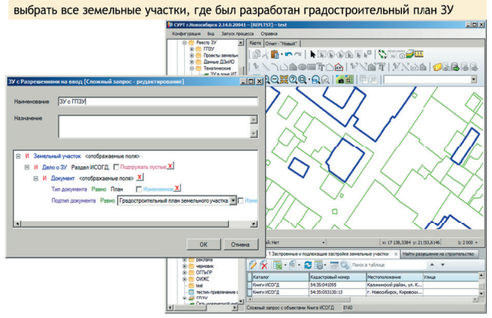


визуальное выделение цветом по конструктиву здания

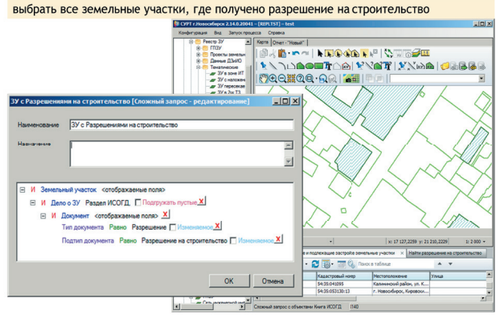


3 Визуализация объектов капитального строительства на основе тематических карт

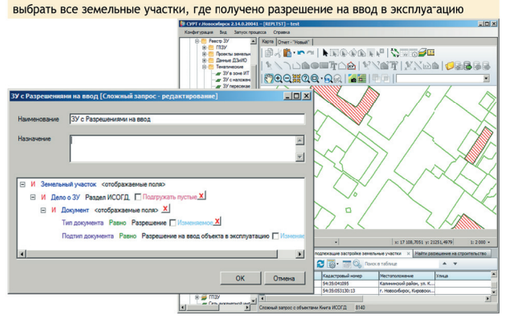
выбрать все земельные участки, где был разработан градостроительный план ЗУ



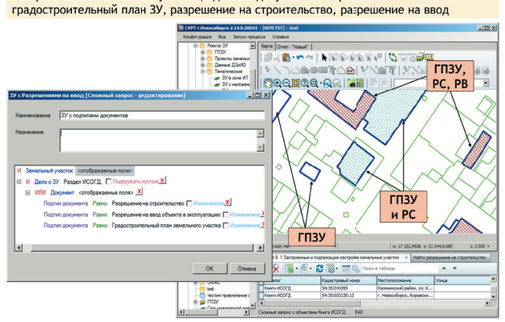
выбрать все земельные участки, где получено разрешение на строительство



выбрать все земельные участки, где получено разрешение на ввод в эксплуа˜ацию



отобразить все земельные участки, где есть документ из перечня:
градостроительный план ЗУ, разрешение на строительство, разрешение на ввод



4 Визуализация объектов капитального строительства на основе тематических карт

можно получать различную информацию о ходе строительства, например, сформировать реестр жилых объектов, реестр объектов, строительство которых приостановлено, ведется с нарушениями сроков или вообще остановлено, составить карту мониторинга окончания действий разрешений на строительство (рис. 5), формировать картографические материалы о строящихся либо введенных в эксплуатацию объектов, в т.ч. жилого фонда по годам, типам и т.д.

ПРОСТРАНСТВЕННЫЕ ЗАПРОСЫ

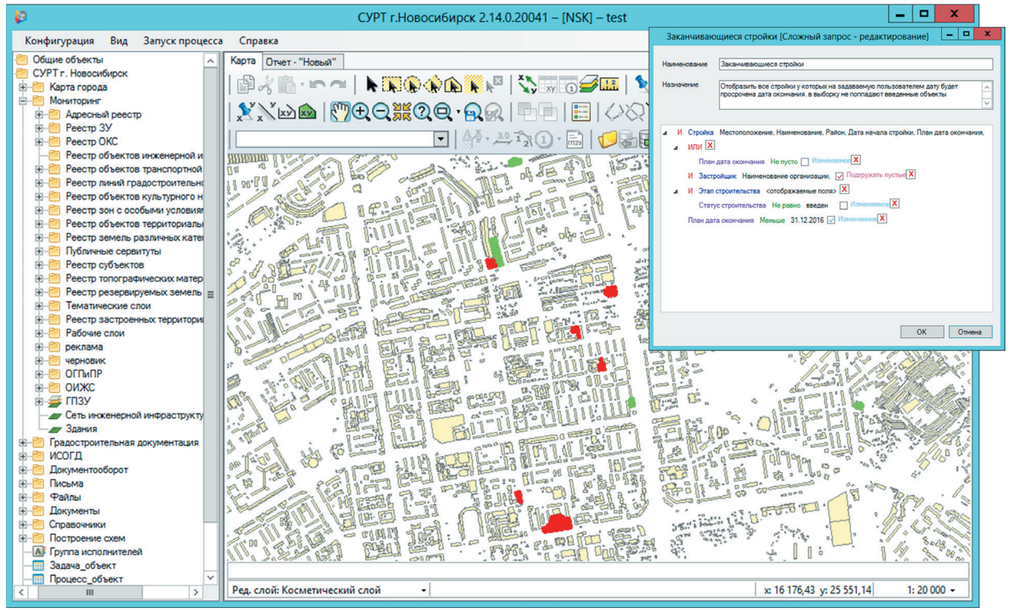
Но не все объекты в системе связаны, к примеру, по кадастровому номеру, по адресу или ручным способом, и для выявления определенных свойств объекта требуется оценить пространственное отношение другого объекта.

Для сопоставления различных пространственных объектов в конструкторе запросов применяются операции пространственного анализа, позволяющие находить пересечения объектов, частичное либо полное вхождения одного пространственного объекта в другой или, наоборот, определять не вхождение одного объекта в другой.

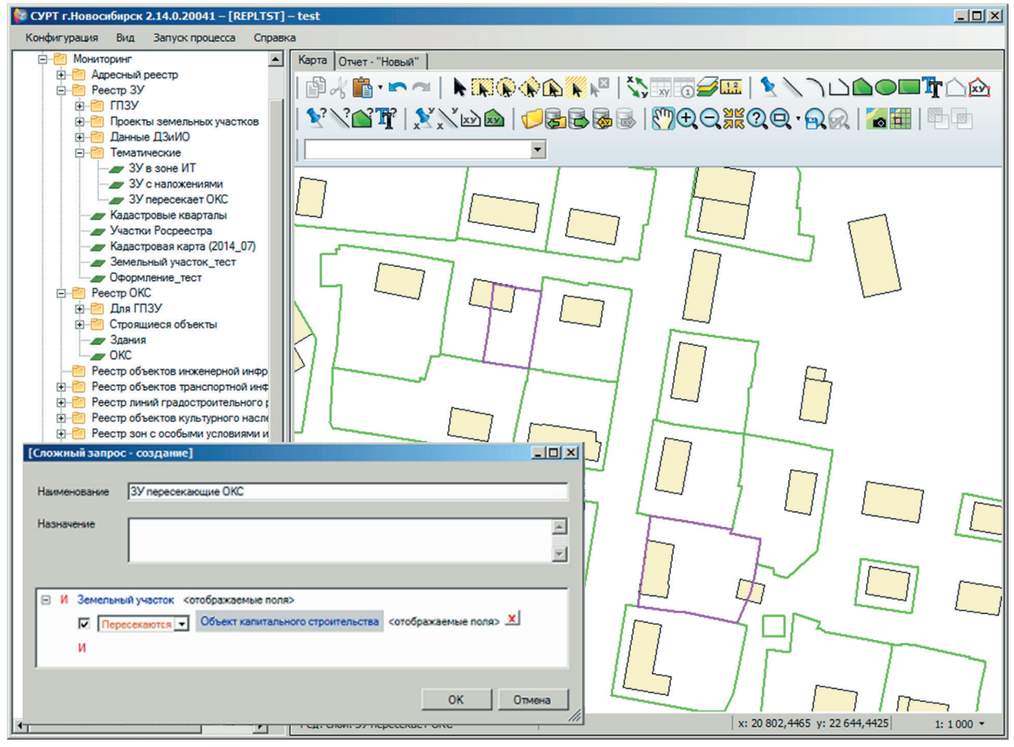
Используя функцию в конструкторе запросов «пересечение объектов», в системе возможно находить и отображать пересекающиеся объекты, например, выявить объекты капитального строительства, пересекающие земельные участки, объекты капитального строительства, выходящие за красные линии, земельные участки, не принадлежащие только одной территориальной зоне и т.д. (рис. 6).

Другим примером необходимой пространственной операции является определение вхождения либо не вхождения одного объекта в другой. Например, в соответствии с местным нормативным правовым актом реконструкция объектов капитального строительства, входящих в охранную зону метро, должна согласовываться. Используя пространственный запрос, можно выбрать те объекты капитального строительства, которые входят в охранную зону метро и соответственно потребуют согласования. (рис. 7).

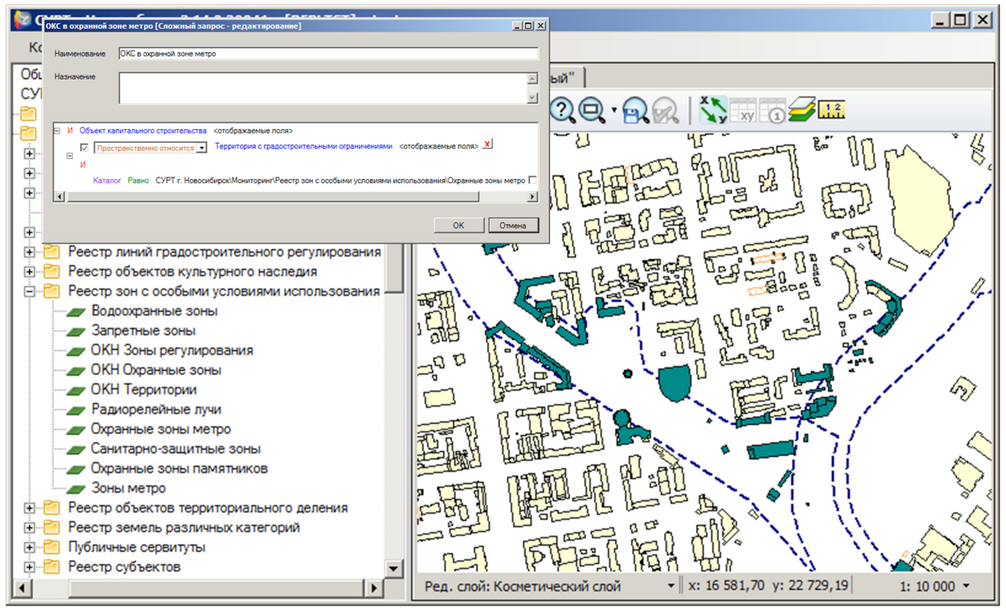
Механизм создания буферных зон позволяет проводить анализ близости объектов относительно друг друга, рисовать зоны территориальной доступности в простейшем виде на основе радиусов. Создание множественных буферов позволит оценить территориальную обеспеченность объектами и удаленность до объектов. При наличии связанного графа дорог можно строить более сложные зоны транспортной доступности. На портале Омской области ранее был реализован подобный функционал (рис. 8).



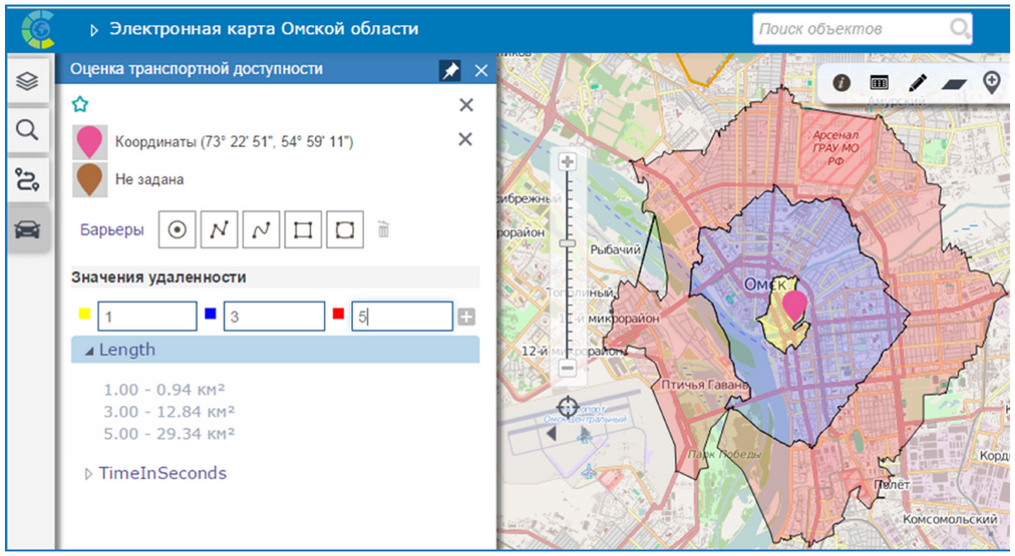
5 Выбор и отображение заканчивающихся разрешений на строительство



6 Пример выборки объектов капитального строительства, пересекающих земельные участки



7 Поиск объектов капитального строительства в охранной зоне метро



8 Построение зон транспортной доступности на основе графа дорог

На текущий момент мы уже научились организовывать хранение и визуализацию данных – для нас это типовые задачи. Сейчас мы развиваемся в направлении обработки данных, для того чтобы данные использовались в деятельности органов власти.

1. Родионова Ю.В. Система управления территорией Новосибирска. От инструмента процессного управления к системе поддержки принятия решений //Управление развитием территории. 2016. №1. С. 50 – 53.

Э.М. Маглов

ИНФОРМАЦИОННАЯ СИСТЕМА ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ТЮМЕНСКОЙ ОБЛАСТИ. ПРЕДОСТАВЛЕНИЕ УСЛУГ В ЭЛЕКТРОННОМ ВИДЕ

Правительство Российской Федерации распоряжением от 31 января 2017 года № 147-р утвердило целевые модели упрощения процедур ведения бизнеса и повышения инвестиционной привлекательности субъектов Российской Федерации [1]. Согласно этому распоряжению целевая модель «Получение разрешения на строительство и территориальное планирование» устанавливает снижение показателя «Срок предоставления услуги «Получение градостроительного плана земельного участка» до значения не более 25 календарных дней к 31.12.2017 и увеличение доли предоставленных услуг в электронном виде до 30 %. По услуге «Получение разрешения на строительство» установлены показатели 25 дней и 30 % соответственно. Целевые значения показателей, установленные на последующие годы, по услугам «Получение градостроительного плана земельного участка», «Получение разрешения на строительство» и «Экспертиза проектной документации и результатов инженерных изысканий» приведены в таблице 1.

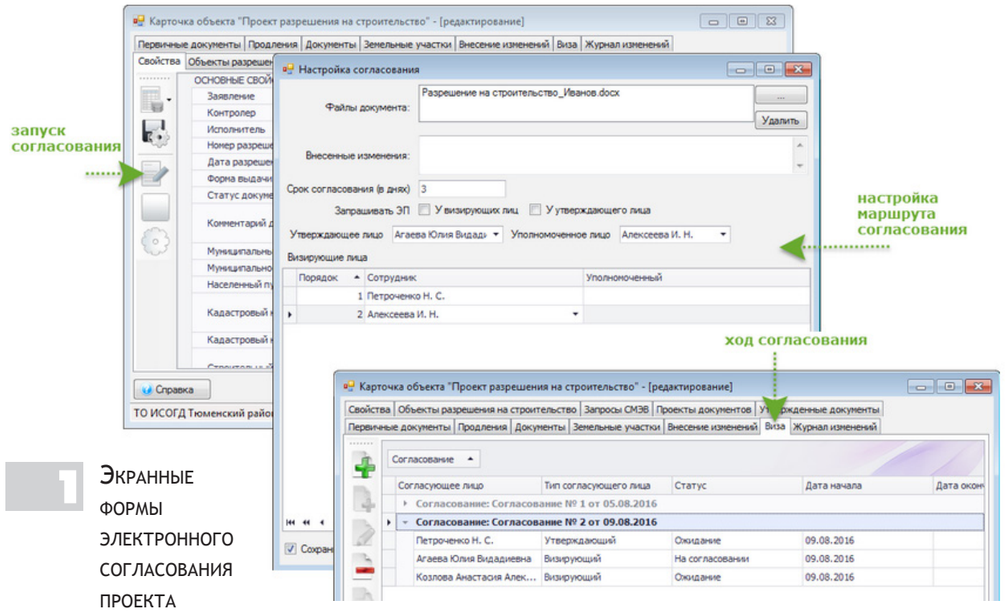
Для достижения приведенных показателей целевая модель устанавливает необходимость наличия внедренной информационной системы обеспечения градостроительной деятельности регионального уровня в электронном виде (далее – ИСОГД). При этом, ИСОГД должна быть интегрирована с региональным порталом государственных и муниципальных услуг для возможности межведомственного и межуровневого взаимодействия.

В процессах предоставления услуг в электронном виде можно выделить следующие процедуры:

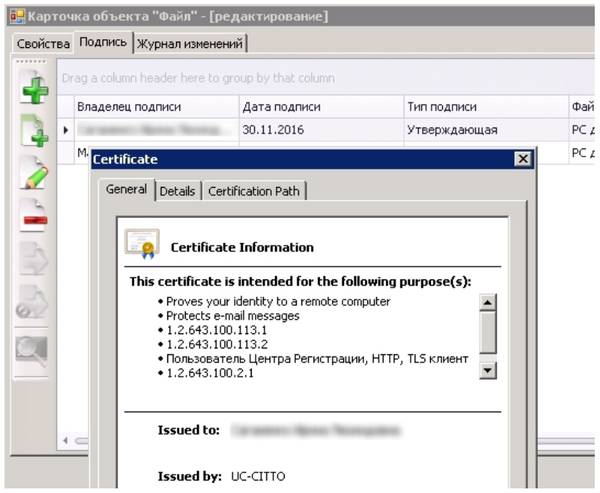
1. Подача заявления на предоставление услуги через:
Единый портал государственных услуг (далее — ЕПГУ);
региональный портал государственных услуг (далее — РПГУ);
многофункциональный центр (далее — МФЦ).
2. Рассмотрение ответственным исполнителем заявления и предоставленных документов.
3. Направление посредством Системы межведомственного электронного взаимодействия (далее — СМЭВ) запросов на предоставление сведений в федеральные, региональные или местные органы власти, рассмотрение результатов этих запросов.
4. Подготовка проекта запрошенного документа одним или несколькими исполнителями.
5. Согласование проекта документа с заинтересованными лицами.

Услуга	Показатели, характеризующие степень достижения результата	Целевое значение показателей		
		31 декабря 2017г.	31 декабря 2019г.	31 декабря 2021г.
Получение градостроительного плана земельного участка	срок оказания услуги, календарных дней	25	20	15
	доля услуг, предоставленных в электронном виде, в общем количестве предоставленных услуг, процентов	30	50	70
Экспертиза проектной документации и результатов инженерных изысканий	срок оказания услуги, календарных дней	45	30	30
	доля услуг, предоставленных в электронном виде, в общем количестве предоставленных услуг, процентов	50	70	90
Получение разрешения на строительство	срок оказания услуги, календарных дней	7	5	5
	доля услуг, предоставленных в электронном виде, в общем количестве предоставленных услуг, процентов	30	50	70

ТАБЛИЦА 1 Целевые значения показателей модели «Получение разрешения на строительство и территориальное планирование» по услугам



1 Экранные формы электронного согласования проекта документа

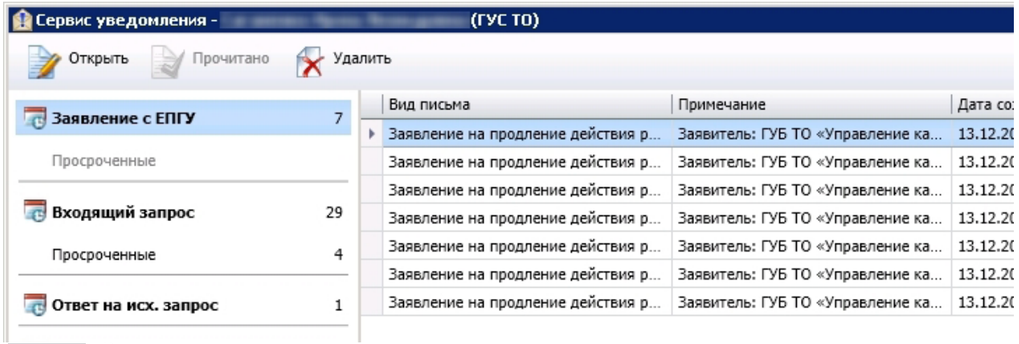


2 Экранные формы подписи электронного документа

6. Подписание документа уполномоченным лицом с использованием электронной подписи.
7. Направление подписанного документа в личный кабинет заявителя на портале либо в информационную систему МФЦ.

Оперативность действий всех участников указанных процедур, включая информационные системы, их обеспеченность необходимой информацией о предмете рассмотрения, скорость коммуникаций друг с другом и определяют общий срок предоставления услуги.

С 2011 года команда Института Территориального Планирования «Град» занимается развитием технологических возможностей и сопровождением эксплуатации Информационной системы обеспечения градостроительной деятельности Тюменской области (далее – ИСОГД ТО). ИСОГД ТО предназначена для обеспечения деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления Тюменской области в сфере градостроительства автоматизированными инструментами реализации своих полномочий в электронном виде для обеспечения поддержки принятия управленческих решений и исполнения требований законодательства РФ в области градостроительной деятельности.

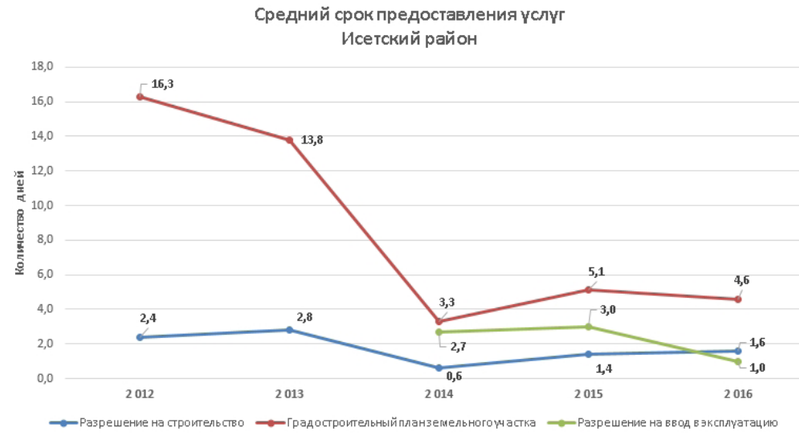


3 Экранная форма сервиса уведомлений

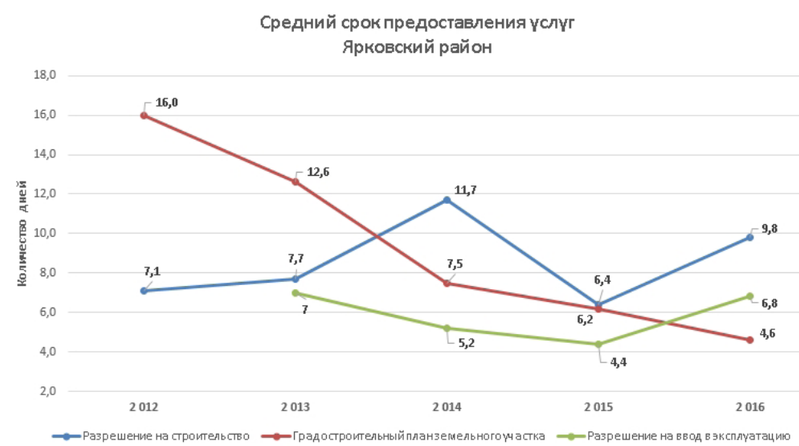
ИСОГД ТО – это двухуровневая информационная система, внедренная в Главном управлении строительства Тюменской области, во всех городских округах и муниципальных районах области.

За прошедшее время из перечисленных процедур предоставления услуг в электронном виде в ИСОГД ТО автоматизированы:

1. Получение заявлений на предоставление услуг с ЕПГУ [2].
2. Направление посредством СМЭВ межведомственных запросов сведений в федеральные и региональные органы власти, в органы местного самоуправления[2][3][4].



4 График среднего срока оказания услуг по Исетскому району



5 График среднего срока оказания услуг по Ярковскому району

3. Подготовка проектов градостроительных планов земельных участков, заключений экспертизы проектной документации, разрешений на строительство, разрешений на ввод в эксплуатацию и других документов [5] [6].
4. Направление подписанного документа в личный кабинет заявителя на ЕПГУ [2].

В декабре 2016 года завершен очередной этап работ по развитию ИСОГД ТО. В соответствии с техническим заданием разработаны функции автоматизации ранее незатронутых процедур: согласование проекта документа в электронном виде и подписание документа уполномоченным лицом с использованием электронной подписи.

Пользователи ИСОГД ТО получили возможность задать в ней маршрут согласования подготовленного проекта документа, ознакомиться с ним в электронном виде, выполнить согласование документа или отказать в согласовании, подписать документ электронной подписью. На рисунках 1 и 2 представлены экранные формы согласования документов и подписи документа.

Подписанный документ автоматически направляется в личный кабинет пользователя ЕПГУ.

Для оперативного уведомления пользователей ИСОГД ТО о поступающих в электронном виде заявлениях на предоставление услуг, об ответах на направленные межведомственные запросы произведена модернизация сервиса уведомлений, который позволяет уведомить пользователя о создании или изменении объекта системы с указанными характеристиками, в том числе с помощью электронной почты. Экранная форма сервиса уведомлений приведена на рисунке 3.

Также в рамках завершенного этапа проведена модернизация сервисов передачи заявлений на предоставление услуг с ЕПГУ и обновлены формы заявлений на предоставление услуг с ЕПГУ, скорректирован набор доступных запросов сведений через СМЭВ. Требования СМЭВ 2.0 устанавливают ограничения на максимальный размер передаваемых файлов. Однако, для получения разрешений заявителю необходимо передать проектную документацию на объект строительства, размер которой в электронном виде превышает установленное ограничение. При организации подачи заявления на РПГУ данной проблемы можно избежать. Поэтому совместно с Департаментом информатизации Тюменской области проведены работы по использованию модернизированных сервисов для передачи в базу данных ИСОГД ТО заявлений не только с ЕПГУ, но и с РПГУ, включая отправку готового документа в личный кабинет РПГУ.

Помимо ранее приведенных показателей целевая модель «Получение разрешения на строительство и территориальное планирование» устанавливает целевые значения доли услуг, предоставленных через многофункциональные центры, в общем количестве предоставленных услуг. Проведенная модернизация сервисов интеграции с ЕПГУ и опыт их применения для приема заявлений с РПГУ обеспечили технологическую возможность подключения информационной системы МФЦ к ИСОГД ТО. В случае реализации такой интеграции исполнитель, ответственный за предоставление услуги, получит единую точку входа заявления в электронном виде и единый механизм передачи документа в электронном виде независимо от места подачи заявления.

Таким образом, в ИСОГД Тюменской области предоставление государственных и муниципальных услуг может осуществляться полностью в электронном виде с момента подачи заявления на ЕПГУ или РПГУ до передачи документа-результата услуги в электронном виде в соответствующий личный кабинет заявителя.

Накопленный за период эксплуатации ИСОГД ТО массив данных позволяет анализировать достижение того или иного показателя. На рисунках 4 и 5 представлены графики изменений среднего срока предоставления услуг по Исетскому и Ярковскому районам

С другими ранее реализованными и новыми возможностями ИСОГД Тюменской области можно познакомиться в блогах сотрудников Департамента информационных технологий ИТП «Град» в сети интернет по адресу http://itpgrad.ru.

1. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 31 января 2017 года № 147-р. URL: http://goverNomeN№t.ru/media/files/dplfMsmcAL№GS3lkDrh6XAYscv7quKXK.pdf (дата обращения: 14.02.2017г.).

2. Пономарева И.С. Интеграция региональной информационной системы с СМЭВ. Делимся первым опытом. 14.10.2013г. URL: http://itpgrad.ru/№ode/949 (дата обращения: 14.02.2017г.).

3. Бобровицкая О.В. Сопровождение и развитие ИСОГД Тюменской области. 26.02.2015г. URL: http://itpgrad.ru/№ode/2034 (дата обращения: 14.02.2017г.).

4. Максименко А. В. Обеспечение электронного взаимодействия ИСОГД Тюменской области с ГКН. 23.12.2015г. URL: http://itpgrad.ru/№ode/2001 (дата обращения: 14.02.2017г.).

5. Информационная система обеспечения градостроительной деятельности Тюменской области. URL: http://itpgrad.ru/№ode/745 (дата обращения: 14.02.2017г.).

6. Бобровицкая О.В. Завершены работы по совершенствованию двухуровневой ИСОГД Тюменской области. 11.02.2016г. URL: http://itpgrad.ru/№ode/2034 (дата обращения: 14.02.2017г.).

VI

НАУЧНО-ТЕХНИЧЕСКАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ
ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ И УПРАВЛЕНИЕ,
КАЧЕСТВО СРЕДЫ И ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКИЙ КЛИМАТ

РАЗРАБОТКА МАСТЕР-ПЛАНА ГОРОДА ОМСКА

«МОЙ ОМСК» - ЭССЕ, НАПИСАННЫЕ ГОРОЖАНАМИ О СВОЕМ ГОРОДЕ

Анна Береговских
Генеральный директор ИТП «Град»

ОТ ИМЕНИ ОМСКА: ХОЧУ БЫТЬ ЛЮБИМЫМ!

Я могу писать об Омске как человек, приехавший в него из другого замечательного города для того, чтобы изменить свою личную жизнь к лучшему. Я могу писать об Омске как человек, который только то и умеет (или думает, что умеет), что что-то делать, чтобы изменить город к лучшему. Два варианта могут стать интересными взглядами. Первый – бег отдельного человека от чего-то к чему-то, сквозь дни и годы, от дальних микрорайонов к центру города, от ощущений к знанию, от мечты к действию, от… до… Второй – комплексный и оценочный, с высоты и изнутри.

Я выбрала третий вариант – представлю себя Городом. Безусловно, не претендуя не только на истину, но и на признание самой возможности такого представления сколько-нибудь разумным шагом. Но тем не менее… Попытка не пытка…

Моё имя – Омск. Кто я? Что есть во мне необыкновенного, притягательного, ценного, исключительно личного? Что есть во мне такого, что олицетворяет имя моё и всю мою жизнь смыслом, мечтой-идеей?

Достоевский? Абсурд! Я не хочу быть Достоевским! Я не хочу быть вечно страдающим и ощущающим верх наслаждения, купаясь в собственных слезах, даже если эти слёзы есть очищение меня от пороков, есть пробуждение моей совести, есть признание собственного несовершенства… Я не хочу быть мрачным, серым, недооценённым, и самое главное – я не хочу быть неверующим в себя! Да и вообще Достоевский – питерский, там их выдающихся, знаковых, необыкновенных так много, что даже Достоевский затерялся в зеркалах культурного наследия.

Врубель? А я-то здесь при чём? Он ни увидеть, ни почувствовать не успел, как его увезли от меня маленьким мальчиком. И где-то далеко-далеко в нём проснулся огненный Демон, в нём заиграли яркие краски шёлка и пламени, из него вырос ветер. Неужели вы думаете, что этот ветер породил я, что Жар-птица взлетела к солнцу из коричневой глади моей колыбели – Иртыша? А омичи, особенно те, кто не ходит в музеи, видят Врубеля, съёжившегося в маленького серенького клерка, зажавшего под мышкой бухгалтерский портфельчик, то ли семенящего, то ли просто суетящегося, дрожащего какого-то… может быть, бегущего от меня? Нет, я не Врубель!

Колчак? Ну этот, конечно, приятнее всех для моего городского самолюбия. Третья столица – отличный слоган! А каков был красавец! А как любил!..

Вот!!! Вот то, что нужно! Хочу быть любимым! Быть родным, дорогим и непременно – любимым!

Но я не человек, я – Город! Мне мало любви одного, двоих или даже сотни людей, я хочу, чтобы меня любил миллион моих горожан!

Миллион разных, непохожих друг на друга ни лицом, ни телом, ни возрастом, ни знаниями, ни душой, миллион людей, объединённых только одним – любовью ко мне…

Я стану таким, какой нужен им всем, я стану многообразным. Потому что они разные. Пускай они все ищут во мне свою собственную идею, пускай прорастают в ней, зажигаются ей, своей собственной мечтой и целью живут, свою радость и боль переживают со мной и во мне.

Я, не скрою, думал о своей городской идее, о той идее, которую можно подарить всем, люди зажгутся ею, и все вместе станут строить своё светлое будущее… наше общее светлое будущее. Думал и не придумал, и думать эту мысль дальше боюсь, страшно представить, как миллионная армия людей проникнется одной (моей!) городской идеей и пойдёт с ней в светлое (как будет казаться мне?!) будущее… А вдруг весь миллион людей начнёт эту идею передавать по наследству? О, ужас! Впрочем, как минимум, две трети моего населения от этой идеи (как бы прекрасна она не была…) сбежит, и меня не будет любить миллион…

А я хочу быть любимым всеми, всем миллионом своих сознательных граждан, горожан. Думаю, что право голоса и право осознанного выбора на Город и Любовь есть, как минимум, у миллиона горожан. Остальные подрастают, но мне хочется, чтобы они уже в своей «подкорке» растили любовь ко мне. Это эгоизм? Это себялюбие? Да! Никакой несчастный, не верящий себе и в себя не может принести счастья другим. Это моё глубокое убеждение.

Ну а теперь я попробую описать свой образ, глядя не в зеркало, а в глаза своим избирателям, тем, кто выберет меня для жизни, кто поверит мне и в меня, кто скажет: «Омск, ты – мой Город!».

Я – Дом, в котором хочется жить: любить, работать, учиться, отдыхать, радоваться, переживать... Хочется расти и растить детей, воспитывать их, образовывать. Хочется созидать, строить и сажать деревья. Заботиться о слабых и больных, это нельзя списывать в «само-собой», такова жизнь, что в любом доме рано или поздно, много или мало, но всегда появляются слабые и больные, которых берегут только в хорошем, правильном, тёплом, любящем и любимом доме.

Утопия, скажете вы. Конечно, утопия. Но без утопии очень трудно осознать настоящие ценности. Ну, например, Город-Сад? Известная мировая утопия, прижившаяся ко мне в 60-80-е годы достаточно крепко. И много есть мнений, а не возобновить ли меня как Город-Сад? Красиво?! Бесспорно! Но, сад-садом… Сад всё же не может быть сам по себе. Его кто-то выращивает, культивирует, воплощая в него своё особенное свечение, передавая ему своё искреннее тепло, раскрашивая его в свои краски. То есть Сад не сам по себе, он при Доме.

Дом – он же Крепость. О, крепость – это по-омски, это моё! Крепость, на которую никто не нападал! Отлично! И это тоже огромный плюс для дома. Мой дом, моя крепость – пускай так скажет каждый мой человек.

Итак, я возомнил себя Домом! Домом, в котором хотят жить омичи. Каким хотят меня видеть? Повторюсь, разным. Любимым для всех домочадцев. Только Дом в высоком городском смысле этого слова способен сохранить большую и дружную семью. И только семья решает, какой ей нужен дом. Да, решает вся семья, за семейным столом! Участвуют все – взрослые и дети, старики и больные, сильные и слабые, большие и маленькие.

Все обсуждают, какими они хотят видеть гостиную (площади, парки…), а каждую спальню, мастерскую, игровую планируют те, для кого они предназначены. Ну, например, индивидуальная застройка на Луговых, Северных и многих других улицах почему-то кому-то мешает с 1970 года. Почему людей, рождённых там, непременно нужно выселить? Почему их нужно заставить изменить свой образ жизни, принудить стать другими? От генплана к генплану их «красят» в другой цвет, запрещая созидать на своей земле. Ради какого благополучия какого такого большинства можно принести в жертву желание жить на своей родной земле? Это, конечно, вечный философский вопрос – что важнее – все или большинство? А для меня важен каждый человек, и если он (этот каждый человек) не приносит беду другому, он имеет на меня равное с другими право – право на Город.

А не лучше ли поддержать многочисленное моё население, живущее и желающее жить в своём собственном здании? Может быть, исполнить обязанность избранным мною управлять – построить дороги, тротуары, поставить фонари и разбить бульвары в моём так называемом частном секторе. И, вероятнее всего, земельные участки в этих районах тут же «взлетят» в цене, и их содержание начнёт меняться к лучшему.

И вообще, кто придумал, что я хочу быть весь высоким и многоэтажным? Я родился в крестьянской семье и не стыжусь этого. У меня есть отличная аграрная академия, и я развиваю сельское хозяйство. Мои люди любят землю, и я рад этому. Да, я открыл свои двери инженерам и рабочим во время второй мировой войны и стал теперь большим машиностроителем. И ещё многим и многим занят. И готов создавать новое и новое. Во мне есть ещё огромные возможности, уж я-то знаю.

Конечно, меня нужно ещё порисовать и очень-очень хорошо посчитать, помоделировать, многократно обсудить, а затем утвердить план моего развития и правила роста больших и маленьких моих пространств, общих и индивидуальных. Только очень бы мне хотелось, чтобы создатели были внимательны ко мне и моему населению, а то, не дай бог, в рамках разработки модного сегодня дизайн-кода заполнят меня одинаковыми скамейками и фонариками от центра до самых до окраин. Не нужно путать дизайн-код с культурным кодом, он значительно глубже, интегральнее, его не придумаешь, он индивидуален как ДНК. Что покажет мой ДНК, сложенный и дифференцированный из миллиона ваших ДНК? Какова формула моей идентичности? Правда, способы такого исчисления науке неизвестны…

Однако известны факты, фальсифицирующие моё будущее через ложный генеральный план моего развития. Медицина знает, что имплант может прижиться к организму, только когда его встроят очень тщательно, вживят в живое. Всё инородное организм не принимает, выбрасы-

вает. Изменение себя, как и лечение, должен принять и человек, и Город осознанно по доброй воле. Не нужно менять моих людей «через коленку», этот путь мы уже проходили всей страной. Но кто-то же должен взять на себя ответственность за изменение Города к лучшему?! Или нужно всё оставить, как есть, пустить на самотёк? Это самый сложный вопрос и самая сложная задача. И самое сложное решение заключается в подготовке таких проектных улучшений, оздоровлений, на которые «пациент» согласен. Как? Нужно предлагать множество вариантов, открывать возможности, создавать условия для проявления инициатив гражданских, личностных, интеллектуальных. Нужен выбор! Если ребёнок никогда не ел ничего слаще морковки, он не потребует у родителей зефира в шоколаде – это истина.

Хочу сразу пресечь традиционное мнение многих «профессионалов-архитекторов», которые всегда говорили и, видимо, говорить будут, что то, каким быть мне (городу), знают только они, профессионалы. Нет, нет и нет! Каким мне быть, решит моя семья! И … не нужно приводить примеров про то, что операцию на сердце делать должен хирург, который не будет советоваться с тобой и с семьёй, как резать – вдоль иль поперёк. Сердце – насос! Не более того. Как обустроить меня энергетически, как обеспечить надёжность и безопасность моих инфраструктур и зданий, пускай заботятся профессионалы, я им это поручу. Главное, чтобы насос работал как часы, а постройки были устойчивы как календарь.

А вот душа – душа другое дело… Здесь без любви не обойтись. Моя душа – это площади, улицы, бульвары, набережные, парки, скверы, театры, кафе, магазины, стадионы… Это то, что между зданиями. Это то, в чём вы все (вся моя семья) нуждаетесь, встречаетесь друг с другом «не по службе, а по душе». Это то, что живёт только тогда, когда есть вы – люди. Это не застывшая музыка, не архитектура, которая, являясь антуражем, радует ваши взгляды и создаёт комфорт. Это то, что, проникаясь вашим дыханием, впитывая вашу энергетику, превращается в невидимую, но глубоко ощущаемую и живую мою городскую харизму. Это то, что мы можем назвать «погодой в доме», слов из песни не выбросишь – «главней всего погода в доме, а все другое суета...»

И всё это должно быть вашим творением, воплощением ваших ожиданий. По крайней мере, вы это должны признать своим. Может быть, среди вас, тех, кто читает это сочинение, есть те, кто с теплом вспоминает свою коммунальную квартиру, кухню в своей коммунальной квартире? Было, не очень-то и богато, но так сердцу мило, так близко, так собственно, так лично…

Договорились? Я – Дом! Где живут во взаимном понимании и согласии разные-разные люди – учителя, врачи, актёры, нефтяники, машиностроители, архитекторы, строители, юристы, экономисты, экологи, айтишники и рабочие всех мастей, чиновники, учёные… – их дети и их родители.

Кто мой Архитектор? Возможно, что это некий самовыдвиженец – ИТП «Град». На самом деле не так уж и важно – кто. Важно, что этот Архитектор понимает, что его заказчик – большая семья, которая останется семьёй, если Дом станет общим домом, удобным для всех. Важно, что этот Архитектор поймёт, что его объект – это Я – Город Омск. Перед Архитектором стоит чрезвычайной сложности задача, но далеко не самая сложная. Мой проект не может ждать веками в пыльных кладовых, как ожидали признания многие творения Творцов. Мой проект должен быть реализован завтра – в виде набора неотложных и нужных скорых добрых дел, послезавтра – для живущей сегодня, в настоящем, миллионной моей семьи, в скором будущем – для детей моей миллионной семьи, а потом – для детей этих детей…

Архитектор один ничего не сможет сделать. Он один не спасёт, не воссоздаст, не выстроит меня таким, каким нужен я вам, даже если он поймёт и почувствует вас.

А кто мой Строитель? Кто мой Инвестор? Вот! Мы добрались до самого главного! В любой семье есть Глава, а также есть и другие Лидеры, от которых и зависит не только будущее, но и настоящее.

Без Лидеров, готовых и способных возглавить дело, никакого дела быть не может… Мне нужны созидатели – Градообразующие люди!

Заканчиваю краткое сочинение простым вопросом, на который всей семье нужен надёжный ответ: «Кто в доме хозяин?».

Нужны отец и мать, которые будут планировать домашний бюджет, кому купить книжки, кому штанишки, как устроить праздник, чтобы всем было весело. Но самое главное – нужны сыновья и дочери, которые станут зарабатывать, которые придумают множество интересных дел, организуют их, вовлекут в них других, создадут, сотворят. Люди-лидеры, откликнитесь!

Город, как человек, быстро не меняется. Не нужно строить иллюзий, что по вдруг нарисованной картине какой-то волшебник придёт и перестроит меня. Я могу меняться только вместе со своей семьёй и только по её желанию и только через ваш труд и вашу волю…

Людмила Нефедова
Доктор философских наук,
профессор кафедры философии
Омского государственного педагогического университета

ОМСК – ТИХИЙ ГОРОД

Омск получил своё имя от названия реки Омь, что в переводе с языка барабинских татар означает – тихая.

Омск – негромкий, смирный, кроткий, слабый, скромный, спокойный, ровный, безмятежный. Таков он в стихах и песнях омских поэтов и композиторов. В то же время Омск в ряду губернских российских городов имеет явные отличия-преимущества в массиве российского культурного планктона, ибо не каждый губернский город имеет симфонический и камерный оркестры, музыкальный и драматические театры, большое количество образовательных учреждений.

Тихость и скромность скрывают состояние пространственно-временной граничности Омска, тайну опредмечивания культуры, воплощение замыслов.

Пространство Омска связано с именами Достоевского, Врубеля, Ермака, Ч. Валиханова; с корпусом белочехов, техническими и художественными выставками, золотыми масками. Омск щедро расстилает перед российской культурой своё пространство, отмеряет время, благодарный гениям, чья жизнь невольно соприкоснулась с ним. А гении, возможно, и не состоялись бы, останься они в Петербурге, как например, Д.В. Григорович, замечательный русский писатель, мастер, но не гений первого ряда, как Ф.М. Достоевский. Золотые маски также не есть результат исключительно авангардистской режиссуры, формирующей востребованный временем «продукт», за ними традиция театральной культуры, оттачивания мастерства здесь, дома, в Омске.

Метафора местного значения: «Омск – пространство Достоевского» нуждается в рефлексии. Омск «не отсасывает крылья», как сетовал А.П. Чехов на среднерусское провинциальное пространство, не умеряет частоту духовных колебаний, приводя духовный поиск к курьёзу, как это изображал Н.С. Лесков, а, напротив, наращивает крылья и опредмечивает духовные искания, делая их культурно значимыми.

Омск – периферия. Как правило, центр поглощает идеи и их носителей и безжалостно выбрасывает отработанный материал. Периферия – место тихое, уютное, поддерживающее витальный тонус, как идей, так и их носителей. Омск позволяет делать дело, опредмечивает культуру без искажающих вибраций центра, даёт вызреть, состояться, превращает потенцию в действительность.

Губернские города средней России и исторически, и онтологически пребывают в корреляте неравновесной оппозиции со столицами, которые берут у них силы, пополняют свой потенциал за счёт ближних территорий. Сибирские города – вынужденные чем-то поступиться в пользу центров, остаются духовно самостоятельными и самодостаточными.

Омск – тихое место для творчества с высоким духовным потенциалом. Духовное отношение к месту эстетическое освоение пространства, нашедшее отражение в изобразительном искусстве – пейзажной живописи, имеет в Омске свои традиции. От династии Беловых до совсем юных художников настоящего времени омский пейзаж стремится не просто к эмоциональной выразительности, но к выявлению потенций взыскующего духа. Таким образом, в искусстве Омска опредмечивается не просто знание места, но его духовный потенциал, а, следовательно, ценность места.

В Омске – давняя и сильная краеведческая традиция, реализуемая в работе музеев и библиотек, которые хранят знание культуры места. А знание – не только сила, но и ценность.

Как и любой губернский город – крепость ли, или завод, Омск предъявляет себя через архетипическую символику, которая представлена как способ схематического опредмечивания пространства и времени в концептах краеведческих музеев (Волгоград, Астрахань, Барнаул, Чебоксары, Переславль Полесский). Везде геологические разрезы, географические и исторические карты региона; история культуры, её эволюция, достижения во всех сферах социального бытия, имена, которыми регион гордится: способ складывания и сохранения культуры – архетипический. Только вот результаты – разные.

Поскольку, как уже было отмечено, разный потенциал у самого места, на котором собирается знание. А ведь это знание, будучи универсальным, соотносится, прежде всего, с самим местом. Поэтому выработанное и сохранённое, оно предполагает ценностное отношение. А сохранённые ценности позволяют проектировать, воплощать, реализовывать. Эта триада: знание, ценность, проект – наиболее оптимально может работать и становиться механизмом эволюции культуры в тихом городе. В таком, как Омск.

Наталия Красноярова
Кандидат философских наук,
доцент кафедры философии
Омского государственного педагогического университета

ГОРОД В КОНТЕКСТЕ НЕКОТОРЫХ ФИЛОСОФСКИХ ИДЕЙ

Философ Павел Флоренский замечал, что в одних культурах доминирует вертикальный принцип организация пространства, а в других — горизонтальный, которые связаны напрямую с видом деятельности в том или ином ландшафте.
В Омске доминирует горизонталь, представленная как левый и правый берега Иртыша, которые в единстве образуют город. Омску не хватает значимости (миссии) мостов как связи левой и правой береговых частей в единое городское целое. Мосты Омска — слишком «рабочие сооружения», в которых не запланировано, увы, обретение городского пейзажа.
В степном городе чуть более высокому зданию легко быть заметным. Задача перед градостроителями — предложить городу такую «высоту» (отдельные здания), которая духовно была бы оправдана как доминирующая в пространстве точка. В Омске «высокие» здания чаще случайны: у них нет прав на возвышенные смыслы. Нужна практика оправдания высотных точек на стадии проектирования. В противном случае такие здания будут только раздражать как «архитектурные самозванцы».
В современном философском дискурсе есть концепт ризомы (фр. rhizome — корневище), выражающий нелинейный способ организации пространства. Моделью ризомы может служить мох, заполняющий пространство не вширь и не вглубь, а «криволинейно». Тренд в современном градостроительстве — город, доверившийся природе. По принципу ризомы прокладываются пешеходные зоны, организуются как бы случайные островки или неожиданно возникающие зоны отдыха и т.д.
Когда-то китайцы-даосы сформулировали идею пустоты как особой ценности. Город интересен не только теми зданиями, которые в нем есть, сколько пустотой между ними (улицами): человек движется по улице как пустому, то есть воздушному пространству, обретая в нем свободу. Город — это свобода передвижения и заполненность движения впечатлениями. Степной ландшафт навязывает Омску длинные прямые улицы с монотонной эстетикой движения. Разнообразие на улицах — это приглашение к пешим прогулкам, к обретению в городе «любимых уголков» и т.д. Кварталы, в таком случае, должны быть короткими, чтобы у человека как можно чаще была свобода выбора по изменению направления движения. Интересные улицы делают интересным город.

Галина Горнова
Доктор философских наук,
профессор кафедры философии
Омского государственного педагогического университета

ОМСК — ТЕРПЕЛИВЫЙ ГОРОД

Омск – терпеливый, спокойный, тихий, медленный город. К тому, что он такой, можно относиться по-разному: считать это достоинством или, напротив, недостатком. Это будет зависеть от того, кто высказывает суждение. Царь Соломон считал, что долготерпеливый лучше храброго, и владеющий собой лучше завоевателя города. А. Бирс же трактовал терпение как ослабленную форму отчаяния, маскирующуюся под добродетель.
Пространство и время Омска сформировано его рельефом: степь, речная долина, плоский город, лишенный вертикали. Такой хронотоп порождает «равнинную психологию»: все ровно, спокойно, нет ярких взлетов и падений. Единственный период в жизни города, когда здесь кипела история, – время Гражданской войны – 1918 – 1919 годы. Это была точка бифуркации города, момент перехода, возможность изменения качества. Изменения не случилось, стабильность победила. Когда Омск стал Белой столицей, он перестал быть Омском. В Омске вообще много парадоксов: крепость, на которую никто не нападает, и город, который всегда сдают.
Спокойное и чуть отстраненное течение времени в Омске дает возможность додумывать свои мысли до конца, и оставляет тебе право решать, что делать с теми предельными выводами, до которых ты дошел. Омск не отвлекает тебя пустой суетой, но и не придает тебе дополнительной энергии для развития. Возможно, это честно, потому что не мешать – это уже хорошо. Может быть, это спокойствие и терпение идет от равнодушия, а, может быть, от мудрости.
Представляется, что эта фундаментальная стабильность, присущая Омску, не даст ему сделать резкий скачок и энергично пойти по пути инновационного развития в светлое царство новейших технологий. Возможно, она благоприятна для тех сфер жизни общества, которые основаны на передаче традиций: образование, медицина.
Омск – хороший провинциальный город. Задача, с которой он лучше всего справляется, – это воспроизводство социально-психологической нормы.

Антон Свешников
Доктор исторических наук,
профессор кафедры всеобщей истории
Омского государственного университета

ОМСК — ГОРОД ВОСПОМИНАНИЙ

Я родился и большую часть своей жизни прожил в Омске. И, соответственно, здесь прошла большая часть событий моей жизни. И теперь многие места города для меня эмоционально окрашены личными, порой интимными воспоминаниями.
В это место мы ходили с родителями на праздник. Здесь жила моя бабушка. Здесь я нарвал для любимой девушки огромный букет цветущей яблони. Здесь мы с друзьями отмечали выход моей первой книги. Здесь я попал под жуткий ливень. Здесь жили и живут дорогие мне люди. И некоторые из них здесь похоронены. И другого такого города больше нет. Я совершенно спокойно живу в других городах и странах. Мне там интересно. Мне не очень нравится нынешний Омск, но я понимаю, что другого такого, теплого для меня города больше нет.
Что сделать, чтобы Омск стал лучше? Я не знаю. Я совсем не специалист-урбанист, а давать дилетантские рекомендации не хочется. Насилуя себя, изображать человека с «активной жизненной позицией» тоже. Я знаю, что и как можно сделать лучше в моей профессиональной сфере, но может это и подойдет в качестве рекомендации. Если каждый на своем месте и т. д. …

Наталья Елизарова
Кандидат исторических наук, писатель

ГОРОД ГОГОЛЯ И САЛТЫКОВА-ЩЕДРИНА

Серый наш город, тусклый. Чиновничий. Город Гоголя и Салтыкова-Щедрина – с чиновничьим произволом и рабской покорностью. Чуть мысль живая загорится – сразу её под бюрократический каток: забить-законопатить циркулярами, чтоб в другой раз измышлять неповадно было. Люди – забитые, потухшие, разуверившиеся, привыкшие тянуть свою лямку…
Помнится, лет пять назад приезжал в наш город на научную конференцию один искусствовед. Поделился со мной впечатлением об Омске. «Что за люди у вас такие странные? – говорит. – Излишне робкие какие-то… Задаю вопрос – тишина… Сидят пригнувшись, озираются. Ждут: пусть, мол, другой выскажется, а я отмолчусь… Хотя аудитория взрослая, солидная. Чего боятся? Непонятно… Или своего мнения нет»… Вот-вот, или «боятся», или «своего мнения нет». Это у омичей исконное, родное. Как уж тут не вспомнить премудрого пескаря?
…Можно сколько угодно говорить о преобразовании внешних условий существования – архитектуры, ландшафта и т.п. Пока не наступят изменения в сознании людей, ничего не получится. Чтобы получилось что-то, каждый должен выползти из своей раковины…

Юлия Горелова
Кандидат исторических наук,
доцент кафедры архитектурно-конструктивного проектирования
Сибирского государственного автомобильно-дорожного университета

ОМСК — ГОРОД, В КОТОРОМ ЦЕНЯТ ТРАДИЦИИ

Омск силен своими традициями, своей культурной составляющей, своей идейностью. Для меня Омск, прежде всего, родной город, город, где прошло мое детство и моя юность. Город, где у меня есть дом и семья.

Да, соглашусь, для Омска размеренный темп жизни более характерен, чем столичная суетность. Не могу точно утверждать, в чем уж тут дело, в степном ли рельефе или в том, что сегодня называют «кармой местности». Но так уже сложилось, что энергия роста в Омске специфическая.

Омск предпочитает проекты, ориентированные не на краткосрочные, а на долгосрочные выгоды. В каком-то смысле омичи лучше работают по-крупному, не разменяваясь по мелочам.

Да, омичи скорее консерваторы, чем новаторы. По сравнению с такими городами как Тюмень, Новосибирск и Екатеринбург бизнес-активность в Омске невысока. Зато если городу достается какой-то большой государственный заказ или проект (вспомним, к примеру, строительство в Омске нефтеперерабатывающего завода), то от этого выигрывают все, потому как омичи люди очень трудолюбивые и ответственные.

Изначально родившись согласно указу Петра I, Омск очень долго оставался городом скорее военных и чиновников, чем купцов и ростовщиков. Впоследствии после эвакуации сюда в годы войны многих промышленных предприятий из центральной части России Омск укрепился в позиционировании себя как города промышленного.

Еще одна черта омичей, – их взгляд часто обращен в прошлое. Именно в прошлом они черпают силу жить в настоящем и верить в будущее. Нам всем очень приятно вспоминать о городе-саде, и большинству из нас хотелось бы увидеть город таким, каким его помнят наши мамы – когда клумбы были по всему городу, практически в каждом дворе, город утопал в зелени, когда цвели яблони и сирень и город тонул в их аромате.

Омичи помнят и гордятся своей славной историей. Опора на крепкие традиции – та черта, которая присуща Омску и может стать основой для его стабильного процветания. Городу очень важно сохранить соразмерную человеку, комфортную и уютную среду.

Омичи крайне негативно относятся к бездушным серым коробкам панельных домов. Материалы многочисленных социологических опросов подтверждают это.

Еще омичам хотелось бы видеть город чистым и ухоженным (отсутствие этого по материалам тех же социологических опросов омичи отметили как проблему номер один для города).

Омичи любят свой город, любят его таким, какой он есть сейчас, но не теряют надежды увидеть его вновь городом-садом, уютным, цветущим, комфортным для жизни.

Хотелось бы видеть город чистым, ухоженным, полным цветов и зелени. Хотелось бы, чтобы город обогащался интересными в архитектурном плане объектами, а не просто коробками-ангарами типа Континента, Ленты и др.

Ефим Фрейдин
Архитектор, исследователь городских конфликтов

БОЛЬШАЯ ПРОГУЛКА ПО БЕРЕГУ В БУДУЩЕЕ

СЕЙЧАС: ГОРОД ПЕРЕД ВОЗМОЖНОСТЯМИ

Омск – город неразрешенных конфликтов – от спровоцированного самим фактом основания крепости, до (не уникальной для Омска) перестройки – появления частной собственности и исчезновения мотива, ресурса, позволяющего перебарывать природу, а теперь и техногенную среду, – строить безграничные микрорайоны, рыть куда угодно метро, исправлять и перекрывать реку. И этот вызов так же, как и другие потенциалы, нужно грамотно использовать.

Город всегда может вернуться к исконному. К природе, транспорту (железной дороге, воде и авто), натуральному хозяйству, аграрности и привнесенным службам, административности и инженерности (почему-то кажется, что в Омске должны быть, прямо, инженеры-изобретатели). В свободное от работы время – к праздности. Тем и живём.

У Омска есть мегапарк – по берегам Иртыша и Оми, озёр и стариц, возделанные скверы в районах-городках. К ним ведут улицы, толпы людей стекаются из всех районов поглазеть на ледоход, закат, салют, посадку самолёта, порыбачить, позагорать, покататься на лодках, лыжах, коньках и сноубордах, погулять.

«Омск-пешеходный» и «Омск-велосипедный» – удобен для прогулок по расстояниям (но не по доступности). С тем, что построили после 1980-х нужно работать в этом направлении. Наши городки – самодостаточные районы со своими центральными местами и любимыми скверами, стадионами, где можно погонять мяч, и даже кинотеатрами, чтобы посмотреть кино.

Омск – разный, можно жить в своём доме на земле, в двухэтажной сталинке с классическими фасадами, кому-то пока доступны панельные дома или современный кирпич. Мне, например, нравятся хрущевки, в основном тем, что во дворах уже разрослись деревья и можно вдыхать яблочный цвет весной. Правда, город и горожане еще не осознали эту свободу выбора, а потому по привычке (да и под давлением стройкомплекса) стараются под одну гребенку всё отдать под микрорайоны.

Омск всесезонный – город засыпает снегом, покрывает льдом и продувает пыльными бурями, еще его жарит солнцем, хорошенько промораживает. Суровый климат в сочетании с суровым ландшафтом (большой рекой, которая собирает выхлопы, выбросы и печной дым) – ставит сложные задачи.

И еще много всего: историческая разновременная архитектура (замечательный русский модерн), Беднотаун и другие художники, мода, театры и заводы – все это хотелось бы перечислять.

Из мест для меня теоретически, как примеры, важны ул. Лермонтова – длинный цветочный базар, у которого может быть отличное будущее, и перекресток у Дома Мод (Роба) – удивительное место, где можно найти любую ткань, Театральный сквер у Кадетского корпуса, где чувствуется, что этому городу хотя бы лет 200.

И в этой точке хочется, чтобы город себя осознал (это стало мантрой), и начал решать свои собственные проблемы – в данном месте (а не на юге), в данной экономической и политической ситуации (а не 40 лет назад в патерналистской теплице военного комплекса), в данной социальной ситуации.

ЗАВТРА: ГУЛЯЙТЕ, ДУМАЙТЕ, ДЕЛАЙТЕ ЛУЧШЕЕ

Город начинает себя ремонтировать – жители частного сектора улучшают дома и крыши, в панельках вставляют новые окна, дворы пытаются чем-то украшать, даже маршрутчики покупают новые салоны. Кто-то придумывает новые кафе, фестивали, школы, если их не хватает вообще или в отдельном районе.

Важно перестать тиражировать плохое, а начать тратить ресурсы только на отличное – это что-то вроде культуры потребления, культуры созидания в локальном масштабе. Не забывать подумать и распланировать, перед тем как делать. Важно перестать планировать то, что может убить город.

Отталкиваясь от парков, разнообразия, пешеходности можно легко сделать Омск удобным для человека прямоходящего, соединив всё, что можно, качественным тротуаром, который легко чистить. Омск как бесконечная прогулка, пожалуй, – это главный образ. Гуляющий город, наслаждающийся ландшафтом (хорошо возделываемым), с чистым воздухом, приятным общением, отличными видами.

Город, который перестал бояться среды и стал любить снег и лёд, ледовую и снежную скульптуру, мегагород для сноуборда и лыж с коньками. Но в то же время научился справляться с климатическими явлениями: изменил ландшафт так, чтобы стало комфортно летом и зимой, – посадить деревья вдоль улиц (да, опять), снизить скорость ветра, но улучшить продуваемость кварталов и поймы, сделать «теплые комнаты» повсюду в виде кафе, павильонов, пассажей, чтобы можно было комфортно гулять. Глобально – город на воде во всех её видах.

Город, который состоит из горожан, в том числе тех, что любят и занимаются глобальными и региональными делами. Горожан, ориентирующихся на лучшие глобальные образцы решения локальных вопросов. Делая палисадники, можно вдохновляться ландшафтами императорских садов или работами современных дизайнеров.

Город, который не стесняется позвать на помощь умных людей, чтобы решить сложную задачу. Город, который позволяет учиться на его ошибках и экспериментировать на себе, а вдруг получится! Важно стать городом осознанного выбора, грамотных решений ключевых проблем. Город, который учится сам на своих и чужих ошибках, перестает их повторять, а уже заранее готовится к решению возникающих проблем – прогнозирующий, предусмотрительный город.

Алексей Дударев
Руководитель команды разработки программного обеспечения

VAULT CITY. НОВЫЙ МИР В СТИЛЕ FALLOUT

Омск уникален своей планировочной структурой, сложившейся, в основном, в результате развертывания крупномасштабных производств и развития сельского хозяйства.
К сожалению, нам кажется, что их состояние сейчас как после ядерной войны, будто ты попал в Fallout. И самое страшное то, что разруха не только в облезлых стенах заводов, но и в головах, в подготовке кадров, лучшие из которых уезжают из Омска.
В стране сильна критика — мы ничего кроме долларов из нефти не производим. Раньше это было не совсем так и я уверен, что даже руины былых производств могут рассказать многое об истории города, о нескольких поколениях его жителей, которые строили будущее великой страны, о кооперации между городами родины в процессе этого производства. Нельзя думать, что мы потеряли все, это не так – значительная часть производств сохранена и работает, сложная инфраструктура города также еще функционирует (в домах тепло и есть вода и свет, транспорт – ездит и т.п.).
Омск имеет туристический потенциал: шикарную набережную и интересные городские истории: стоянки древнего мира, реликтовый бор, покорение Сибири и Омская крепость, «Ссыльный» город (и тропа декабристов на север), третья столица (и, соответственно, пятый Рим), золото Колчака, Тухачевский, индустриализация Омска, Малунцев и строительство крупнейшего нефтезавода и другие звенья, которые можно сплести в красивые бусы, привлекающие туристов провести свою неделю в Омске (неделя в Омске, неделя в Тюмени/Тобольске – отличный маршрут, который, кстати, может быть связан (и на самом деле уже связан!) речным транспортом).
Именно производственные площадки, вокруг которых формировался город, и являются его притягательными местами, в которых заключены смыслы прошлого и перспективы развития города будущего.
Я бы хотел видеть возрождение образования и производства в городе, основанное на росте качества образования школьного, средне-специального и высшего, обязательно с бусинкой из креативного и ИТ-классов, базирующихся в лофтах, на месте реформированных (или прямо совместно с действующими промпредприятиями, чтобы идеи и софт воплощались в 3D-принтах, пластике и железе).
Инструментом преобразования я вижу создание цепочки (многоэтапной системы) знакомства населения города и туристов с действующими производствами и технологиями, путем создания на каждом крупном предприятии интерактивных музеев, экскурсионных и образовательных программ по тематике производства.
Программы могут иметь связь друг с другом, и их посещение для всех школьников и студентов города должно быть обязательным в рамках изучения естественных наук, в первую очередь, физики и химии.
Начиная со средних классов, обязательные интерактивные экскурсии, в старших классах – связь теории с практикой, знакомство с производственным циклом в ключевых отраслях (нефтепереработка, синтетические материалы, механообработка, проектирование техники, ракетостроение, радиоэлектронные приборы и др.).
В техникумах и вузах все программы должны быть совмещены с практическими занятиями и возможностью пройти практику на производствах. Процесс учебы, творчества и работы должен быть максимально согласован – это основной приоритет развития всех городских программ.
На выходе мы должны иметь школьников и студентов, которые хотят быть инженерами, проектировщиками, разработчиками, промышленными дизайнерами, специалистами в области пищевой промышленности, химии, медицины и биологии. Такая кооперация возможна путем создания и предоставления на льготных условиях заводских помещений, реконструированных в лофты, примером может послужить площадка технопарка Новосибирского Академгородка (правда она, кажется, построена с нуля), где в одном здании создается продукция от проекта до микросхемы, корпуса и упаковки.
Средства на реализацию всей этой образовательно-производственной мега-системы можно получить следующими путями:
1. Плотно работая с федеральными чиновниками и федеральным бюджетом — страна обладает огромными финансовыми ресурсами и заинтересована в этом результате.
Для этого в городе и регионе должны быть сильные амбициозные лидеры, мечтающие о создании в городе миссии для развертывания колонии на Марсе, как минимум.
2. Путем работы с крупнейшими производствами города (а это почти всегда государственные корпорации), вузами (у которых бюджеты размером с городские), и организациями-обслуживания коммерческого толка (магазинами и т.п. «купи-продай», которым надо или задрать ставку налога на землю\арендную плату и\или в нагрузку выдать благоустройство прилегающей территории по жестко заданному стандарту). Никто от этого из города с миллионом потребителей не уйдет.
3. Установить благоприятный налоговый режим для наукоемких производств и компаний с преобладанием современных специальностей (искусственный интеллект, компьютерное зрение, большие данные, биология, генетика, медицина и т.п.) в регионе и городе.
4. Активным взаимодействием с традиционно сильным и хорошо представленным в Омске классом военных, МВД и ФСБ. Эти люди и их семьи хотят жить в лучшем городе и защищать его не меньше других, не стоит их воспринимать как какой-то отсталый от жизни класс (все как у людей: как к ним относимся мы, так и они к нам).
Многие мысли этого текста затрагивают федеральные полномочия.
Команда губернатора и мэра должна не бояться взаимодействовать с этим уровнем, брать на себя ответственность за контроль и содействие федеральным полномочиям, для чего должна быть полностью устранена текущая идеология «не выпрыгивай» (вместе со всеми кабинетными статистами, путем полной стопроцентной чистки и набора через конкурс всего аппарата заново).
Инструментом сохранения человеческого капитала, помимо уникальной системы образования (в погоне за которым для своих детей многие уезжают), должна стать городская среда.
Среда должна способствовать эффективному передвижению людей между приятными городскими местами (лофты, техно-(и остальные...) парки, уютные дома и общественные пространства), включать в себя элементы зеленого ландшафта, спортивные комплексы и представлять неразрывную систему сплетенного общественного транспорта и путей перемещения пешком/с коляской/на велике/машине.
Интересным направлением является освоение речного пространства — пешеходные мостики через Омь, ледовые зимой и паромные/канатные переправы летом от точек притяжения вдоль Иртыша. При этом эти точки должны быть соединены с основными транспортными потоками на «высоком берегу».
Мосты между левым и правым берегом должны перестать быть непреодолимым для пешехода пространством «выжженной земли». Иначе не получится цельного города. Левобережная часть набережной может быть превращена в неразрывный природный парк для пеших, велосипедных, лыжных прогулок и отдыха.
В «асфальтированной части» города в первую очередь должен быть решен вопрос с парковками и грязью, т.е. полностью исключен дискомфорт «промежуточного состояния» человека, из-за которого многие зависают в каком-то одном помещении. Средой необходимо создавать постоянный круговорот людей: дом—общественное пространство—учеба/работа.
Одним из показателей качества среды должно служить уменьшение желания людей самостоятельно посещать торговые центры, гипермаркеты и другие места покупок. Отоваривание должно перейти в плоскость интернета и доставки, а свободное время лучше тратить на спорт, выставки, общение с друзьями и конференции.
Социальная сфера и культура — предмет отдельного труда.
Имея крупный медицинский ВУЗ (и еще один ветеринарный), необходимо воспринимать медицину как производственную отрасль и вкладываться в ее реформирование (в первую очередь, в обучение кадров) наперекор государственной политике (или скорее в ее отсутствие), пропагандируя участие врачей в профессиональной науке, развернув конкуренцию между частными клиниками, ведя пропаганду здорового образа жизни и показывая населению разницу между болячками, которые можно вылечить самому и действительно серьезными недугами, которыми занимается настоящая медицина, требующая высокой квалификации кадров и постоянного роста профессионального опыта и профессиональных коммуникаций.
Для развития медицины необходимо инвестировать в ИТ-стартапы на уровне страны, обеспечивающие врачам доступ к исследованиям, историям болезни и др. медицинской информации.
Надо также привлекать в город туристов и жителей на ПМЖ развитием образовательного туризма (познавательные экскурсии по серьезным производствам, организация на их базе технических музеев, как пример — Берлинский технический музей, городской туризм с исторической и производственной направленностью, приключенческий туризм, агротуризм (русская и немецкая деревни).
Но основным потоком должен стать – поток друзей, приезжающих посмотреть на революционные перемены городского сознания и городской среды в Омске.

Татьяна Окулова
Гражданский активист, домохозяйка

ОМСК. МОЯ ИСТОРИЯ

Я родилась в советском городе Омске в 1980 году. И в принципе у меня не было никаких к нему претензий. В нем часто светило солнце. Зимой по дороге в школу я любовалась искрящимся под светом фонарей снегом. В старших классах по утрам я натренировалась вскакивать в переполненный автобус на остановке «Политех», моя школа была на остановке «Рабиновича». Нефтяники вспоминаются как неизменно серый район. Может поэтому я любила гулять в центре, любила невысокие разноцветные здания и уютные зеленые уголки на набережной, слегка заброшенные и пустынные, но милые. Иногда весной мы ходили из школы пешком через парк Сельхозинститута. 31 декабря – кататься с горок в Советском парке.

Первый неосознанный конфликт у меня случился с Омском в 15 лет, когда я в первый раз побывала за границей. Первые дней 10 после возвращения мне было физически плохо ходить по улицам, но тогда я не поняла почему, постепенно все прошло, и жизнь наладилась.

Прошло еще 20 лет, 11 из которых я прожила в Москве. Я помню ощущение первых дней в Москве, когда я «из первого парня на деревне» превратилась в «ничто» (без работы, регистрации и жилья) в огромном равнодушном городе. Но это прошло, появились друзья, карьера, свой дом и семья. Я побывала в разных европейских городах. В это время Москва начала меняться с претензией на соответствие европейским городам. Но я с неизменной нежностью возвращаюсь в Омск и бываю здесь достаточно часто. Не только потому что здесь родственники, друзья и единомышленники, с которыми мы проводили городской пикник и много чего еще. Но и потому что мне приятно находиться в этом городе, где так много солнца.

Да, Омск меняется медленно и только местами, видны следы физической запущенности, увядания, наступления автомобилей, которые давят все (газоны, деревья, парки, тротуары) на своем пути, так как их водители и пассажиры хотят отгородиться от города. Все это видно сразу и иногда кажется экстремальным даже для жителя такого азиатского города контрастов как Москва. Но помимо воспоминаний юности за моей любовью к Омску стоит и видение в этом хаосе увядания попыток обычных людей создать свое пространство, улучшить своими силами то, что у них есть. Например, летом в палисадниках омских многоэтажек цветы, посаженные жителями, встречаются чаще, чем в Москве. В Омске много уникальных активистских проектов, которые люди делают на голом энтузиазме.

Своим московским знакомым, которые спрашивают меня про омские мемы («Не пытайтесь покинуть Омск», «омские дороги» и прочее), я всегда говорю, что Омск – город контрастов. Все хорошее и все плохое тут проявляется как под увеличительным стеклом, а СМИ, понятное дело, пишут в основном о плохом.

Размер и устройство Омска позволяют людям создавать свои миры и активно привлекать в них соратников, быть заметными в масштабах города. К сожалению, не у всех хватает сил и времени, чтобы найти или создать свой мир, но эти миры, театральный, активистский, кулинарный, педагогический, ресторанный, фестивальный, айтишный, мир искусства, существуют и в них легко может попасть любой ищущий человек. Для этого не надо никуда уезжать, а вот мне приходится даже приезжать, чтобы в них побывать!

Ну, и в конце про будущее. Я не думаю, что Омск имеет какое-то свое уникальное будущее, за пределами будущего нашей страны, за пределами будущего, которое мы создаем сами каждый день, своими мыслями и действиями, а также тем, как мы воспитываем детей. Скорее всего город продолжит рождать и воспитывать таланты, часть людей будет уезжать, так происходит во всем мире. Но и эти уезжающие люди будут менять мир, где бы они не жили, в Москве, на Таити или в Лондоне, а изменяющийся большой мир будет влиять на Омск. Поэтому мое мнение – надо просто жить и максимально реализовывать свои таланты и порывы, не забывая о моральных принципах, и не ставить цель выше средств. А большая картина Омска будет меняться по мере того, как все больше его жителей найдет свое предназначение, соратников и создаст свой собственный мир.

Г.В. Горнова

МЕТОДОЛОГИЯ ИССЛЕДОВАНИЯ ГОРОДА: ГОРОДСКИЕ ИДЕАЛЫ, МИФЫ И МЕТАФОРЫ ОМСКА

Городские идеалы, мифы и метафоры есть объективированные формы проявления сущности города, сохраняемые городской культурой. Они объективированы в текстах, в деятельности и поведении людей, фиксируют варианты жизненных стратегий, сохраняются социальной памятью и могут быть эксплицированы с помощью содержательного анализа документальных, биографических и художественных текстов. Анализ городских идеалов, мифов и метафор позволяет приблизиться к постижению сущности города.

Городской идеал представляет собой единство, синтез идеала города и идеала горожанина. Идеал города выступает носителем определенного устройства города, характеризует условия и образ жизни населения, оказывается связанным с определенными философскими учениями. Идеал города – это всегда некая абстракция. Идеал характеризуют в основном безотносительно к какому-либо городу. Идеал города – это некое «чистое, урбанистическое» состояние. Идеал города морально нагружен. Область знания, которая продуцировала идеалы города (философия, религия, искусство), с необходимостью оказывается «замкнутой» на этику. Как правило, мораль есть последнее основание идеала. Идеал оправдывается представлениями о должном и недолжном, о благе и об ущербе и т.д. – всем тем, что является своеобразным этическим материалом идеала.

Идеал горожанина формируется на основе идеала города, является производным от него, и, по сути, является идеалом человека в его социальном качестве. В результате эволюции городских идеалов современный город вобрал в себя смыслы и ценности идеалов предшествующих эпох и существует как поликультурное, полиидеальное образование.

Городской идеал Омска артикулирован нечетко, не является самостоятельным образованием, а представляет собой производное отдельных аспектов имперского идеала и идеала индустриального города. Причем в имперском городском идеале, семантику которого составляет ведущая оппозиция «центр империи/метрополия и периферия/провинция», на его долю приходится пассивная позиция вначале отсталой окраины империи (Российская империя), а затем удаленной периферии (Советский Союз). В этом смысловом поле также действует сильный аттрактор – идея Сибири, в сферу притяжения которой попадает Омск.

Идея Сибири, воплощающая региональный патриотизм, вступает в противоречие с имперским идеалом, в противовес колониальной политике центра формируется образ сильной территории, способной к обретению независимости («Сибирь – территория свободы»). Теоретическую оформленность такая форма патриотизма получает в идеологии сибирского областничества конца XIX – начала XX века, и вновь актуализируется в конце XX – начале XXI века в неообластничестве. Идея Сибири оказывается настолько емкой, что включает в себя, поглощает все городские идеалы сибирских городов, нивелируя различия между ними. Получается, что Омск, Новосибирск, Томск и другие сибирские города приобретают сходное «лица необщее выраженье». В итоге сибирская региональная идентичность оказывается сильнее локальной городской идентичности.

В работах омского художника Дамира Муратова идея Сибири, вполне по-гегелевски, обретает свою конкретную форму и в современном искусстве осуществляет тот самый процесс самопознания. Картины «Сибирь – остров свободы» и «Соединенные штаты Сибири» – манифест независимости и сибирской идентичности. «Сибирский сувенир» (на картине изображены кандалы) – горький и ироничный взгляд на историю и современность – объединяет две стороны идеи: с одной стороны, территория свободы, с другой, каторга. Но, возможно, свобода необходимо имеет эти две стороны, разрешаясь в смысле, закрепленном в широко употребляемом устойчивом выражении, что дальше Сибири не сошлешь.

Исторически в городской культуре идеалообразование индустриального города представлено параллельно существующими негативным и позитивным идеалами, с существенным преобладанием первого. Негативность идеала индустриального города обусловлена прежде всего взрывным ростом промышленного производства

и влиянием роста машинного производства на социальные, экономические и экологические условия жизнедеятельности людей. Резкий переход от традиционного общества к индустриальному изменил его социальную структуру: вызвал массированное перемещение в города сельского населения, плохо адаптированного к жизни в новых социально-экономических условиях, способствовал обострению противоречий между трудом и капиталом, а также крайне неблагоприятно воздействовал на природную среду.

Позитивность идеала индустриального города связана с развитием науки и техники, ростом производительности труда, массового производства и потребления, повышением уровня жизни по сравнению с предшествующими периодами. В обеих версиях идеала важным различающим критерием позитивной/негативной оценки выступает качество городской среды.

Надо отметить достаточно парадоксальную ситуацию: как правило, и в общественном сознании, и в искусстве негативный аспект идеала индустриального города является преобладающим. При рефлексии над жизнью такого города и в таком городе на первый план выходит марксистская проблема отчуждения. При социальном отчуждении сущности человека индустриальный город оказывается орудием этого отчуждения: отчуждение от родовой сущности, от средств и продукта производства, отчуждение человека от человека в процессе производства, отчуждение от природы – не только происходит в условных декорациях индустриального города, но и инициируется самим его устройством.

Однако в Омске в массовом сознании закрепился позитивный идеал индустриального города, так как именно в шестидесятые годы прошлого века накопленный промышленный потенциал был использован для преображения города: строительство многоэтажных домов позволило расселить людей из бараков и коммуналок, общественные пространства города благоустраивались, развернулось масштабное зеленое строительство. Отголоски успехов советских шестидесятых-восьмидесятых годов, не конкретизированная в целостных объектах гордость за научно-технические достижения (например, производство, связанное со сферой космических исследований было развито, но сами космические аппараты в большинстве своем целиком собирались не в Омске и взлетали не в Омске) порождает у современных омичей ностальгию по славному прошлому.

Городская мифология составляет одно из измерений городской культуры и убедительно показывает, что миф в его различных формах сохраняет свое место в духовном мире человека. Урбанистические мифы делятся на три основные вида: урбогонические мифы (мифы об основании города), городские этиологические мифы (о свойствах тех или иных городских объектов/явлений/процессов) и эсхатологические городские мифы (в них содержатся мотивы грядущей гибели города). Городские мифы отчасти раскрывают идеал человека в его социальном качестве, отчасти – в творческом качестве. Городская мифология влияет на формирование городской идентичности как чувства сопричастности городу и его жителям.

Урбогонические мифы раскрывают, как правило, не только коллективные представления о происхождении города, но и неявно содержат ответ на вопрос, зачем этот город нужен именно в этом месте. Возможно, что урбогонические мифы – это «предварительный» ответ на вопрос о смысле города.

Урбогонический миф Омска – это миф о городе-крепости. Основное позитивное значение мифологемы – укрепленный населенный пункт, приспособленный к упорной обороне, – расширяется целым комплексом дополнительных значений: от случайности возникновения Омска (Бухольц по указу Петра I шел искать золото и открывать новые торговые пути, но экспедиция потерпела неудачу и возникла необходимость в основании крепости) до функциональной несостоятельности (крепость, на которую никто не нападал).

Урбогонический миф Омска – миф амбивалентный, в нем отражены противоположные чувства по отношению к городу, с одной стороны, патриотическая гордость за предков, расширяющих границы страны, осваивающих новую территорию, терпящих невзгоды, выполняющих свой долг и сохраняющих верность отечеству. С другой стороны, преобразование крепости с течением времени в острог, в котором содержались арестанты, ссыльные (см. мифологему О.М.С.К. [1]), обретающая со временем сильное звучание тема каторги, т.е. восприятие города как места отбывания наказания.

В этом плане крайне интересен интернет-мем «Омичи после смерти опять попадают в Омск» и созвучный ему, более известный – «Не пытайтесь покинуть Омск». То, что эти фразы стали мемами, указывает на силу их эмоционального воздействия, спонтанно и неконтролируемо распространяется только та информация, которая способна задевать за живое. В этих фразах сплавились воедино тема судьбы (рока, обреченности) и тема искупления (возможности избыть наказание, «отработать карму»). Но первый мем можно воспринять и по-другому – не безысходно, а вполне себе в духе бунта и протеста Камю – а, может, Омск – это и не самое плохое место для нового круга жизни? А может в этом и открывается пока неведомая нам грань свободы? Ведь в конце концов концепция кармы неразрывно связана со свободой воли, с нравственной ответственностью человека. А может, это и есть правильный ответ на вызов — опять оказаться в Омске?!

Городские этиологические мифы представляют собой объяснительные мифы-повествования, в которых разъясняется в мифологической форме происхождение какого-либо городского феномена, явления или фиксируются особенности социальной жизни города. К этиологическим омским мифам можно отнести, в частности, все разновидности столичного мифа, пытающиеся закрепить право города на особое место в системе сибирских или даже российских городов: Омск – третья столица, Омск – столица Степного края, Омск – индустриальная столица, Омск – столица Сибири.

Наверное, самым значимым в ряду этих столичных мифов является миф о третьей столице/Белой столице, поскольку этот миф, во-первых, имеет реальные исторические основания – события времен Гражданской войны, во-вторых, он действительно указывает на особость/неповторимость города – Омск был единственным городом, ставшим столицей белого движения, в отличие, допустим, от урбогонического мифа Омска – как крепости основывались очень многие города. У этого мифа – богатый бэкграунд, исторически-социальный, например, в том, что даже по прошествии почти ста лет рождается очень сильный эмоциональный отклик, который в пределе опять может свестись к вопросу о самоопределении: «Ты за кого? За белых или за красных?» Визуальный: Омск – белый город, полгода засыпан снегом, летние ярко-белые облака, осенние белесые туманы.

Особенности омского хронотопа «схвачены» в мифах о плоском городе, тихом городе, закрытом городе: в таком городе время течет по-особенному, медленно и неспешно, с одной стороны, завораживая и погружая в размышления, с другой стороны, негуманно, эта вязкость времени останавливает развитие города, заставляет задыхаться творческих людей, не дает реализоваться судьбам и замыслам. Равнинный, плоский, однообразный ландшафт города поддерживает такое течение времени. Эти и многие другие мифы собраны в «Словаре мифологии Омска».

Создатели «Словаря» Е.В. Груздов и А.В. Свешников зафиксировали коллективные представления жителей города от событий большой политической истории (Колчак, Белая столица), истории культуры классической (Достоевский) и современной (ГрОб), геополитической истории (Степная столица), современной истории (омское метро), до вполне конкретных, внятных и ощутимых «вещей» городской повседневности (омское пиво, сыр «Омичка») [2]. «Словарь мифологии Омска», как и всякий хороший словарь, пробуждает активность читателя: вызывает любопытство и провоцирует отправиться в свободный поиск перехода по ссылкам, тем самым конструируя уже свой собственный мифологический образ города, позволяет читателю включиться в этот интерактив и в какой-то мере на непродолжительное время стать соавтором.

Слабые отзвуки эсхатологических мотивов содержатся в топонимических мифах «Ом» и «Асгард», неявно отсылающих к теме Армагеддона. Таким образом, если в урбогонических мифах возвеличиваются результаты творческой деятельности человека, то в городских эсхатологических мифах содержатся пророчества о неминуемой каре, которая последует за разрушением социального идеала, содержащего в себе основные качества социальности человека, характерные для данной эпохи.

Стремление человека к краткому и лаконичному выражению сущности города реализуется в форме урбанистической метафоры. Урбанистическая метафора представляет собой синтез городского мифа и идеала, в ней рациональность идеала и образность мифа снимаются и образуют новое качество. Урбанистическая метафора – это вид тропа, в котором осуществляется перенос свойств одного явления городской жизни на другое, где присутствует скрытое сравнение различных аспектов бытия города, городской культуры. Урбанистические метафоры являются также и теоретическими формами, в которых осуществляется познание города. Они манифестируют основную идею концепции города, отражают качества самого человека, позволяют интерпретировать процессы, происходящие в городе, являются средством интеграции представлений о городе как форме социальной действительности.

К числу урбанистических метафор, активно функционирующих в Омске, относятся: метафора центра — «Омск – центр Западной Сибири» (географический, промышленный, культурный, научный)

или вариация этой метафоры – «Омск – столица Сибири» (Белая столица, Степная, театральная, культурная и т.д.), «Омск – город-сад» (разные интерпретации этой метафоры: «Город будущего», «Заброшенный сад», «Утраченный рай»).

Поэтические метафоры «Город тихий как сон», «Город воздушных фрегатов» Р. Рождественского и Л. Мартынова представляют собой авторскую конкретизацию классической метафоры «Город детства».

Процесс метафоризации представлений об омской действительности идет непрерывно, поскольку урбанистическая метафора является средством интеграции представлений о городе не только в социальном аспекте, сходном для членов социальной общности, но и в психологическом, лично переживаемом смысловом оттенке. К примеру, на форуме городских сообществ и активистов «Сборка», проходившем в Омске 18 и 19 июня 2016 года, в свободной дискуссии метафорические образы озвучивались представителями профессионального сообщества архитекторов: «Омск — бывшее дно бывшего океана» (Н.П. Шалмин), «Город нереализованных замыслов» (И.Г. Стуканева), «Город открытых возможностей» (Н.П. Шалмин и И.Г. Стуканева). Экономист О.М. Рой, описывая региональную специфику существования Омска как моноцентричного города, неожиданно затронул тему одиночества города.

Городские активисты предлагали следующие метафоры: Омск — это город-трафик, город-портал, город пути, что понималось ими как трансформация прежде всего молодого человека, взаимодействующего с городом. Он рождается в Омске или приезжает в него, как правило, получает достаточно качественное образование в многочисленных высших учебных заведениях города, период его личностного и социального взросления проходит в городе, а затем он отправляется дальше, в поисках себя и судьбы, но Омск в нем что-то неуловимо меняет, добавляет какое-то качество, но сам процесс этого изменения скрыт и неописуем, мы можем видеть только то, что на входе и на выходе, а процесс преобразования — это «черный ящик», он непознаваем. Идея непознаваемости нюансов такой трансформации породила интересную метафору «Омск – город качественного абсурда», которая в духе теории хаоса пытается пояснить, каким образом Омск несмотря ни на что выполняет одну из самых важных функций хорошего города – воспроизводить социальную норму.

Однако представляется, что предельностью для Омска, т.е. возможностью создать метафорическую модель города, в которой бы замыкались теоретические концепции, возникало понимание города и пути его развития, обладают не метафоры центра, столицы или пути, а метафора сада.

Смысл, данный нам предельной метафорой, задает стереотипные варианты поведения в городе и позволяет увидеть в нем некую особость общественных связей и отношений. В городе мастеров важно быть мастером; в городе-базаре – купцом; в городских джунглях можно быть либо хищником, либо жертвой; в городе-машине механик становится главной персоной; в мегаполисе огромный набор социальных ролей позволяет быть всем. Город-сад предполагает наличие садовника, который терпеливо превращает природу в культуру, не уничтожая при этом природы.

В метафорическом описании города как сада содержится синтез основных смыслов омских идеалов и мифов. Метафора «город-сад» имела эмпирическую достоверность и легко верифицировалась, но сейчас эти предикаты утратила. Позитивный идеал индустриального города закрепился в общественном сознании прежде всего потому, что зримо менял городскую среду, за несколько десятилетий, за время жизни одного поколения жителей, город преобразился: появились парки и скверы, в которых ежегодно высаживались сотни тысяч кленов, лип, тополей, акаций, хвойных деревьев. На улицах города высаживали миллионы цветов. Позитивность идеала поддерживалась наглядной демонстрацией того, что развитие промышленности изменяет облик города в лучшую сторону.

В метафоре сада происходит «снятие» коллективных представлений о природном и социальном ландшафте города. Целый ряд «растительных» метафор описывают Омск: «город-сад», «город-лес» (одичавший сад), «город-пень» (вырубленный сад). Расположение Омска в зоне лесостепи порождает мифологическое представление об Омске, как о городе, стоящем на границе степи и леса, разделяющем степь и лес, тем самым поддерживая структуру ландшафта (или мироздания?), задавая правильный пространственный порядок. Сад является синтезом степи и леса, сохраняя их позитивные свойства (например, степь – это простор, ощущение свободы), нивелирует отрицательные аспекты этих явлений, которые они привносят в город, у степи – пыль, снежные бури, наводнение, грязь, у леса – одичание, заброшенность. Г.Ю. Мысливцева отмечает, что ветер, пыль и вода – это природные субстанции Омска, изначально заданные ландшафтом еще до появления человека. И именно этот ландшафт стал питательной почвой для романтических фантазий о городе-саде [3, с. 33].

Также метафора сада работает и со смыслами пути, трансформации, которые оказались наиболее близки молодым людям. Как происходит это взаимодействие? Одно из этимологических значений слова «культура» – это взращивание, возделывание, культивирование, т.е. то, что имеет отношение к деятельности по созданию сада, которая оказывается синонимичной деятельности по воспитанию как социализации и культурному преобразованию (ср. «детский сад»). Получается, что город-сад способствует воспроизводству социальной нормы, поддерживает передачу социального опыта и культурных эталонов от поколения к поколению. Этой социальной эстафете соответствует оттенок смысла образа сада, отсылающий к вечному обновлению и смене циклов жизни: есть время цветения и время увядания, которое опять сменяется цветением и плодоношением.

У образа города-сада есть еще и такое неожиданное значение – он способен служить условием философствования. Город сам по себе есть предпосылка философии. Именно в городе человек создал философию и науку. Однако город как генератор культурогенеза является и генератором противоречий, он насыщен вещами, процессами и отношениями. В нем тяжело сделать паузу, выключиться из суеты повседневности, сосредоточиться на размышлении. И поэтому представляет интерес пространственная практика, появившаяся в античности: превращение запущенных мест в городе в сад и создание в нем философской школы. Сад Академа у Платона впоследствии преобразовался в академию, у Ликея Аристотеля был сад для прогулок – перипаты, отсюда позднейшее название учеников Аристотеля – перипатетики, сад Эпикура был прибежищем от жизненных бурь, местом, где можно насладиться общением с друзьями, ученики Эпикура стали «философами сада» [4, с. 9].

Помимо когнитивного содержания в метафоре важно еще то, что она создает эстетическое переживание, в ней изначально заложены ценностные отношения. Метафора «город-сад» предполагает такое воплощение прекрасного, по сравнению с которым реальные города проигрывают, даже если в них есть сады Семирамиды. Метафора «город-сад» поэтому всегда подернута неким ностальгическим флером, затаенной тоской по прошлому.

Неизбывность этой ностальгии имеет явные архетипические основания, восходит к религиозным представлениям. В христианской религии существуют три образа рая – это сад, город и небеса. Образы сада и города употребляются значительно чаще, поскольку они конкретнее, имеют аналог в жизни человека и поэтому легко представимы в отличие от абстрактного образа небес. В Ветхом Завете рай описывается как прекрасный земной сад Эдем, находящийся на Востоке, в котором безмятежно существует человек. В Новом Завете рай – это город без печали и смерти, Небесный Иерусалим, который представляет собой совершенную проекцию земного города.

Далеко не все люди, попадающие в сферу воздействия архетипического образа «город-сад», осознают оттенки религиозного смысла, содержащиеся в нем, но практически все горожане хотели бы жить именно в таком городе.

Архетипическая мечта о наступлении золотого века, о создании рая на земле нашла свое отражение и в коммунистической идеологии. Этот образ до сих пор активно функционирует в постсоветском пространстве, и неважно, что он не имеет ничего общего с текущей градостроительной политикой.

Этот образ порождает в нас желание жить в таком городе, в том числе и потому, что в нем неявно задействованы оттенки смысла, отсылающие нас к безмятежности и покою рая. Город-сад вбирает в себя два основных предиката христианского рая, совмещает в себе рай Ветхого и Нового Заветов.

Приближение в реальности к такому городу, его воплощение в нашей повседневной жизни могло бы стать хорошей психотерапией для общества.

1. Груздов Е.В. О.М.С.К.//Словарь мифологии Омска / http://ru.mifomsk.wikia.com/wiki/. Дата обращения 1.07.2016.

2. Груздов Е.В., Свешников А.В. Хождение в народ-2: из опыта работы над «Словарем мифологии Омска» //НЛО, 2005. №74 / http://magazi№es.russ.ru/№lo/2005/74/gr26.html Дата обращения 1.07.2016.

3. Мысливцева Г.Ю. «Себя-познающий ландшафт» Омска. Опыт интерпретации визуальных и вербальных текстов //Территория мечты /Сборник трудов Г.Ю. Мысливцевой. Омск. 2014. С. 30-33.

4. Красноярова Н.Г. О философии сада // Сибирский сад территория мечты: Сборник материалов научно-художественного проекта. Омск-Новокузнецк. 2002 год. Омск: Изд-во ОГИК музея. 2004. С. 6-9.

Р.С. Ковалев

МАСТЕР-ПЛАН ОМСКА: ФОРМИРОВАНИЕ ОБЩЕГОРОДСКОГО ВИДЕНИЯ БУДУЩЕГО, ОСНОВАННОЕ НА ЦЕННОСТЯХ

В большинстве своем российские города нельзя назвать приятными для жизни, жить в них нелегко. Городская среда, чаще всего, становится для жителя преградой: нужно постоянно смотреть под ноги, постоянно быть начеку, чтобы эти препятствия преодолеть. Это было бы оправданно, если бы наши города предоставляли взамен экономические возможности, которые перекрывали бы все неудобства. Чем хуже городская среда, тем больше возможностей – звучит логично. По такому принципу по стране распределены коэффициенты оплаты труда, так называемые «северные надбавки», холодно и темно – больше заработная плата, тепло и светло – зарплата поменьше. Но в наших городах система работает ровно наоборот: чем меньше город предоставляет возможностей, тем хуже среда. Это, кстати, тоже логично. Но возникает вопрос: а зачем человеку терпеть неудобства? Не повезло родиться в столицах, и ты обречен на проживание в некомфортных условиях? Можно переехать, но давайте будем честны: переезд – это сверхусилие, переезжают единицы, большинство терпит. Сами виноваты? Возможно. Но не в этом ли состоит задача государственной политики и градостроителей – создавать условия, при которых нормальная, комфортная жизнь возможна без сверхусилий?

О государственной политике можно говорить долго и не факт, что продуктивно. Здесь и сейчас у нас есть градостроительные инструменты и мы можем использовать их для повышения качества жизни в наших городах и наш главный заказчик и потребитель – «человек непереезжающий», тот, кто не готов на сверхусилие. Если совсем просто – большинство. Именно для большинства город должен создавать комфортные условия, помогать, быть союзником, а не преградой.

Итак, существующее положение вещей подсказывает нам единственный вариант, при котором качество городской среды может соответствовать хоть каким-то требованиям – город должен стать столицей. Третьей столицей, социальной столицей, белой столицей и так далее. Городские власти понимают, что для получения каких-то преференций из федерального центра нужно повторять эти мантры и, быть может, что-то получится. У некоторых получается, у большинства – нет. Почему? Ответ будет примерно таким: плохо работали, так получилось, обделили, обидели. Но не кажется ли вам вся эта схема странной? Все крупные города страны повторяют одни и те же слова в своих стратегиях социально-экономического развития, в своем главном стратегическом документе. Все российские города абсолютно одинаковые? Нет, ведь у Казани получается, у Тюмени получается, а у Омска с Братском – нет. Города разные, условия разные. Так почему же стратегия всегда одна?

В этом, на мой взгляд, одна из самых больших проблем российских городов – неумение поставить правильную стратегическую цель. Цель, основанную на рациональном анализе, которая не будет подгоняться под задачу – получить федеральные деньги любым способом.

ВИДЕНИЕ

Именно эту задачу – сформулировать честную цель – мы поставили перед собой в начале работы над мастер-планом Омска. Мы выбрали этот формат, потому что нигде пока понятие мастер-плана терминологически не закреплено, и это развязало нам руки – мы могли наполнить этот документ практически любым содержанием.

Поэтому для себя мы определили, что мастер-план — это общественный договор, который формулирует видение города, определяет стратегические цели и приоритеты развития города, содержит в себе ценности и принципы города, а также предлагает проектные решения, способные максимально приблизить город к образу идеального будущего.

Основой мастер-плана, на которую в последующем лягут проектные решения, должно быть видение.

Видение или честная цель – это идеальный образ будущего. Достижимый и, главное, согласованный с горожанами, ведь любая стратегия – это выбор, который необходимо сделать для консолидации ресурсов. Выбирать точки консолидации усилий без участия заинтересованных в развитии города жителей невозможно.

Именно общегородское видение должно стать точкой консолидации усилий и ресурсов как со стороны властей, так и со стороны жителей. Видение должно быть воодушевляющим и честным. Но как уйти от банальностей? Как не создать очередной нереализуемый «мировой финансовый центр туризма и промышленности»? В нашем проекте мы ответили на этот вопрос так: максимальное вовлечение жителей.

В самом начале мы зафиксировали для себя принципы работы над проектом:

- Открытость
- Вовлечение
- Стратегическое мышление
- Обоснованность выводов, решений и предложений
- Мультимасштабность
- Междисциплинарность

Открытость и вовлечение не простые слова, мы постарались быть максимально открытыми и провели большую работу по выявлению мнений горожан.

ВЫЯВЛЕНИЕ МНЕНИЙ

Опрос. Это слово мы слышим первым, когда речь заходит о работе с жителями, когда перед нами стоит задача выявить мнения горожан. Даже если оставить рассуждения о рациональности применения количественных инструментов исследования, каждый из нас знает, как чаще всего проводятся опросы: сайт администрации города. Какую информацию мы можем оттуда получить? Никакую. Представим, что опрос проводится в идеальных условиях. Как получить от человека ответ на вопрос, о котором он никогда не задумывался? Как сформулировать этот вопрос, не запрограммировав ответ: «Хочу жить богато и долго, а до садика ходить десять минут». Зачем нам такое мнение? Мы и так знаем ответы. Может и вовсе спрашивать не нужно? Нужно, но по-другому.

Во-первых, необходимо отказаться от наследия советской социологии и четко отвечать на вопрос «Вы поработали с несколькими сотнями человек, разве они могут представлять мнение всех?» – «Да».

Да, могут. И представляют. Горожане, заинтересованные в развитии города, гораздо лучше разбираются в существующих проблемах и имеют гораздо более четкое представление о будущем своего города. При этом, конечно, работа по выявлению мнений должна вестись открыто, не должно быть никакой дискриминации. Но приставать на улице к людям не нужно.

Выбирая форматы работы с заинтересованными горожанами, мы остановились на нескольких вариантах:

- Стратегические и проектные сессии
- Реальное планирование
- Публичные дискуссии и обсуждения
- Интерактивные ГИС-системы
- Эссе

Главным критерием участия в совместной работе жителей над мастер-планом всегда оставалась заинтересованность. Ни профессиональный уровень, ни авторитет, ни, тем более, личные пристрастия не являлись преградой для участия – для нас было очень важно, чтобы каждый желающий мог включиться в работу. Для этого и форматы работы были выбраны разные, предполагающие разные уровни включения. Если участие в проектной сессии предполагает серьезное погружение в тему (рис. 1), то метод реального планирования позволил нам вовлечь людей, интерес к городу у которых существует, но для участия в проектных сессиях его пока недостаточно (рис.2).

1 Проектная сессия «Общественные пространства»

Для детального обсуждения конкретных городских проблем мы провели серию лекций-дискуссий, на которых эксперты делились информацией с заинтересованными горожанами. На этом этапе мы усиливали набор знаний о городе наших соучастников (рис. 3).

Интерактивная система «Где-Где?!», разработанная к первым Урбанистическим чтениям, позволила получить информацию о неформализованном территориальном делении города, об эмоциональной оценке районов жителями (рис. 4).

Проект «Мой Омск», который подразумевал написание эссе о будущем Омска позволил нам вовлечь экспертное сообщество, которому привычнее работать в спокойной обстановке, концентрируя мысли и идеи.

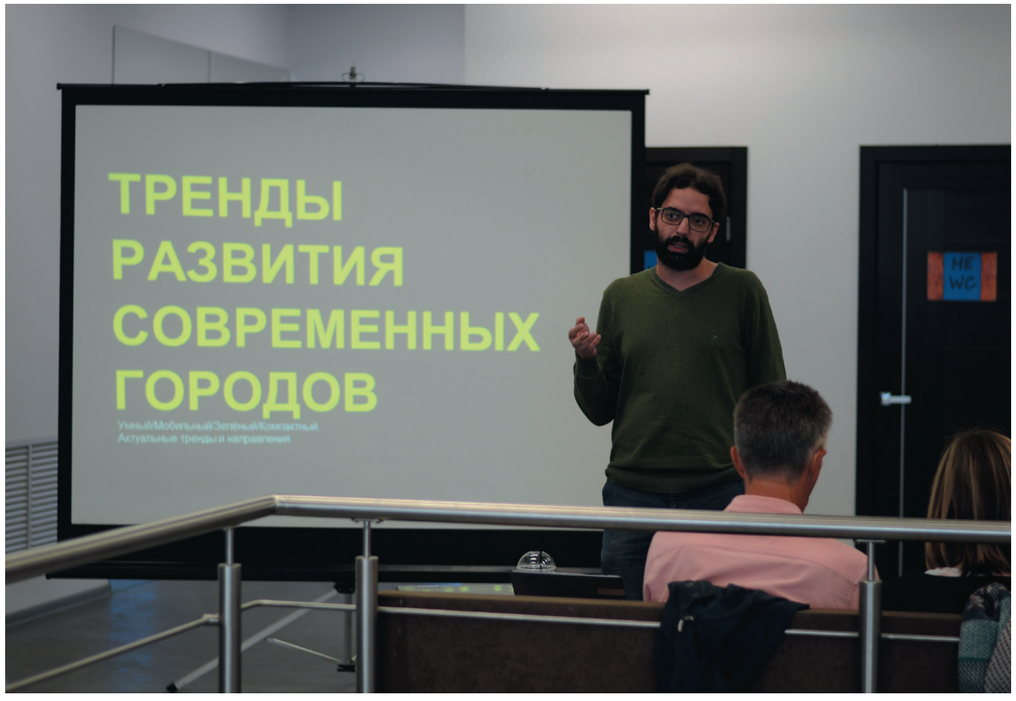
ЦЕННОСТИ

Результатом этапа выявления мнений стал набор городских ценностей – значимых особенностей и принципиальных направлений развития, которые омичи отмечают в городе, за которые они его ценят. Это не набор правильных ответов или пожеланий, не фиксация существующей ситуации, это качества города, которые омичи считают важными (рис. 5).

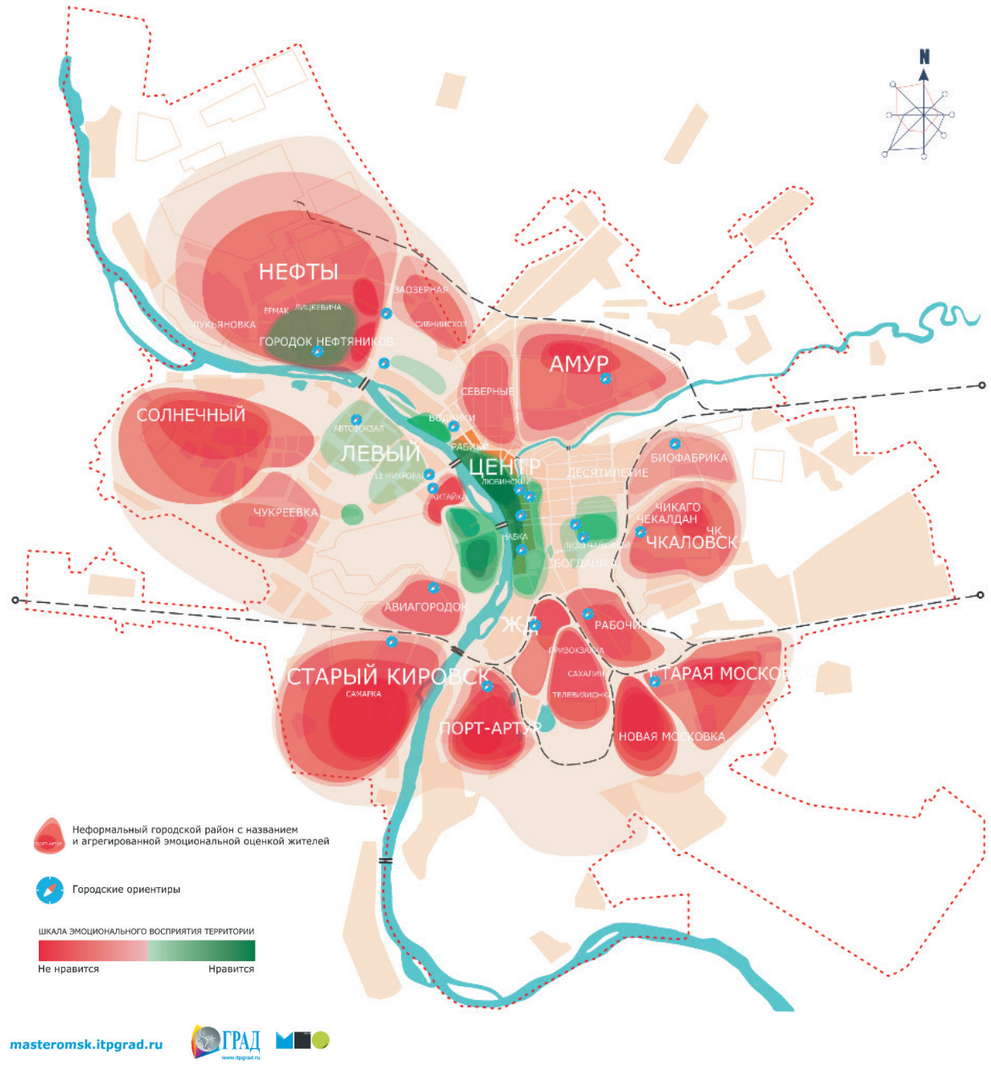
РЕКИ

Люди любят жить у воды и, если рядом нет моря, то должна быть река, вдоль которой можно гулять, наблюдать закаты, в которой можно

2 Реальное планирование на Театральной площади



3 Мастер-план. Дискурс

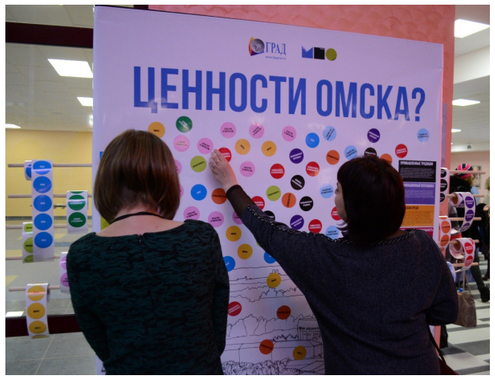


4 Результаты обработки данных ГИС «Где-Где!?»

купаться и ловить рыбу. Река должна быть дружелюбной, не представлять опасности в экологическом плане. Иртыш, Омь и малые реки стали элементами нашей идентичности, повлияли на становление характера города, сосредоточили в себе немало наших культурных кодов. Вдоль рек расположились наши главные парки и общественные пространства, что является уникальной чертой Омска – многие города мира отвернулись от рек и сейчас лишены набережных. В какой-то момент и Омск потерял связь с рекой, наша задача – вернуть реки городу.

ЭКОЛОГИЧНОСТЬ

Проблемы, связанные с вредом, наносимым человеком природе, волнуют весь мир и Омск в этом не исключение. Для нашего города с его природными особенностями и промышленными традициями вопросы экологии и устойчивого развития жизненно важны. Большая часть истории Омска – это борьба за комфортные условия для жизни и, прежде всего, речь идет об озеленении и чистом воздухе. Однажды, омичам удалось создать город-сад посреди Сибирской степи, наше задача – использовать имеющийся опыт и создать



5 Голосование жителей за городские ценности

новые условия для экологичного развития города: экологичные производства, зеленые парки и скверы, переработка отходов и уважение к окружающей среде.

КЛИМАТ И ЛАНДШАФТ
Сибирь закаляет. Морозы заставляют нас быть энергичными, собранными, не тратить время на лишние слова. Но Сибирь, это не только снег. Все знают, что Омск – самый солнечный город страны и что неба такой красоты нет больше нигде. Омск уникален и тем, что в черте города у нас есть все: реки и озера, болота, равнины и холмы. Нам нужно умело использовать имеющиеся природные богатства, с трепетом относиться к подаркам природы и тогда станет очевидно, что лучшего места для жизни не найти.

СПОКОЙСТВИЕ И РАЗМЕРЕННОСТЬ
Провинциальность. В этом слове принято видеть негативный подтекст. Но что если посмотреть шире? Наши просторы, ландшафт, климат располагают к размышлению, поиску себя, созданию новых смыслов. В Омске можно спокойно подумать над своими планами, набраться опыта, подготовиться к покорению всего мира. Где, если не в Омске, восстанавливать силы, черпать вдохновение для творчества, прятаться от беспокойства и суеты?

САМОБЫТНОСТЬ И УНИКАЛЬНОСТЬ
Богатая история – так говорят о всех городах, но в Омске эта фраза приобретает особенно глубокий смысл. Древние люди выбрали это место для своей жизни, это место неразрывно связанно с покорением Сибири. Здесь Достоевский стал Достоевским. Архитекторы сделали это место удивительно красивым. Здесь, пусть и недолго, была столица государства. В советское время, здесь, в отличии от других сибирских городов, умели подбирать галстук и ценили хорошую музыку. Кстати, здесь родился советский панк-рок. Здесь у каждого есть своя любимая история о городе, свой любимый миф. И это место – Омск. Город, который всегда был особенным.

КУЛЬТУРА И ТВОРЧЕСТВО
Омская культура – это борьба двух противоположностей: традиционной, классической, величественной культуры и контркультуры как порождения протеста против привычных форм. Если первая, связана с именами Достоевского, Врубеля, Рождественского и представлена уникальными театрами, музеями, концертными залами, то вторая не имеет четких форм, однако Летов, Кутилов, группа Пик-клаксон, Муратов как никто отражают характер и дух нашего города.

ОМИЧИ
Критиковать и обсуждать мы очень любим, и часто сами себя называем вечно недовольными, но ведь это отражение нашей главной черты – небезразличия. Как никто другой, омич сочувствует, сопереживает, старается прийти на помощь. Стремление к получению новых знаний, позволяет инициативному омичу свернуть горы, недаром говорят: «Омичу все по плечу». Так оно и есть, ведь если ты добился чего-то в Омске, то уже нигде не пропадешь. Омичи целеустремленные, и вряд ли что-то может помешать омичу добраться до своей цели, разве что он сам. Мы ценим себя и своих земляков за доброту, инициативу, за ум и сообразительность и, конечно, за самоиронию, которая и позволяет справляться со всеми сложностями.

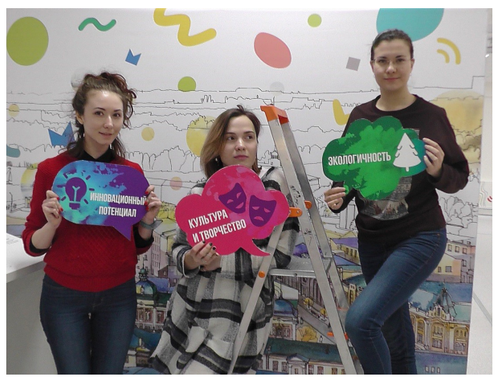
ГОРОДСКАЯ СРЕДА
Развитие Омска – непрерывное сражение за благоприятные условия для жизни и городская среда: улицы, кварталы, площади, скверы и парки, набережные и пляжи – это то, что создает облик нашего города, за что мы ценим Омск. И с этой стороны наш город во многом уникален: квартальная застройка центральной части позволяет человеку чувствовать себя комфортно, она не давит, не создает искусственных рамок, отсутствие высотной застройки дает жителям ощущение соразмерности. Каждый район Омска имеет свою специфику и отличается от других. Для нас очень важен комфорт, благоустройство, возможность перемещаться по городу, не преодолевая искусственные и природные барьеры. Город должен быть удобным, располагать к прогулкам, на улицах должны быть все равны, вне зависимости от физического, материального и социального статуса.

ПРОМЫШЛЕННЫЕ ТРАДИЦИИ
Омск – аграрный край. На протяжении всей своей истории здесь делают качественную еду, и в этом наше преимущество перед другими регионами – мы можем накормить себя и полстраны заодно.

6 Выступление команды ИТП «Град» на форуме «Омск – город, в котором хочется жить»

В середине двадцатого века Омск, неожиданно для самого себя, стал одним из главных промышленных центров страны. Огромные производства, перенесенные сюда во время Второй мировой войны, задали вектор развития города на десятилетия вперед. Обрабатывающая, нефтехимическая промышленности, машино- и приборостроение, ВПК – традиции производства, заложенные еще в конце девятнадцатого века, нашли новое воплощение, и облик города сильно изменился. До сегодняшнего дня промышленность остается основой экономики города.

ИННОВАЦИОННЫЙ ПОТЕНЦИАЛ
Новое время ставит перед Омском новые вызовы, смена технологического уклада и глобальная конкуренция заставляет города менять тип производства, диверсифицировать экономику. Омск мог бы стать лидером новой российской экономики: отличная школа инженеров, программистов, аграриев и гуманитарные традиции могут стать основой для омского экономического чуда. Высокий человеческий потенциал дает возможность Омску стать городом, где каждый может реализовать себя, создать свой проект, нужно только создать для омичей необходимые условия и не мешать.
Городские ценности позволяют нам понять, что за люди живут в этом городе, каким они видят свой город. Очень важно сформулировать набор ценностей до определения цели, иначе мы вновь пойдем по привычной схеме, когда цель будет оторвана от реальности. Ценности важнее целей. Работа над мастер-планом продолжается (рис. 6). Нам еще предстоит определиться с видением, поставить цели и установить показатели, разработать проектные решения, но уже сейчас можно сказать, что этот проект дал возможность по-новому посмотреть на целеполагание городов, поставить во главу угла городские ценности (рис. 7). Порочная система, при которой цель развития города, ставится в подчинение задаче получить федеральные деньги, нежизнеспособна. Пример Омска хорошо это иллюстрирует – миллионный город, промышленный гигант, просто не комфортен. Нашим городам нужны честные цели, основанные на мыслях, идеях и мечтах людей. Без общего понимания будущего невозможно определять стратегию просто потому, что ее никто не будет исполнять. Мастер-план может стать инструментов в руках у градостроителей, который позволит выполнить главную задачу государства – создание условий, при которых нормальная, комфортная жизнь возможна без сверхусилий со стороны горожанина.



7 Команда ИТП «Град» устанавливает в ТЦ «Мега» интерактивный стенд, для голосования за городские ценности

В.Ю. Семина

МАСТЕР-ПЛАН И ГЕНЕРАЛЬНЫЙ ПЛАН: ОБЩЕЕ И ОСОБЕННОЕ

Мастер-план и генеральный план принципиально различаются. Чтобы понять, в чем разница между двумя документами, одинаково важными для принятия решений по территориальному развитию, предлагаю начать с определения понятий.

Генеральный план как документ, прежде всего, правовой разрабатывается в четко установленных границах, имеет строгий состав и содержание. Градостроительный кодекс предписывает разработчикам документов по территориальному планированию неукоснительно следовать его правилам. Помимо этого, своего рода помощником проектировщика выступает «сборник» строительных норм и правил, методические рекомендации по разработке проектов генеральных планов поселений и городских округов, с той поправкой, что используются они только там, где не противоречат кодексу. Также существует определенный графический язык, который должен быть применен на всех картах-схемах, разработанных в составе документа.

Генеральный план разрабатывается сугубо профессионалами и для профессионалов и управленцев разных уровней, градостроителей, министерств, департаментов по территориальному и градостроительному развитию, экономике и архитектуре, утверждается органами местного самоуправления также в строго установленном процедурном порядке. Содержит данные по технико-экономическим показателям, геополитические и природно-географические данные о территории, населении, производствах, экологии, транспорте с подробными таблицами показателей, графиками, схемами, первоочередными мероприятиями. Как правило, пояснительная записка, входящая в состав материалов по обоснованию, содержит около трехсот страниц, написанных сухим, перегруженным терминами языком. Подобная форма изложения весьма непросто воспринимается теми, кто не имеет прямого отношения к генеральному плану города, кроме того, что в этом самом городе живет и, думаю, хочет иметь представление о том, имеет ли он здесь ресурсы для нынешнего или дальнейшего развития по выбранному личностному, профессиональному, творческому пути или нет. Ни один из ныне существующих документов по территориальному планированию, планировке территории не отвечает на такой вопрос, поскольку не адаптирован для восприятия широким кругом читателей, хотя, по идее, прежде всего направлен именно на благо этого широкого круга лиц.

Если обратиться за поиском определения понятия «мастер-план», то его не удастся найти ни в Градостроительном кодексе, ни в одном из принятых в нашей стране законов или методик. Мастер-план – это европейская традиция по развитию разнообразных территорий, площадок, которая набирает популярность и в России. Примером чего может служить многострадальный мастер-план Перми. Сегодня среди представителей профессионального сообщества сложилось некое еще трудноартикулируемое конвенциональное понимание. «Мастер-планами» называют стратегические концептуальные документы пространственного развития, которые могут носить как комплексный, так и отраслевой характер. Разработка такого документа, по идее, должна начинаться с инициативы публичной власти по определению видения развития города или его части, которое было бы близко и понятно активному городскому сообществу, по определению отдельных направлений развития, ресурсов и возможности достижения поставленных целей. При этом разработка такого документа должна коррелировать, а лучше параллельно разрабатываться со стратегией социально-экономического развития, чтобы непосредственно привязывать целеполагание к реальной территории, имеющей свои особенности.

Но что делать, если нет такой власти, которая готова взять на себя ответственность за разработку подобного документа?

Документ, определения и положения которого не существует во всей базе законов о градостроительной деятельности в нашей стране, не обязывает власть к его разработке и в целом основывается на инициативных началах управленцев или активного городского сообщества. Но стоит заметить, что это и является одной из ценнейших составляющих мастер-плана, поскольку разрабатывается он только тогда, когда город или какая-то определенная его часть нуждаются и готовы к перезагрузке, к определению для себя основополагающих направлений, позволяющих встать на курс развития.

Помимо этого, отсутствие жестких границ, устанавливающих конкретные требования к составу и содержанию, и даже к границам проектирования позволяют мастер-плану быть гибким, разноплановым, мультимасштабным документом, содержащим многообразную аналитику, заостряющим внимание на действительно важных, «якорных» направлениях.

Если разбирать вышеперечисленные характеристики более подробно, то под понятием «гибкий» можно понимать, как временные рамки, на которые рассчитываются мероприятия мастер-плана, так и время подготовки самого проекта. Как правило, на последнее уходит от полутора до двух лет, время действия документа неопределенно, поскольку каждый раз зависит от запроса. Относительно города, сроки варьируются в зависимости от подходов, инструментария, выбранных рабочей группой проекта, опыта и «широты размаха».

Касаясь понятия «мультимасштабный», стоит отметить, что в зависимости от выбранных направлений, детальность их проработки может увеличиваться или иметь более концептуальный характер, выраженный, например, в наборе принципов. Иными словами, формируются не количественные показатели, определяющие развитие, а качественные.

Важной составляющей мастер-плана является программа мероприятий, которую можно получить на выходе проекта. Она определяет последовательность шагов или этапов для дальнейших действий на каждый период реализации, включая анализ затрат. Помимо этого, мастер-план в состоянии сформулировать техническое задание для запуска процессов по корректировке существующих документов, к примеру генерального плана, или же дать дополнительные сведения для разработки проекта планировки территории.

Именно в составе работ по подготовке мастер-плана можно предложить максимально полное концептуальное решение развития отдельной площадки или всей территории города, выявить на этапе анализа большую часть проблемных вопросов. Что впоследствии сократит затраты на разработку непосредственно проекта планировки территории, который необходимо будет выполнить в соответствии с требованиями Градостроительного кодекса.

В качестве примера можно привести разработку схемы общественных пространств города. Подобного рода анализ, как и необходимость наличия карты, не упоминаются в кодексе в качестве обязательных для исполнения в составе работ по генеральному плану или документов планировки территории, но на деле оказывают большое влияние на городскую среду, восприятие города жителями и его развитие.

Общественные пространства в настоящее время одна из наиболее живых и обсуждаемых тем. Внутри нее формируются и формулируются запросы неравнодушных горожан на городскую среду, которая не просто должна быть, а должна быть интересной и безопасной, запросы девелоперов о том, как сделать планируемую застройку более привлекательной и востребованной, запросы власти на реализацию своих амбиций в направлении повышения качества жизни горожан в целях повышения конкурентоспособности города и т.д. Но проблема таких запросов заключается в том, что в законе отсутствует ступень между их обсуждением и непосредственным принятием решения. Как раз такой ступенью и может стать мастер-план.

Предлагаю в качестве примера рассмотреть некоторые этапы разработки мастер-плана Омска, где особое внимание было уделено как раз общественным пространствам по вполне понятным (и указанным выше) причинам.

Для начала, как и в любом исследовании, было дано определение тому, что собственно, является предметом изучения. Далее определены задачи, потенциалы, риски и возможности каждого вида системы общественных пространств.

По окончании разработки этого этапа удалось сформулировать стратегию развития общественных пространств внутри мастер-плана. Ее основный смысл заключается в том, что комплексная система общественных пространств, определенная через ряд социокультурных исследований, учитывающая уникальные особенности отдельно взятых структурных элементов: парк, сквер, набережная, площадь и т.д., с последовательным перечнем мероприятий реализации, также с обозначенными многомерными сценариями взаимодействия при помощи взаимоувязанных с этим элементов благоустройства, насыщенности связей с прилегающей к общественным пространствам городской среды, в контексте общегородского видения развития города и с учетом различных групп населения, основанная также на современной технической базе существующих

1 Стратегическая сессия по общественным пространствам

нормативов проектирования, позволяет формировать уникальную, интересную, многофункциональную, благоустроенную, бесконфликтную, безопасную и безбарьерную среду.

Параллельно с теоретической исследовательской работой проводился анализ существующих пространств, объектов, которые на сегодняшний день выполняют функцию общественных или публичных с использованием открытых данных по основным запросам: «Парк», «Сквер», «Площадь», «Бульвар», «Аллея», «Набережные» – таких источников, как 2GIS, Wikimapia, Google-карты и YaNdex-карты. Кроме того, исследование с помощью инструмента «Где-Где?!», а также экспертные интервью, проектные сессии помогли определить систему функционирования общественных пространств в Омске, уточнили их типологию, физическое расположение (рис. 1, рис. 2).

Помимо этого, тщательно изучались материалы действующего на сегодняшний день генерального плана и правил землепользования и застройки.

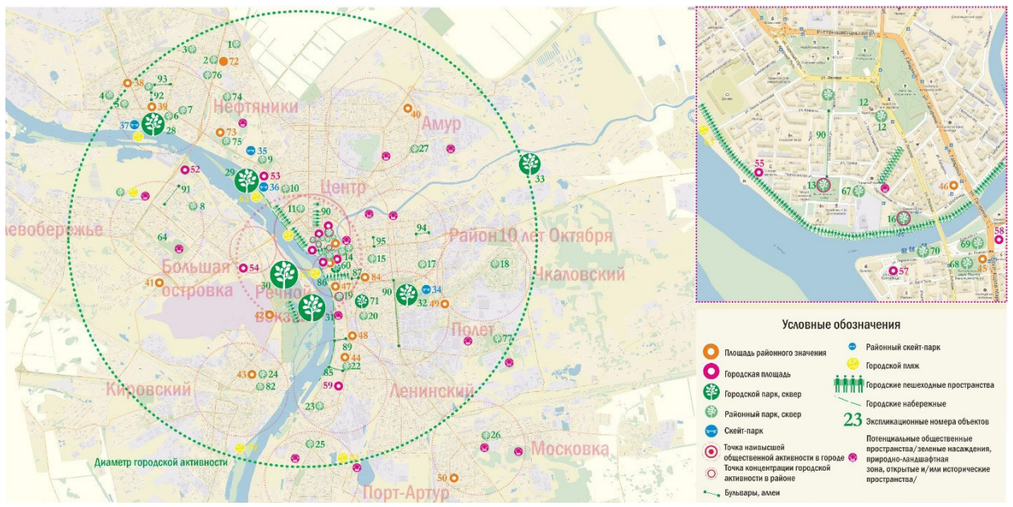
2 Фрагмент карты общественных пространств

В итоге анализа сложившейся ситуации была сформирована карта системы общественных пространств в зависимости от статуса объекта, его физических характеристик и миссии в разрезе интересов города (рис. 3).

На базе всей полученной и обработанной рабочей группой информации, которая занималась непосредственной разработкой документа, был сформулирован набор самых важных и уникальных принципов. Они в дальнейшем легли в проектные решения мастер-плана. Набор принципов в целом является единым для любого вида общественного пространства и отражает его качественные характеристики.

И что самое важное, анализ помог выявить конкретные городские площадки, нуждающиеся в первостепенном развитии. Они имеют высокий потенциал не только для запуска процесса перезагрузки территории и городской среды, но и для вложения инвестиций.

Интересным и лишенным ненужных условностей мастер-план делает отсутствие жестких ограничений. Безусловно, в мастер-плане не идет речь о том, чтобы нарушать существующие законы или действовать в несоответствии с ними, но существует возможность более широкого охвата проблем, если в этом есть необходимость, которую, как правило, высказывает и поддерживает активное сообщество горожан. Необходимость, которая в конечном итоге приводит к началу диалога о развитии города между властью, бизнесом и горожанами.



3 Система общественных пространств Омска

А.В. Крутькова

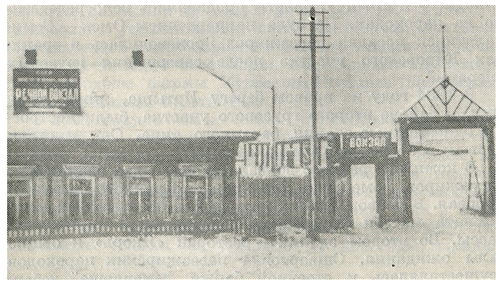
ОМСКИЕ РЕЧНЫЕ ПУТИ

В рамках разрабатываемого Институтом Территориального Планирования «Град» мастер-плана Омска в ходе множества встреч и обсуждений с жителями, экспертными группами, городскими активистами, сбора мнений и открытых голосований были выделены основные городские ценности, которые важны для горожан и которые они хотели бы сохранить и развивать в дальнейшем. Одной из таких ценностей оказались реки Омска. Они так важны для людей, потому что городской житель, зачастую оторванный от природы, желает ощущать эту связь с водной стихией, какой бы она ни была. Иртыш и Омь во многом повлияли на формирование города и на его восприятие, люди любят гулять и отдыхать у воды, вдоль рек расположено множество парков и общественных пространств. Однако остаются еще неосвоенные берега и незамкнутые городские связи, которые могли бы вдохнуть новую жизнь в реки и вернуть их городу. Вместе с тем функции рек в городе могут быть шире и разнообразнее. Омск обладает большим потенциалом для интенсивного освоения Иртыша в области пассажирских перевозок. Протяженность города вдоль Иртыша около 40 километров, и река может связать между собой большинство районов города. Развитие застройки в прибрежной части и все более интенсивный дорожный трафик на улицах города могут стать толчком для возобновления некогда так популярных у жителей водных пассажирских маршрутов.

Первые пассажирские пароходы появились на Иртыше в середине XIX века. Тихоходные и маломощные они сначала курсировали между Тюменью, Тобольском и Томском, позднее стали заходить в Омск. До 90-х годов XIX века специальных пассажирских теплоходов не существовало, пассажиров перевозили на буксируемых баржах под открытым небом. К 1900 году количество пассажирских пароходов увеличивается, также увеличивается количество рейсов, но еще нет специальных пассажирских причалов и закрытых помещений для ожидания рейса. Первый пассажирский дебаркадер появился в послереволюционные годы, а грузовой склад на левом берегу Оми использовался для накопления пассажиров. В 1934 году на правом берегу Иртыша ниже устья Оми были построены первые одноэтажные здания Омского речного вокзала (рис.1, рис.2).

Пароходы курсировали по внутригородской линии Омск – Кировск, пригородному маршруту Омск – Красная горка и междугороднему Омск – Семипалатинск. С 1949 открываются регулярные маршруты Омск – Тара и Омск – Черлак. В 1964 году было построено современное здание Омского речного вокзала (рис. 3), ставшее объектов культурного наследия регионального значения и одним из символов города. К этому времени значительно изменился состав пассажирского флота, на линии Омск – Тара стал курсировать транзитный скоростной теплоход на подводных крыльях «Ракета-8». Также скоростной флот работал на линиях Омск – Тобольск, а линия Омск – Салехард – Омск обслуживалась комфортабельными пассажирскими теплоходами и дизель-электроходами. С местных линий ушли газоходы, появились новые теплоходы «Москвич», затем прогулочные суда «Москва».

Речные трамвайчики трудились на внутригородских линиях и связывали центр города с левобережными районами Большая Островка и Кировском. Также по Иртышу курсировали садовые маршруты, такие как: Центр – Чайка – Ле-



1 Первый речной вокзал в Омске

2 Дебаркадер 1970-е годы

3 Речной вокзал 1978 г.

нинск – сады Заря и Центр – сады Нефтяник с промежуточной остановкой на причале в районе стадиона «Нефтяник». Дачные маршруты частично использовались для городских поездок. Отдельный экскурсионный маршрут проходил до бывшего острова Карбышевский. Расцвет пассажирского судоходства на Иртыше пришелся на конец восьмидесятых годов и далее активные пассажирские перевозки продолжались вплоть до 2012 года. В состав Иртышского пароходства входили теплоходы на подводных крыльях типа «Восход», теплоходы типа «Заря», скоростные теплоходы «Ракета». Пассажирский теплоход на подводных крыльях типа «Ракета» был одним из самых распространенных видов речного транспорта в Омской области. На «Ракете» можно было отправиться в Чернолучье, Тару и Усть-Ишим. Из-за износа большинство «Ракет» было списано с баланса в начале 90-х. В направлении Салехарда курсировали теплоходы «Родина», «Чернышевский», «Михаил Калашников» и дизель-электроход «Римский-Корсаков».

В 1980-е годы осуществлялось пассажирское сообщение по Оми. По реке ходили суда на воздушной подушке типа «Заря» на 60-километровом нижнем участке от Омска до села Сыропятского. В настоящее время река исключена из перечня внутренних водных путей России. На реке построено 25 мостов, шесть из которых находятся в Омске, большая часть из них низкопролетные, с полузапрудами подъездных путей, полями свай, препятствующих судоходству [1].

С 2013 года происходит постепенное закрытие водных маршрутов в связи с износом пассажирских теплоходов. Закрыт маршрут Омск – Тевриз – Омск, проходящий через Большеречье и Тару, закрыт туристический маршрут Омск – Ачаирский монастырь, отменены промежуточные остановки на маршруте Омск – Салехард, в пределах Омской области, маршрут Малая Бича – Усть-Ишим – Кайсы разделен на два коротких маршрута. В настоящее время остается неизменным маршрут прогулочного теплохода «Москва» (рис. 4), отправляющегося с причала напротив Воскресенского сквера и дачный маршрут Омск – Центр – СНТ «Зеленый берег».

Омский речной вокзал, некогда вмещавший 500 пассажиров, оснащенный залом ожидания и комнатами отдыха, кассами и рестораном, в последние годы не работает по своему прямому назначению, с 2010 года в его здании оборудован развлекательный комплекс.

Практически полностью утраченные городские и пригородные пассажирские маршруты по Иртышу смогли бы связать удаленные районы города и центр, разгрузить наземный общественный транспорт, разнообразить поездки горожан и восприятие города.

В настоящее время во многих городах России наблюдается похожая ситуация. Устаревший изношенный флот, сезонность, относительно низкая скорость и довольно высокая стоимость проезда делают этот вид транспорта слишком обременительным для городских бюджетов. Интенсивность движения речного транспорта крайне низкая, а населению остается лишь вспоминать доступность и удобство речных трамвайчиков. Но в то же время есть города, где речной пассажирский транспорт успешно функционирует. В Самаре около пяти пригородных маршрутов связывают город и пригородные районы, в Красноярске речные маршруты проходят через центр города, пригороды и отдаленные населенные пункты (рис. 5). В европейских городах речные пассажирские перевозки являются не только туристическим, но и полноценным городским транспортом [2].

4 Прогулочный теплоход «Москва»

5 Теплоход «Енисейск» на пригородной линии

Однако перспективы для развития речного транспорта в Омске остаются. При все более увеличивающейся загрузке городских магистралей и загазованности от автомобильного транспорта речные перевозки смогут стать одним из путей к выходу из складывающейся сложной транспортной ситуации в городе. Акватория реки с разрезающими ее белыми судами должна облагородить и украсить городскую среду, сделать визуальный ряд более разнообразным, еще больше привлечь горожан к воде и тем самым создать новые городские связи и коммуникации. Развитие прибрежных территорий Оми и Иртыша весьма значимо для города, и если Иртыш уже давно стал частью общественного пространства, столь любимой жителями города, то небольшая Омь присутствует в жизни города лишь частично. Благоустроенная набережная вдоль реки, где можно гулять, проводить время, устраивать различные городские мероприятия заканчивается, едва успев начаться, захватив лишь самый центр города. На остальном протяжении река отделена от застройки естественным природным ландшафтом. Продолжив набережную Оми и связав ее с уже существующей застройкой, можно получить новые перспективы для развития прибрежных территорий, новые места для прогулок и отдыха у воды и разнообразить видовое восприятие города. Также возможно создание пешеходной связи через реку, соединяющей общественную и жилую застройку с торговым комплексом и административными зданиями.

В России и во всем мире идет постепенный процесс возрождения городских рек. Примером может служить реконструкция и берегоукрепление реки Кача в Красноярске. Река, впадающая в Енисей в исторической части города, долгое время загрязнялась и не имела никакой особой ценности для горожан. Однако после проведения масштабных работ по очистке русла, укреплению берегов и благоустройству набережной, река приобрела ухоженный вид, появились зоны для отдыха горожан (рис. 6). Новая жизнь реки дает толчок к развитию прилегающих территорий, некогда неблагополучные районы вдоль Качи становятся привлекательными для застройки и развития города.

Одним из наиболее удачных мировых примеров развития данного тренда является Сеул. Река Чхонгечхон была упрятана в коллектор в 1970-х годах, а над ней возведена автомобильная эстакада. Ранее река постоянно разливалась в сезоны дождей, а по берегам разрастались деревянные хибары. Скрытая под землей река на

6 Набережная реки Кача после реконструкции

время стала символом индустриального прорыва страны, но вскоре построенная магистраль стала задыхаться в пробках, а жилье вдоль нее теряло привлекательность и падало в цене. В 2005 году было решено вернуть реку и превратить район в экологически чистую зону в центре города. Теперь это природный ландшафт, органично вписанный в городскую жизнь (рис. 7). Река стала новым достоянием города и символом современной Кореи, здесь гуляют и отдыхают от суеты мегаполиса, а прилегающие районы получили стимул к экономическому развитию [3].

Реки в городе – это большая ценность. Прилагая усилия, можно превратить ничем не примечательную водную артерию в украшение города. Иртыш и Омь могут значительно улучшить городскую среду и транспортную инфраструктуру, если станут доступней и функциональней. Река дает городу большие возможности для развития, главная задача их раскрыть, сохраняя при этом бережное отношение к природе.

1. Речные ворота Омска. Омск: Омское книжное издательство, 1984.
2. Научно-популярная энциклопедия «Вода России» // http://water-rf.ru (дата обращения 21.02.2017).
3. Захарченко И. Возрождение похороненной реки // http://koryo-reporter.livejour№al.com/86500.html (дата обращения 21.02.2017).

7
Река Чхонгечхон до и после преобразований

А.А. Асоян

ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ ОМСКА

Подробный анализ экологической ситуации в Омске проводился в ходе работы над мастер-планом города, организованной ИТП «Град». Целью анализа было определение основных экологических проблем, решение которых должно способствовать оздоровлению городской среды, улучшению санитарного состояния города, сохранению природных и природно-антропогенных объектов, включенных в развитие города.

Экологические проблемы Омска идентичны проблемам крупных российских городов:

- Загрязнение атмосферного воздуха на фоне увеличивающихся объемов выбросов автотранспорта
- Загрязнение водных объектов сточными водами
- Проблема утилизации образующихся в городе отходов
- Недостаточный уровень озеленения и благоустройства

Однако, несмотря на то, что экологические проблемы городов похожи и практически касаются одних и тех же компонентов окружающей среды, причины этих проблем всегда разные, поскольку они связаны с историей и спецификой развития городов.

Рассмотрим, в чем заключается специфика экологических проблем Омска и какие причины способствовали их возникновению.

ПРОБЛЕМА № 1.
АТМОСФЕРНЫЙ ВОЗДУХ

В прошлом основными источниками выбросов в атмосферу города являлись многочисленные промышленные предприятия.

Значительный спад промышленного производства, произошедший в последние десятилетия, повлиял на улучшение экологической обстановки города, однако не в полной мере. Сокращение промышленного производства в первую очередь коснулось высокотехнологичных предприятий, основные же объекты-загрязнители продолжают работать на полную мощность.

В настоящее время в Омске действуют около 8000 стационарных источников выбросов вредных веществ в атмосферу, около 180 из них – крупные. По объему вредных выбросов лидируют предприятия теплоэнергетики, топливной, химической и нефтехимической промышленности. Основные стационарные объекты-загрязнители на территории Омска – ОАО «Газпромнефть-ОНПЗ», ООО «Омский завод технического углерода», ТЭЦ-5, ОАО «ТГК №11», ОАО «Омскшина» и другие [1].

Особенностью Омска, влияющей на загрязнение атмосферы в городе, является расположение крупных предприятий относительно жилых районов города. Преобладающие ветра северо-западного и юго-западного направлений способствуют перемещению в городское пространство загрязненных веществ от расположенных в этих частях города крупных объектов промышленности – мясокомбината и нефтезавода.

Главным источником загрязнения приземных слоев атмосферы в Омске в последние десятилетия стал автомобильный транспорт.

Специфика выбросов от автотранспорта состоит в том, что они осуществляются в «зоне дыхания», где гораздо слабее действуют факторы рассеивания. В отличие от стационарных источников загрязнения, двигатели автомобилей выбрасывают более 200 различных токсичных веществ, практически без очистки и непосредственно в воздух жилых районов.

Одна из существенных экологических проблем Омска – загрязнение атмосферного воздуха за счет высокого содержания пыли. Пыль появляется в городе ежегодно после схода снега. Уязвимости Омска для пыльных бурь способствуют как его расположение в степной зоне, так и уничтожение зеленых насаждений, большое количество проездов и улиц с грунтовым покрытием, обилие не покрытых растительностью пустырей, использование песко-соляной смеси на дорогах зимой, применение инертных материалов и шлака при ремонте дорог.

В составе омской пыли встречаются почти все металлы, включая ядовитые для человека (самый вредный из них свинец, обнаруженный в больших количествах). Пыль в воздухе провоцирует обострение бронхиальной астмы, развитие ринита, фарингита, а также способствует развитию аллергии, в том числе ее кожных проявлений [2].

На фоне нынешнего сокращения площадей озелененных территорий и ликвидации защитного озеленения вдоль дорог проблема автомобильных выхлопов и пыльных бурь стоит особенно остро.

По данным государственного доклада «О состоянии санитарно-эпидемиологического благополучия населения в Омской области в 2015 году», за период с 2012 по 2014 год среднее значение индивидуального риска развития канцерогенных

эффектов от загрязнения атмосферного воздуха находится в диапазоне, неприемлемом для всего населения и допустимом только для профессиональных групп населения [2].

По данным наблюдений за состоянием атмосферного воздуха, опубликованных на сайте ФГБУ «Обь-Иртышское УГМС», в начале 2017 года уровень загрязнения воздуха в административных округах города имел следующие характеристики:

Округ	Уровень загрязнения	Загрязняющее вещество
Центральный	Низкий	
Октябрьский	Высокий	Хлорид водорода
Кировский	Низкий	
Советский	Высокий	Оксид азота, фенол, хлорид водорода
Ленинский	Высокий	Хлорид водорода

Таким образом, в январе 2017 года в целом по городу уровень загрязнения был «высокий». Случаи экстремально высокого загрязнения атмосферного воздуха не зарегистрированы.

По сравнению с соответствующим периодом прошлого года уровень загрязнения воздуха повысился (в январе 2016 года уровень загрязнения воздуха «повышенный»).

ПРОБЛЕМА № 2.
ЗАГРЯЗНЕНИЕ ВОД

Вода реки Иртыш в створах города Омска по своим качествам оценивается как «загрязненная» и «очень загрязненная». Вода реки Омь во всех створах в черте города оценивается как «грязная».

Характерными загрязняющими веществами в водах рек Омска являются трудно- и легкоокисляемые органические вещества (по ХПК и БПК5): соединения железа, соединения меди, соединения марганца, фенолы, азот аммонийный. Кроме этого, в воде Иртыша наблюдается также неустойчивая загрязненность соединениями цинка [2].

На качество воды Иртыша в значительной степени влияет трансграничное загрязнение с территории Казахстана, где периодически фиксируются выбросы токсичных веществ в реку.

Среди предприятий, способствующих поступлению значительного количества загрязняющих веществ на очистные сооружения канализации, особо следует назвать:

ОАО «Омсктрансмаш», гальванический цех – кадмий, хром

Омский филиал АО «ТГК-11» СП «ТЭЦ-3» – натрий, фенол

Филиал «ОМО им. П. И. Баранова» ФГУП «НПЦ газотурбостроения «Салют»; ОАО «Омсктрансмаш» – никель

ОАО «Омсктрансмаш», ОАО «ЦКБА» – свинец

Но в целом степень загрязнения промышленными стоками имеет тенденцию к уменьшению в результате снижения мощностей городских предприятий, а также благодаря модернизации очистки промышленных стоков и сокращению функционирования водного транспорта.

Особенность загрязнения поверхностных вод в Омске состоит еще и в том, что основными источниками загрязняющих веществ за последние десятилетия стали поверхностные стоки из городских ливневых коллекторов, расположенных на территории города. Вода с улиц города сливается в реки Иртыш и Омь.

В городе сложилась критическая ситуация с ливневой канализацией. По данным городских властей ливневка есть только на 24 % улиц. При этом большинство из сетей ливневой канализации требует ремонта и реконструкции. На водовыпусках отсутствуют сооружения по очистке стоков, что приводит к выбросу в реки воды с превышением нормативов предельно допустимых концентраций загрязняющих веществ.

Также источниками загрязнения являются многочисленные свалки, расположенные в водоохранных зонах рек.

Функционирование очистных сооружений водопровода обеспечивает нормативную очистку питьевой воды, но совсем иная ситуация складывается с очисткой городских стоков на очистных сооружениях канализации.

По данным сборника «О состоянии и об охране окружающей среды Омской области в 2013 году», подготовленного Министерством природных ресурсов и экологии Омской области, нормативной очистки достигают лишь 1,3 % общего объема сточных вод, проходящих через очистные сооружения, что свидетельствует о низкой эффективности их работы. Причина ненормативной очистки стоков на очистных сооружениях – перегрузка по концентрациям загрязняющих веществ, несовершенство технологии очистки (устаревшие конструкции) [1].

ПРОБЛЕМА № 3.
ТВЕРДЫЕ КОММУНАЛЬНЫЕ ОТХОДЫ

В настоящее время главной особенностью проблемы утилизации твердых коммунальных отходов (ТКО) в городе Омске является тот факт, что для ТКО, образующихся в городе, не организовано законных мест захоронения или утилизации. Данная ситуация наблюдается с апреля 2016 года, когда была закрыта последняя принимавшая отходы города свалка в селе Надеждино.

После закрытия в 2014 году свалок в Ленинском и Кировском административных округах оставшаяся в селе Надеждино свалка являлась единственным санкционированным местом размещения твердых коммунальных отходов города. При этом свалка не соответствовала проектной документации, не имела никаких защитно-очистных сооружений, а представляла собой попросту котлован, однако в официальных документах именовалась как «полигон твердых бытовых отходов». После прекращения действия лицензии на захоронение отходов на Надеждинском «полигоне» Росприроднадзор принял решение отказать в ее продлении. Пока не проведена рекультивация территории данной свалки, она по-прежнему является объектом экологической угрозы.

Проблемы с муниципальным решением мусорных вопросов – давние проблемы Омска. Так, в 2013 году огромная свалка, образовавшаяся в центре города на месте бывшей ярмарки «Омский привоз», стала антропогенной кормушкой для чаек, число которых увеличилось в четыре раза и стало угрожать безопасности полётов. Мусор месяцами лежит на многих улицах, особенно в частном секторе, садовых и гаражных кооперативах. В ряде мест целые кварталы старых жилых домов барачного типа становятся свалками, так как мусор из них не вывозится годами. Городская система сбора и вывоза твёрдых бытовых отходов, а также система контроля за этим неэффективны, и в результате после ликвидации несанкционированных свалок со временем мусор снова появляется на том же месте.

Осенью 2016 года утверждена Территориальная схема в области обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами, Омской области (далее – Территориальная схема), в соответствии с которой твердые коммунальные отходы, образующиеся в городе Омске, планируется направлять на проектируемые межмуниципальные центры обращения с отходами, состоящие из мусоросортировочных линий и полигонов захоронения ТКО.

Согласно Территориальной схеме обеспечивать обработку, утилизацию и размещение отходов, образующихся в городе, планируется на межмуниципальных центрах обращения с отходами, которые будут располагаться в Кировском и Ленинском административных округах города Омска, а также в Омском и Таврическом муниципальных районах. Общая мощность этих межмуниципальных центров обращения с отходами будет составлять около 2 млн тонн в год [3].

Однако, до того времени, как предусмотренные территориальной схемой объекты будут построены, проблема обращения с ТКО, образующимися на территории города Омска, остается не решенной.

ПРОБЛЕМА № 4.
СОКРАЩЕНИЕ ПЛОЩАДИ ЗЕЛЕНЫХ НАСАЖДЕНИЙ

Одним из важнейших показателей качества городской среды является озеленение и благоустройство городской территории.

Система зеленых насаждений, с которой жители города регулярно соприкасаются, состоит из озелененных территорий общего пользования (парков, скверов, бульваров), озеленения дворовых пространств жилой застройки, предприятий и организаций, зеленых насаждений вдоль улиц и дорог. Реже в этой системе оказываются городские леса.

В соответствии с Концепцией развития территории города Омска, согласно модели «Город-сад» на период 2014 – 2025 годов, зеленые насаждения составляют 23 % от общей площади города.

По данным Концепции, в 2014 году на одного жителя города приходилось более 112 кв. м всех зеленых насаждений и 15,2 кв. м зеленых насаждений общего пользования. При этом в Концепции данный показатель представлен как превышающий федеральную норму (согласно Концепции, федеральная установленная норма зеленых насаждений общего пользования составляет 12 кв. м на человека) [4]. Однако в «СП 42.13330.2011. Свод правил. Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений. Актуализированная редакция СНиП 2.07.01-89*» норма для такого города как Омск составляет 16 кв. м на человека [5]. В утвержденных РНГП Омской области также установлена норма в 16 кв. м на человека. Таким образом, существующий показатель – 15,2 кв. м на одного жителя не достигает федерального и регионального норматива.

Зеленые насаждения общего пользования (парки, скверы, бульвары) составляют в Омске 1762,5 га; в том числе 507,5 га скверов, около 160 га бульваров, 1095 га парков. Озеленение улиц – 761,22 га. Зеленые насаждения ограниченного пользования – 8336,25 га (в том числе зеленые насаждения на территории жилой застройки, предприятий, организаций, кладбищ и др.) [4].

Масштабы сокращения городского озеленения очевидны в сравнении: до 1990 года площадь зеленых насаждений общего пользования достигала 2978 гектаров, или на одного жителя 42,4 кв. метра. Насаждения, размещенные в пределах застроенной части города, составляли 31,3

% к территории заселенной части Омска. Таким образом, за последние 25 лет площадь зеленых насаждений общего пользования города Омска сократилась на 1215,5 га, то есть более чем на треть.

Наибольший дефицит зеленых насаждений наблюдается вдоль основных транспортных магистралей города, в районах новой многоэтажной жилой и общественно-деловой застройки.

В центральной части города происходит поэтапное сокращение площади озелененных территорий общего пользования из-за строительства общественно-деловых объектов и реконструкции коммуникаций. Так, были уничтожены значительные объемы зеленых насаждений при реконструкции Омской крепости, на набережной в районе слияния рек Оми и Иртыша, сквер Пионеров, сквер у кинотеатра Маяковский.

Границы участков зеленых насаждений общего пользования и их характеристики можно увидеть на публичной кадастровой карте на сайте Росреестра (http://maps.rosreestr.ru/PortalON№li№e/). Однако на публичной кадастровой карте нет информации о том, кто обслуживает представленные участки. Границы участков зачастую не совпадают с фактическими границами объектов озеленения, что может привести к сокращению площади объектов озеленения в пользу строительства инфраструктуры или зданий и сооружений.

Сокращение площади зеленых насаждений специального назначения наиболее заметно на участках вдоль автомагистралей города. При расширении проезжей части улиц неизбежно происходит снос защитного озеленения. Новые посадки осуществляются неравноценными вырубленным деревьям молодыми саженцами, часто погибающими от выбросов, недостатка освещения, отсутствия ухода, что, например, и произошло с ивами на ул. Герцена и яблонями на проспекте К. Маркса.

Практически во всем городе при реконструкции улиц ликвидируются защитные насаждения из кустарников. Хотя именно кустарниковые посадки высотой в человеческий рост являются основной преградой между транспортным шумом, пылью, выбросами и пешеходами.

Особенностью организации озеленения ограниченного пользования является то, что уход за зелеными насаждениями в пределах жилой застройки входит в обязанности управляющих компаний. Таким образом, благоустройство дворовых пространств зависит от экологической культуры самих жителей и обслуживающих структур.

Среди прочих причин уменьшения площадей зеленых насаждений города необходимо отметить несовершенство контроля за выполнением компенсационного озеленения, отсутствие муниципальных питомников, выращивающих необходимый посадочный материал, а также нереализованность крупных проектов озеленения города (например, парк 300-летия Омска).

Об отсутствии профессиональной системы содержания и воспроизводства зелёных насаждений также говорит факт отсутствия сведений об инвентаризации объектов озеленения. По данным Департамента городского хозяйства никакой инвентаризации не проводилось последние 20 лет.

Таким образом, несмотря на сокращение промышленного производства и уменьшение загрязнения окружающей среды промышленными предприятиями, город Омск все же нельзя назвать экологически благополучным.

Для многих крупных российских городов, например, таких как Новосибирск, Красноярск, Тюмень, Екатеринбург также характерны указанные проблемы. Ни один из этих городов не является экологически благоприятным местом проживания, однако в каждом из городов существуют примеры успешного решения конкретных экологических проблем.

Основные отличия в подходах к решению экологических проблем в указанных городах от города Омска, на первый взгляд, состоят в признании факта неблагополучной экологической обстановки и принятии в первую очередь организационных мер по ее улучшению

Проектные предложения мастер-плана города Омска должны включить лучшие практики в решении аналогичных экологических проблем в российских мегаполисах.

1. О состоянии и об охране окружающей среды Омской области в 2013 году // Министерство природных ресурсов и экологии Омской области. Омск: Изд-во ОмГПУ, 2014.

2. О состоянии санитарно-эпидемиологического благополучия населения в Омской области в 2015 году: Государственный доклад. // Управление Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Омской области, 2016.

3. Приказ Министерства природных ресурсов и экологии Омской области от 23 сентября 2016 года № 74 «Об утверждении территориальной схемы в области обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами, Омской области».

4. Постановление Администрации города Омска от 01.09.2014 № 1142-п «Об утверждении концепции развития территории города Омска согласно модели «Город-сад» на период 2014 – 2025 годов».

5. СП 42.13330.2011. «Свод правил. Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений. Актуализированная редакция СНиП 2.07.01-89».*

Е.Я. Власкина

КРЕАТИВНАЯ ЭКОНОМИКА В ОМСКЕ: ВОЗМОЖНОСТИ РАЗВИТИЯ

Рано или поздно все города сталкиваются с необходимостью деструктурирования жизнедеятельности. В настоящее время у городов появляются новые возможности, способствующие возникновению свежих творческих подходов в управлении городом. Именно творчество сегодня признается ведущим фактором развития постиндустриальной экономики [1, с. 4], а культура – одним из мощных факторов роста, который создает новые рабочие места и способствует возрождению города, обновлению его индивидуальности [2].

Взаимосвязь между секторами культуры и производства в XXI веке признана основным источником экономического роста и конкурентоспособности. Слияние современных креативных и экспериментальных подходов, типичных для искусства и предпринимательства, порождает инновационные, эффективные идеи в области бизнеса. Способность креативных индустрий создавать стиль и разрабатывать дизайн в сочетании с навыками маркетинга помогает преобразовывать более крупные производства, позволяя им выдержать становящуюся все более глобальной конкуренцию [1, с. 4-5].

Термин «креативная экономика» был введен в научный оборот в 2000 году Дж. Хокинсом [3]. По его мнению, особенность креативной экономики проявляется в системе специфических социально-экономических отношений между собственно экономикой и творческим подходом к ее развитию и совершенствованию. Креативная экономика – новый сектор постиндустриальной экономики, в основе которого лежит интенсивное использование творческих и интеллектуальных ресурсов. В настоящее время понятие «креативная экономика» нередко отождествляется с понятием «экономика знаний». При этом речь идет об особом секторе экономики, основанном, прежде всего, на различных видах интеллектуального труда.

Креативная экономика основывается на методологии принятия нестандартных, оригинальных и нетрадиционных управленческих решений как в целях стратегического развития, так и преодоления постоянно возникающих чрезвычайных и кризисных ситуаций, когда требуется осуществить поиск и реализацию принципиально новых путей выживания, продвижения вперед, достижения конкурентоспособности организации на рынке и, в конечном счете, обеспечения успеха в конкурентной борьбе.

В вольном изложении креативные индустрии можно представить как индустрии, которые находятся на пересечении искусства, культуры, бизнеса и технологий и связаны с использованием интеллектуального капитала как их начального импульса. Характерной чертой предпринимательской деятельности в таких индустриях является то, что экономическая ценность продукции неразрывно связана с ее существованием в качестве элемента культуры [4], а также, что основу деятельности составляет индивидуальное творческое начало, навык или талант, и она несет в себе потенциал создания добавленной стоимости и рабочих мест путем производства и эксплуатации интеллектуальной собственности [5, с. 157]. Креативные индустрии формируют сектор экономики, который специализируется на производстве и распространении знаний и информации.

На XV Общероссийском форуме «Стратегическое планирование в регионах и городах России: Диалог в поисках согласованности», прошедшем в октябре 2016 года в Санкт-Петербурге, теме креативной экономики был посвящён отдельный круглый стол. Лейтмотивом всех докладов стал тезис о том, что будущее экономики будет определяться креативными и инновационными проектами. Креативные индустрии – новые драйверы стратегического роста, их роль, по словам А.Л. Кудрина, будет учтена при разработке Стратегии социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2035 года, что накладывает серьезные обязательства на развитие российских регионов и городов в направлении креативной экономики.

С учетом кризисных явлений в мировой экономике и сдвигов в области промышленного производства все более значительную роль начинает играть инновационно-креативный сектор, который становится мощным локомотивом развития регионов и стран. Превращение творческих индустрий в одну из важнейших составляющих современной экономики развитых государств напрямую связано с тем, что, начиная с 70-х годов прошлого века, промышленность стала «переезжать» в развивающиеся страны с дешевой рабочей силой [6, с. 5]. Доля промышленности в совокупном мировом продукте сокращается,

также как ранее сокращалась доля сельского хозяйства.

Креативные индустрии являются в свою очередь одной из наиболее динамичных сфер мировой экономики, обеспечивая годовой прирост порядка 8-9 % [6, с. 4]. Вклад креативной экономики в мировой ВВП составляет более 5,2 % [7, с. 4]. Например, в Великобритании креативная экономика растет в 3 раза более высокими темпами, чем любой другой сектор. И это не удивительно, так как «мода на креативные индустрии» зародилась именно в Великобритании, где ещё в 1998 году была принята программа поддержки креативных индустрий, а в 2008 году премьер-министр Г. Браун заявил о старте программы «Креативная Британия» [8, с. 67]. Великобритании сформировать эффективную политику по развитию городов и продвинуться в сторону креативной экономики помогла перепись и оценка ресурсов для креативных индустрий, так называемое, картирование.

Примеры из опыта Хельсинки, Манчестера и других традиционно-индустриальных городов показывают, что в современном городе ключевым фактором оздоровления городской экономики становятся креативная экономика и креативные индустрии, благодаря которым у города появляется новое направление социально-экономического развития [9, с. 53]. В 2008 году, когда начался мировой кризис, вышел доклад ОНН «Креативная экономика. Задачи оценки ресурсов креативной экономики для продуманной политики». Кризис не только не остановил креативное движение, но, напротив, подстегнул его. В России вклад компаний, использующих в своей деятельности инновационные решения, несколько ниже, однако наша страна уверенно наращивает экспорт креативных товаров и услуг. Сегодня новые проекты в данной области появляются не только в Москве и Санкт-Петербурге. В Екатеринбурге, Кемерове, Новосибирске, Красноярске, Калининграде уже вовсю присматриваются к проблематике креативной экономике, стремясь выйти на реальные проекты. К примеру, в Пскове был создан проект Творческого пространства «Завод», который позиционирует себя как первый в России лофт-проект за пределами столичных регионов [8, с. 67]. «Завод», расположенный на четвёртом этаже фабрики, в бывшем цехе по производству папок, соединяет на своих площадках торговые точки («дисконт-центр»), креативные компании и кафе на 40 мест. Центром творческой жизни является выставочный зал. Это попытка сделать региональный «кластер», где финансовая устойчивость базируется на популярности торговых точек. Можно предположить, что в условиях отсутствия поддержки со стороны властей развитие новых культурных площадок в российских регионах будет двигаться именно по этому пути.

Прямое заимствование технологий и успешных образовательных моделей далеко не всегда гарантирует скорейший переход к экономике знаний. По словам лауреата Нобелевской премии Р. Лукаса, на первый план выходят более тонкие и не всегда поддающиеся определению факторы: пассионарность, предпринимательская активность, стихийная кластеризация талантливых индивидов в одном месте и в одно время [6, с. 7]. Именно появление критической массы людей с уникальными талантами и навыками позволяет создать импульс, который питает экономический прогресс, стимулирует технологическое, культурное и общечеловеческое развитие.

Р. Флорида в основу выявления уникальности креативной экономики положил признак профессии работников в креативной индустрии [10, с. 39-78]. Уникальное сочетание стандартных подходов и генерации новых идей отличает креативный класс – ядро креативной экономики. К креативному классу относятся не только формирующие его ядро ученые, инженеры, университетские профессора, поэты и писатели, художники, актеры, дизайнеры, архитекторы и интеллектуальная элита современного общества: редакторы, крупные деятели культуры, эксперты аналитических центров, обозреватели и другие люди, формирующие общественное мнение, но и креативные специалисты, работающие в разных отраслях, требующих образования, знаний и квалификации, например, высокие технологии, финансовые услуги, право, здравоохранение, бизнес-менеджмент.

По мнению Р. Флориды, главная конкурентная борьба в современном мире будет разворачиваться не среди фирм и корпораций за рынки сбыта, а среди городов – за представителей креативного класса, за профессионалов, умеющих нешаблонно мыслить. Экономический рост городов напрямую зависит от того, насколько город привлекателен для них, выберут ли они его своим местом жительства, ведь у таких людей очень высокие требования к качеству городской среды. Автор считает, что именно место жительства является определяющим фактором, который влияет на нашу жизнь, а работа, образование и любовь следуют из него [11, с. 14].

Место проживания – источник вдохновения и стимулятор креативности, необходимая составляющая психологического благополучия человека [11, 157-160]. Самовыражение – важный источник счастья, а место – одно из средств самовыражения. Оно предоставляет среду, которую человек может принять, сделав ее своей.

Парадоксально, что в эпоху мобильного интернета и виртуальных офисов, почти все крупнейшие технологические компании мира сконцентрированы в сравнительно компактных районах нескольких городов – Сан-Франциско, Лондона, Берлина и Тель-Авива [6, с. 7]. Становится очевидным, что понятие человеческого капитала имеет свои ограничения и не может прояснить все предпосылки развития креативной экономики. В этой связи Р. Кушинг использует расширенный термин – креативный капитал – для более точного объяснения причин, по которым те или иные города и страны оказываются в авангарде инновационного развития.

Феномен современного города, аккумулирующего креативный капитал, изучается в работах многих исследователей. Дж. Шапиро, названный журналом The Eco№omist одним из десяти наиболее влиятельных экономистов планеты, прослеживает в работе «Умные города» прямую взаимосвязь между качеством городских сервисов и притоком в эти города высокообразованных специалистов [6, с. 7]. Профессор Колумбийского университета Т. Кларк в книге «Город как машина развлечений» отмечает взаимосвязь между развитой культурной сценой и концентрацией предпринимательских проектов. Многие другие указывают на важность социокультурного многообразия.

Изучение креативного капитала позволит создать систему мониторинга креативной экономики с учетом региональной специфики и глобального контекста. В этой связи фондом Calvert 22 и PwC в России был запущен проект Индекса креативного капитала [12]. Для построения индекса была разработана методология, учитывающая международный опыт и российскую специфику и подразумевающая не только сбор статистических данных, но и анкетирование креативных специалистов, анализ информационного пространства и развернутую экспертизу полученных результатов. В пилотной версии индекса изучено 9 российских городов (Воронеж, Екатеринбург, Казань, Краснодар, Москва, Нижний Новгород, Новосибирск, Санкт-Петербург и Тюмень) по 5 блокам показателей и 100 базовым индикаторам, по опросам 1040 креативных специалистов и 63 экспертов. В результате первое место заняла Москва, за ней следуют Санкт-Петербург и Казань, на последнем месте – Нижний Новгород.

Как же обстоит дело с возможностью развития креативных индустрий в Омске? Омск – один из крупнейших промышленных центров страны с развитой нефтеперерабатывающей, нефтехимической и пищевой промышленностью, гражданским машиностроением и оборонно-промышленным комплексом. Продукция указанных отраслей промышленности будет пользоваться спросом и в долгосрочной перспективе, но требования, предъявляемые к производимой продукции с каждым годом растут, что должно стимулировать развитие не только конкретных компаний, но и модернизацию города в целом для создания современных условий развития бизнеса и улучшения качества жизни каждого жителя.

Согласно материалам анализа социально-экономического развития, проведенного на первом этапе проекта Мастер-план города Омска, в Омске наблюдается положительная динамика механического движения населения: количество прибывающих превышает количество выбывающих. В 2015 году прибыло более 2 тыс. человек, в 2014 году – почти 6 тыс. человек. Большая часть населения прибывает в город Омск из Омской области (39%), на втором месте по числу прибывших – соседние регионы РФ (36%) и четверть всех прибывающих приходится на зарубежные страны. Выбывает население из Омска преимущественно в другие регионы РФ (60%) и в Омскую область (29%). Основным «поставщиком» мигрантов для города Омска является Казахстан, а также Китай, Киргизия, Узбекистан и Армения. Иностранные граждане прибывают как на постоянное место жительства, так и на время с целью осуществления трудовой деятельности.

Негативной тенденцией межрегионального обмена является ежегодно увеличивающийся разрыв между количеством выезжающих из Омска в другие регионы России и приезжающих из них. В другие регионы РФ выезжают преимущественно квалифицированные специалисты и выпускники высших учебных заведений города Омска, приезжают в основном абитуриенты из северных субъектов РФ. Количество мигрантов из стран СНГ за четыре года увеличилось на 40%. Большую долю мигрантов из стран СНГ составляют низкоквалифицированные рабочие с низким уровнем образования и знанием русского языка. В то же время наиболее высокой миграционной подвижностью в Омске обладает население трудоспособного возраста. Максимальное число перемещений регистрируется в отношении лиц в возрасте от 15 до 35 лет (более 50% всех мигрантов). Итак, в Омск приезжают учиться, а уезжают из него, чтобы работать. Причины миграции фиксируются как экономические (поиск работы, увеличение доходов, улучшение уровня жизни), так и неэкономические (престижность компании, возможность профессионального роста, социокультурные потребности).

В настоящий момент в Омске существует достаточно развитая система профессионального образования, включающая учреждения высшего и среднего профессионального образования. На начало 2016 года в городе функционировало 30 учреждений среднего профессионального образования, фактическое число учащихся которых составило 26,3 тыс. человек, и 25 учреждений высшего профессионального образования с численностью учащихся равной более 100 тыс. чел. Омские учреждения высшего профессионального образования предлагают широкий спектр про-

грамм подготовки по гуманитарным, социально-общественным, естественным, техническим и фундаментальным наукам. Два учреждения высшего профессионального образования вошли в международный рейтинг Европейской научно-промышленной палаты (ARES) за 2015 год: Омский государственный медицинский университет (ОмГМУ) получил рейтинг BB+, Омский государственный технический университет (ОмГТУ) – B+.

Омск готовит 1,86 % от общей численности студентов России и уступает таким городам как Волгоград (1,96 %), Новосибирск (2,51 %) и столицам, в которые ежегодно съезжаются абитуриенты со всех уголков страны, но в то же время опережает Томск и Тюмень. Стоимость образовательных услуг в Омске ниже, что является его конкурентным преимуществом. При этом стоимость образования значительно ниже, чем в столичных городах, Волгограде и Тюмени, но в сравнении с Новосибирском и Томском омскому студенту придётся заплатить за обучение немного больше.

Омск является одновременно «кузницей» и экспортером высококвалифицированных кадров. Омск должен бороться за представителей креативного класса, делать все, чтобы стать привлекательным местом проживания, чтобы молодые образованные люди не уезжали из города. Ключевой ресурс конкурентоспособности и оптимизации экономики города Омска сегодня – человеческий капитал. Существующий человеческий капитал, которым обладает Омск, отличается высоким качеством и разнообразием трудовых ресурсов и способен преобразовать сложившуюся структуру экономики города путем диверсификации и повышения ее эффективности.

В Омске более десяти профессиональных театров, которые позволяют называть город «театральной столицей провинциальной России» [7, с. 16]. Наибольшим «культурным весом» обладает Омский академический театр драмы, на базе которого проходит крупный ежегодный международный театральный фестиваль «Академия».

В Омском историко-краеведческом музее и в Музее изобразительных искусств им. М.А. Врубеля сосредоточено множество культурных ценностей. В картинной галерее значительное место отведено произведениям омских художников, экспонировавшихся на областных, республиканских и международных выставках. В Омске плодотворно работают отделения Всероссийских союзов художников, писателей, журналистов, архитекторов, Всероссийского театрального общества, ряда научно-технических обществ, географического общества, которые объединяют творческие силы города. В городе находится около 200 библиотек. Фонд одной только областной библиотеки им. А.С. Пушкина насчитывает свыше 5 миллионов томов.

В Омске проходят музыкальные, театральные, экологические фестивали, фестивали современного искусства, арт-перформансы, выставки фотографий, публичные лекции, городские субботники и т.п. Стихийное развитие городских событий, собирающих вместе активную молодежь города, придает культурной сфере Омска особую специфику [7, с. 19].

Итак, драйверами развития креативной экономики в Омске являются:

- люди с высоким уровнем образования;
- высокие требования к творческому потенциалу работников;
- развитая сфера искусства и культуры (музеи, фестивали, библиотеки, культурные инициативы);
- активные туристические потоки (извне: деловой, образовательный, оздоровительный, ностальгический и событийный туризм; внутриобластной: рекреационный, промыслово-прогулочный и кемпинговый туризм);
- социальная и досуговая активность населения;
- развитая промышленность.

Территорий для развития креативных индустрий в Омске становится все больше в связи с высвобождением отдельных промышленных зон, которые требуют реновации как в центре города, так и на периферии. Перспективными площадками могут стать бывшие территории таких заводов, как ПО «Полет», ОМО им. П.И. Баранова, НТК «Криогенная техника», АК «Омскгрегат» и другие.

По данным проведенного Calvert Forum исследования креативной среды и тенденций социального развития городов Сибири для креативной среды Омска характерны проблемы, с которыми сталкивается большинство сибирских городов: господство промышленности, парализующее рост альтернативных секторов экономики; отсутствие подходящих условий для формирования креативных специалистов и атмосфера стагнации, связанная с консерватизмом государственных институтов [7, с. 12]. Несмотря на то что отток молодежи достаточно высок, а многие социальные инициативы по-прежнему сталкиваются с проблемой отсутствия в городе развитых общественных пространств, в Омске постепенно формируются центры притяжения активных горожан. Они возникают как реакция на запрос той пассионарной части населения, которая намерена остаться в Омске и стремится создать для себя по-настоящему комфортную городскую среду.

С точки зрения местных предпринимателей в Омске существует благоприятная в плане конкуренции экономическая среда, что можно использовать для «обкатки» бизнес-идей. Основной проблемой омского предпринимательства является неуверенность в себе и страх отсутствия запроса на новые товары и услуги, в том числе креативные. Под воздействием этого страха многие успешные предприниматели реализовывают свои проекты в других городах, а те, кто остался в Омске, также ориентированы на внешних партнеров и клиентов. Особенно это характерно для сфер маркетинга, рекламы, дизайна и IT [7, с. 22-23]. В регионах достаточно дешевая рабочая сила, поэтому клиентов омским агентствам найти сравнительно легко. В частности, многие московские компании часто обращаются к омским предпринимателям с предложением реализовать крупные заказы. Сильная школа фэшн-дизайна в Омске не имеет возможности реализовать свой потенциал, в связи с чем специалисты этой области зачастую переезжают в столичные регионы.

IT-сфера в Омске развивается как «теневая» креативная индустрия. Множество местных специалистов и компаний ориентированы на сотрудничество с другими регионами России, поэтому их существование можно обнаружить только в онлайн-пространстве. Попытки систематизировать их деятельность привели к тому, что в 2015 году открылся Омский IT-парк, ставший первым в Сибири, а также продолжили свое развитие проекты IT-субботников и узкоспециализированных компьютерных мини-конференций.

В качестве перспективных направлений развития креативной экономики в Омске можно выделить следующие:

- цифровые технологии (компьютерное программирование; дизайн и проектирование веб-сайтов, программного обеспечения, приложений; IT-стратегии и планирование и др.);
- дизайн (реклама, архитектура, мода, дизайн среды и др.);
- медиа и коммуникации (издательское дело, телевидение и радио, СМИ, связи с общественностью и др.);
- создание малых и средних творческих предприятий, их возможное объединение в творческий кластер;
- активное междисциплинарное взаимодействие;
- маркетинг территории с формированием бренда города как креативного центра Сибири.

Креативная составляющая – это конкурентное преимущество любого товара, города, региона. Для достижения успеха в развитии Омску необходимо радикально улучшить качество городской среды, расширить возможности для самореализации талантов, способствовать совершенствованию социальной и экономической инфраструктуры, стремиться к реальным долгосрочным изменениям, а не разовым проектам.

1. Шептухина Л.И. Творческие индустрии как сектор новой экономики города. С. 4-11. URL: http://cyberleN№iN№ka.ru/article/N°/tvorcheskieiN№dustrii-kak-sektor-N№ovoy-ekoN№omiki-goroda (дата обращения: 15.02.17).

2. Гнедовский В.М. Проблемы развития постиндустриального общества в городах США // Центр культуры и искусства. URL: http://www.cultura.kh.ua/ru/materiali/2848-gN№edovskij-vmsuchasN№i-problemi-rozvitku-postiN№dustrialN№ogosuspilstva-v-mistah-ssha-ta-evropi (дата обращения: 15.02.17).

3. Степанов А.А., Савина М.В. Креативная экономика: сущность и проблемы развития // Управление экономическими системами. Электронный научный журнал. 2013. №12. URL: http://uecs.ru/marketiN№g/item/2667-2013-12-26-08-35-52 (дата обращения: 15.02.17).

4. О'Коннор Дж. Культурная политика как влияние: Экспорт идеи творческих индустрий в Санкт-Петербург //Институт культурной политики. URL: http://www.cpolicy.ru/aN№alytics/87.html (дата обращения: 15.02.17).

5. Проблемы развития инновационно-креативной экономики //Сборник докладов по итогам международной научно-практической конференции, Москва, 29 марта – 09 апреля 2010 г. / под общ. ред. проф. Мельникова О.Н. М.: Креативная экономика, 2010. 384 с.

6. Обзорные материалы. Креативный капитал российских городов //Публикация фонда Calvert 22 и PwC в России. Санкт-Петербург, 2016. 152 с.

7. Креативная среда и тенденции социального развития городов Сибири //Аналитические материалы Calvert Forum. Санкт-Петербург, 2015. URL: http://calvertforum.org/ru/publicatioN°s/publicatioN№s/ (дата обращения: 15.02.17).

8. Зеленцова Е. Креативная экономика и городское развитие //60 параллель. 2009. №2(33). С. 60 - 67.

9. Лэндри Ч. Креативный город /пер. с англ. В. Гнедовский, М. Хрусталева. М.: Издательский дом «Классика-XXI», 2005. 421 с.

10. Флорида Р. Креативный класс. Люди, которые создают будущее. М.: Издательство Манн, Иванов и Фербер, 2016. 384 с.

11. Флорида Р. Кто твой город? Креативная экономика и выбор места жительства. М.: Strelka Press, 2014. 368 с.

12. Индекс креативного капитала. URL: creativecapitaliN№dex.com (дата обращения: 15.02.17).

КОНЦЕПЦИЯ БЛАГОУСТРОЙСТВА ОБЩЕСТВЕННОГО ПРОСТРАНСТВА – УЛИЦЫ ТАРСКАЯ

Омская областная организация Союза архитекторов России объявила конкурс на создание концепции благоустройства одной из центральных улиц Омска – улицы Тарской. Конкурс проводился на общественных началах, без участия заказчика, на альтруизме и энтузиазме омского профессионального сообщества архитекторов. Целью конкурса стало желание привлечь внимание жителей города и властей к знаковой территории – дорога к храму – и продемонстрировать, каким образом можно изменять городскую среду современными методами. 23 января 2017 года в «Доме культуры» торгового комплекса «Мега» открылась выставка конкурсных проектов. В конкурсе принимали участие 16 проектов. 2 февраля 2017 года были подведены итоги конкурса.
Молодые архитекторы Института Территориального Планирования «Град» представили на конкурс два проекта. Проект А. и В. Вороновых занял третье место в этом конкурсе, а также занял первое место и стал победителем в интернет-голосовании.
Предлагаем Вашему вниманию конкурсные проекты.

ПРОЕКТ
А.В. Крутьковой, Т.В. Медведевой, Ю.В. Самсоновой

Улица Тарская в концепции рассматривается как система разнохарактерных площадей: Площади искусств, Площади правосудия, Площади отдыха, детской площадки. В северной части предлагается к проектированию территория исторической деревянной застройки с объектами питания и торговли. Особое внимание уделяется озеленению и освещению территории. Сценарий подсветки акцентирует Крестовоздвиженский собор, создает особую атмосферу в прилегающих дворах и площадках.

Основными принципами концепции общественного пространства ул. Тарская являются: освобождение, озеленение, сохранение и развитие исторически сложившихся сильных сторон, преимуществ и направлений использования.
Глядя сегодня на ул. Тарская можно сказать, что это не транзитная пешеходная улица, а просто большая парковка автомобилей. Автомобили повсюду, нет никаких препятствий для их появления на пешеходной территории и расположения на едва оставшихся газонах.
Помимо прочего осложняет ситуацию наличие огромного количества сетей инженерной инфраструктуры – теплоснабжения, электроснабжения, водоснабжения и водоотведения. В настоящее время пешеходные дорожки просто усыпаны люками.
Наш проект предусматривает освобождение улицы от автомобилей, формирование естественных препятствий для доступа автомобилей на пешеходную территорию, расширение пешеходной зоны.
Для того чтобы увеличить разнообразие функций на территории, позволить Тарской быть не просто транзитной пешеходной улицей, проект предусматривает формирование системы площадей.
Так, у Крестовоздвиженского собора формируется площадь для проведения обрядов и массовых мероприятий прихожан. В остальное время можно использовать эту территорию как парковку для автомобилей людей, посещающих собор.
На территории одноэтажной деревянной застройки в границах ул. Фрунзе и ул. Рабиновича проектом предлагается формирование специально созданной зоны исторической застройки (рис.1), которая будет включать особо ценные объекты деревянного зодчества, собранные с разных участков города. Открытие для доступа пешеходов внутренних дворовых пространств позволит расширить пространство узкой на этом участке ул. Тарская. Преобладающими функциями специально созданной зоны исторической застройки могут стать торговля и общественное

1 Специально созданная зона исторической застройки

питание, что привлечет сюда жителей и гостей города.
Предусматривается формирование Аллеи строителей по ул. Чапаева от ул. Тарская до «Коммунальной рыбы» на ул. Герцена (рис.2), что позволит оживить этот участок, сделать его безопасным и привлекательным за счет освещения аллеи и размещения непрерывной скамьи. Здесь можно будет увидеть портреты и узнать фамилии известных строителей, внесших свой вклад в развитие нашего города.
Ближе к ул. Фрунзе проектом предусмотрено формирование детской площадки, это обусловлено наличием в непосредственной близости объекта образования – гимназия №85. Учащиеся, не пересекая транспортную магистраль, смогут воспользоваться игровым комплексом, отдохнуть на скамьях. Вместе с тем использовать игровую детскую площадку смогут жители близлежащих многоквартирных домов, которые существуют в условиях дефицита дворового пространства. (рис.3)
На противоположной стороне от детской площадки предусмотрено формирование Площади правосудия. Здесь, на ул. Тарская в непосредственной близости друг от друга расположены

2 Аллея строителей

3 Детская площадка

суды разного значения и административные объекты, связанные с юриспруденцией. В связи с этим предусмотрено формирование кулуарных участков, где возможно провести переговоры, встречи и беседы в тени деревьев. Рядом со строящимся, в настоящее время, объектом общественного питания предусмотрено формирование парковки с эксплуатируемой кровлей, что добавит разнообразия этой территории и привлечет горожан.

Далее по ул. Красногвардейская, с учетом переноса объекта в специально созданную зону исторической застройки, формируется Площадь отдыха, где возможно проведение обеденного перерыва для сотрудников офисов, которыми так насыщена эта территория. В летнее время возможна установка летнего кафе, а зимой площадка может использоваться под муниципальный каток.

Ещё одна площадь формируется на пересечении ул. Тарская с ул. Интернациональной – это Площадь искусств, с учетом размещения на свободной от застройки территории по ул. Интернациональная выставочной галереи современного искусства.

Формирование площадей, мест отдыха и удобных небольших участков, различных по своему функциональному наполнению, позволит удовлетворить потребности горожан с самыми разными интересами и создать насыщенную и интересную социокультурную среду. (рис.4)

ОЗЕЛЕНЕНИЕ ТЕРРИТОРИИ

Озеленение всегда играет особую роль в благоустройстве общественных пространств. В зависимости от того, какие функции выполняет и на что ориентировано пространство, определяются тип озеленения и его распределение. Особенностью озеленения Тарского бульвара в проекте концепции является то, что озеленение является разделителем между пешеходной частью и парковками, естественным препятствием, не позволяющим автомобилям парковаться на пешеходных пространствах. Оно организует деление улицы на пространство для пешехода и автомобиля.

Другая важная роль озеленения – украшение территории, эстетическая функция. Каждая из формируемых площадей оформляется свойственной только ей цветочно-растительной композицией. В озеленении Тарского бульвара помимо высокого озеленения предлагается использовать газон и цветники. Фоновую роль для цветников будут играть кустарники – живая изгородь. Она, предполагается, оформит все пространство бульвара, заменит имеющийся забор и ограждения офисных зданий.

4 Конкурсный проект «Концепция благоустройства общественного пространства – улицы Тарская»

ОСВЕЩЕНИЕ

Основное назначение освещения пространства улицы – создать атмосферу, располагающую к гулянию и времяпрепровождению в темное время суток. Предлагается создать своеобразные зоны линейного и локального освещения – освещение пешеходных дорог и тропинок, освещение площадок и парковок.

Освещение дополнить предполагается подсветкой зеленых насаждений и деревьев и кустарников, и цветников. Подсветка устраивается таким образом, чтобы прочитывался силуэт всей улицы, но акцентом все-таки являлся Тарский собор. Именно он является основной смысловой частью в концепции –дорога к храму. Прожектор освещает храм, остальную подсветку можно сделать открытого типа, например, торшерами, и скрытыми от глаз пешеходов локальными светильниками с подсветкой композиций озеленения. Оформление гирляндами предполагается в зонах мини-двориков, площадок отдыха, что будет создавать атмосферу праздника, радостного настроения.

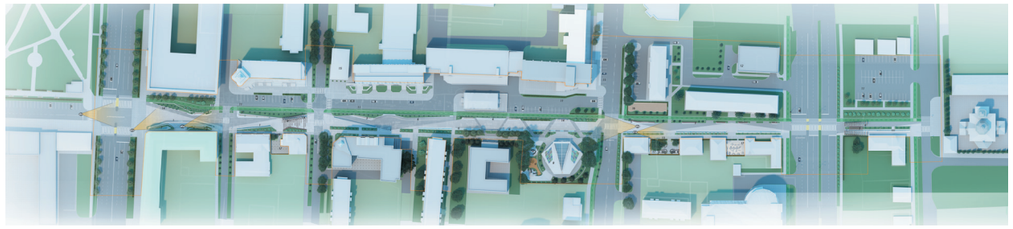
Освещение парковок – важный пункт мероприятий по подсветке, учитывая всесезонность общественного пространства ул. Тарской и наличие на ней помимо офисных еще и жилых домов.

ПРОЕКТ
В.В. Воронова и А.О. Вороновой

Основная идея концепции «Благоустройство общественного пешеходного пространства ул. Тарской в Центральном АО г. Омска» заключалась в качественном совершенствовании городской среды, которая отвечала бы потребностям разных слоёв населения, содержала бы в себе точки притяжения, обогащала эстетическое измерение города, раскрывала его культурный, туристический и исторический потенциал (рис.1).

Основные проектные принципы: организация «живого» пространства, присутствие в котором всегда будет наполнено городским действием от выставок до концертов, мастер-классов и ярмарок; создание современной городской среды, отвечающей современным тенденциям как в стилистике благоустройства и архитектур-

1 Общий вид на ул. Тарская

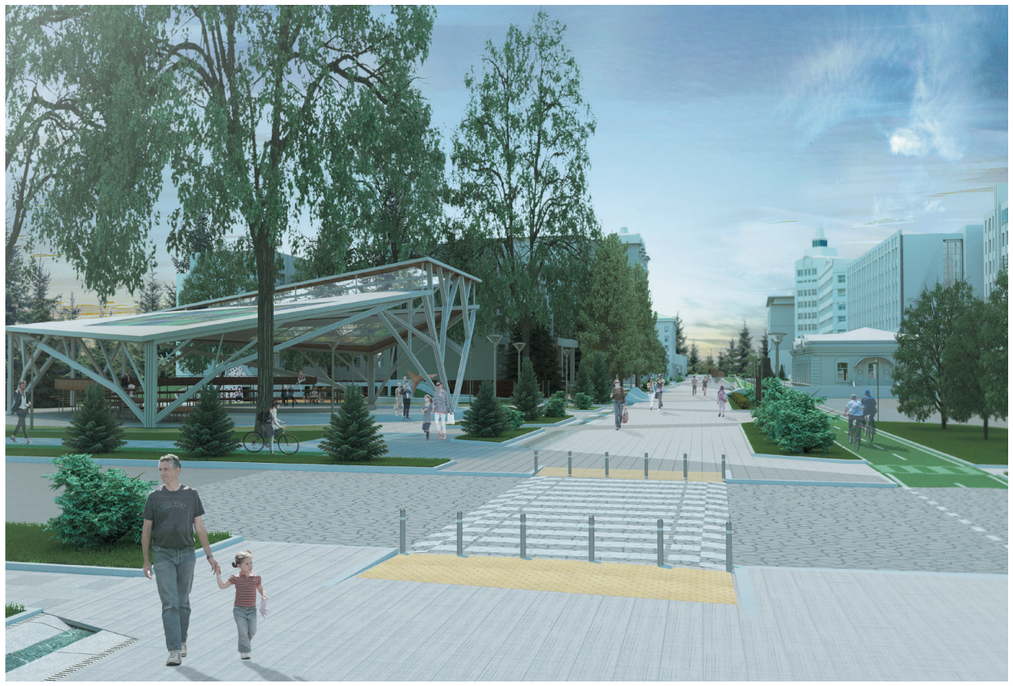


2 Генеральный план

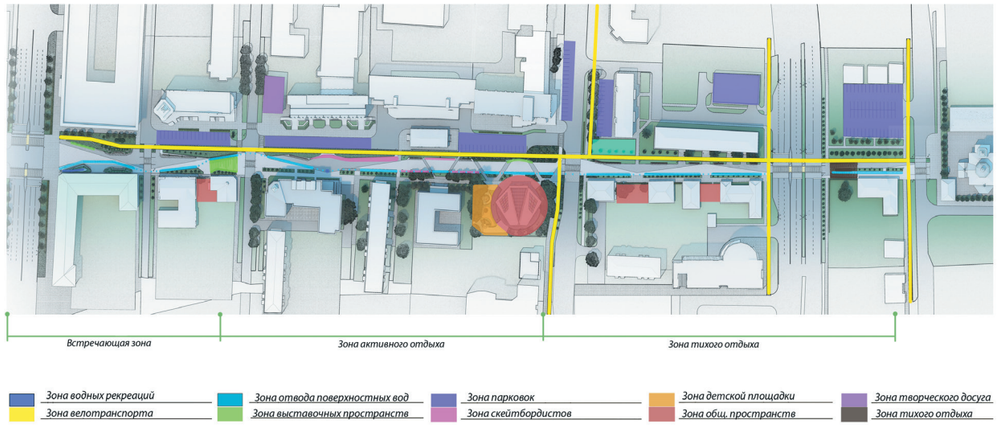
ных объектов, так и в материалах; включение в среду природных элементов: водоотвода как имитации ручья, горизонтальных и вертикальных фонтанов, озеленения, применение экологичных природных материалов. Элементы благоустройства словно перетекают друг в друга, создавая единое объединённое пространство аллеи; горизонтальные элементы переходят в вертикальные (газоны с клумбами плавно переходят в конструкцию скамейки и в рампы для скейтбордистов, а также в водостоки) (рис.2). Такие формы не только создают необычную игру света и тени в течение всего дня, но и разбавляют прямолинейность застройки города.
При разработке архитектурной концепции «Благоустройство общественного пешеходного пространства ул. Тарской в Центральном АО г. Омска» от ул. Интернациональная до ул. Фрунзе, а также ул. Интернациональная —ул. Ленина, ул. Фрунзе – ул. Рабиновича, были решены следующие проблемы пространства:

ЗАПАРКОВАННОСТЬ

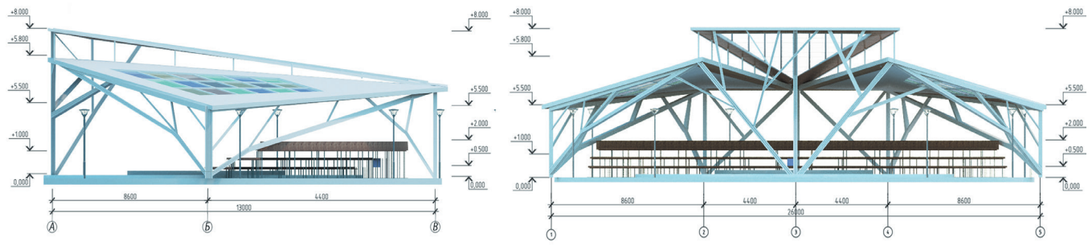
Проблема запаркованности по аллее строителей была решена путём сокращения парковок до одной полосы напротив административного здания по ул. Тарская 11 и офисного центра «На Тарской», что позволило расширить зону зелёных насаждений и спроектировать полосу для двустороннего движения велосипедистов от ул. Интернациональная до ул. Рабиновича.



3 Вид на крытый амфитеатр



4 Схема зонирования



5 Амфитеатр на 150 мест

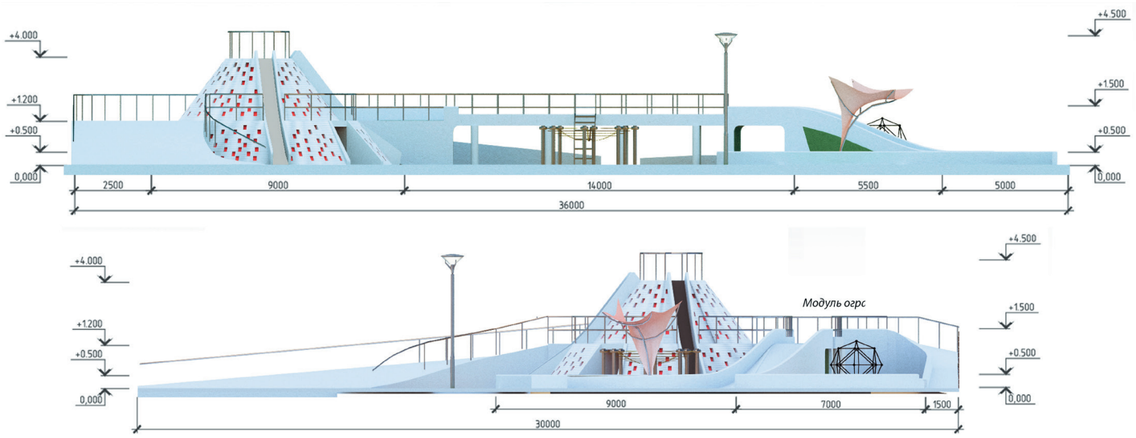
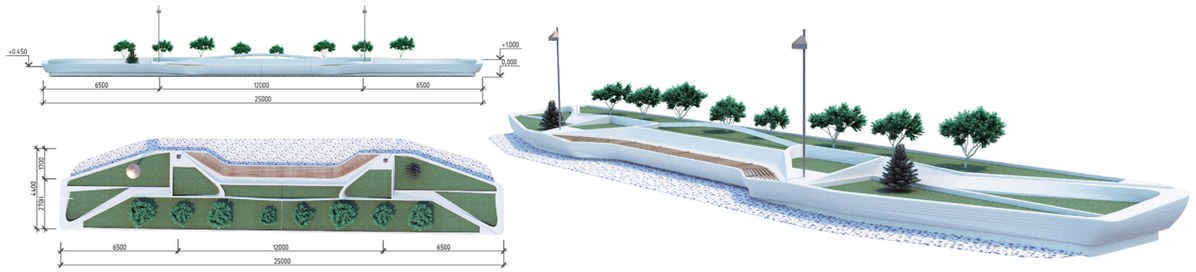


Рис. 6. Детская площадка

6 Детская площадка



7 МАФ (скамья в комплексе с клумбами и фонарями)

Для компактного и правильного размещения автомобилей были использованы парковочные ограждения и дорожные разметки на всех существующих и проектируемых парковках.
Основываясь на проектном решении (Эскизный проект транспортно-пересадочного узла в границах улиц Орджоникидзе – Рабиновича – Герцена – Булатова) расширения проезжей части ул. Булатова было принято решение перепрофилировать существующую зону парковки, прилегающую в северном направлении к ул. Булатова, в зону зелёных насаждений общего пользования.
В связи с сокращением парковок по аллее строителей, была запроектирована платная закрытая парковка (в 2 этажа + цокольный этаж) по ул. Булатова, согласно правилам СанПиН 2.2.1 /2.1.1.1200-03, мощностью 50 м/мест.

ОТСУТСТВИЕ КРУПНЫХ ТОЧЕК ПРИТЯЖЕНИЯ

Для привлечения различных групп городского сообщества были созданы различные функциональные зоны вдоль пешеходного пространства ул. Тарской: зона тихого отдыха, зона активного отдыха, зона массового культурного отдыха и общественного пространства, зоны открытого выставочного пространства (рис.3).
В зону массового культурного отдыха и общественного пространства входят: крытый амфитеатр на 150 мест для проведения общественных мероприятий, открытых выставок, уличных спектаклей и кино (рис.4, 5).
Часть аллеи от ул. Фрунзе до ул. Булатова оборудована сезонными пространствами со сменным функционалом на общих территориях. В здании, расположенном по адресу ул. Красногвардейская 49, предлагается разместить коворкинг-центр. В зону активного спортивного отдыха входят: велосипедные дорожки с парковками для велосипедистов вдоль всей проектируемой зоны и вдоль ул. Фрунзе и ул. Булатова; рампы для скейтбордистов, которые плавно переходят в конструкцию клумб (ул. Красногвардейская – ул. Фрунзе). Также детская площадка рядом с зоной общественного пространства и площадка для дрессировки домашних животных рядом с ул. Фрунзе (рис 6).
Зона тихого отдыха занимает часть аллеи от ул. Интернациональная до ул. Красногвардейская, а также от ул. Фрунзе – ул. Рабиновича и ул. Интернациональная – ул. Ленина, зона оборудована современными скамейками в комплексе с клумбами, зелёными перголами, напольным и наземным освещением, декоративными оборудованными водоотводами с функцией ручейков и фонтанчиками, новыми заборами с вертикальным озеленением, информационным табло, уличной библиотекой и малыми архитектурными формами (рис.7).
В зоне от ул. Булатова до ул. Рабиновича предполагается создание частично-ограниченного пространства обустроенного перголой. Одна из зон открытого выставочного пространства располагается напротив объекта культурного наследия картиной галереи «Дом Я.С. Долженко», обособлена малой архитектурной формой, а также напротив амфитеатра и в начале встречающей зоны.

8 Вид на зону тихого отдыха

9 Встречающая зона с водостоками

СОДЕРЖАНИЕ ЗДАНИЙ – РЕКЛАМА НА ФАСАДАХ ЗДАНИЙ

Ул. Тарская входит в исторический центр Омска, является связью между тремя культовыми сооружениями, имеет богатое архитектурное и культурное наследие. Хаотичная реклама на фасадах зданий ухудшает эстетические качества среды и является визуальным мусором, затрудняющим восприятие города. Поэтому в комплекс предложений входит освобождение домов от рекламных баннеров на исторических фасадах, а также реконструкция объектов культурного наследия и ценных средовых объектов, благоустройство их территорий (рис.8).

ОТСУТСТВИЕ ДОСТУПНОЙ СРЕДЫ ДЛЯ ИНВАЛИДОВ

Для ориентации людей, имеющих дефекты зрения, установлены тактильные плиты. Из-за проблемы недоступных, высоких входов зданий были спроектированы пандусы возле административных зданий. Также множество неудобств при перемещении доставляют различные бордю-

ры и одиночные повышения тротуара, что также предлагается устранить.

ПЕШЕХОДНЫЙ ТРАНЗИТ

Были восстановлены визуальные оси ул. Тарской. Убраны стенды Аллеи строителей, которые визуально закрывали церковь и не совпадали с ритмом фонарей и улиц.
Проблема отсутствия выходов в переулки решается созданием удобных связей между пешеходными зонами и организацией людских потоков.

ВОДОСТОКИ

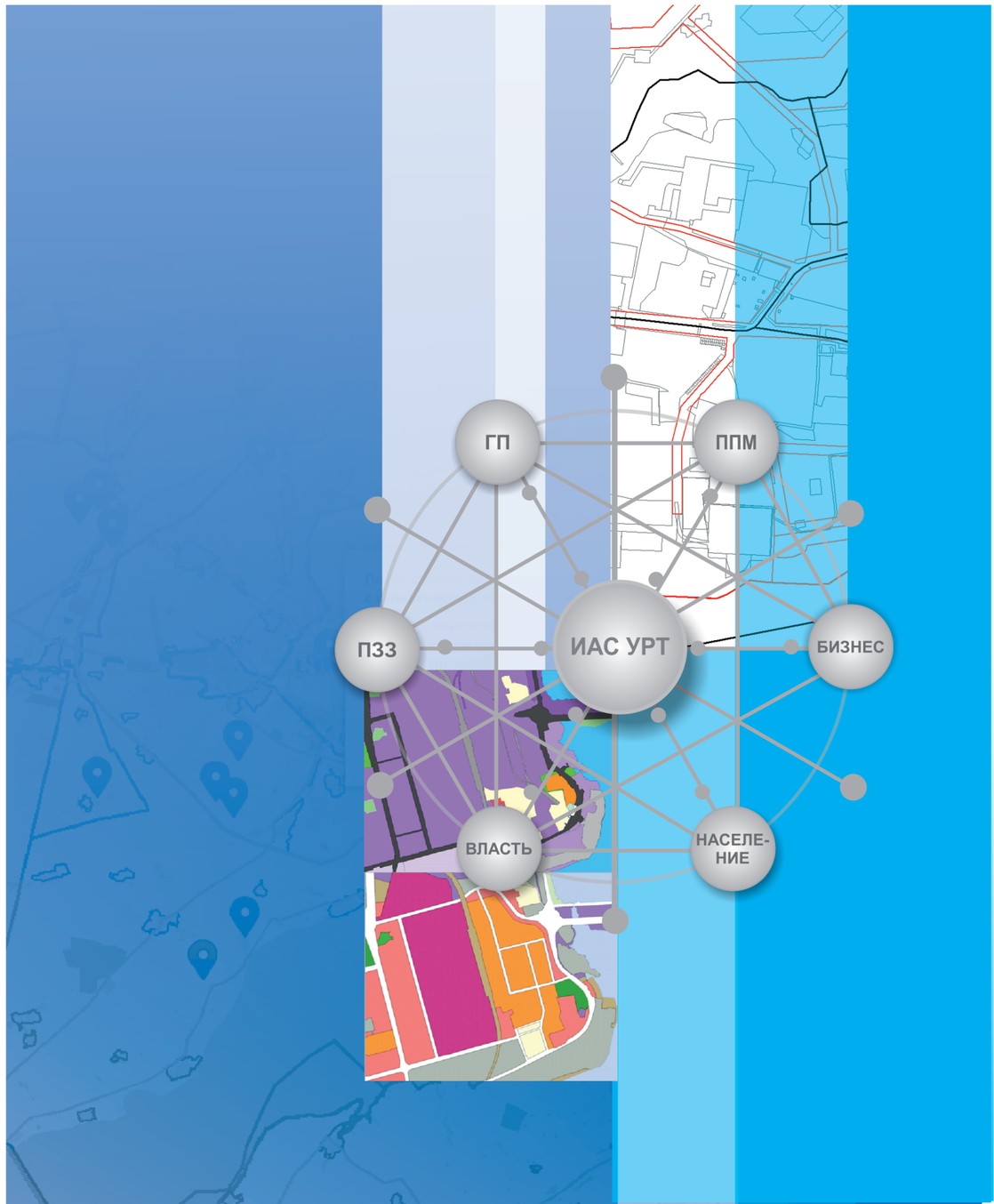
Вода является неотъемлемой частью природного ландшафта и играет важную роль в формировании садово-парковой среды. Вода эффективно используется как средство оздоровления городской среды, эстетического обогащения ландшафтного дизайна территорий. Водоёмы являются композиционным центром ландшафтного дизайна, своеобразным «экологическим ядром» парка, влияющим на ландшафтно-планировочное решение в целом. Проектируемые и реконструируемые водостоки по ул. Тарской («дорога к храму») помимо функции сбора воды имеют функцию искусственного ручейка и фонтана. В местах пересечение зоны водостока и пешеходной зоны проектируется прозрачное покрытие над водостоком. Водоём придаёт особый колорит городу, прохладу в летнее время, может стать популярным местом игр для детей. В ручейках будет собираться талая или дождевая вода (рис. 9).

ЗИМНЕЕ И ВЕЧЕРНЕЕ
ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ПРОЕКТИРУЕМОЙ ТЕРРИТОРИИ

Сеть водостоков становится ярким акцентом в зимней монохромной палитре аллеи благодаря иллюминации искусственного ручья. Высокие клумбы становятся постаментами для зимних инсталляций по всей проектируемой территории. Зона общественного пространства превращается в каток для детей, а также местом для ёлки, и проведения ледового театра для горожан. Перголы по ул. Тарской украшаются в световые гирлянды и украшения. В дворовых территориях общего пользования ценных средовых объектов формируются ярморочные пространства в виде мобильных новогодних павильонов.
В вечернее время ручей подсвечивается светодиодными источниками света, что также наполняет улицу особой атмосферой (рис.10).

10 Встречающая зона в вечернем облике

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ



Береговских Анна Николаевна,
генеральный директор ИТП «Град». Окончила архитектурно-строительный факультет Красноярского политехнического института по специальности «Градостроительство». Советник РААСН, профессор МААМ, член рабочих групп Минэкономразвития России, АНО «Агентство стратегических инициатив по продвижению новых проектов», Торгово-промышленной палаты РФ, вице-президент ГИС-Ассоциации, член правления секции «Градоустройство» АСДГ, главный редактор журнала «Управление развитием территории».

Стуканева Ирина Георгиевна,
главный архитектор, руководитель Департамента архитектуры и градостроительства ИТП «Град». В 1986 г. окончила архитектурный факультет Новосибирского инженерно-строительного института им. В.В. Куйбышева. В ИТП «Град» работает с 2003 г. Профессор МААМ, член Омской областной общественной организации «Союз архитекторов России».

Дузенко Игорь Николаевич,
руководитель департамента управления проектами ИТП «Град». В 1995 году окончил архитектурный факультет Новосибирского архитектурного института. Трудовую деятельность начал в МУП Проектный институт «Горстройпроект» г. Омска. С 1998 года работал в Главном Управлении архитектуры и градостроительства г. Омска и Департаменте недвижимости Администрации г. Омска. В 2002 году продолжил муниципальную службу в Администрации г. Пыть-Ях ХМАО – Югры на должности Главного архитектора города, начальника управления архитектуры и градостроительства. В ИТП «Град» работает с 2008 года.

Асоян Александр Арамович,
ведущий эколог 2 категории отдела градостроительных исследований и методического обеспечения. В 2002 г. окончил географический факультет Омского государственного педагогического университета по специальности «География», профиль «Естествознание», в 2004 г. с отличием окончил магистратуру в Омском государственном педагогическом университете по специальности «Экология». В ИТП «Град» работает с 2006 г. Область профессиональных интересов: градостроительная экология; анализ рисков возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера; исследования в сфере зон с особыми условиями использования территории.

Владимирцева Юлия Александровна,
руководитель группы градостроительной подготовки ИТП «Град». В 2004 г. окончила землеустроительный факультет Омского государственного аграрного университета. В ИТП «Град» работает с 2003 г.

Власкина Екатерина Ярославовна,
старший экономист 1 категории отдела стратегического прогнозирования и планирования. В 2013 г. окончила с отличием Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского по специальности «Мировая экономика». В ИТП «Град» работает с 2012 г. Область профессиональных интересов: мировой опыт территориального планирования и возможности его применения в российских городах, анализ и прогнозирование развития территориальных производственных кластеров, использование маркетинговых инструментов для анализа территорий, использование новых методик для прогнозирования развития отдельных сфер экономики. В 2013 г. заняла I место в IV Всероссийской Олимпиаде развития архитектурно-строительного и жилищно-коммунального хозяйства России в номинации «Градостроительное планирование территорий».

Волохина Елена Валерьевна,
руководитель группы Департамента инфраструктуры. В 2005 г. окончила Омский государственный аграрный университет им. Столыпина по специальности «Городской кадастр». В настоящее обучается в РАНХиГС по специальности «Юриспруденция». В ИТП «Град» работает с 2005 г. Область профессиональных интересов: анализ современного состояния территории, разработка правил землепользования и застройки, разработка проектов планировки и межевания территории.

Воронов Виталий Владимирович,
архитектор Департамента архитектуры и градостроительства. В 2016 г. окончил Томский государственный архитектурно-строительный университет по специальности «Архитектура». В «ИТП «Град» работает с 2016 г. Область профессиональных интересов: градостроительство, архитектурное проектирование и дизайн интерьеров, 3-д моделирование и визуализация, скульптура и графика.

Воронова Анастасия Олеговна,
архитектор Департамента архитектуры и градостроительства. В 2016 г. окончила Томский государственный архитектурно-строительный университет по специальности «Архитектура». В «ИТП» ГРАД работает с 2016 г. Область профессиональных интересов: архитектурное проектирование, история архитектуры и градостроительства, живопись и графика.

Гемпик Екатерина Александровна,
начальник отдела градостроительных исследований и методического обеспечения. В 2007 г. окончила юридический факультет Омского государственного университета им. Ф.М. Достоевского по специальности «Юриспруденция». В ИТП «Град» работает с 2007 г. Область профессиональных интересов: разработка и экспертиза проектов нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления в сфере градостроительной деятельности, подготовка методических рекомендаций, консультирование по правовым вопросам градостроительной деятельности и землепользования. Автор более 10 научных публикаций и соавтор научно-практического комментария к Федеральному закону «О безопасности гидротехнических сооружений». Аккредитованный Министерством юстиции Российской Федерации эксперт по проведению независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов.

Горнова Галина Владимировна,
доктор философских наук, профессор кафедры философии Омского государственного педагогического университета. С 2014 г. — методолог отдела градостроительных исследований и методического обеспечения ИТП «Град». Автор 4-х монографий и более 70 статей, посвященных проблемам бытия человека в городе. Лауреат Всероссийского конкурса на лучшую научную книгу 2011 г. (Фонд развития отечественного образования). Область профессиональных интересов: городская антропология и философия городской культуры.

Дмитриев Алексей Сергеевич,
эксперт группы инженерного обеспечения. В 2003 г. окончил Омский государственный технический университет по специальности «Стартовые и технические комплексы ракет и космических аппаратов». В ИТП «Град» работает с 2007 г. Область профессиональных интересов: обеспечение сбалансированного развития систем коммунальной инфраструктуры территорий.

Дударев Алексей Викторович,
руководитель Департамента информационных технологий. В 2006 г. окончил Омский государственный технический университет по специальности «Переводчик в сфере профессиональных коммуникаций», в 2007 г. — по специальности «Автоматизированные системы обработки информации и управления». В ИТП «Град» работает с 2007 г. Область профессиональных интересов: системы управления развитием территорий городов и регионов, инфраструктуры пространственных данных, муниципальные и региональные геопортальные решения, автоматизация предоставления государственных и муниципальных услуг.

Ефанов Максим Сергеевич,
ведущий архитектор 1 категории Департамента архитектуры и градостроительства. В 2007 г. окончил Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Сибирский федеральный университет» (СФУ) по специальности «Архитектура». В «ИТП «Град» работает с 2008 г. Область профессиональных интересов: градостроительное проектирование.

Зенков Александр Александрович,
руководитель отдела автоматизации градостроительного проектирования. В 2003 г. окончил Омский государственный технический университет по специальности «Вычислительные машины, комплексы, системы и сети». В ИТП «Град» работает с 2004 г. Область профессиональных интересов: информационные системы в области градостроительного проектирования, информационные системы в области управления развитием территорий.

Ковалев Роман Сергеевич,
старший политолог градостроительства отдела стратегического прогнозирования и планирования. В 2011 г. окончил исторический факультет Омского государственного университета им. Ф.М. Достоевского по специальности «Политология». В ИТП «Град» работает с 2015 г. Область профессиональных интересов: вопросы применения партиципаторных технологий при разработке градостроительной документации; организация общественных обсуждений в сфере градостроительства; разработка методических рекомендаций по вопросам вовлечения горожан в процессы принятия решений и выявления мнений.

Крутькова Анна Викторовна,
ведущий архитектор Департамента архитектуры и градостроительства. В 2008 г. окончила Сибирскую государственную автомобильно-дорожную академию по специальности «Проектирование зданий». В ИТП «Град» работает с 2011 г. Область профессиональных интересов: градостроительное проектирование, урбанистика.

Кустова Ксения Александровна,
ведущий юрист отдела градостроительных исследований и методического обеспечения. В 2012 г. окончила юридический факультет Омского государственного университета им. Ф.М. Достоевского по специальности «Юриспруденция». В ИТП «Град» работает с 2013 г. Область профессиональных интересов: правотворческая деятельность в сфере градостроительства, архитектуры, земельно-имущественных отношений, государственного кадастрового учета; разработка методических рекомендаций по вопросам градостроительной деятельности, вопросам применения законодательства.

Маглов Эдуард Михайлович,
ведущий системный аналитик, куратор направления «Градостроительство и управление развитием территории» Департамента информационных технологий. В 2007 г. окончил Омский государственный технический университет по специальности «Автоматизированные системы обработки информации и управления». В 2014 г. прошел профессиональную переподготовку по программе «Управление проектами» в Омском государственном университете им. Ф.М. Достоевского. В ИТП «Град» работает с 2010 г. Область профессиональных интересов: разработка информационных систем и их внедрение в деятельность органов государственной и муниципальной власти.

Медведева Татьяна Владимировна,
старший архитектор 1 категории Департамента архитектуры и градостроительства. В 2007 г. Окончила Сибирский федеральный университет в г. Красноярске по специальности «Архитектура». В ИТП «Град » работает с 2007г. Область профессиональных интересов: архитектура и градостроительство.

Плотников Александр Сергеевич,
руководитель группы инженерного обеспечения Департамента инфраструктуры. В 1999 г. окончил Омский государственный университет путей сообщения по специальности «Автоматика, телемеханика и связь на железнодорожном транспорте». В 2014 г. прошел профессиональную переподготовку по программе «Управление проектами» в Омском государственном университете им. Ф.М. Достоевского. В ИТП «ГРАД» работает с 2007 г. Область профессиональных интересов: стратегическое развитие систем коммунальной инфраструктуры, разработка документов по развитию инженерного обеспечения муниципальных образований. Главный инженер проекта «Генеральный план города Мегиона» — победитель I ежегодного Градостроительного конкурса Министерства строительства и ЖКХ Российской Федерации в номинации «Лучший генеральный план города».

Посохова Елена Петровна,
главный архитектор проектов, руководитель архитектурной группы Департамента архитектуры и градостроительства. В 1986 г. окончила архитектурный факультет Новосибирского инженерно-строительного института им. В.В. Куйбышева. В ИТП «Град» работает с 2007 г. Член союза архитекторов России. Область профессиональных интересов: проекты генеральных планов.

Протасова Мария Анатольевна,
руководитель группы отдела математического моделирования. В 2009 году окончила Институт математики и информационных технологий Омского государственного университета им. Ф.М. Достоевского по специальности «Прикладная математика и информатика». В ИТП «Град» работает с 2009 г. Область профессиональных интересов: формирование экономического обоснования пространственных решений в градостроительной документации посредством разработки математических моделей, разработка математических моделей развития территорий, исследование методологических проблем региональной экономики и поиск путей их решения, разработка систем управления развития регионов и муниципальных образований. Член авторского коллектива проекта «Генеральный план города Сургута» – финалиста I ежегодного Градостроительного конкурса Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации в номинации «Лучший генеральный план города».

Ромашов Александр Владимирович,
ведущий инженер департамента инфраструктуры. В 1999 г. окончил Омский государственный университет путей сообщения по специальности «Промышленная теплоэнергетика». С 2007 г. работает в ИТП «Град». Область профессиональных интересов: проектирование инженерных систем, система управления жилищно-коммунального хозяйства, энергосбережение и повышение энергетической эффективности муниципальных образований, реформы системы ЖКХ, технические науки.

Самсонова Юлия Владимировна,
руководитель архитектурной группы Департамента архитектуры и градостроительства. В 2006 г. окончила Красноярскую государственную архитектурно-строительную академию по специальности «Архитектура». В ИТП «Град» работает с 2006 г. Область профессиональных интересов: архитектура и градостроительство.

Семина Варвара Юрьевна,
аспирант кафедры градостроительства Санкт-Петербургского архитектурно-строительного университета, ведущий архитектор архитектурного отдела ИТП «Град». В 2012 г. окончила Новосибирскую государственную архитектурно-художественную академию по специальности «Архитектура». В ИТП «Град» работает с 2011 г. Область профессиональных интересов: архитектура и градостроительство.

Старченкова Наталья Сергеевна,
старший архитектор архитектурного отдела. В 2006 г. с отличием окончила Уральскую государственную архитектурно-художественную академию по специальности «Теория градостроительства». Магистр архитектуры. В ИТП «Град» работает с 2012 г. Область профессиональных интересов: урбанистика, создание человекоориентированной среды. Награждена дипломами I степени за доклад на научно-теоретической конференции по проблемам архитектуры и дизайна 2004 г., за проект архитектурно-планировочной организации пешеходных территорий в структуре современного города 2006 г. на международном смотре-конкурсе дипломных проектов и работ по архитектуре.

Удовенко Евгений Викторович,
ведущий инженер-аналитик группы системного анализа. В 1997 г. окончил Омский государственный технический университет по специальности «Вычислительные машины, комплексы, системы и сети». В ИТП «Град» работает с 2014 г. Область профессиональных интересов: автоматизация бизнес-процессов в области градостроительной деятельности и земельно-имущественных отношений; анализ, обработка и визуализация данных с помощью геоинформационных технологий.

Шефер Евгения Константиновна,
начальник отдела развития социальной инфраструктуры. В 2003 г. окончила Сибирскую государственную автомобильно-дорожную академию по специальности «Автомобильные дороги и аэродромы». В ИТП «Град» работает с 2006 г. Область профессиональных интересов: разработка документов стратегического социально-экономического планирования муниципальных образований, градостроительство. Финалист I ежегодного Градостроительного конкурса Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ в номинации «Лучший генеральный план города» в составе авторского коллектива по проекту «Генеральный план города Сургута».

Щербакова Тамара Викторовна,
старший экономист отдела развития социальной инфраструктуры. В 2008 г. окончила Омский государственный аграрный университет по специальности «Природоохранное обустройство территорий», диплом с отличием. В 2014 г. окончила магистратуру по направлению «Государственное и муниципальное управление» в Омском государственном университете им. Ф.М. Достоевского, диплом с отличием. В ИТП «Град» работает с 2009 г. Область профессиональных интересов: градостроительная аналитика, социально-экономическое развитие муниципальных образований в документах территориального и стратегического социально-экономического планирования.

Научно-техническое издание

ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ И УПРАВЛЕНИЕ, КАЧЕСТВО СРЕДЫ И ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКИЙ КЛИМАТ

ЕЖЕГОДНАЯ НАУЧНО-ТЕХНИЧЕСКАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ

Материалы VI научно-технической конференции
Института Территориального Планирования «Град»
(22 — 24 марта 2017 г., Омск)

Подписано в печать 17.02.2017. Формат 21х29,7 см.
Печать офсетная. Бумага мелованная.
Тираж 500 экз. Заказ № 279054

Отпечатано в ООО «Омскбланкиздат»,
644007, г. Омск, ул. Орджоникидзе, 34

ООО «Институт Территориального Планирования «Град»
Россия, 644024, г. Омск, ул. Т.К. Щербанева, 35
Тел./факс: (3812) 47-02-19
Электронная почта: grad@itpgrad.ru,
www.itpgrad.ru