ИНСТИТУТ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ «ГРАД»

ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ И УПРАВЛЕНИЕ, КАЧЕСТВО СРЕДЫ И ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКИЙ КЛИМАТ

ЕЖЕГОДНАЯ НАУЧНО-ТЕХНИЧЕСКАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ

Материалы V научно-технической конференции
Института Территориального Планирования «Град»
(1 — 3 марта 2016 г., Омск)

УДК 711.4
ББК 85.118
Г 75

Градостроительное планирование и управление, качество среды и предпринимательский климат: материалы V научно-технической конференции Института Территориального Планирования «Град» (Омск, 1 — 3 марта 2015 г.) / гл. ред. А.Н. Береговских, отв. ред. Г.В. Горнова. — Омск, 2016. — 198 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 978-5-8042-0465-6

© ООО «Институт Территориального Планирования «Град», 2016

СОДЕРЖАНИЕ

Береговских А.Н.
Итоги 2015 года.....5

ИДЕОЛОГИЯ ГРАДОУСТРОЙСТВА

Береговских А.Н.
Вопросы качества жизни и качества среды в системе управления развитием территорий.....8

Горнова Г.В.
Общественное пространство города: социально-онтологические и философско-антропологические основания.....15

Щербакова Т.М.
Некоторые аспекты формирования гуманной городской среды.....18

Ковалев Р.С.
Эмоциональная и рациональная оценка города.....21

Береговских А.Н.
Формула любви к городам или экономика красоты.....23

СТРАТЕГИЧЕСКОЕ И ПРОСТРАНСТВЕННОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ

Стуканева И.Г
Генеральный план Симферополя — инструмент открытой градостроительной политики.....28

Ибраева З.М.
Методы реализации социальной политики при разработке местных нормативов градостроительного проектирования и генерального плана в муниципальном образовании городской округ Симферополь Республики Крым.....33

Петрук Т.А.
Генеральный план Оленевского поселения: направления развития территории.....38

Асоян А.А. Формирование схемы экологического каркаса территории в рамках подготовки схемы территориального планирования Ханты-Мансийского автономного округа — Югры.....43

Мацаков Д.А.
Ямал: применение опыта разработки схемы территориального планирования ХМАО — Югры при размещении объектов регионального значения в области разработки и освоения месторождений углеводородного сырья и учет интересов представителей коренных малочисленных народов севера.....47

Шлендер Р.А.
Трансляция решений генерального плана в документы инвестиционного развития территории.....50

Марушкина Н.М.
Планирование инвестиционных площадок в генеральном плане.....53

Пашнин Г.В.
Пилотный комплексный проект системы управления развитием территории городского округа г. Мегиона ХМАО — Югры: опыт руководителя проекта.....57

ПЛАНИРОВКА ТЕРРИТОРИЙ

Семина В.Ю.
Создание системы общественных пространств как способ реформирования жилых территорий города.....64

Крутькова А.В.
О проекте городков демографического будущего в Омском районе.....68

Миллер О.В.
Межевание территории сложившейся застройки.....71

Шатохина Н.С.
Особенности разработки проектов планировки линейных объектов на примере объектов топливно-энергетического комплекса на территории Нефтеюганского района Ханты-Мансийского автономного округа — Югры.....76

Шефер Е.К., Зенков А.А.
Расчет стоимости мероприятий документов территориального планирования и документации по планировке территории по строительству объектов капитального строительства.....80

ИНСТРУМЕНТЫ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОГО ПРОЕКТИРОВАНИЯ

Власкина Е.Я.
Особенности проведения комплексного социологического исследования на территории Республики Крым.....86

Шефер Е.К.
Определение расчетных показателей минимально допустимого уровня обеспеченности объектами социальной инфраструктуры при разработке нормативов градостроительного проектирования.....90

Власкина Е.Я.
Брендинг территорий — способ привлечения инвестиций.....98

ИНФРАСТРУКТУРНОЕ РАЗВИТИЕ

Пеньевский И.М.
Программы комплексного развития систем социальной инфраструктуры городских округов и поселений.....102

Дмитриев А.С.
Развитие энергетики и коммунальных систем Симферополя.....105

Ромашов А.В.
Разработка документов в сфере инженерного обеспечения территории на примере генерального плана города Нижневартовска.....108

Павельев Д.А.
Организация надежного электроснабжения территории города Когалыма.....111

Плотников А.С.
Особенности разработки систем коммунальной инфраструктуры в территориальном планировании.....113

АВТОМАТИЗИРОВАННЫЕ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЕМ ТЕРРИТОРИЙ

Дударев А.В.
Комплексный проект создания ИСОГД в субъектах и муниципальных образованиях РФ.....116

Сазонова А.В.
Задачи интеграции, доступности и открытости геопортала, а также задачи аналитики и статистики ГеоИС Сахалинской области.....124

Власов А.Г.
Решение задачи инвентаризации и внесения сведений в ИСОГД Тюмени.....128

Удовенко Е.В.
Применение системы земельных платежей ИАС «Градоустройство» для повышения эффективности управления земельно-имущественными ресурсами муниципалитетов.....132

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 MAPINFO PROFESSIONAL.....140

Левченко А.А.
Модуль аудита и статистики: риторические вопросы в практике использования.....144

Дударев А.В.
Экономический эффект автоматизации градостроительной деятельности.....150

ПРАВОВЫЕ ВОПРОСЫ В ГРАДОСТРОИТЕЛЬСТВЕ

Шинкевич Д.В.
Пробелы и недостатки Градостроительного кодекса РФ в части правового регулирования подготовки и утверждения документации по планировке территории.....156

Петрук А.В., Пилипенко Е.П.
О проекте внесения изменений в Правила землепользования и застройки городского округа город Сургут.....160

Васильчук А.И.
Результаты практического применения Классификатора видов разрешенного использования земельных участков: достоинства и недостатки.....169

Асоян А.А., Кустова К.А.
Реализация полномочий органов власти в сфере озеленения посредством нормативов градостроительного проектирования, правил землепользования и застройки и правил благоустройства территорий муниципальных образований.....174

Гемпик Е.А.
О некоторых вопросах правового регулирования выполнения комплексных кадастровых работ на территории населенных пунктов.....183

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ.....188

ИТОГИ 2015 ГОДА

Деятельный 2015 год миновал. Институт Территориального Планирования «Град» подводит итоги своей работы традиционно — специалисты Института вместе с заказчиками и приглашенными независимыми экспертами обсудят наиболее значительные проекты года на V ежегодной партнерской конференции «Градостроительное планирование и управление. Качество среды и предпринимательский климат».

К значительным мы относим те проекты, результатами которых можем гордиться за счет высокого качества их решений, инновационности, эффективности, гармоничности и принесенной территориям и людям пользы. Польза во многом определяется степенью реализуемости проектов и показателями инвестиционной привлекательности территорий, качеством предпринимательского климата в строительстве, удовлетворенностью граждан качеством жизни, качеством услуг и качеством среды. Далеко не на все жизненно важные оценки может повлиять градостроительный проектировщик, но в том, что наш потенциал участия в преобразовании территорий к лучшему далеко не исчерпан, мы убеждены!

К значительным мы относим и те проекты, которые научили нас побеждать новые трудности и поставили перед нами новые задачи, — а мы эти задачи решаем.

К проектам, достойным детального рассмотрения на конференции Института, которая начнется в первый день весны — 1 марта 2016 года, мы относим:

— растущий и развивающийся как вглубь, так и вширь комплексный электронный мультимасштабный проект управления развитием территорий Ханты-Мансийского автономного округа — Югры с пилотной реализацией на муниципальном уровне в Сургуте, Мегионе, Когалыме и Нижневартовске;

— комплексный градостроительный проект развития Тюменского района, подготовленный на основе и в развитие схемы территориального планирования Тюменской области и комплексного проекта по городу Тюмени, разработанных Институтом в предыдущие годы;

— нормативы градостроительного проектирования, концепцию пространственного развития и генеральный план Симферополя — столицы Республики Крым;

— научно-исследовательскую работу по подготовке методических материалов для разработки комплексов градостроительной документации в увязке со стратегиями социально-экономического развития и с использованием инструментов автоматизированных информационных систем обеспечения градостроительной деятельности на примере города Евпатории;

— проекты планировки и межевания территорий, предназначенных под комплексное освоение, и застроенных территорий смешанной городской застройки на примерах Томска и Мегиона;

— создание III версии собственного программно-технологического комплекса — информационно-аналитической системы «ИАС Градоустройство», внедрение которого в процессы проектирования и управления с учетом особенностей регионов происходит в Тюменской, Сахалинской, Новосибирской и Омской областях, Ханты-Мансийском автономном округе и в Республике Крым.

Во главу всех профессиональных суждений мы ставим идеологию градоустройства и методологию воплощения идей городского развития в конкретные и последовательные решения через разработку и реализацию комплексных проектов по созданию систем управления развитием территорий с обязательным участием городского сообщества и использованием ИТ-технологий, в состав которых входят как неразрывно связанные компоненты:

— электронная обобщенная база данных об объектах градостроительной деятельности, открытый портал с интерактивной картой города, обеспечивающий постоянное взаимодействие разработчика комплексного проекта и всех заинтересованных городских сообществ и активистов;

— обследование и комплексный анализ данных о существующем состоянии и использовании территории, ее планируемом изменении и об отношении населения к городскому пространству, в результате чего формируются городские ценности, определяются приоритеты городских преобразований;

— муниципальная стратегия социально-экономического развития, включающая концепцию пространственного развития и определяющая конкретные цели и задачи, а также достижимые пределы развития определенных направлений;

— нормативы градостроительного проектирования, уточняющие перечень объектов местного значения и устанавливающие предельные параметры обеспеченности и территориальной доступности населения объектами местного значения;

— генеральный план, утверждающий карты функционального зонирования и размещения объектов местного значения в соответствии с нормативами градостроительного проектирования, обеспечивающими достижение стратегических целей, определенных стратегией социально-экономического развития;

— проекты планировки и межевания территорий общего пользования, в том числе улично-дорожной сети, разрабатываемые в целях отделения публичных территорий от частных посредством установления красных линий по контурам всех планировочных кварталов и закрепления прав муниципалитета на земельные участки улиц, парков, скверов, площадей и набережных, отнесенных нормативами к объектам местного значения;

— правила землепользования и застройки, устанавливающие по красным линиям границы территориальных зон, их виды в соответствии с функциональным зонированием генерального плана и градостроительные регламенты, включающие виды разрешенного использования и предельные параметры их строительного развития;

— правила благоустройства, включающие в себя, кроме текстовых описаний, карты и другие графические приложения, определяющие требования к внешнему облику фасадов застройки, формирующей улицы и другие общественные пространства, архитектурно-планировочной организации, стилевому и художественному единству, цветовому и световому решению, обустройству малыми архитектурными формами и озеленению;

— проекты планировки и межевания территорий первоочередного преобразования, в том числе предназначенных для комплексного освоения или развития застроенных территорий;

— проекты межевания застроенных и не подлежащих преобразованию территорий;

— комплексные программы развития систем коммунальной, транспортной и социальной инфраструктур, определяющие целесообразную последовательность и ориентировочную стоимость мероприятий по городскому преобразованию в соответствии с решениями генерального плана и являющиеся основанием для включения соответствующих статей в расходные части муниципального бюджета;
— программы инвестиционного развития, подготовленные во взаимосвязи с муниципальными программами;
— информационно-аналитические системы управления развитием территории (в том числе информационная система обеспечения градостроительной деятельности), построенные на основе созданной обобщенной базы данных об объектах градостроительной деятельности и постоянно пополняемые данными на основе результатов работы по каждому этапу комплексного проекта в целях информационного обеспечения деятельности уполномоченных органов по исполнению своих функций и предоставлению муниципальных услуг с использованием пространственных данных и аналитических инструментов.

На материале реализованных и разрабатываемых в настоящее время проектов мы обсудим сложные задачи пространственной организации среды жизнедеятельности, архитектурно-планировочные подходы, технологии управления проектами, включая механизмы взаимодействия с заказчиками, партнерами и городскими сообществами.

Особое внимание будет уделено первому опыту реализации законодательных новелл и принятым нормативно-правовым актам, а также обсуждению законопроектов, направленных на совершенствование правового регулирования градостроительных и кадастровых отношений.

Наиболее востребованными сегодня, после вступления в силу новых требований к подготовке проектов межевания, являются методики разработки проектов межевания застроенных территорий. Принципы установления границ образуемых и изменяемых земельных участков могут быть различны в зависимости от градостроительных ситуаций, от мнений правообладателей, от способов управления территориями, от качества кадастровых данных и топографо-геодезических материалов. Сейчас вопросы проектного межевания выходят на первый план еще и потому, что именно в проектах межевания определяется, личной или публичной станет территория внутриквартального сквера, останется придомовая территория по-прежнему общей для жильцов всего комплекса домов или будет поделена несмотря на то, что разделить общее благоустройство без ущерба невозможно. Кроме того, утвержденные проекты межевания являются обязательным условием для производства комплексных кадастровых работ. Мы же считаем правильным организацию комплексных планировочных и кадастровых работ, результатом которых было бы наведение порядка и обеспечение защиты как общественного, так и частного (общего долевого) права собственности.

Комплексные программы развития транспортной, коммунальной и социальной инфраструктур органично встроились в состав комплексных проектов систем управления развитием территорий, методология разработки которых — это устойчивый приоритет в исследовательской деятельности Института. Мы рассчитываем, что в 2016 и 2017 годах совместно с заинтересованными заказчиками нам удастся более глубоко проработать методики разработки и реализации комплексных программ развития систем коммунальной, социальной, транспортной инфраструктур.

На круглых столах мы рассмотрим возможные варианты улучшения правового регулирования градостроительных и земельно-имущественных отношений за счет принятия законопроектов об отмене категорий земель, об установлении публичных сервитутов в целях строительства и реконструкции линейных объектов. Рассмотрим проблемные вопросы подготовки материалов для внесения сведений в государственный кадастр недвижимости о зонах с особыми условиями использования территорий, о границах административно-территориального деления, о территориальных зонах, проектах межевания и красных линиях. С каждым годом повышается актуальность проблем, связанных с принятием решений об устранении ранее допущенных кадастровых или управленческих ошибок, повлекших за собой противоречивость данных и нарушение прав добросовестных собственников земельных участков и объектов капитального строительства. Мы предложим экспертам обсудить варианты возможных механизмов обеспечения защиты прав муниципалитета на общественные пространства и прав собственности на недвижимость за счет принятия взаимоувязанных градостроительных решений, осуществления кадастровой деятельности и регистрации прав.

ИТП «Град» за прошедший год приобрел значительный опыт в разработке региональных и местных нормативов градостроительного проектирования (Тюменская область, Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономные округа, Хабаровский край, Симферополь, Евпатория и многие другие). Специалисты Института предложат вниманию участников конференции методику разработки нормативов, имеющую в настоящее время статус стандарта Института. Методика содержит описание использования автоматизированных инструментов, обеспечивающих проверку плана современного использования территории и генерального плана на соответствие нормативам градостроительного проектирования.

В целях обобщения накопленного за год профессионального опыта и в рамках подготовки к конференции мы публикуем сборник статей сотрудников Института по наиболее значимым для нас, а также наиболее дискуссионным и требующим всестороннего обсуждения темам.

Надеемся, что сборник статей вызовет интерес у наших заказчиков и экспертов.

Будем благодарны за Ваши отклики и предложения по включению новых тем в план градостроительных исследований и разработок нашего Института.

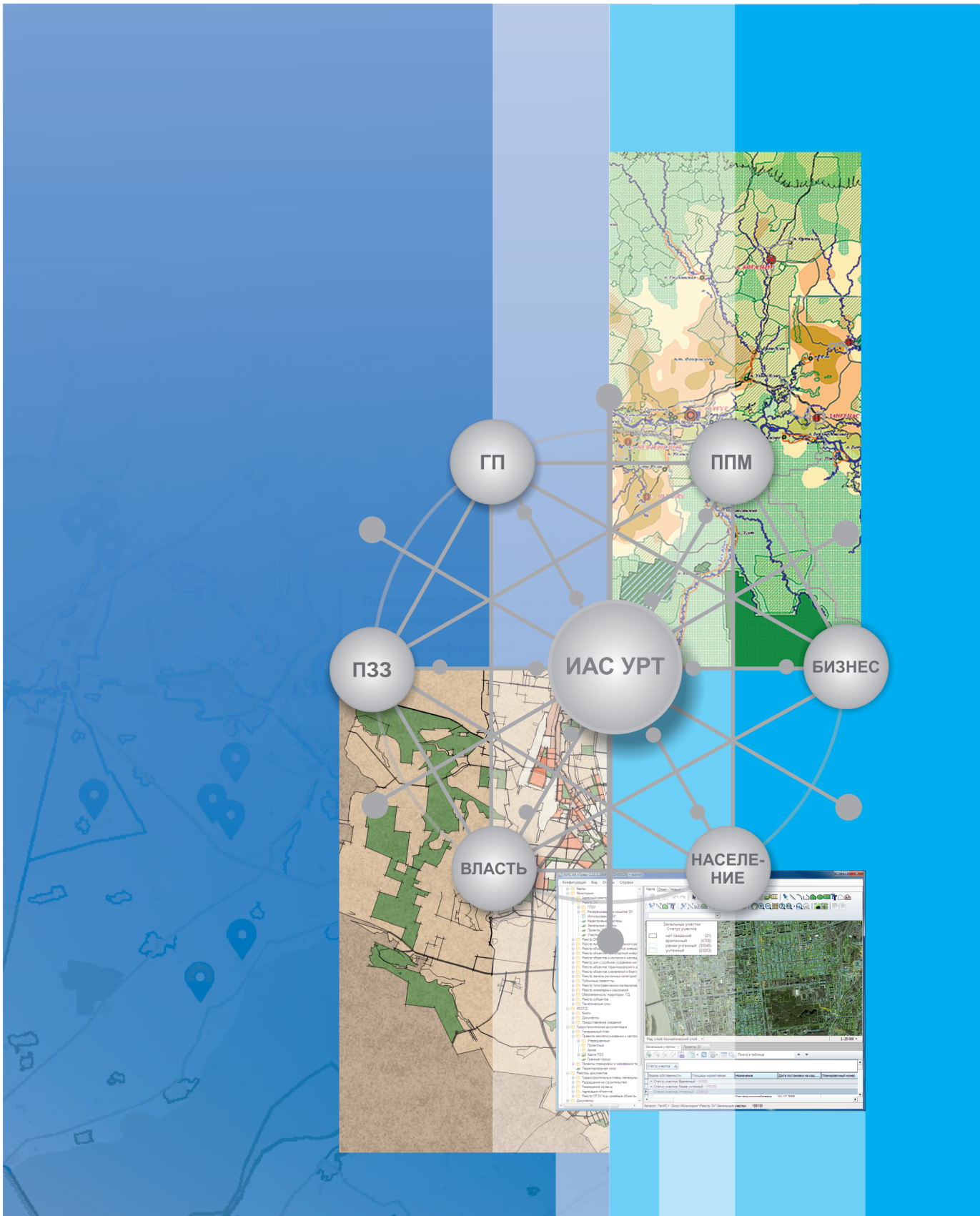
Будем рады поработать на развитие Ваших территорий!

С уважением и благодарностью,
генеральный директор ИТП «Град»
А. Береговских

V

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

ИДЕОЛОГИЯ ГРАДОУСТРОЙСТВА



А.Н. Береговских

ВОПРОСЫ КАЧЕСТВА ЖИЗНИ И КАЧЕСТВА СРЕДЫ В СИСТЕМЕ УПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЕМ ТЕРРИТОРИИ

Введение

Оптимальным решением при выборе последовательности выполнения мероприятий, направленных на создание системы управления развитием территории города, является организация одновременной комплексной разработки стратегии социально-экономического развития (далее — стратегия) и концепции пространственного развития территории муниципального образования, которая традиционно разрабатывается на первом этапе подготовки генерального плана (городского округа, поселения), когда стратегия уже принята, либо ее нет и разработка ее не планируется. Здесь нужно с сожалением отметить, что стратегия социально-экономического развития муниципального образования до сих пор не является обязательным документом, ее роль не в полной мере осознана и руководителями городов, и населением.

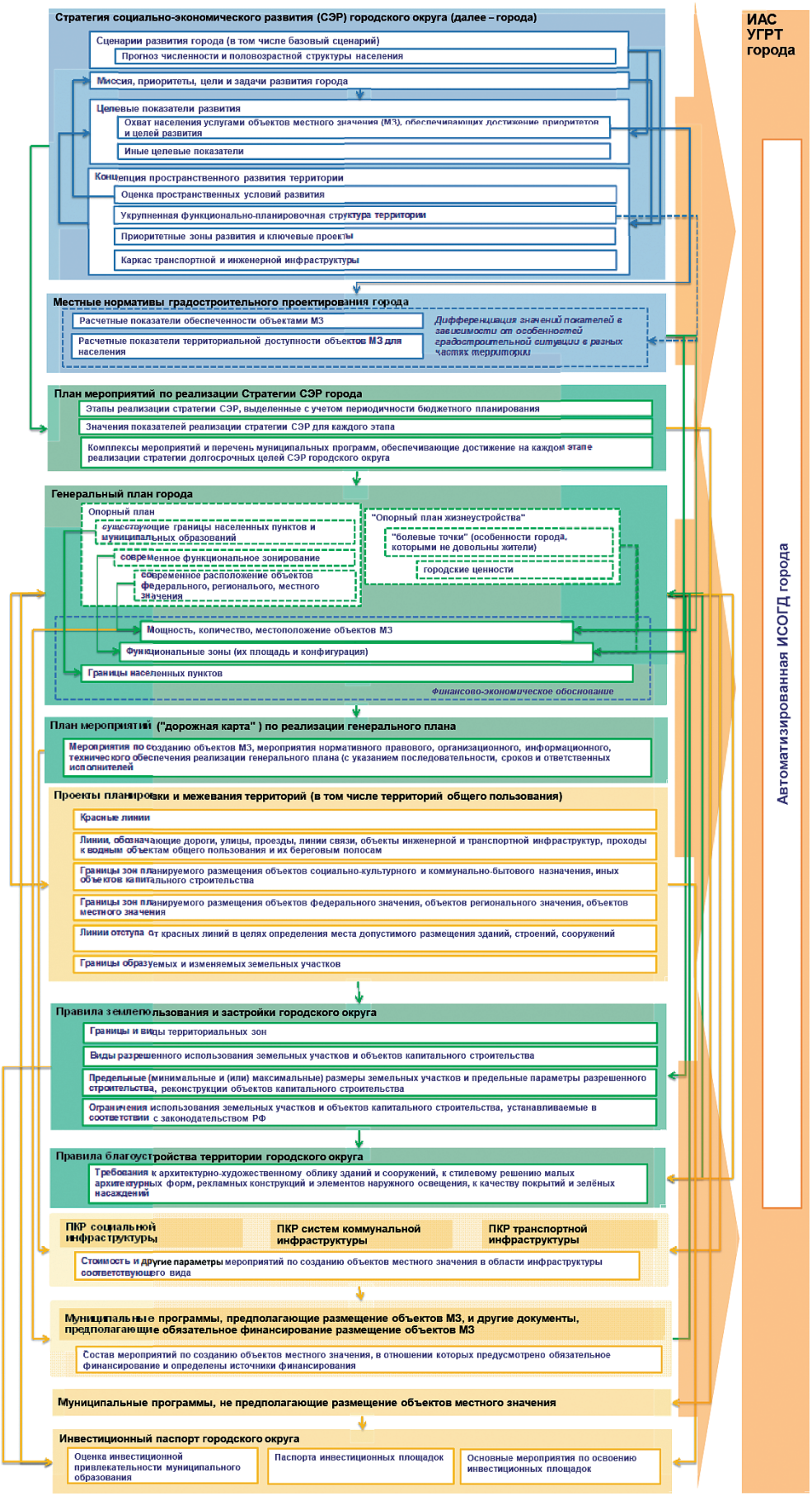
Традиции разработки стратегий социально-экономического развития в нашей стране не имеют такой многолетней истории, как генеральные планы, но тем не менее методические подходы уже формируются и укрепляются многочисленными региональными и муниципальными практиками. Подавляющее большинство существующих стратегий не имеет графических приложений и не основывается на пространственных исследованиях, а содержит лишь краткие описания местоположения муниципального образования и текстовую оценку ресурсных потенциалов территорий. Как правило, стратегии даже не упоминают о документах территориального планирования, без решений которых, по сути, стратегию развития реализовать невозможно. Почему нет согласованности стратегического и территориального планирования? Вероятно, потому что организацией разработки стратегий социально-экономического развития и документов территориального планирования в регионах и муниципальных образованиях занимаются разные ведомства, которые очень «бережно» относятся к полномочиям друг друга.

Как следствие принятия федерального закона о стратегическом планировании в Российской Федерации с января 2015 года полномочия по стратегическому социально-экономическому и территориальному планированию переданы одному федеральному органу исполнительной власти — Министерству экономического развития Российской Федерации, но никаких указаний или хотя бы рекомендаций по обеспечению преемственности такого решения для регионов и муниципальных образований еще не последовало. Ожидать перемен в ближайшее время в условиях сложившейся длительности бюрократических процедур не представляется возможным. По-прежнему на обеспечение подготовки генеральных планов и схем территориального планирования уполномочены региональные министерства строительства и ЖКХ и муниципальные департаменты, в составе которых существуют (как правило, «на птичьих» правах) управления или отделы архитектуры и градостроительства. И очень часто в генеральные планы городов вносятся изменения в целях их приведения в соответствие с мероприятиями адресной целевой программы по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству. Увы — не наоборот…

С мнением о том, каким видится генеральный план автору статьи, какое место занимает он в системе управления развитием территории города, какая миссия может быть возложена на него, мы предлагаем познакомиться Вам, уважаемый Читатель.

Основные мероприятия системы управления развитием территории города

Настало время в очередной раз провести обобщенное исследование назначения всех основных мероприятий, направленных на создание эффективной системы управления развитием территории муниципального образования (в нашем случае рассмотрим городской округ, который в целях простоты



1 Основные элементы системы управления развитием территории городского округа

изложения будем называть привычным и понятным словом — город), определив при этом требования (ожидания) к результату каждого мероприятия, а также обязательные условия преемственности и взаимной согласованности результатов (решений) этих мероприятий.

К основным мероприятиям отнесем разработку: стратегии социально-экономического развития; нормативов градостроительного проектирования; генерального плана; правил землепользования и застройки; проектов планировки и межевания территорий; правил благоустройства и озеленения; комплексных программ социального, коммунального и транспортного обеспечения; программ инвестиционного освоения территорий; информационных систем обеспечения градостроительной деятельности (рис.1).

При этом мы предполагаем (что, конечно, иллюзия, такого не бывает…), что единая топографо-геодезическая основа уже создана, актуализирована адресная система (адресный реестр и адресный план), все существующие земельные участки и объекты капитального строительства учтены в государственном кадастре недвижимости (ГКН), все строящиеся объекты имеют соответствующие правовые основания, а сведения об административно-территориальном делении и зонах с особыми условиями использования территорий также являются неотъемлемой частью публичной кадастровой карты. Мы позволим себе мысленно представить, что настоящий актуальный «опорный» план для разработки генерального плана на языке проектировщика или «дежурный» план для полноценного управления развитием территории на языке муниципального служащего является основным базовым ресурсом действующей автоматизированной информационной системы обеспечения градостроительной деятельности (ИСОГД), а еще лучше (значительно лучше!) — информационно-аналитической системы управления развитием территории (ИАС УРТ) города.

То есть наша исходная позиция — город не герой, не лидер, но он знает, из чего он состоит. Но на вопрос: «Какой я сегодня? И каким я хочу быть?» — город ответить не может.

О стратегии

Разработка стратегии социально-экономического развития города направлена на определение стратегических целей, приоритетов развития социума и экономики. Именно стратегия определяет миссию города, формулирует видение градоначальников и городского сообщества, каким городу быть в будущем (впрочем, речь идет не об отдаленном будущем, а всего лишь о временном интервале, длиной в одно поколение — 25-30 лет). По сути, стратегия — это выражение пространственно-временного континуума, признанного городским сообществом.

Разработкой стратегий часто занимаются сотрудники департаментов экономического развития городских администраций, в отдельных случаях стратегии заказываются профессиональным разработчикам. Но очень редко стратегии содержат пространственную компоненту, отражающую ориентиры развития на какой-либо картографической основе. Результатом стратегии являются прогнозируемые качественные и количественные показатели, в том числе демографические, экономические, инфраструктурные, социальные, экологические. Для достижения прогнозируемых показателей, которыми характеризуется желаемое качество жизни и качество среды, муниципалитету будет необходимо совершить действия по преобразованию существующей среды за счет муниципального бюджета, а также посредством создания условий для привлечения инвестиций (в том числе из регионального и федерального бюджетов и внебюджетных источников) в процессы этих преобразований.

Полноценный план мероприятий, направленный на достижение прогнозируемых показателей развития, невозможно разработать в отсутствии пространственных исследований, без понимания характера существующих жизненных пространств, без расчета градостроительной емкости и определения градостроительной ценности территорий, без оценки экологических, демографических, экономических факторов влияния на среду и качество жизни в целом.

Учитывая и тот фактор, что стратегия — это видение развития города не только его администрацией, но и всем городским сообществом, стратегия должна быть формализована в виде наглядного понятного документа, включающего в себя и картографическое представление пространственного развития, и инфографику, иллюстрирующую прогнозируемое состояние города по всем приоритетным направлениям, отталкиваясь от позиций сегодняшних. Реализуемая стратегия может быть подготовлена только при условии наличия пространственных исследований современного состояния и концептуального представления о возможностях территориального развития города.

Стратегия — это «картина» будущего города, в котором хотят жить горожане, которую обещает воплощать в жизнь действующая власть, и в этом один из самых серьезных администра-

тивных барьеров и бюрократических курьезов — «воплощать» — не «воплотить»… Именно здесь возникают первые трудности. Городская власть избирается на 4 года, а стратегия принимается этой властью на 25-30 лет. Причем периоды вступления в должность мэра и принятия стратегии часто не совпадают, а предвыборная программа, сыгравшая роль ступеньки для восхождения на властный пьедестал, как правило, очень далека от настоящей стратегии… Мечты, мечты…

Идеальная настоящая предвыборная кампания должна предложить избирателям «на блюдечке с голубой каемочкой» стратегию, нормативы и генплан — единый комплекс! Быть может, избирательная активность повысилась бы? По крайней мере стала бы намного честнее. Представим на миг — будущий мэр — меценат! Он уже научился руководить своим бизнесом, он уже заработал деньги, он проинвестировал городское развитие через создание системы управления городом. Инвестиции вернутся благоприятным инвестиционным климатом, возросшими возможностями для личностных самореализаций, благополучием всех горожан.

Стратегия должна стать проходным билетом в кандидаты на пост мэра! Голоса будут отдаваться стратегиям. Будет, за что выбирать, — будет, чем отчитываться.

Что неправильно сейчас? Слишком длинные цели стратегии? Или слишком короток избирательный срок?

Или наши города так далеки от желаемого горожанами качества жизни и среды, что мы не в состоянии уложить план ощутимых преобразований в 3-4 года? Например, кандидат в мэры выходит на выборы с тезисами обещаний, в которых он говорит, что за год будет принят план развития города с выделенной первой очередью реализации за 3 года и второй — еще за 3. Кандидата избирают, он к окончанию первого срока отчитывается перед жителями, не огорчая их, его избирают на второй срок. И так дальше…

Сейчас неправильно! Даже вступая в брак, мужчина и женщина уже стали заключать брачный контракт, указывая в нем свои обязательства и последствия при их неисполнении. С главой города тоже нужно заключать контракт, включающий обязательства по обеспечению достижения краткосрочных целей, соответствующих целям стратегии.

О путях реализации стратегии

Современное законодательство определило программно-целевой метод расходования всех бюджетных средств, означающий то, что ни одной копейки народных денег муниципалитет не может потратить на цели, не установленные полномочиями соответственно на федеральном, региональном или местном уровне и не предусмотренные в соответствующей программе. Изменение качества жизни возможно за счет создания более высокого уровня объектов инфраструктуры (в том числе за счет обеспечения их достаточности и доступности), за счет создания более достойных рабочих мест, улучшения экологии, повышения качества благоустройства и озеленения. В большинстве случаев улучшение качества жизни и среды является следствием преобразования территории, то есть нового строительства, реконструкции, капитального ремонта или благоустройства. Преобразование может быть осуществлено за счет бюджетных средств или посредством привлечения частных инвестиций. За бюджетные средства могут строиться и реконструироваться только объекты регионального или местного значения. Перечень таких объектов устанавливается законом субъекта Российской Федерации. Прямое указание на включение объектов в названные перечни значится в федеральных законах об общих принципах организации деятельности региональных органов государственной власти и местного самоуправления. К таким объектам относятся объекты здравоохранения, образования, культуры, спорта и т.д. Но многие объекты, необходимые человеку для того, чтобы он признал качество своей жизни достаточно высоким, соответствующим международным стандартам и его собственным личностным запросам и влияющим на уровень его доверия к действующим и будущим властям, напрямую законами не определены. К таким объектам относятся торговые центры и магазины, объекты бытового обслуживания и общественного питания, и самое главное — объекты, создающие интеллектуальные и высокооплачиваемые рабочие места. К таким объектам относятся и производственные предприятия, и уже почти все научно-исследовательские и проектные институты, и предприятия сервиса, по сути, большинство объектов, создающих востребованные рабочие места (все, кроме бюджетных!). К таким объектам относятся и жилые дома! Только для социально защищенных граждан и бюджетных работников отдельных категорий жилье может относиться к значительным объектам.

Каким образом власть способна повлиять на комплексное улучшение жизни и среды, которое может состояться только при гармоничном преобразовании всего жизненно важного про-

странства? Действующее градостроительное законодательство определяет объекты регионального и местного значения как объекты, создание которых необходимо исходя из набора установленных полномочий органов власти и местного самоуправления, а также оказывающих существенное влияние на социально-экономическое развитие города.
То есть если стратегия определит перечень приоритетных направлений, обеспечивающих развитие не только стандартных областей государственной ответственности (образование, здравоохранение, культура и т.д.), но и иных направлений, обеспечивающих существенное социально-экономическое развитие, и в соответствии с ними будет установлен перечень инвестиционных объектов и площадок (в том числе для жилищного строительства) в составе перечней объектов регионального и местного значения, то потребность в таких объектах может быть установлена нормативами градостроительного проектирования, и эти объекты обязательно будут предусмотрены в документах территориального планирования, а затем и в документации по планировке территорий, которую может разработать город за свой бюджетный счет (расходы будут возмещены после проведения торгов), при этом обеспечив в планировочном решении общественный интерес. Например, стратегия ориентирует город на развитие человеческого потенциала, на создание условий для самореализации молодежи. Тогда в составе объектов местного значения могут появиться центры развития детских талантов в пешеходной доступности, а также инвестиционные площадки для строительства творческих молодежных клубов, спортивных комплексов и специализированных школ для одаренных детей. Пример — сеть шахматных детско-юношеских школ в Ханты-Мансийском автономном округе, функционирующих под патронатом А. Карпова. В результате округ обладает не одним десятком разрядников и мастеров.

О нормативах градостроительного проектирования

Региональные и местные нормативы градостроительного проектирования призваны определить потребность города в объектах соответственно регионального и местного значения. Нормативы устанавливают предельные (минимальные или максимальные) показатели обеспеченности и доступности объектов регионального и местного значения для населения. Если объект не обладает статусом региональной или местной значимости, то легитимность его нормирования может быть подвергнута сомнению, либо это будет норматив факультативного свойства, не обязательный для исполнения. Для достижения заданного стратегией качества жизни и среды количество, мощность и местоположение объектов определяется генеральным планом в соответствии с нормативами градостроительного проектирования. Доступность объектов определяется исходя из принципов социальной и экономической эффективности. Объект должен располагаться в разумной досягаемости для тех, кому этот объект нужен. Трудно себе представить, что многие подростки будут ездить за десятки километров в центры творческого развития, и также невозможно вообразить рентабельность таких центров, если их посещают всего 20-30 человек.
Для разработки целесообразного норматива необходимо проведение социологических и других гуманитарных исследований, пространственного анализа, включающего демографическую оценку жилых территорий, исследование улично-дорожных сетей, уровня автомобилизации и качества общественного транспорта, систем коммунального обслуживания и многих других городских компонент.

О назначении генерального плана

Когда в городе есть стратегия социально-экономического развития, определен перечень объектов регионального и местного значения, установлены нормативы градостроительного проектирования, пришло время для разработки генерального плана.
Генеральный план — это пространственная платформа реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования.
Поэтому для подготовки генерального плана наряду с традиционным опорным планом, где показывается то, что есть на территории сегодня, какие права и их ограничения установлены по отношению к территориям или земельным участкам, представляется целесообразным создавать «опорный план жизнеустройства», отражающий современное настроение городской среды и отношение к ней жителей и гостей города. По такому плану можно понять, как и что делают в городе люди сейчас, изучить их поведенческие траектории, сделать выводы о том, чего не хватает горожанам для счастья, для ощущения удовлетворения своим городом, для усиления желания жить в этом городе долго, создавать в нем семьи и растить детей, для того чтобы

переехать жить в этот город, для того чтобы пригласить в этот город для жизни родных, друзей и высококлассных специалистов.
На основе опорного плана жизнеустройства и антропологических исследований выявляются городские ценности (дорогие места, важнейшие городские функции) и, самое главное, вскрываются «болевые точки», «раны», которые нужно немедленно лечить!
Но эти «болевые точки» — не ямки на дорогах, а методы лечения — не ямочный ремонт…
Исходя из определенных социально-экономических приоритетов и предварительных оценок возможностей формируются ключевые политики пространственного развития:
Жилищная политика — сколько, какое, где, для кого? Кто и как платит за новое строительство жилья, за реконструкцию и переселение?
Производственная политика — какие нужны рабочие места? Как привлечь инвесторов на их создание?
Образовательная политика — университетский кампус, среднее специальное образование, школьное, дошкольное? Нужны ли городу музыкальные, художественные (бюджетные) школы? Или эти «дополнительные радости» могут быть только коммерческими?
Лечебно-оздоровительная политика, транспортная политика, социальная политика, политика общественных центров и пространств — все важное должен осмысленно и гармонично предусмотреть генплан.
Так мы приходим к мысли, что нужный генеральный план — это не картина недосягаемого будущего, которая так отличается от карты существующего города, что часто становится полностью неузнаваемой. Генеральный план — это план действий по преобразованию города с выделенной первой очередью реализации на период работы мэра и его команды — планом первоочередного развития территории. Пора возвращаться к пятилеткам.

Об опорном и генеральном планах

Карта современного состояния и использования территории или опорный план создается в составе материалов по обоснованию генерального плана. На карте в соответствии с Градостроительным кодексом РФ отображаются многие объекты, в том числе объекты, созданные природой и человеком; объекты правового регулирования использования территорий; объекты будущие в соответствии с ранее выданной разрешительной документацией.
Вся эта информация необходима для комплексной оценки территории и последующей выработки градостроительных решений, которые будут формализованы картами утверждаемой части генерального плана в строгом соответствии с требованиями законодательства.
Чтобы оценить современное качество жизни и среды в городе и обеспечить в будущем возможность мониторинга реализации решений по преобразованию городского пространства, нам нужен опорный план, идентичный по содержанию генеральному плану. То есть на опорном плане нужно отображать современное функциональное зонирование, зафиксированное на карте современной планировочной организации территории. На основе этой карты создается карта современного расположения объектов федерального, регионального и местного значения.
Карты современного расположения значительных объектов проверяются на соответствие региональным и местным нормативам градостроительного проектирования. Таким образом будут выявлены места с критической нехваткой определенных объектов здравоохранения, образования, рекреационной, инженерной и транспортной инфраструктуры. Или мы получим данные о том, что в городе идеально распределены все объекты, необходимые для обеспечения качества жизни и среды. И не нужно нового строительства, требуется лишь капитальный ремонт, повышение качества образования, здравоохранения и других услуг. Для этого, в свою очередь, после оценки на достаточность и доступность социально значимых объектов необходимо провести оценочное зонирование качества среды по всем планировочным элементам города. Работу по такой оценке можно существенно облегчить посредством вовлечения горожан, в том числе и через специально созданный интерактивный сайт проекта.
Напрашивается вывод — если в городе все хорошо, ему не нужен генеральный план! Чем меньше генеральный план отличается от опорного плана, тем лучше город!
Но так как люди не могут быть полностью удовлетворены существующим состоянием окружающего мира, самой жизнью, они обязательно мечтают о жизни еще более лучшей, они обязательно хотят изменений, преобразований. Поэтому генеральный план нужен любому городу и любому мэру. И этот генеральный план должен показать те преобразования, которые горожане хотят увидеть и желательно при своей жизни.
Мы далеки еще от того времени, когда опорные планы будут идентичны генеральным планам, и градостроители будут изобретать — чем же еще можно удивить этот счастливый го-

род!? Куда этому удивительному городу вложить деньги из переполненного налоговыми поступлениями бюджета!?
Сегодня мы решаем обратную задачу, задачу стандартной российской семьи — как рационально использовать семейный бюджет, сделав при этом счастливыми своих детей, укрепив здоровье родителей и максимально продлив их жизнь, при этом обеспечив желаемую активность и самореализацию себе любимым, деятельному поколению.
Значит генеральный план — это план таких преобразований, которые мы можем себе позволить, соединив все возможности бюджетов и привлекая частные инвестиции в обоснованно прогнозируемых пределах. Нужно возвращать в содержательную часть генплана финансово-экономическое обоснование.

Реализация генерального плана

Из Градостроительного кодекса РФ в 2011 году были изъяты все статьи, касающиеся планов реализации документов территориального планирования. Но необходимость реализации этих документов никто не отменял.
Во-первых, для успешной реализации генерального плана он должен быть принят (не просто утвержден) горожанами и мэром, его реализации должны желать все или почти все — большинство.
Во-вторых, цели генерального плана должны быть достижимы, решения — реализуемы. Нельзя в среднем российском городе принимать решение о сносе жилого многоэтажного района, застроенного «хрущевками», для строительства парка, каким бы красивым это решение не было.
В-третьих, необходимо обеспечить реализацию генерального плана посредством принятия комплексных программ транспортного, коммунального и социального обеспечения, а также принятия программы инвестиционного развития города.

О правилах землепользования и застройки

Правила землепользования и застройки (ПЗЗ) — это своеобразный регулятор, контролер и гарант соблюдения решений генерального плана и проектов планировки и межевания всеми участниками градостроительной деятельности. ПЗЗ сами по себе никак не влияют на изменение качества среды и жизни, они должны только фиксировать градостроительные решения, переводить их смысл на общественно-правовой язык, обеспечивая при этом доступность этих решений для всех без исключения лиц.

О правилах благоустройства

Правила благоустройства — ключевой документ, работающий на повышение качества среды. Именно этими правилами возможно утвердить требования к архитектурно-художественному облику зданий и сооружений, к стилевому решению малых архитектурных форм, рекламных конструкций и элементов наружного освещения, к качеству покрытий и зеленых насаждений.
Правила благоустройства — документ, имеющий определяющее значение в создании общегородского счастья. Все остальные, ранее подробно описанные документы отвечают за наличие нужных объектов в нужных местах, но результаты их реализации не обязаны превосходить по качеству микрорайоны советской эпохи. Вполне возможно, что результатом комплекса документов управления развитием территорий станет идеально спланированный город без пробок, с достаточным количеством детских садов и заводов, но в этом городе никто не захочет жить! В нем не будет красоты! В нем не будет жизни!
Итак, за качество среды, за красоту общественных центров и пространств, за уют жилых территорий отвечают правила благоустройства. Минрегионом России в 2014 году утверждены методические рекомендации по разработке правил благоустройства.
Какова практика принятия и работоспособности таких документов? К сожалению, правила благоустройства пока носят преимущественно формальный характер (большинство утвержденных правил дублируют текст рекомендаций) и не имеют статуса обязательного к исполнению документа. Необязательность объясняется отсутствием ответственности за неисполнение, а также отсутствием механизмов, обеспечивающих реализацию правил.
Отсюда вывод — условия для обеспечения качества среды и жизни создает весь комплекс документов системы управления развитием территорий, а вот само воплощение, дающее конкретный результат в форме человеческого восприятия и оценки человеком качества городской среды, в большей степени зависит от качества правил благоустройства. От качества реализации качественных правил благоустройства! Методическое, нормативно-правовое и организационное обеспечение правил благоустройства как эффективного и востребованного обществом института, обеспечивающего качество среды, требует сегодня пристального внимания профессионального сообщества и уполномоченных ведомств. ■

Г.В. Горнова

ОБЩЕСТВЕННОЕ ПРОСТРАНСТВО ГОРОДА: СОЦИАЛЬНО-ОНТОЛОГИЧЕСКИЕ И ФИЛОСОФСКО-АНТРОПОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВАНИЯ

Общественное пространство города — это место формирования урбанистических процессов. Публичное пространство улиц, центра города, площадей, парков, скверов, бульваров и набережных является общим для всех жителей, свободный доступ к нему имеют все горожане. Это пространство исторически является социально-онтологическим основанием городской общины. Трудно переоценить значение древнегреческой агоры, римского форума, средневековых городских рынков и площадей, парков, бульваров века Просвещения в формировании городского сознания жителей.

Общественное пространство — это место, в котором рождается городская общность и городская идентичность. Это место городских коммуникаций и взаимодействий: от обмена товарами до обмена идеями.

Общественные пространства города — необходимое условие для становления гражданского общества (одним из институтов которого является местное самоуправление). Именно в общественном пространстве разрозненные индивиды, «социальные атомы», способны осознать общность своих повседневных и исторических интересов.

Концепция гражданского общества складывалась на основании многих идей: это и идеи общественного договора, идеи естественного равенства людей, уважение к автономии личности и невмешательство в сферу ее частной жизни, охрана государством частной собственности, конкурентное равноправие в предпринимательской деятельности и ряд других.

Одним из факторов появления этих идей, ценностей и концепций в жизни человека и общества, влияющих на становление гражданского общества, является город. Город представляется той структурой общественного бытия, которая выступает социально-онтологическим основанием вышеперечисленных идей.

В поисках истоков этих идей и ценностей невозможно не обратиться к феномену античного полиса. В Древней Греции полис мыслился как высшая форма человеческого объединения, возможность благой, добродетельной жизни предоставлял только город. Полис выступал единственной реальностью, в которой могла быть реализована сущность индивида, был средством самоосуществления человека. Высшее благо было тождественным для отдельного человека и для полиса. То есть в историческом процессе становления городов — город в сознании человека ценностно маркировался, а человек выделял себя из общей массы всех жителей, населявших данную территорию.

В «Политике» Аристотель отмечает, что город совершенно необходим для развития и совершенствования человеческой природы, так как человек вне полиса — это либо Бог, либо зверь. Х. Ортега-и-Гассет полагал, что древние философы были ограничены некоторой парадигмой понимания общества и государства: им необходим был некий материальный объект, в котором единство принимало бы форму зримого соприкосновения, соседства, и этой формой был город [1]. Развивая эту мысль, можно задаться вопросом, а где в самом городе воплощено это единство? Зримое соприкосновение? Конечно же, в общественных пространствах.

Логика социальных процессов приводила к тому, что в городе вырабатывались определенные правила поведения, необходимые для сосуществования большого количества непохожих друг на друга людей. Сосуществование больших групп людей — процесс сложный и противоречивый. Для того чтобы он был безопасным и взаимовыгодным, в ходе развития цивилизации вырабатывались нормы, правила, этикет, законы, регулирующие различные виды взаимоотношений, взаимодействий и обменов.

С течением времени город все больше и больше мыслился как правовое пространство, в котором человек находится под защитой городских стен, и где невозможно вооруженное насилие и возникающие про-

блемы разрешаются при помощи разума. К примеру, у Цицерона особенно подчеркивается связь между рациональным мышлением и идеей города. Человек, воспитанный в условиях сложной жизни большого города, обладает культурными качествами, на основе которых и складывается городская социальность: учтивость, любезность, приветливость, взыскательный вкус, грамотная речь, воспитанная ирония. Все вышеперечисленные качества — рассудочные. Квинтилиан определял рациональность городского жителя как свойство высокоразвитого, цивилизованного интеллекта [2].

Римские риторы указывали на то, что качества культурного и цивилизованного человека неразрывно связаны, во-первых, с умственной деятельностью как соответствующей разумной природе человека (рассудительностью, воспитанностью, ироничностью, умеренностью) и, во-вторых, с городским образом жизни.

С этими особенностями связана специфика сознания «человека городского» (homo urbanus). Термины «цивилизация» и «город» (civitas, urbs) обычно соотносятся между собой как в словарных определениях, так и в цивилизационной теории. Термин «цивилизация» подчеркивает определенное качество, производное от города как особой формы социальной реальности. «Цивилизованность» обозначала качества, помогающие человеку существовать в сложной среде большого города: разумность, воспитанность, снисходительность. Цицерон, Квинтиллиан считали, что цивилизованность определяет меру развития человека. Цицерон ввел в обиход понятие «человечность» (humanitas), образовав этот неологизм по аналогии со словом urbanitas.

Х. Ортега-и-Гассет в «Восстании масс» подчеркивает, что сутью цивилизации является воля к сосуществованию, а когда люди перестают считаться друг с другом, начинается процесс одичания, приводящий к возвращению варварства.

Таким образом, важной функцией, которую выполняет общественное пространство, является формирование городской социальности — сознательное желание совместного существования с другими людьми.

Безусловно, городская социальность обладает ярко выраженной проблематичностью и противоречивостью. Город — это единство разных и непохожих друг на друга людей. М. Вебер в классическом труде «Город» отмечает, что город — это совместное поселение до того чуждых по месту жительства людей, у которых отсутствуют многовековые кровнородственные связи. Поэтому еще одна важная функция общественного пространства — это воспитательная функция, которая реализуется посредством усвоения норм, ценностей и установок городской культуры, позволяет адекватно реагировать на разнообразные стимулы насыщенной городской среды, терпимо и приязненно относиться к другим людям, сознательно подчиняться неявно выраженному социальному контролю. Общественные пространства формируют не только городскую общину, но и влияют на становление личности.

Л. Мамфорд в книге «Культура городов» определяет город как точку максимальной концентрации власти и культуры общества, объясняет его возникновение социальными потребностями человека: города строятся для интенсификации социальной жизни и достижения максимума разнообразия. Главная функция города — это передача культурного наследия. В хорошо функционирующем городе инкультурация и социализация происходят благодаря интенсивным социально-культурным взаимодействиям в благоприятной социальной среде города посредством средового образования (environmental education) и повседневного научения.

Опять же зададимся вопросом: где реализуется это средовое образование? Ответ прост в своей очевидности — в общественном пространстве города!

По Л. Мамфорду, «идеальный» город должен быть максимально похож на средневековый, так как структура современной западной цивилизации сформировалась в период средних веков, и в средневековье планировка города полностью соответствовала структуре социальных процессов, впоследствии городские процессы становились более сложными, и такого полного соответствия уже не было.

Городская среда содержит механизмы ежедневного образования для трансляции культурного наследия (city drama) и овладения социальными ролями. «Идеальный» город должен быть небольшим (30 — 35 тысяч жителей) с плотной и эффективной застройкой, с достаточным количеством зелени, парков, скверов, мест социального взаимо-

действия и детских игр, с пешей доступностью мест работы и социальной активности, а также содержать в себе политический механизм участия граждан в делах города. К сожалению, отмечает Л. Мамфорд, чаще мы встречаемся с обратной ситуацией, когда города планируются не в соответствии с существующей социальной и культурной структурой, а исходя из утилитарных экономических, политических, военных и других целей. Современный мир склонен к гигантомании, города стихийно разрастаются и утрачивают контроль над своим устройством и функциями. Актуальность этих положений философа, специалиста в области истории и теории архитектуры тяжело не заметить, между тем эта книга была написана в 1938 г. В 1961 г. в книге «Город в истории» Л. Мамфорд замечает, что город, утративший свои функции, разрушается и в результате цивилизационной катастрофы имеет все шансы превратиться в Некрополис. Самая главная функция города — та, что он выступает главным агентом изменения человека, органом наиполнейшего выражения личности. Город выступает своеобразным собирателем творческих личностей. Хороший город — это город, который «делает» горожанина, самое главное достижение городского опыта — это не новый тип города, а новый тип человека. Последователь Л. Мамфорда, современный классик урбанизма, Дж. Джекобс в книгах «Жизнь и смерть великих американских городов» и «Закат Америки: Впереди средневековье» относит улицы и тротуары города к главным общественным местам города, называет их его жизненными органами (vital organs). Она выделяет основные функции городского общественного пространства: обеспечение публичных контактов, ассимиляция детей к городской жизни и гарантия безопасности этих видов жизнедеятельности, так как все происходящее в общественном пространстве города совершается на глазах у большого количества горожан.

С точки зрения Дж. Джекобс, критерием жизнепригодности городской среды выступает качество улиц. Если улицы города интересны, интересен и сам город, если нет — город скучен. Чем больше разнообразия на улицах, тем больше пешеходов. Чем больше людей, испытывающих удовольствие от городской публичной жизни, чем увлекательнее «театр городских улиц», тем благополучнее город. Дж. Джекобс указывает на необходимые условия, порождающие разнообразие: у района должно быть много функций, он не должен быть исключительно деловым, историческим или «спальным». Желательно сосуществование в городском пространстве зданий, различающихся по времени создания, по их предназначению, по стилевым особенностям. Это разнообразие, важная составляющая жизнепригодности города, подпитывается концентрацией разных, непохожих друг на друга людей, но вместе с тем составляющих городскую общность.

Современные теоретики урбанизма, ориентирующиеся прежде всего на потребности человека, живущего в городе, не устают подчеркивать, что самым главным показателем того, хорош этот город или плох для горожанина, является степень разнообразия, присущая этому городу, прежде всего его общественным пространствам.

Российский теоретик урбанизма В.Л. Глазычев, значимость теоретических трудов которого позволяет нам относить его к классикам российского урбанизма, в своих работах постоянно настаивал на необходимости сосуществования в городе разных кластеров пространства для проявления разных видов активности и деятельности различных групп горожан, отличающихся по возрастным, социальным, экономическим признакам. Чем больше разнообразие городской среды предоставляют общественные пространства, чем больше возможностей удовлетворить свои потребности имеют разные группы горожан, тем дружелюбнее город в целом, тем естественнее формируется городская социальность и городская идентичность жителей.

Итак, общественные пространства города выступают социально-онтологическим основанием городской общины, необходимым условием формирования гражданского общества, выполняют важную воспитательную функцию. ■

1. Ортега-и-Гассет Х. В гуще грозы //Иностранная литература. 1998. № 3. С. 240.
2. Мажуга В.И. Культурные идеалы античности в средневековой Европе. Город как их символ //Городская культура. Средневековье и начало Нового времени /Под ред. В.И. Рутенбурга. Л.: Наука, 1986. С. 243-245.

Т.М. Щербакова

НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ ФОРМИРОВАНИЯ ГУМАННОЙ ГОРОДСКОЙ СРЕДЫ

Главные цели градостроительного проектирования заключаются в создании комфортной, безопасной, открытой городской среды. Однако современная практика градостроительства зачастую по целому ряду социально-экономических причин была вынуждена ограничиваться ролью инструмента рационального использования земельных ресурсов и размещения объектов хозяйствования. Также это связано с унаследованным технократическим подходом в градостроительстве, позволяющим посредством нормирования учесть только материальные, количественные факторы проектирования, упуская качественный аспект [1]. Учебные пособия по градостроительству гласят: «градостроительная система — это совокупность пространственно-организованных и взаимосвязанных материальных элементов — технически освоенных территорий, зданий, сооружений, дорог и инженерных сооружений совместно с природными компонентами, формирующих среду жизнедеятельности общества на различных территориальных уровнях» [2].

Для перехода на следующий этап градостроительного проектирования требуется выработать и внедрить новый подход, основывающийся на переосмыслении объекта проектирования. Новое поколение градостроителей, опираясь на многочисленные исследования как зарубежных, так и отечественных ученых, обращает внимание на то, что городскую систему и городскую среду, в частности, необходимо рассматривать как социально-пространственное взаимодействие, включающее, помимо пространственных элементов, социальные субъекты.

Городская среда является материализованным отражением социально-пространственных связей, характеризует структуру общества, его уровень развития. Поскольку человек проводит большую часть своей жизни в данной среде, именно она оказывает наибольшее воздействие на ритмы жизненной активности и поведение человека, во многом определяя качество повседневной жизни.

Городская среда должна отвечать многообразию форм поведения человека, предоставлять условия как для проявления активности, так и для восстановления. Городская среда должна генерировать эмоциональное восприятие города, вызывать желание в нем жить, работать, заниматься творчеством, воспитывать детей, а не наоборот, желание покинуть территорию в поисках более близкого и органичного места проживания [3]. Современный мир — эпоха трансформации городов и конкуренция за главный ресурс: человека. Нельзя сохранить качественные трудовые ресурсы и привлечь инвестиции на территорию с неприемлемыми стандартами качества жизни.

Гуманная городская среда одновременно с удовлетворением «физиологических» потребностей человека должна обеспечивать психологический, духовный и эстетический комфорт. Преобразование городской среды необходимо в целях восстановления гармонии между отдельным человеком, цивилизацией и природой. Устранение дисфункциональных эффектов должно быть связано с социокультурными и экологическими аспектами.

В период усиленной урбанизации, сопровождающейся массовым типовым строительством, решение жилищной проблемы обернулось проблемой средовой, что, в свою очередь, привело к развитию в обществе кризиса идентичности. До интенсивного переселения в города люди в течение столетий жили в традиционной естественной среде с характерными аутентичными признаками, играющими определенную роль в удовлетворении экзистенциальных, социальных и

престижных потребностей. Состояние «апатии», «депрессии», «группового игнорирования», «затруднения идентификации», свойственное жителям крупных городов, во многом связано с потерей генетической преемственности с местами традиционного проживания [5].

В традиционной среде формируются общности со своим локальным колоритом, традициями, нормами общения и жизнедеятельности, имеющие свою неповторимую территориально-пространственную ауру, характеризующуюся определенным природным окружением и масштабом зеленых зон. Люди в такой среде объединены уже самим фактом территориальной близости, подсознательно ощущают по отношению друг к другу чувство взаимной симпатии и общности, определяющее деление на «своих» и «чужих», и, как правило, чувствуют себя комфортно [5]. Прочтение культурного кода, транслируемое гуманной городской средой, влияет на ценностные ориентации людей, мобилизуя их и, тем самым, играя роль ресурса развития территории. Пространственно-типологические отличия традиционной и современной «искусственной» городской среды изучил Р.Г. Аракелян, сравнительный анализ приведен в табл. 1 [5].

Для возникновения полноценной городской среды важным является вовлеченность в городскую жизнь, формирование «чувства хозяина» у жителей. Идентификация, причисление себя к той или иной общности дает возможность удовлетворить потребности в защищенности, принадлежности, признании, престиже и др. [6].

При создании сбалансированной, многофункциональной среды следует учитывать потребности разных социальных групп в системе «человек – среда». Изучением влияния потребностей человека на организацию городской среды занималась Ю.Н. Жилина, ею были разработаны критерии комфортности среды для различных групп населения [7]. Автор выделяет такие критерии, как возраст, национальная принадлежность, социальный статус, климатический фактор. В частности, комфортная среда для детей – это сложная по цвету, безопасная, способствующая играм; для подростков – это функционально разнообразная среда, с наличием мест для общения и приложения интересов. Для женщин с детскими колясками, пожилых граждан – это среда, учитывающая особенности передвижения маломобильных групп населения, наличие мест отдыха и зеленых зон. Социальный статус также оказывает воздействие на средовые потребности. Чем выше социальное положение индивида, тем выше его потребность в демонстрации своего социального статуса через предметы материальной среды, в том числе и архитектурной. Климат и ландшафт формируют средовые потребности, во-первых, через адаптацию организма (психофизические потребности), а во-вторых, через традиции и обычаи (средовые потребности в идентификации).

Формирование гуманной городской среды очень важно, поскольку среда непосредственным образом определяет поведение человека, культуру горожан. Данная взаимосвязь была отмечена многими авторами, в том числе А.Л. Титовым: «Городская среда несет в себе особое организующие начало, которое влияет на механизмы поведения людей. При этом человек принадлежит

Для *современной* среды характерно:	Для *традиционной* среды характерно:
Архитектурно-типологическое однообразие	Архитектурно-типологическое богатство; узнаваемость
низкий уровень благоустройства, озеленения	разнообразие функциональных элементов, природное окружение
гипертрофированный масштаб	комфортный масштаб
неразвитая социальная инфраструктура	развитая инфраструктура

ТАБЛИЦА 1 Пространственно—типологические отличия традиционной и современной «искусственной» городской среды

к конкретной группе или территориальной общности, имеющей «свой локальный колорит, традиции, нормы общения и жизнедеятельности». Поведение этой общности обусловлено архитектурной средой: местами работы, досуга, отдыха, памятными местами и историческими зонами. Здесь среда выступает как жизненное пространство» [8]. Представители Чикагской школы социологии, исследуя корни таких проблем, как самоубийство, преступность, проституция, распад семей, детская беспризорность, формирование подростковых банд, пришли к выводу, что проблема заключается в особых характеристиках социальной среды. Проникновение в эти условия требовало обращения к культурным и социально-психологическим особенностям соответствующих районов. Анализ состояния этих районов показал, что деградации общества и эрозии социальных ценностей во многом способствовала деградация полноценных публичных пространств, культурный вакуум, отсутствие сплоченности локальных сообществ [9].

Вершиной, высшим результатом правильного преобразования городской среды будут являться такие городские социальные отношения, которые способствуют достижению физического, психологического и духовного комфорта человека в искусственном окружении. Налаживание общественного взаимодействия и сотрудничества, формирование крепких социальных связей, смешение разнообразных культур и является истинным смыслом городской жизни, формирует потенциал гуманного городского развития.

Однако невозможно выработать единые критерии гуманной городской среды, поскольку то, что приемлемо в одних социально-экономических условиях, соответствует одной ментальности народа, его истории, традициям, культуре и образу жизни, может противоречить другой социокультурной и социально-экономической ситуации.

Поэтому современная урбанистическая политика должна уделять больше внимания проблемам культуры, социального взаимодействия, внедрять подходы, которые носят творческий, целостный, упреждающий характер и опираются на человеческий ресурс.

Культурология и социология должны определять новые технологии городского планирования, а не выступать малорентабельным дополнением к таким вопросам, как развитие жилищного строительства, совершенствование транспортной системы и землепользования. Именно восприятие перспектив города сквозь призму культуры должно задавать систему координат для планирования городской жизни и социального развития города [10]. ■

1. Чернова Е.Б. Градостроительные конфликты. 2011. [Электронный ресурс].URL: http://www.stroypuls.ru/vipusk/detail.php?article_id=43141

2. Основы градостроительства: учеб пособие для студентов образов. учреждений сред. проф. образования, обучающихся по специальности 2901 «Архитектура» /Л.В. Кашкина. М.: Гуманитарный изд. Центр ВЛАДОС, 2005.

3. Котова Е. Понятие городской среды // Институт территориального планирования «Урбаника», 2013. [Электронный ресурс]. URL: http://urbanica.spb.ru/wp-content/uploads/2013/06/2_Ponjtie_gorodcskaj_sreda.pdf

4. Мироненко В.П. Развитие идей адаптивности в современной городской среде/ В.П. Мироненко, Ю. Демидюк // Теория и практика дизайна — Харьков, 2003 — вып. 4.

5. Аракелян Р.Г. Выявление требований к гуманной жилой среде Ж. «AMIT» 2 (15) 2011. [Электронный ресурс]. URL: http://www.marhi.ru/AMIT/2011/2kvart11/arakelyan/abstract.php

6. Падерин В.Г., Нагматуллина Л.К. Социальные проблемы новостроек. Материалы международной научно-методической и практической конференции по архитектуре и дизайну. Казань: КГАСА, 1998 г. [Электронный ресурс]. URL: http://ecsocman.edu.ru/data/200/883/1216/021.PADERIN.pdf

7. Крушлинский В.И., Дашкевич Е.В. Градостроительные проблемы периферийных районов Красноярска Ж. «Ползуновский вестник» 2013, №4-1.

8. Титов А.Л. Современная архитектурная среда и ее влияние на поведение человека Ж. «Архитектон: известия вузов» № 6 Апрель 2004.

9. Чернова Е.Б. История развития социологического направления урбанистики // Российский государственный научно-исследовательский и проектный институт Урбанистики Министерства регионального развития РФ. —2011. [Электронный ресурс]. URL: http://www.urbanistika.ru/innovation/inova.php

10. Лэндри Ч. Креативный город. М.: Издательский дом Классика-XXI, 2011.

Р.С. Ковалев

ЭМОЦИОНАЛЬНАЯ И РАЦИОНАЛЬНАЯ ОЦЕНКА ГОРОДА

Россия — страна городов. В 1114 городах на сегодняшний день по разным оценкам проживает более 70% россиян. По уровню урбанизации Россия находится в одном ряду с США, Великобританией и другими развитыми странами. Практически все идеи, мысли, проекты рождаются в городах. Люди стремятся реализовывать свои жизненные стратегии в городах, потому что именно здесь создаются для этого наиболее благоприятные условия. В своем роде город — это инструмент воплощения мечты.

Мечты у всех разные, следовательно, город должен быть максимально многогранным, предоставлять удобные механизмы реализации идей как можно большему количеству людей. В конечном итоге удовлетворенность горожан — главный показатель успешного развития территории. Счастливый человек, безусловно, — главная цель современных городов.

В этом ключе возникают вопросы: «А что такое счастье? Как его измерить? И может ли город напрямую влиять на уровень счастья людей, проживающих в нем?». Действительно, счастье — понятие глубоко индивидуальное и в известной степени иррациональное. Счастлив или несчастен человек, а также набор влияющих на это факторов может определить только сам человек. Можно ли измерить счастье, и имеет ли отношение к этому счастью город? Например, «индекс счастья» считают по трем показателям: субъективная удовлетворенность жизнью людьми, ожидаемая продолжительность жизни и так называемый «экологический след». Эмоциональную составляющую, которой руководствуются люди, отвечая на общий вопрос об удовлетворенности жизнью, здесь стараются компенсировать рациональными факторами — продолжительностью жизни и экологическим фоном, предполагая, что все люди хотят прожить долгую и здоровую жизнь. Безусловно, «индекс счастья» дает некоторую пищу для размышления, но, отталкиваясь от него, сложно сделать выводы, что именно влияет на человеческое ощущение счастья и, что самое главное для нас, как и в какой мере на все это может влиять город.

Итак, как добиться главной цели развития города — счастья горожанина, если счастье — это глубоко личное, иррациональное чувство, влиять на которое непосредственно город не в состоянии?

Соглашаясь с тем, что счастье — главная цель современного градостроительства, нужно в первую очередь определиться с терминами. Если существует огромное количество трактовок и интерпретаций счастья: семейное, женское, счастье в мелочах, счастье просто жить, счастье заниматься любимым делом и т.д., то можно предложить и градостроительную трактовку счастья.

Итак, градостроительное счастье или счастье горожанина — это жизнь в городе, максимально способствующем реализации индивидуальной жизненной стратегии.

Такой подход позволяет освободиться от эмоциональной и иррациональной составляющей в оценке уровня счастья, ввести критерии оценки и ответить на интересующий больше всего нас вопрос: «Как город может влиять на счастье горожанина?».

Определившись с понятием счастья горожанина, необходимо рассмотреть критерии оценки и решить, как город может помогать жителю реализовывать индивидуальную жизненную стратегию.

Оценивая что-либо, мы можем основываться как на эмоциональных, так и на рациональных факторах. Эмоциональную оценку, лишенную рациональных составляющих, называют любовью — то, что не требует объяснений. Это еще один термин наряду со счастьем, который мы переносим на город из личной жизни. Часто можно услышать призывы, мнения, фразы о чувствах к городу. Нужно любить свой город, нужно чувствовать его характер, нужно прощать ему ошибки и делать комплименты. Задавая вопрос жителям об отношении к городу, мы часто сталкиваемся все с той же любовью: я люблю город за его уют, за прекрасных людей, за погоду, за атмосферу, люблю, потому что я тут родился, у меня здесь семья и друзья. Похоже на отношения молодой пары, не правда ли? Сплошная абстракция и никакой конкретики. Но честно ли это по отношению к городу? На самом ли деле мы оцениваем город абстрактно, и действительно ли эта любовь имеет отношение к городу?

Серьезное различие между городом и регионом/страной в том, что с регионом и страной мы не сталкиваемся в повседневной жизни. Для нас родина — это книги, учебники истории, рассказы, чувства. Практически все наши рациональные оценки, связанные с территорией проживания, относятся к городу. К тому месту, где мы каждый день ходим на работу, стоим в пробках, гуляем в парках, совершаем покупки, взаимодействуем с государством. Постоянное взаимодействие с городом лишает нас возможности иррационально

подходить к его оценке. Если любовь к родине не требует объяснений для самого человека, то любовь к городу на самом деле требует — горожанину требуется объяснение, почему он любит этот город, почему он тут живет. Но в нашей традиции принято говорить о городе как об объекте эмоционального восприятия, что значительно усложняет выработку требований и критериев к городам.

Выход из этой ситуации — честное отношение к городу. Мы оцениваем город рационально, мы не готовы прощать ему ошибки только исходя из своих абстрактных чувств. Следовательно, и требовать от города ничего больше не нужно, и говорить о городе нужно рационально. Любовь к городу можно и нужно объяснять, но для этого необходимо определиться, что же такое любовь к городу?

Любовь в градостроительстве — это отношение жителей к городу, которое позволяет им привести рациональные и позитивные причины проживания на данной территории.

Отсюда вытекает и главный вопрос: «Какие у меня есть рациональные, объективные и позитивные причины проживать в этом городе?».

Если мы решили, что город — это механизм, способствующий реализации индивидуальной жизненной стратегии, то хорошо было бы определить, как этот механизм должен работать, ведь жизненная стратегия — история довольно эфемерная, далеко не каждый сможет ее сформулировать даже для себя. Что же делать городу?

Варианта два: либо предоставлять людям жизненные сценарии, либо предоставлять возможности.

В первом случаем для горожанина существует заранее определенный список вариантов прожить свою жизнь. Чаще всего такой подход характерен для городов с моноэкономикой, малых городов, где отсутствует возможность получить образование, деревень, поселков. Все эти примеры роднит ограниченность выбора, необходимость подстраивать собственную жизненную стратегию под предоставляемые территорией сценарии. Условно: «родился, отучился, пошел на завод или в тюрьму» — выбор ограничен и не оставляет места для индивидуальности. Встает вопрос: если у человека нет возможности попробовать реализовать свою индивидуальную жизненную стратегию, то чью стратегию он вынужден реализовывать? Как расставлены приоритеты в таком городе? И, самое главное, будет ли этот человек счастлив?

Ситуация отсутствия или ограниченности выбора сценариев не позволяет человеку реализовать свой план либо заставляет человека смириться, отказаться от возможности быть счастливым как горожанин, переезжать в другой, более подходящий ему город. Таким образом, население такого города делится на три части: небольшая группа счастливых горожан, чья индивидуальная жизненная стратегия удачно совпала с предлагаемым городом сценарием; несчастные горожане, которые смирились с тем, что для реализации их планов в городе нет никаких механизмов; жители, не связывающие с городом своих долгосрочных планов.

Очевидно, что подобная парадигма — «люди для города» — тупиковая и не нацелена на достижение главной цели современного города — счастья горожан. Лишь малая часть жителей удачно впишется в ограниченный список предлагаемых сценариев, остальные будут несчастны либо уедут.

Второй вариант — предоставление возможностей — принципиально иной. Город сознательно отказывается от инициирования сценариев для жителей, переставая быть доминирующим объектом во взаимоотношениях с человеком, становясь партнером, помощником горожанина в его стремлении реализовывать свою собственную жизненную стратегию. В этом варианте становится очевидной функция города как механизма реализации человеческой мечты: «город ради города» превращается в «город ради человека». Соответственно, меняя объект деятельности, мы меняем и критерии оценки деятельности, и требования к субъектам.

Итак, как же оценивать город, какие требования к нему необходимо предъявлять, если мы решили, что город — это именно механизм, инструмент реализации индивидуальной жизненной стратегии?

Чуть выше мы определились, что главная функция этого механизма — обеспечение возможности для горожан быть счастливыми (в нашем градостроительном понимании). Также мы пришли к выводу, что из отношения к городу нужно удалить эмоциональные составляющие. Таким образом, минимизируя иррациональное отношение горожан к своему городу, мы можем составить список требований, который будет практичным и, самое главное, честным по отношению к городу, на основе которого можно строить планы развития территории, не теряя связи с реальностью за эмоциональными рассуждениями о душе и характере города.

Критичный читатель может возразить: а как же имидж города, бренд, история, дух, смыслы? Ведь это очень важно и напрямую влияет на восприятие города! В конце концов человек же по сути своей эмоционален!

Именно. Человек — творец, человек эмоционален, позвольте человеку заняться творчеством. Он сам придумает смыслы, сам предложит идею, сам добавит рок-н-ролл. А город должен качественно работать, работать на горожанина, и его задача — сделать все, чтобы для творчества человек выбрал именно его. ■

А.Н. Береговских

ФОРМУЛА ЛЮБВИ К ГОРОДАМ ИЛИ ЭКОНОМИКА КРАСОТЫ

Название статьи начинается со слова «формула», потому что уже нет необходимости доказывать, что общественные пространства оказывают решающее влияние на развитие городов. Все чаще тема общественных пространств становится центральной на многочисленных урбанистических и градостроительных форумах, семинарах и конференциях, где неизменно повторяются слова великого русского ученого В.Л. Глазычева — «Нет общественных пространств — нет города!». Целью статьи является определение понятной последовательности действий или разработка формулы, применение которой поможет российским городам стать лучше.
Начнем с ответов на очень прагматичные вопросы.

Что такое общественное пространство?

На этот вопрос я не смогу ответить лучше, чем Исполнительный директор ООН-Хабитат Хуан Клос в своем поздравительном обращении к Всемирному Дню Хабитат 5 октября 2015 года.
«Хорошее состояние общественного пространства укрепляет сплоченность общества и способствует укреплению здоровья, счастья и повышению благосостояния всех горожан, а также стимулирует инвестирование, экономическое развитие и экологическую устойчивость. Характер города определяется его улицами и местами общественного пользования. Общественное пространство создает облик города, начиная с площадей и бульваров и кончая находящимися рядом зелеными насаждениями и детскими площадками.
Схема планировки связанных между собой улиц и общественное пространство создают структуру города, на которой покоится все остальное. Общественное пространство — жизненно важный элемент успешно развивающегося города. Правильно спроектированное и управляемое общественное пространство является основным преимуществом функционирования города и оказывает положительное воздействие на его экономику, окружающую среду, безопасность, состояние, интеграцию и возможности взаимодействия. Между состоянием городского пространства и качеством жизни населения городов существует прямая связь.
Общественное пространство обеспечивает возможности для социального и культурного взаимодействия и способствует повышению чувства сопричастности и гордости в местах проживания. Общественное пространство, открытое для всех, независимо от этнического происхождения, возраста и пола, служит демократическим форумом для горожан и общества. Общественное пространство объединяет общественность, является местом проведения встреч и способствует развитию общественных связей. Такие пространства формируют культурную идентичность местности, составляют часть ее уникального характера и вызывают чувство принятия окружающей реальности среди местной общественности. Совместное пользование общим пространством — это душа города.
Там, где общественное пространство не отвечает требованиям и плохо спроектировано или приватизировано, все больше и больше проявляется сегрегация. В результате в городе происходит поляризация общества, появляется возможность социальной напряженности и возрастает преступность и насилие» [1].

Каково место общественных пространств в действующей системе управления российскими городами?

Управление городами (и другими населенными местами, здесь я говорю о любом поселении, где живут люди, и город — это в нашем случае имя собственное) от имени населения осуществляют уполномоченные органы местного самоуправления (мэры и их команды), используя при этом арсенал документов, механизмов и средств:
— российское и региональное законодательство;
— устав города;
— местную нормативно-правовую базу;
— стратегию социально-экономического развития;
— бюджет;
— генеральный план:
— правила землепользования и застройки;
— муниципальные программы и многое другое.
Где здесь место общественных пространств? Законодательно этот термин не установлен. Вероятно, искать общественные пространства нужно в генеральном плане, так как они непременно вырастают на территориях общего пользования, которые в некотором приближении могут быть определены на карте функционального зонирования, утверждаемой в составе генерального плана. Это рекреационные зоны, в пределах ко-

торых существуют или планируются к размещению парки, скверы, бульвары, набережные. Это улично-дорожная сеть, которая тоже не очень внятное место занимает в законодательстве. Что такое, к примеру, улица? Википедия говорит, что «улица — элемент инфраструктуры населенного пункта. Обычно представляет собой два ряда зданий и пространство между ними для передвижения» [2]. Градостроительное законодательство «улицу» как объект планирования не определяет. Из решений генерального плана в конкретную ответственность городской власти за создание объекта может перерасти только отнесение этого объекта к перечню объектов местного значения, который, в свою очередь, утверждается региональным законом. Как правило, утвержденные перечни ограничиваются объектами капитального строительства в сферах социальной, коммунальной и транспортной инфраструктур и ни парков, ни скверов, ни площадей и тем более детских и прочих площадок для отдыха и досуга не содержат.

Впрочем, генеральный план в умах общественности и властей еще не закрепился как план конкретных действий, его по-прежнему называют неким стратегическим документом, указывающим желаемое направление для развития, но совершенно не обязательным для исполнения. Вот правила землепользования и застройки — это документ правовой, регламентирующий конкретные действия землепользователя и застройщика! Но вся беда в том, что градостроительный регламент, обязательный для исполнения, никак не распространяется на территории общего пользования. То есть власть устанавливает правила не для себя, а для тех участников градоустройства, которые что-то создают не для общего пользования, а для ограниченного круга лиц, для жильцов дома, для работников офиса, для продавцов и покупателей в магазине. Карта градостроительного зонирования очерчивает территории приватного назначения и оставляет территории общего пользования за бортом регламентирующего воздействия.

Из состава полномочий органов местного самоуправления, установленных Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», к нашей теме можно отнести следующие:

— «создание условий для массового отдыха жителей городского округа и организация обустройства мест массового отдыха населения;

— утверждение правил благоустройства территории городского округа, устанавливающих в том числе требования по содержанию зданий (включая жилые дома), сооружений и земельных участков, на которых они расположены, к внешнему виду фасадов и ограждений соответствующих зданий и сооружений, перечень работ по благоустройству и периодичность их выполнения; установление порядка участия собственников зданий (помещений в них) и сооружений в благоустройстве прилегающих территорий; организация благоустройства территории городского округа (включая освещение улиц, озеленение территории, установку указателей с наименованиями улиц и номерами домов, размещение и содержание малых архитектурных форм), а также использования, охраны, защиты, воспроизводства городских лесов, лесов особо охраняемых природных территорий, расположенных в границах городского округа» [3].

По сути, прямых обязательств по созданию общественных пространств закон не предусматривает, в приведенных формулировках мы читаем «создание условий» (это как?) и утверждение правил благоустройства, которые в большей мере относятся к собственникам недвижимости, но здесь уместно отметить, что инструмента, обеспечивающего исполнение этих правил, даже если они будут написаны и утверждены, не существует. Конкретные обязательства прописываются другими словами, например:

— «организация в границах городского округа электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом в пределах полномочий, установленных законодательством Российской Федерации;

— дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения в границах городского округа и обеспечение безопасности дорожного движения на них, включая создание и обеспечение функционирования парковок (парковочных мест), осуществление муниципального контроля за сохранностью автомобильных дорог местного значения в границах городского округа, а также осуществление иных полномочий в области использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности в соответствии с законодательством Российской Федерации» [3].

То есть названными полномочиями обеспечивается обязанность администрации города за создание, обслуживание и безопасность на дорогах. Про улицы здесь нет ничего. В следствие этого в городах формируются земельные участки под дорожным полотном и передаются на баланс дорожным департаментам.

В отношении улиц и других территорий, формирующих общественные пространства, помимо упомянутых правил благоустройства, к обоснованию

необходимости городским властям обустраивать эти общественные пространства можно «притянуть» еще и следующее полномочие — «создание условий для массового отдыха жителей городского округа и организация обустройства мест массового отдыха населения» [3]. Но, согласитесь, это крайне мало, чтобы в городах как первостепенная задача рассматривалось создание благоприятной городской среды.

Как исправить ситуацию?

В развитие генерального плана нужно в обязательном порядке разработать и утвердить проекты планировки и межевания территорий общего пользования, включающих в себя: парки, скверы, городские сады, площадки для игр и отдыха, бульвары, набережные, площади и улицы (именно улицы, а не дороги! Дорога — это элемент уличного благоустройства, как тротуар, как газон, цветник).

Все перечисленные объекты, совокупность которых формирует территории общего пользования, необходимо классифицировать как объекты местного значения, не «иного», а именно «местного». Все объекты местного значения должны быть учтены не только в государственном кадастре недвижимости (что в нынешней системе управления совершенно обязательно), но и поставлены на баланс муниципального имущества, за которое несет ответственность муниципалитет. Здесь есть вполне внятное полномочие — «владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности городского округа» [3]. Кстати, это полномочие значится под 3 номером из 43 полномочий для городских округов, что безусловно говорит о его исключительной значимости.

Когда же речь заходит о владении, пользовании и распоряжении имуществом, тут же ставится задача эффективного владения и использования этого имущества. Следовательно, его нужно и посчитать, и оценить, и содержать с пользой. Для чего полезность необходимо тщательно спланировать. А если это общественное, городское имущество, то и планировать общественную полезность необходимо с участием широких общественных масс или всего населения города. Проекты планировки территорий общего пользования должны пройти несколько стадий общественных обсуждений.

Следующий шаг — это параллельная разработка двух документов:

— правил землепользования и застройки (ПЗЗ), которые, как мы уже говорили, утверждают карты градостроительного зонирования и регламенты использования приватных территорий;

— правила благоустройства территорий общего пользования.

Правила благоустройства должны включать в себя не просто формальные тексты, а должны быть привязаны к картам планировочной документации. На таких картах будут обозначены территории (объекты), наиболее значимые для города, с повышенными требованиями к благоустройству. Будут определены территории первоочередного внимания.

На основании ПЗЗ обеспечивается стандартная деятельность по созданию и реконструкции недвижимости как частной, так и муниципальной и государственной.

А вот в развитие правил благоустройства должна быть разработана муниципальная программа по реализации документации по планировке территорий общего пользования. Такая программа могла бы включать в себя нечто похожее на бизнес-план, по крайней мере варианты финансово-экономического обоснования. Задача программы не только обосновать бюджетные, муниципальные средства, но и доказать возможность привлечения частных инвестиций.

Например, может быть определена территория «городского Арбата» — пешеходная улица, которая должна быть не только высокохудожественно обустроена, но и насыщена различными привлекательными функциями, такими как: открытые кафе; сувенирная торговля; мороженое и пирожное; детские игрушки; уличные художники и музыканты и др. То есть это интерес многих представителей малого бизнеса. Можно организовать предпринимателей, заключить с ними соглашение о реализации проекта благоустройства с устройством мест приложения труда и установлением арендной ставки, равной нулю на несколько лет вперед. Муниципальный служащий скажет — а зачем мне это надо? Если никакой прибавки к местному бюджету я не получу?

Конечно надо! Ответим мы с вами, мы ведь все посчитали! Сколько дополнительных рабочих мест появится, сколько налогов на доходы физических лиц будет дополнительно уплачено в казну, сколько горожан радостно расстанется с деньгами на этой улице?! И сколько из этих горожан придут на следующие выборы?

А что произойдет с окружающей недвижимостью? Первые этажи будут преобразовываться, перепланироваться и переводиться в нежилые помещения, квадратные метры и жилой, и нежилой недвижимости будут расти в цене. Будет расти городская экономика!

Прошлым летом я наблюдала преобразование пешеходной улицы в Евпатории. Первое впечатление было — не очень… Эта транзитная улица

довольно долго вела меня из центра города к морскому центральному пляжу. Сплошной поток пешеходов, люди, не останавливаясь, двигались к морю, лишь иногда останавливаясь купить воды или мороженое. Через два дня все решительно изменилось. Главный архитектор города Алексей Комов реализовал обустройство улицы посредством покрытия легкими деревянными дощечками существующих цветников и газонов по всей длине этой замечательной улицы. Единовременное население этой улицы утроилось как минимум. У каждого сидящего — в руках мороженое, газировка, игрушки… улица превратилась в оживленное и счастливое сообщество. Очень простой, но яркий и показательный пример социально-экономического развития за счет преобразования общественного пространства.

Выводы или формула любви к городам

Города, желающие развиваться, должны удержать своих жителей и привлечь соседей условиями жизни, возможностями выбора места работы, учебы и досуга. Первостепенное значение в городской жизни имеют общественные пространства. Не просто общественные пространства, а красивые общественные пространства!

Ответственность за создание и развитие общественных пространств должна взять местная власть. Это не только престижно, но выгодно!

Последовательность действий:

1) разработка на основе генерального плана документации по планировке территорий общего пользования;
2) включение всей совокупности объектов в реестр муниципального имущества;
3) разработка правил землепользования и застройки и правил благоустройства во взаимоувязке картографических материалов;
4) принятие муниципальной программы по благоустройству территорий общего пользования;
5) последовательная реализация программы.

«Красота спасет мир», — сказал когда-то Ф.М. Достоевский, и все мы радостно и безоговорочно употребляем это крылатое выражение. Писатель был далек от собственно эстетических суждений — он писал о духовной красоте, о красоте души. Это отвечает главному замыслу романа — создать образ «положительно прекрасного человека».

Так и мы с вами, дорогой Читатель, тоже о человеке, ибо не может вырасти «положительно прекрасный человек» среди разбитых тротуаров, окурков и сплющенных пивных банок…

«Красота», о которой говорит князь Мышкин (и сам Ф.М. Достоевский), — это есть сумма нравственных качеств «положительно прекрасного человека». Такое, сугубо личностное, толкование красоты характерно для писателя. Он считал, что «люди могут быть прекрасны и счастливы» не только в загробной жизни. Они могут быть такими, «не потеряв способности жить на земле». Для этого они должны согласиться с мыслью о том, что Зло «не может быть нормальным состоянием людей», что каждый в силах от него избавиться. И тогда, когда люди будут руководствоваться лучшим, что есть в их душе, памяти и намерениях (Добром), то они будут по-настоящему прекрасны. И мир будет спасен, и спасет его именно такая «красота» (то есть лучшее, что есть в людях). Разумеется, в одночасье это не произойдет — нужен духовный труд, испытания и даже страдания, после которых человек отрекается от Зла и обращается к Добру, начинает ценить его. Об этом писатель говорит во многих своих произведениях, в том числе и в романе «Идиот» [4].

«Красота спасет мир», — сказал Достоевский. «Осознание красоты спасет мир», — уточнил Николай Рерих.

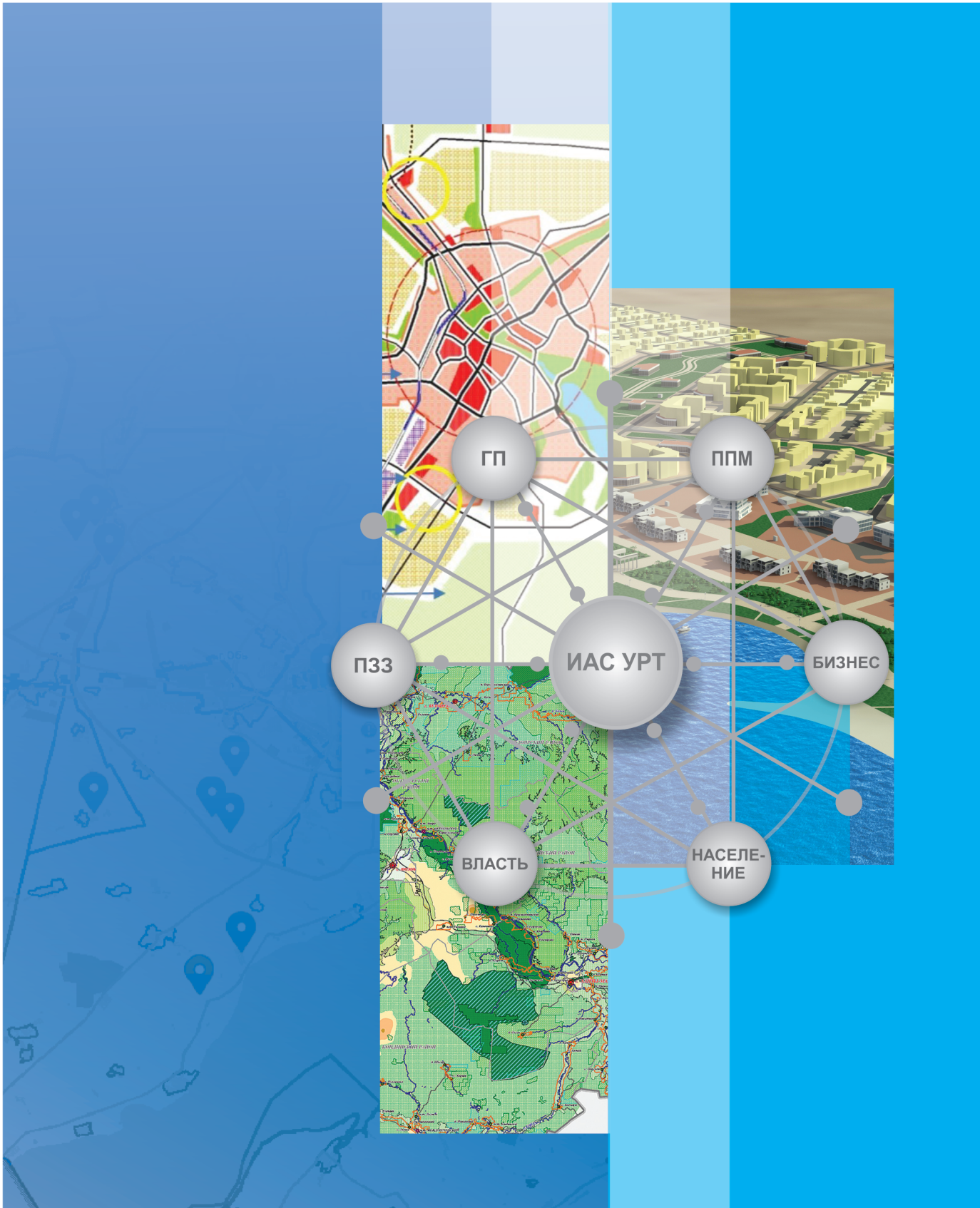
«Творчество — это чистая молитва духа. Искусство — сердце народа. Только сердцем и мудростью может объединиться и понять друг друга человечество». «Под знаком красоты идем радостно. Красотой побеждаем. Красотой молимся. Красотой объединяемся... И, чуя путь истины, мы с улыбкой встречаем грядущее» [5]. ■

1. Всемирный день хабитат. Обращение Исполнительного директора ООН-Хабитат д-ра Х. Клоса // URL: http://urbanoctober.org/downloads/EDmessage2015Russian.pdf (дата обращения: 8.02.2016)
2. Улица // URL: /http://ru.rfwiki.org/wiki/%D0%A3%D0%BB%D0%B8%D1%86%D0%B0 (дата обращения: 8.02.2016)
3. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 6 окт. 2003 г. № 131-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 16 сент. 2003 г.: одобр. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 24 сент. 2003 г. // Рос. газ. 2003. 8 окт.
4. Красота // URL: http://dic.academic.ru/dic.nsf/dic_wingwords/1281/%D0%9A%D1%80%D0%B0%D1%81%D0%BE%D1%82%D0%B0 (дата обращения: 8.02.2016)
5. Рерих Н.К. Цветы Мории // URL: http://beautyart.ucoz.ru/ (дата обращения: 8.02.2016)

V

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

СТРАТЕГИЧЕСКОЕ И ПРОСТРАНСТВЕННОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ



И.Г. Стуканева

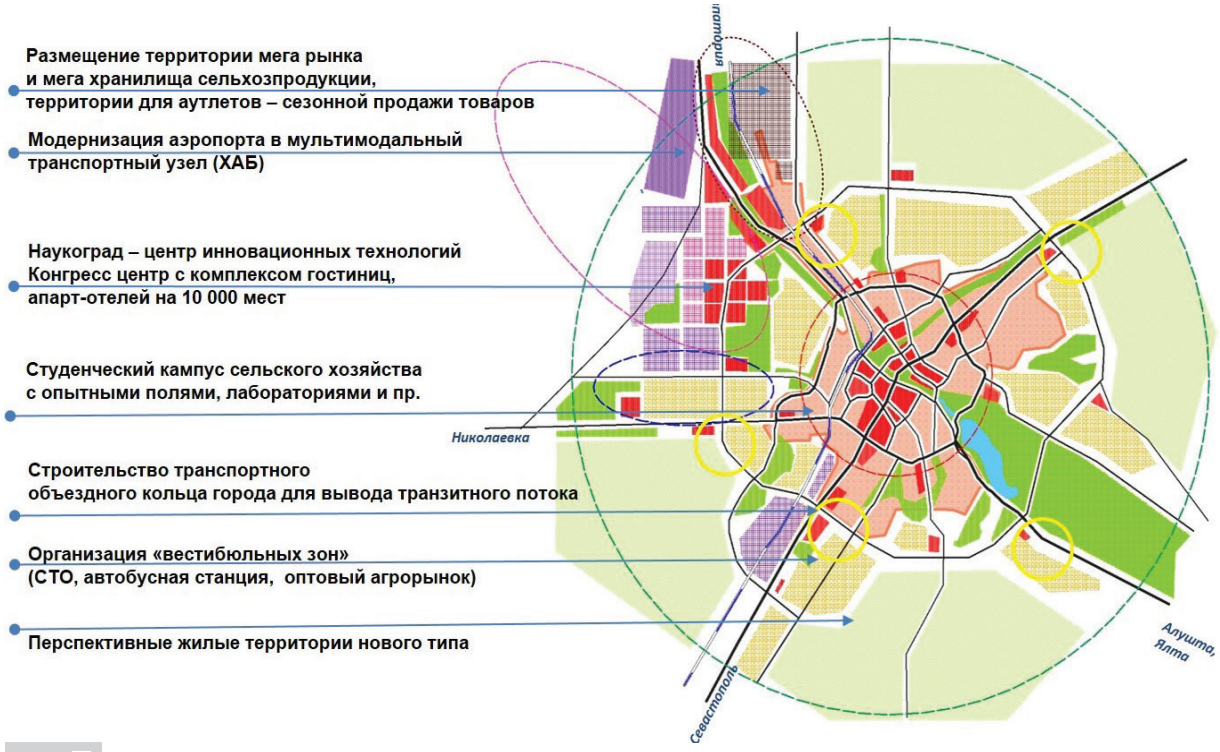
ГЕНЕРАЛЬНЫЙ ПЛАН СИМФЕРОПОЛЯ — ИНСТРУМЕНТ ОТКРЫТОЙ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

Все больше и больше сегодня общество проявляет интерес к вопросам градостроительства. Интерес смещается в сторону крупных проектов — генеральных планов, федеральных и региональных программ развития, крупных девелоперских проектов. И Крым здесь не исключение. С наступлением новой эпохи в жизни крымских городов и их жителей этот интерес только возрастает. Особенность именно сегодняшнего момента в том, что градостроительный процесс и все, что с ним связано (строительство, проектная и разрешительная документация), становится своеобразным мостиком между властью и населением, поэтому крайне важной становится задача ведения открытой градостроительной политики!

Последние 20 лет Симферополь, как и многие крупные города России, уплотняется сверх меры: и точечной застройкой, и пристройками, надстройками к уже существующим зданиям. Значительная изношенность большинства жилых и многих нежилых строений, неустроенность придомовых территорий, отсутствие инженерных систем, например, сетей бытовой и ливневой канализации, создают впечатление заброшенности, неухоженности города и приводят также к критической экологической ситуации. В условиях современного развития городу необходимо выйти на качественно новый этап преобразований городской среды.

Сегодня ключевым смыслом модернизации города становятся его жители, а инструментом преобразования является генеральный план. Создание города нового качества — города для людей, города с комфортными условиями жизни, отвечающими, как минимум, сложившемуся в стране уровню таких условий — основная задача генерального плана (рис. 1).

Экологическое состояние города, качество жилых объектов становится важнейшим условием его развития. Самым комфортным был, есть и останется дом — индивидуальный жилой дом со своим садом, своим двором, своей калиткой.... Поэтому жилищную политику во взаимосвязи со стратегией социально-экономического развития Симферополя предлагается строить в большей степени на развитии индивидуального жилищного строительства. Такое предложение,



1 Структура пространственной организации городского округа г. Симферополь

выведенное на уровень национального рынка недвижимости, позволит привлечь в город многих специалистов высочайшей квалификации со всей страны, которые вместе с населением города смогут обеспечить реализацию стратегических государственных целей развития Симферополя. В каждом новом жилом районе должны быть созданы все условия для комфортной жизни, размещены многофункциональные центры обслуживания. Транспортная инфраструктура, учитывающая условия массового жилищного строительства, должна обеспечить удобную быструю связь с центром города.

Важно помнить, кто будет жить в этих новых районах массового строительства. Какие люди? Где они будут работать? По каким улицам они будут добираться на работу? Где отдыхать? Симферополь обладает всеми необходимыми условиями для удобной, счастливой жизни, но сегодня многие сферы городской жизни требуют преобразований и улучшений, этим необходимо заниматься в первую очередь. Но подобные действия должны быть взвешенными, хорошо спланированными и последовательными. Восстанавливать и развивать сложившиеся территории города, налаживать жизнь людей много хлопотнее, но это намного дешевле и гораздо эффективнее, чем начинать с нуля.

Структура города включает в себя не только территории жилого, производственного, инфраструктурного и дорожного строительства. Так во всех городах, но что делает их особенными, непохожими на другие? На это влияет множество факторов, один из которых — ландшафт. Территория Симферополя имеет особый характерный ландшафт — глубокие, протяженные балки в сочетании с высотами и долинами придают особый характер городу, как и его история, люди и архитектура (рис. 2).

Рельеф Симферополя благоприятствует развитию компактной планировочной структуры. Долина, идущая от Алушты, вливается в город вдоль реки Салгир, вдоль которой сформировалась система парков и набережных — от старого парка у Воронцовской дачи до парка у слияния рек Большого и Малого Салгира. Характерно, что улицы старого Симферополя прокладывались с учетом этого фактора.

Основное направление улиц — с северо-запада на юго-восток. Это направление и является основным направлением пространственного развития. Однако, на сегодняшний день оно не получило убедительного подтверждения в функциональной структуре города. Общегородской центр продолжает ютиться в пределах старой, исторической части, а отдельные, даже крупные, торговые комплексы не могут стать полноценными общественными центрами.

В каждом городе обязательно должны быть особенные, уникальные места — зеленые парки, просто красивые открытые пространства, стадионы и поляны, сады и старые кварталы, с разнообразным набором функций.

Одно из достоинств Симферополя — сохранившаяся старая историческая застройка. Целые кварталы памятников архитектуры. Ак-Мечеть (старый город) — можно рассматривать как площадку для усовершенствования и преобразования, как уникальное место городской жизни. Речь идет не о тотальном перестраивании, но о вдумчивом, деликатном преобразовании. Естественно, такой подход не интересен крупным застройщикам, но для последовательного, поэтапного развития он имеет огромный ресурс, в том числе и экономический. Многие города мира и уже России доказали, что качество среды самым существенным образом влияет на стоимость недвижимости, на повышение капитализации территории в целом.

2
Петровские скалы

Планировка Ак-Мечети характерна для средневекового города. Уютные улочки, бегущие вверх по склону, исчезающие за поворотами, небольшие внутренние дворики, маленькие магазинчики и совсем небольшое количество зеленых насаждений. Уличная сеть организована с позиций рационального использования местных условий и рельефа, а также естественного зонирования поселения на торговую зону и жилые кварталы. Преобладающим направлением в сетке улиц являлось направление с юго-запада на северо-восток, по направлению основных водотоков и внешних дорог. Улицы в этом направлении наиболее широкие, они застраивались более значительными домами. Извилистые, узкие улочки и переулки разбивают застройку на квартальчики и служат связями между основными улицами (рис. 3).

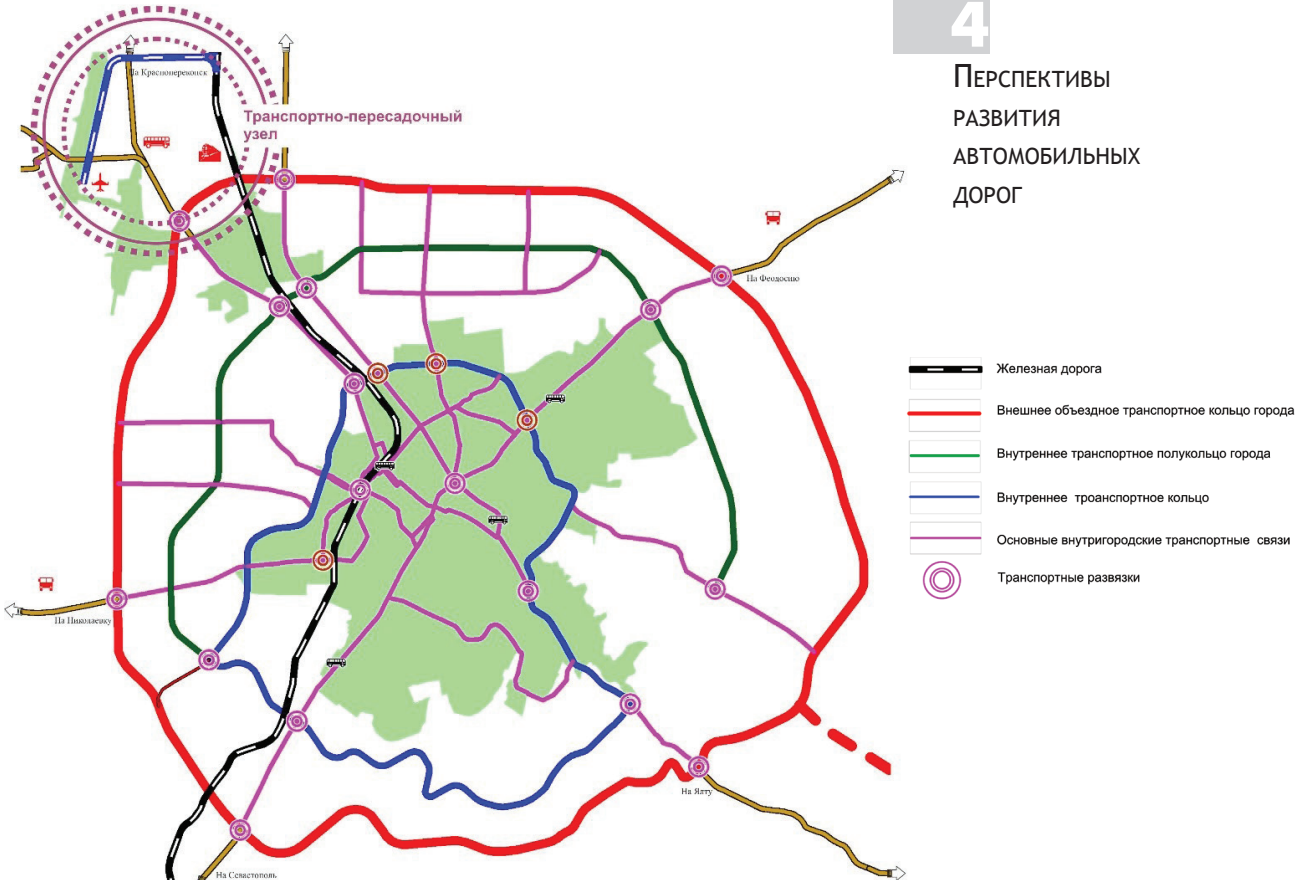
Город развивался от пересечения внешних дорог на север поселения вверх по склону природной возвышенности — куэсты. Украшали город фонтаны, всего их было четыре (согласно материалам работы по историко-архитектурному опорному плану 2010 г.). Фонтаны для восточного города являлись не просто источниками воды, но и средоточием общественной жизни, именно поэтому они располагались на пересечении основных людских потоков — по дороге к храму, мечети и базарной площади. На территории бывшего средневекового поселения к началу XX века существовало 15 храмов, из них сохранилось до наших дней 10. С градостроительной и архитектурной точки зрения Ак-Мечеть является отдельным органично сложившимся городом, живым и интересным для будущего преобразования в качестве градостроительного памятника.

Не менее важно решить в генеральном плане задачу организации транспортной системы. Принципиально сегодняшний транспортный каркас можно охарактеризовать как радиально-диагональный. Симферополь очень компактный город, плотно застроен и застроен уже давно. Резервы расширения у существующих улиц практически отсутствуют, а растущий поток транспорта захлестнет город, если кардинально не пересмотреть саму схему организации движения. Одно из возможных решений — это строительство объездного транспортного кольца непрерывного движения вокруг города, что позволит превратить существующую радиально-диагональную структуру в радиально-кольцевую и организовать движение транзитного потока транспорта, который стремится в Севастополь, Феодосию, Евпаторию или на ЮБК в обход Симферополя. Такое решение освободит городские улицы, позволит объединить входящие в город направления и обеспечит связность транспортной системы. Когда по объездному кольцу будет быстрее добраться от Фонтанов до Белоглинки, минуя узкие центральные улицы, можно будет ограничить движение через исторический центр, сделать его еще более пешеходным (рис. 4).

Сформированный в первой половине XIX века общественный центр оброс большим количеством административных зданий, оказался зажат жилыми районами и кварталами. Перешагнув на другой берег Салгира и начав там развиваться, центр города потребовал облагораживания берегов реки, в результате чего появился прекрасный комплекс набережной. Застройка, сформировавшаяся на правом берегу, — это смешанная застройка. Вдоль дорог на Харьков (Киевское шоссе) и на Феодосию (пр. Кирова) преобладает плотная квартальная застройка, а ближе к центру многоэтажные микрорайоны. Старинные городские усадьбы с небольшими садиками, сохранившиеся вдоль набережной, и сегодня являются ее украшением, служат достопримечательностью города и создают особую атмосферу. Набережная не реконструировалась долгое время, местами разрушается, но по-прежнему любима горожанами. Крайне необходимо в Генеральном плане предусмотреть ее реконструкцию. Устройство велодорожек, оборудованных велопарковок придаст ей современный вид, позволит еще большему числу симферопольцев отдыхать у реки (рис. 5).

Велосипедное движение в современном мире очень популярно, интересно не только для молодежи, но и для разных возрастных групп населения. Учитывая, что Симферополь — компактный город и в диаметре составляет чуть больше 10 км, есть идея создать кольцевое велосипедное движение. А зная, какие красивые окрестности

3 Улицы Ак-Мечети — старого города



4 Перспективы развития автомобильных дорог

у Симферополя, можно такое кольцо вынести на самый край застройки и решить тем самым сразу две задачи: во-первых, создать альтернативу автомобильному массовому движению, ведь мы сможем двигаться на велосипеде в тех же направлениях, что и на личном автомобиле. Во-вторых, сделать город проницаемым для велосипедных потоков, так как можно будет попасть с кольцевого маршрута и в центральные районы, и на периферию, и в пригородные села на территориях, прилегающих к границам города поселений Симферопольского района.

Только преобразованием транспортной структуры, организацией велосипедного движения транспортную проблему не решить — это ясно.

5 Набережная реки Салгир

Без общественного транспорта не обойтись. Предстоит не только увеличить его количество, оптимизировать маршруты, но и произвести необходимую замену парка общественного транспорта. Нужен комфортабельный и скоростной общественный транспорт. Например, легкорельсовый транспорт (ЛРТ), своего рода, трамвай-поезд. Он представляет собой легкое шарнирно-сочлененное транспортное средство, эксплуатируется в окрестностях города как пригородная электричка, как трамвай — в городских условиях, может ездить под землей. Возможность осуществлять поездки с окраин города в его основную часть без пересадок является большим преимуществом этого комбинированного транспортного средства, пассажирам обеспечивается сокращение времени в пути по сравнению с другими видами транспорта. Параметры трамвая-поезда также подходят для прохождения кривых и крутых спусков: допускается минимальный радиус кривой 30 м и максимальный уклон 6%.

Такой трамвай-поезд сможет пройти внутри города по существующему Ялтинскому кольцу, дальше — по существующей железной дороге, по специально выделенной полосе, и уйти по основным направлениям на соседние города: Севастополь, Алушту, Ялту, Евпаторию. Организовав постоянную скоростную связь с расположенными у моря городами и поселками, послужит развитию

курортных комплексов (аква-города) с теплыми бассейнами с морской водой, лечебными грязями и климатотерапией. Симферополь станет в этом случае приморским городом, центром круглогодичного оздоровительного туризма, включая краткосрочный.

Много еще интересного можно рассказать о предстоящих переменах в Симферополе. Но необходимо затронуть еще одну животрепещущую тему: куда будет расти город, где будут строить или покупать жилье будущие жители. Постоянное население городского округа Симферополь составляет на 2015 г. около 360 тыс. человек. Жилищный фонд составляет 8,4 млн кв. м, средняя жилищная обеспеченность — около 23 кв. м жилых помещений на 1 человека. С учетом качества фонда, объемов жилья, не отвечающего действующим нормативам на жилые здания, ветхого фонда, количества нуждающихся в жилье семей и т.п., а также структуры фонда по типу: многоквартирные, многоэтажные, индивидуальные жилые дома, структура и объем фонда требуют заметного приращения за счет нового строительства.

Однако, из-за проблемы переуплотнения свободных территорий для нового строительства не осталось. А это значит, что новое жилищное строительство будет вестись за счет преобразования, сноса существующей застройки, за счет выноса недействующего производства и ветхого жилья. Но этих резервов недостаточно, если говорить о 20-летней перспективе. Городу для развития крайне необходимы свободные земли и, в первую очередь, для нового массового жилищного строительства: как для индивидуального жилищного строительства, так и для комплексного многоэтажного. Основным стимулом для появления желания переехать в Симферополь должно стать качество жизни в городе, в котором соединятся достоинства климата, расположения, природной красоты и удобства города, высокого качества жилых домов, будь то дом на одну семью с усадебным участком или многоквартирный дом.

Принципиальное решение по размещению площадок для жилищного строительства состоит в том, чтобы строить многоквартирные жилые дома разной этажности, в зависимости от градостроительной ситуации и с учетом существующей уличной и квартальной системы. А индивидуальное жилищное строительство обеспечивать небольшими жилыми городками-спутниками, доступность которых будет организована благодаря кольцевым дорогам и сложившимся основным направлениям улиц, за счет присоединения отдельных земельных участков из состава свободных от застройки и неэффективно используемых земель сельскохозяйственного назначения, расположенных на прилегающих к Симферополю территориях.

Симферополь вступил в фазу формирования своей дальнейшей исторической судьбы. Основным фактором влияния на успешность и значительность этой судьбы станет аккумуляция человеческого капитала и умножение духовно-интеллектуального потенциала. Для этого необходимо вести открытую градостроительную политику — максимально вовлекать в процесс принятия решений генерального плана городское сообщество.

Вопреки распространенному мнению о пассивности населения локальные сообщества стремятся к участию в принятии решений, и главная задача проектировщиков и органов власти — обеспечить возможность для этого участия, уничтожить барьеры и препятствия.

Муниципальная власть должна являться олицетворением городской общественности. Необходимо создать возможность, условия, при которых отдельные граждане или общественные группы смогут выражать свое отношение к проблемам городского развития и участвовать в их решении на всех этапах. Горожане должны иметь возможность предлагать свое видение решения проблемы, конкретные проекты, участвовать в обсуждении своих предложений, отстаивать свои решения (рис. 6) ■

6 Общественные обсуждения в декабре 2015 г.

З.М. Ибраева

МЕТОДЫ РЕАЛИЗАЦИИ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ ПРИ РАЗРАБОТКЕ МЕСТНЫХ НОРМАТИВОВ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОГО ПРОЕКТИРОВАНИЯ И ГЕНЕРАЛЬНОГО ПЛАНА В МУНИЦИПАЛЬНОМ ОБРАЗОВАНИИ ГОРОДСКОЙ ОКРУГ СИМФЕРОПОЛЬ РЕСПУБЛИКИ КРЫМ

Социальная политика — это одно из главных направлений внутренней политики государства, которое нацелено на социальное развитие, содержит комплекс мер и мероприятий, обеспечивающих повышение уровня жизни населения.

Социальная политика охватывает несколько секторов жизни общества:

— доходы населения (жизненный уровень, потребительская корзина, благосостояние);

— сферу труда и трудовых отношений (оплата труда, охрана труда и социальное страхование, занятость населения);

— социальную поддержку и защиту нетрудоспособных и малоимущих слоев населения (пенсионное обеспечение, социальное обслуживание, социальные гарантии);

— инфраструктуру (жилье, транспорт, дороги, связь, торговое и бытовое обслуживание);

— социальную сферу (охрана здоровья, образование, наука, культура, физическая культура и спорт).

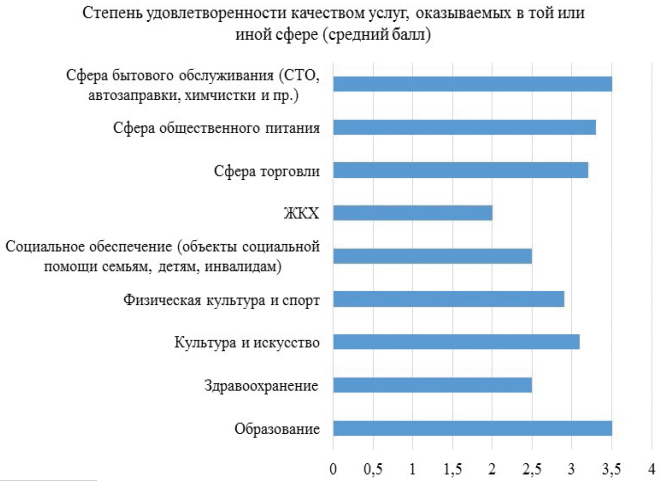
Рассмотрим методы реализации социальной политики в социальной сфере, которые были применены при разработке местных нормативов градостроительного проектирования и генерального плана в муниципальном образовании городской округ Симферополь Республики Крым (далее также — город Симферополь, городской округ). Принципиальная позиция Института Территориального Планирования «Град» состоит в том, чтобы максимально вовлекать городские сообщества в процесс принятия решений, так как процессы градостроительного проектирования напрямую затрагивают интересы как отдельных жителей, социальных групп, так и всего населения города в целом.

При разработке генерального плана города Симферополя основной была задача достижения целого ряда стратегических показателей, среди которых — достаточная обеспеченность объектами социальной сферы, жильем, озелененными территориями общего пользования (парками, бульварами, скверами, набережными) и т.д. Такой ряд показателей для города был разработан и предусмотрен в проекте Местных нормативов градостроительного проектирования муниципального образования городской округ Симферополь Республики Крым (далее — МНГП).

Основой для подготовки проектов МНГП и генерального плана города Симферополя послужило социологическое исследование, проведенное в августе—октябре 2015 г. С помощью анкетирования выявлялись предпочтения граждан по развитию территории городского округа, в частности, в социальной сфере. Как показал социологический опрос, местные жители считают, что прежде всего надо развивать сферу спорта, культуры и досуга, образования и медицины (рис. 1).

Отвечая на вопрос о степени удовлетворенности качеством услуг, оказываемых в том числе в социальной сфере, респонденты указывали, что в меньшей степени удовлетворены качеством услуг в сфере жилищно-коммунального хозяйства, здравоохране-

1 Приоритетные направления развития города Симферополя (в соответствии с социологическим опросом)



2 Степень удовлетворенности населения города Симферополя качеством социально-бытового и культурного обслуживания (в соответствии с социологическим опросом)

ния и социального обслуживания населения (рис. 2): Наряду с низким уровнем качества обслуживания в сфере здравоохранения отмечаются такие проблемы как недостаточный уровень оснащенности медицинских организаций современной аппаратурой и укомплектованности медицинских организаций специалистами узкого профиля (рис. 3).

Что касается вопроса кадровой обеспеченности организаций социальной сферы, то, по мнению респондентов, городской округ нуждается прежде всего в подготовке специалистов в области медицины и образования (рис. 4).

В одном из вопросов респондентам предлагалось количественно оценить потребность в строительстве различных видов объектов социально-бытового и культурного обслуживания населения. По итогам анкетирования отмечен острый недостаток детских садов, школ, спортивных залов, плавательных бассейнов, а также парков, спортивно-оздоровительных лагерей (рис.5).

С учетом результатов проведенного социологического опроса в МНГП был определен перечень видов объектов местного значения, подлежащих нормированию, определены минимально допустимые уровни обеспеченности объектами образования, культуры и искусства, физической культуры и спорта, молодежной политики и максимально возможные значения показателей территориальной (транспортной, пешеходной) доступности таких объектов для населения; выявлены основные проблемы в области социально-бытового и культурного обслуживания населения города Симферополя:

— дефицит объектов социально-бытового и культурного обслуживания населения, прежде всего, дошкольных образовательных организаций, организаций дополнительного образования, учреждений культуры клубного типа, учреждений по работе с детьми и молодежью, спортивных сооружений, концертных залов;

— высокая степень физического износа зданий, расположение учреждений в приспособленных, нетиповых помещениях. Большая часть действующих зданий объектов социальной инфраструктуры требует капитального ремонта, реконструкции и реставрации;

— низкий уровень технологической оснащенности организаций социально-бытового и культурного обслуживания населения;

— несоответствие системы обслуживания современным стандартам;

— недостаточное количество квалифицированных кадров, несоответствие оплаты их труда.

Процесс подготовки генерального плана должен отвечать также и интересам органов государственного и муниципального управления.

Основные направления государственной и муниципальной политики в социальной сфере отображены в соответствующих программах социально-экономического развития. При разработке комплекса мероприятий по развитию объектов социально-бытового и культурного обслуживания населения в городе Симферополе были проанализированы республиканские и муниципальные программы социально-экономического развития.

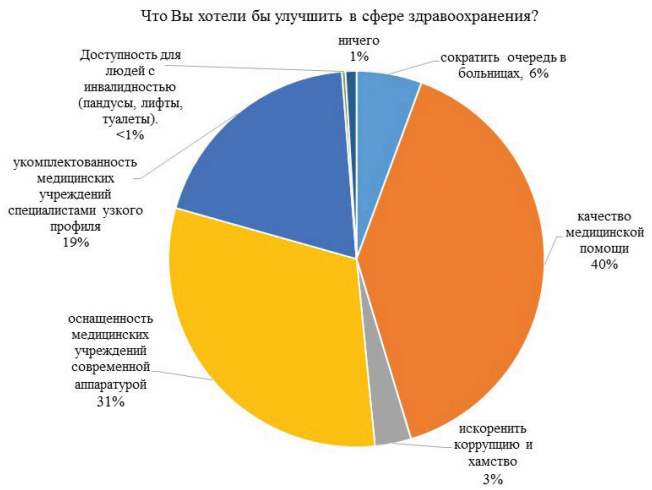
С учетом программ социально-экономического развития можно выделить следующие основные направления развития отраслей социальной сферы в городском округе Симферополе:

в области образования

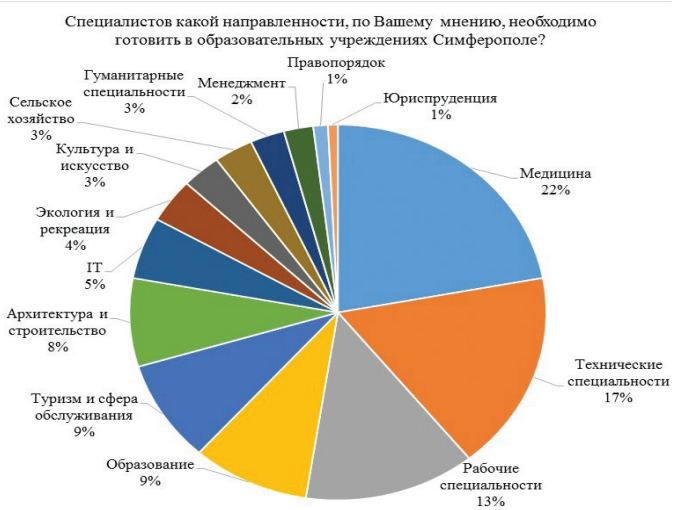
— модернизация системы образования, в том числе материально-технической базы;

— создание условий для повышения качества образования;

— содействие развитию науки и научной дея-



3 Приоритетные направления развития отрасли здравоохранения города Симферополя(в соответствии с социологическим опросом)



4 Потребность в кадровых ресурсах в городе Симферополе (в соответствии с социологическим опросом)

5

Потребность в строительстве объектов социально-бытового и культурного обслуживания населения в городе Симферополе (в соответствии с социологическим опросом)

тельности и др.;
— ликвидация очередности в муниципальных дошкольных образовательных организациях;
— развитие негосударственного сектора образования;
— развитие инклюзивного образования;

в области культуры

— формирование уникального образа города;
— интеграция культуры города в общероссийское культурное пространство;
— сохранение, развитие и модернизация сети учреждений культуры;
— укрепление материально-технической базы и оснащение учреждений культуры города;
— привлечение инвестиций в рамках государственно-частного партнерства;
— создание условий для появления частных учреждений в сфере культуры, интеграция их в общую систему;

в области физической культуры и спорта

— развитие массового спорта и физкультурно-оздоровительного движения среди всех возрастных групп и категорий населения города, в том числе школьников и студентов;
— развитие детско-юношеского спорта;
— создание оптимальных условий для развития спорта высших достижений, включая подготовку спортивного резерва;
— социальная адаптация лиц с ограниченными физическими возможностями здоровья и инвалидов средствами физической культуры и спорта;

в области здравоохранения

— укрепление материально-технической базы медицинских учреждений;
— внедрение современных информационных технологий в здравоохранение;

в области молодежной политики

— развитие и защита интеллектуального потенциала молодежи, улучшение условий и создание гарантий для получения молодежью образования, специальной профессиональной подготовки и переподготовки;
— обеспечение занятости молодежи, ее правовой защиты с учетом экономических интересов, профессиональных и социальных возможностей общества;
— создание условий для овладения духовными и культурными ценностями, участие молодых людей в их возрождении и развитии, в охране окружающей природной среды;
— формирование у молодежи чувства национальной гордости, патриотизма, готовности защищать свою родину;
— охрана здоровья молодежи, формирование у нее глубокой потребности в духовном и физическом развитии, принятие других мер, которые обеспечивают здоровый генофонд населения России.

Таким образом, можно выделить общие направления развития отраслей социальной сферы: во-первых, модернизация и развитие сети учреждений организаций социальной сферы. Во-вторых, повышение качества и разнообразия предоставляемых социально-культурных услуг.

Количественную взаимосвязь между программами социально-экономического развития и генеральным планом позволяют установить МНГП.

На основе прогнозируемых в программах социально-экономического развития целевых показателей с помощью метода математического моделирования в МНГП определяются расчетные показатели минимально допустимого уровня обеспеченности объектами социальной сферы, к примеру: в области образования — на основе прогноза охвата детей дошкольного, школьного возрастов услугами образовательных организаций (детские сады, школы, организации дополнительного образования). В области молодежной политики — на основе прогноза численности молодых людей, задействованных в мероприятиях по реализации молодежной политики в общем количестве молодежи муниципального образования и т.п.

По итогам комплексной оценки современного состояния социальной сферы городского округа с учетом МНГП, данных социологического опроса населения в проекте генерального плана сформирован перечень мероприятий по развитию основных отраслей социальной сферы городского округа.

Исходя из анализа уровня обеспеченности основными объектами социально-бытового и культурного обслуживания населения в городском округе выявлена потребность в строительстве открытых концертных площадок, универсальных спортивно-зрелищных залов, современного концертного зала, учреждений культуры клубного типа, обширной сети спортивных сооружений, а также образовательных организаций, в первую очередь, дошкольных образовательных организаций.

В соответствии с Местными нормативами градостроительного проектирования муниципального образования городской округ Симферополь Республики Крым генеральным планом запланировано размещение следующих объектов:

— дошкольные образовательные организации — 24,7 тыс. мест;

— общеобразовательные организации — 23,2 тыс. учащихся;

— организации дополнительного образования — 25,0 тыс. мест;

— физкультурно-спортивные залы — 103,5 тыс. кв. м площади пола;

— плоскостные спортивные сооружения — 557,5 тыс. кв. м;

— плавательные бассейны — 10,4 тыс. кв. м зеркала воды;

— стадионы — 8 объектов;

— учреждения культуры клубного типа — на 10,4 тыс. мест;

— библиотеки — 14 объектов;

— выставочные залы — 4 объекта;

— концертные залы — 3 объекта;

— открытые концертные площадки со сценой — 6 объектов;

— учреждения по работе с детьми и молодежью — на 2,8 тыс. кв. м общей площади;

— универсальные спортивно-зрелищные залы — на 7,5 тыс. мест.

С учетом схемы территориального планирования Российской Федерации применительно к территориям Республики Крым и города Севастополя, проекта схемы территориального планирования Республики Крым, Федеральной целевой программы «Социально-экономическое развитие Республики Крым и города Севастополь до 2020 года», утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 11.08.2014 № 790, в границах города Симферополя предусмотрены значительные площади под размещение объектов федерального, регионального значения: комплексов зданий и земельных участков для развития образовательных организаций высшего профессионального образования, 12 объектов здравоохранения, 3 учреждения культуры (планетарий, театр кукол, выставочный зал), 32 спортивных сооружения. Документами территориального планирования предусмотрена реконструкция и реставрация действующих зданий медицинских организаций и организаций социального обслуживания, учреждений культуры и искусства, спортивных сооружений.

На основе действующих инвестиционных проектов и предложений, в том числе данных инвестиционного портала Республики Крым, реестра действующих и потенциальных инвестиционных проектов, планируемых к реализации на территории городского округа Симферополя, в проекте генерального плана предусмотрено строительство:

— многофункционального экспоцентра;

— театрально-концертного зала на 3 тыс. посадочных мест;

— многофункционального комплекса с ледовым катком;

— спортивно-оздоровительного комплекса с аквапарком;

— дворца интеллектуальных видов спорта;

— акробатического центра;

— физкультурно-оздоровительного комплекса по каратэ.

Реализация данных проектов позволит решить стоящие перед муниципалитетом задачи по развитию в городском округе отрасли культуры и досуга, массового спорта и спорта высших достижений.

Одной из главных задач генерального плана является оптимальное распределение в пространстве сформированного перечня основных мероприятий по новому строительству объектов социально-бытового и культурного обслуживания населения.

При планировании размещения объектов социально-бытового и культурного обслуживания населения в генеральном плане города Симферополя был соблюден принцип дифференциации показателей обеспеченности объектами социально-бытового и культурного обслуживания населения, предусмотренный в МНГП. Так, показатели обеспеченности для различных частей городского округа могут варьироваться в зависимости от плотности населения, структуры населения (средний размер семьи, численность детей), возможности и степени необходимого градостроительного преобразования (будет ли это территория для комплексного освоения в целях нового строительства, либо территория, подлежащая частичной или полной реконструкции).

Потребность города Симферополя в размещении объектов социально-бытового и культурного обслуживания населения значительно увеличивается в связи с тем, что Симферополь является центром Симферопольской агломерации районным, межрайонным и республиканским центром социально-бытового и культурного обслуживания населения. Маятниковая миграция населения смежных районов в город с целью получения услуг социальной, культурной и иных сфер обслуживания составляет

порядка 60 тыс. человек. В действующих границах городского округа наблюдается дефицит свободных территорий под комплексное освоение, поэтому генеральным планом размещение части планируемых объектов капитального строительства в сфере социального и культурно-бытового обслуживания населения (наряду с такими градостроительными комплексами, как аэропорт, логистический центр, объекты жилищного строительства, объекты рекреационно-туристского центра и др.) предлагается на прилегающих территориях Симферопольского района. Симферопольская агломерация находится на одном из этапов своего развития, но в перспективе следующим этапом развития должно стать формирование единого функционально связанного социально-экономического и инвестиционного пространства с общей системой социального, транспортного и инженерного обслуживания.

Распределение учреждений социально-бытового и культурного обслуживания населения по территории города было осуществлено на основе принципа организации ступенчатой системы социально-бытового и культурного обслуживания:

1. В границах жилых кварталов необходимо размещать объекты повседневного обслуживания населения (дошкольные образовательные организации, общеобразовательные организации, детские игровые площадки, спортивные площадки, продовольственные магазины).
2. В границах планировочного микрорайона — помимо объектов повседневного обслуживания должны быть размещены объекты периодического обслуживания населения (организации дополнительного образования, учреждения культуры клубного типа, физкультурно-спортивные залы, торговые центры, отделения почтовой связи, отделения банков, пункты бытового обслуживания, аптеки).
3. В границах жилых районов необходимо размещать объекты периодического и эпизодического обслуживания: поликлиники, больницы, кинотеатры, профессиональные образовательные организации, специализированные спортивные сооружения, торговые комплексы, рынки, рестораны, производственные предприятия бытового обслуживания и т.п.

С учетом предлагаемой в генеральном плане планировочной организации территории городского округа были сформированы общественные центры, обеспечивающие необходимый и достаточный спектр объектов делового, социального, культурного и иных назначений, а также учтена доступность для граждан, проживающих в разных районах города.

Генеральным планом предлагается формирование 6 общественных центров, при решении планировки которых был соблюден ряд требований: социальных — сосредоточение в них общественной жизни населения; функциональных — многообразие социально-бытовых и культурных услуг; градостроительных — удобные связи центров со всеми структурными элементами населенного пункта и внешней средой; художественных — приоритетное участие в создании выразительного облика всего населенного пункта.

Предусмотренные генеральным планом учреждения социально-бытового и культурного обслуживания населения общегородского значения многочисленны и разнообразны. Их нельзя концентрировать только в центральной части города. В целях разгрузки центральных районов города и приближения обслуживания к месту жительства населения часть объектов городского значения целесообразно располагать в центрах планировочных районов.

Таким образом, планирование развития социальной сферы при разработке местных нормативов градостроительного проектирования и генерального плана в городском округе Симферополе осуществлялось на основе таких подходов:

— проведение социологических опросов населения с целью учета мнений основных заинтересованных групп в развитии городского округа — местного населения, органов государственного и муниципального управления, инвесторов, иных местных сообществ, и принятие результатов опроса за основу при разработке МНГП и генерального плана;

— обеспечение согласованности МНГП и генерального плана с вышестоящими документами территориального планирования, федеральными, региональными и муниципальными документами стратегического и социально-экономического развития;

— обеспечение рационального и равномерного распределения объектов обслуживания с учетом дифференциации территории городского округа в зависимости от плотности населения, возможности и степени необходимого градостроительного преобразования, структуры населения, планировочной организации, системы формирования общественных центров и т.п.;

— планирование развития сети объектов социальной сферы с учетом положения муниципального образования в региональной системе расселения.

Реализация данных принципов при формировании системы социально-бытового и культурного обслуживания населения в генеральном плане муниципального образования позволит повысить уровень обеспеченности населения объектами социальной сферы, обеспечить сбалансированное распределение объектов по территории городского округа с учетом повышения их территориальной доступности для населения, повысить разнообразие предоставляемых социально-культурных услуг и степень удовлетворенности населения качеством обслуживания. ■

Т.А. Петрук

ГЕНЕРАЛЬНЫЙ ПЛАН ОЛЕНЕВСКОГО ПОСЕЛЕНИЯ: НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИИ

Тарханкут — самый западный полуостров Крыма — не может оставить равнодушным никого из тех, кто здесь побывал и видел эти необыкновенно живописные места и потрясающей чистоты море. Эта инвестиционно-привлекательная территория таит в себе огромный потенциал для развития, прежде всего, в силу исключительных природно-климатических характеристик. В самой западной точке Тарханкута расположено село Оленевка, жемчужина Черноморского побережья, завораживающее неповторимой красотой место.

Градостроительный подход к планированию такой уникальной территории не может осуществляться стандартными методами: он обязан максимально отражать специфику этой местности. Градостроитель, изучив потенциал территории, должен определить сценарий преобразований, заглядывая далеко в будущее, но при этом тщательно увязывая свои решения с настоящим и прошлым поселения.

Живописность ландшафтов привлекает в Оленевку туристов со всей страны, прежде всего, любителей дайвинга и экстремальных видов спорта и ценителей красоты природы, не затронутой влиянием цивилизации.

Пологие холмы, вытянутые с запада на восток, разделены широкими продольными долинами и поперечными балками. Выжженная солнцем степь, обрывистые берега и белые скалы, гроты и пещеры Атлеша и Джангульского побережья, прозрачная чистейшая вода Черного моря стали символами не только полуострова Тарханкут, но и всего Крыма. Первозданная красота национального природного парка «Тарханкутский», занимающего большую часть территории Оленевского сельского поселения, заслуживает особого внимания. Путешествуя по парку и любуясь сдержанными суровыми степными пейзажами, знакомясь с миром флоры и фауны, посетители открывают для себя мир потрясающей и вдохновляющей дикой природы степного Крыма (фото 1).

Климатические особенности территории: на удивление ровный летний климат с обилием солнечных лучей, повышенная ионизация воздуха — благотворно воздействуют на организм человека. Все эти природные факторы создают уникальную для отдыха, туризма и занятий спортом среду.

Кроме неповторимых природных и климатических условий, полуостров Тарханкут и территория Оленевского сельского поселения отличаются обилием памятников археологии, истории и культуры. Местность на берегу Караджинской бухты Черного моря была заселена в глубокой древности. Находки археологов позволили сделать вывод о существовании здесь поселений с III—II тыс. до н.э. На северо-восточной окраине с. Оленевка и в его окрестностях найдены остатки двух античных городищ, а также скифского поселения. Примечательным объектом более позднего периода является имение генерала В.С. Попова, которое сегодня окружает живописный парк. Привлекает

1 Виды полуострова Тарханкут

внимание и старинный маяк 1816 года, возвышающийся на мысе Тарханкут.

Несмотря на туристическую привлекательность территории поток туристов здесь значительно ниже, чем на южном берегу Крыма. Это связано с недостаточно развитыми транспортными связями территории Оленевского сельского поселения с крупными населенными пунктами и другими районами Республики Крым, которые осуществляются только автомобильным транспортом. Автобусное сообщение связывает с. Оленевку с районным центром — пгт. Черноморское, откуда добраться до Симферополя и Евпатории можно также на автобусе или такси. Это одна из основных проблем развития на данной территории — проблема транспортных связей.

Другой проблемой является низкий уровень развития индустрии туризма и отдыха, недостаточная обеспеченность культурно-досуговыми, спортивными и рекреационными объектами, а также объектами обслуживания, ярко выраженная сезонность функционирования существующих объектов туризма и отдыха. Отсутствие единой идеи и сценария пребывания туриста на территории, разрозненность объектов отдыха — существенно снижают привлекательность с. Оленевка для туристов.

Неразвитость инженерной инфраструктуры, недостаточное обеспечение населения питьевой водой, отсутствие системы водоотведения также можно отнести к ряду негативных социально-экономических факторов, влияющих на уровень комфортности проживания постоянного населения и пребывание туристов на территории Оленевского сельского поселения.

Важными отраслями экономики поселения является сельское хозяйство, рыболовство и рыбоводство, перерабатывающая промышленность. Необходимо обеспечить их устойчивое развитие, что связано с преодолением ряда проблем, к которым относятся: небольшое количество орошаемых земель, низкая конкурентоспособность продукции сельского хозяйства, недостаток квалифицированных трудовых ресурсов, наличие на территории сельского поселения национального парка «Тарханкутский», ограничивающего использование пригодных для ведения сельского хозяйства земель для соответствующих целей.

Генеральный план Оленевского сельского поселения выполнен с учетом этих факторов и определяет основные направления развития территории:

— социальное благополучие и качественное улучшение условий жизни населения;

— повышение инвестиционной привлекательности территории;

— инфраструктурное развитие территории;

— сохранение экологического равновесия.

Генеральный план формирует условия для достижения социального благополучия и для развития бизнеса путем организации общественных и рекреационных пространств, размещения объектов отдыха, туризма и санаторно-курортного комплекса, комфортного и доступного жилья, необходимых объектов обслуживания, инвестиционных площадок в сфере туризма, жилого строительства, сельского хозяйства и производства, развития транспортной инфраструктуры.

Генеральным планом Оленевского сельского поселения предложены основные решения, направленные на развитие транспортной системы: строительство новых автодорог к объектам, расположенным на территории поселения, а также автодороги межмуниципального значения «Оленевка—Марьино», реконструкция автодороги «Оленевка—Черноморское». Строительство новой автостанции, пассажирских причалов и лодочных станций, создание системы общественного транспорта на территории с. Оленевка позволят организовать автомобильные, автобусные и морские пассажирские перевозки, а также поспособствует созданию водных туристических маршрутов. Развитию воздушной транспортной инфраструктуры способствует размещение на территории Оленевского сельского поселения аэродрома малой авиации и вертолетной площадки. Это даст возможность организации туристических услуг, таких как воздушные экскурсии.

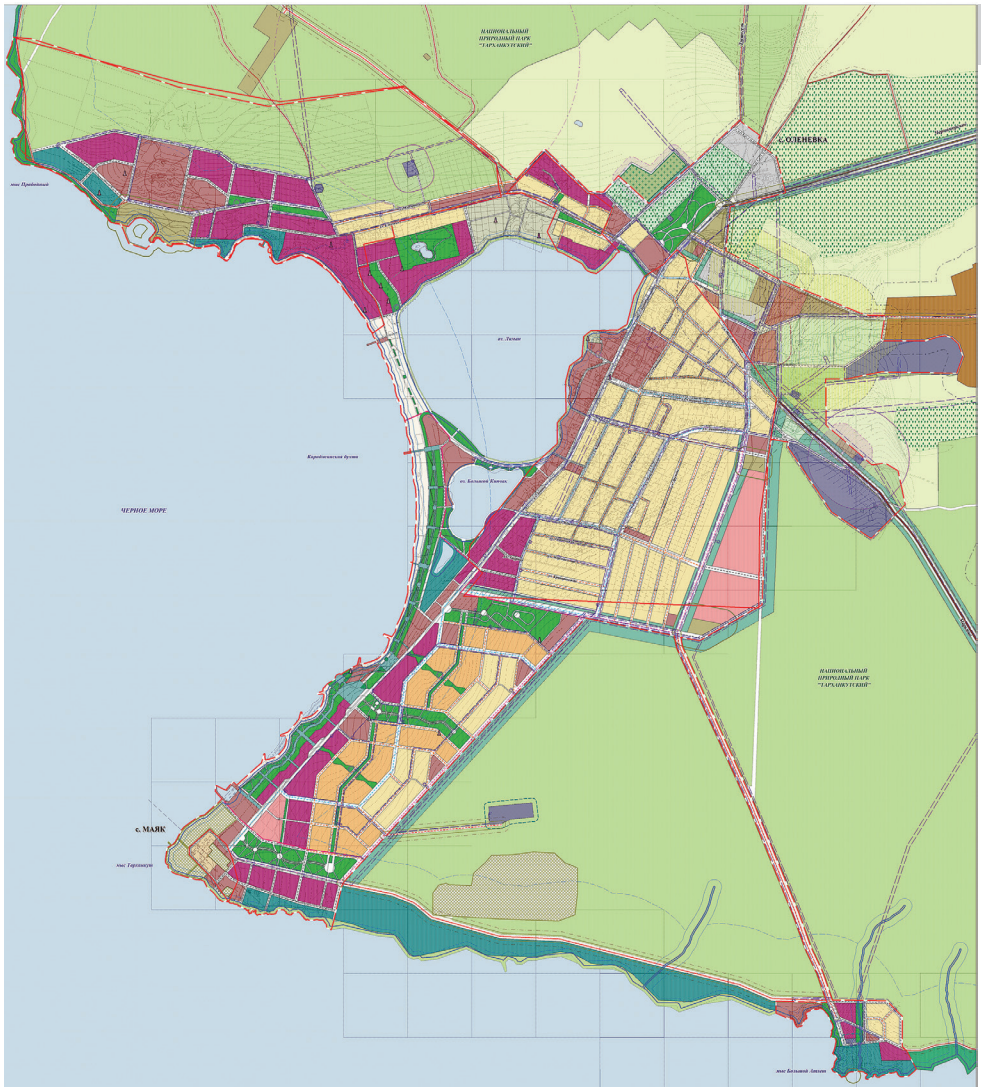
Мероприятия по развитию системы транспорта значительно повлияют на качество жизни, инвестиционную и туристическую привлекательность территории.

Генеральный план с. Оленевка (рис.2) предполагает формирование инфраструктуры туризма за счет размещения новых санаторно-курортных, гостиничных, спортивных, культурно-досуговых объектов. Принципиальным является размещение объектов с возможностью круглогодичного использования: лечебно-оздоровительных, культурно-досуговых и спортивных.

Единая пространственно-планировочная концепция для прибрежной и прилегающих к ней территорий позволит связать в систему все существующие и планируемые элементы планировочной структуры.

Развитие с. Оленевка предполагается в основном в южном направлении за счет нового жилищного строительства и развития рекреационных зон, а также незначительно в западном направлении и в центральной части села, вдоль побережья Черного моря, озера Лиман посредством освоения территорий под объекты отдыха и туризма.

Расположение функциональных зон и объектов отдыха и туризма обусловлено общим сценарием пребывания отдыхающих на территории. По озелененной набережной вдоль берега турист постепенно перемещается от одного рекреационного объекта до другого: из пространства спокойного



2

Схема предложений по территориальному планированию с. Оленевка

пляжного отдыха до территорий размещения объектов спортивного назначения, расположенных на периферии населенного пункта, посещая объекты досугово-развлекательного и торгового назначения, объекты, связанные с экстремальными видами спорта.

Разнообразие объектов отдыха и туризма позволяет создать дифференцированность функциональных зон курортно-туристической территории, разместить их в логичном, обусловленном природными факторами, соседстве друг с другом.

Расположение туристско-курортных, развлекательных и спортивных комплексов тесно связано с природными условиями. Учреждения отдыха и туризма, предоставляющие СПА-процедуры, размещаются вблизи соленых озер с лечебными грязями — Лиман и Большой Кипчак. Территория пляжного отдыха расположена на песчаной косе между акваторией Караджинской бухты и озером Лиман и насыщена объектами обслуживания и торговли, спортивными и игровыми площадками. Вдоль всего побережья Караджинской бухты от территории пляжа до с. Маяк предлагается устройство искусственных лагун для купания, обеспечивающих более интенсивный прогрев воды и комфортные условия для отдыха.

Объекты культурно-досугового, рекреационного, спортивного и торгового назначения располагаются компактно в местах пересечения основных пешеходных и транспортных направлений, что обеспечивает их общедоступность.

В южном направлении от территорий существующей застройки до маяка вдоль набережной предложена зона размещения гостиничных и санаторно-курортных объектов. Протянувшись вдоль всего побережья, вместе с озеленением набережной, эти объекты создадут привлекательный вид поселения со стороны моря. Территории жилой застройки предложены к размещению дальше от берега за линией гостиниц и санаториев и включают в себя среднеэтажные и индивидуальные жилые дома, а также блокированные дома арендного типа — апартаменты (рис.3).

Основное развитие с. Оленевка предусмотрено в южном направлении. На северо-западной стороне территория получает некоторое изменение за счет расширения зон гостиничных и санаторно-курортных объектов, размещения туристско-рекреаци-

онных объектов, объектов транспортной инфраструктуры — причала. Здесь же, на территории расположения объектов культурного наследия — Караджинского городища и могильника, предложено разместить этнографический музей и парк, включив их в систему объектов туристического притяжения.

В решениях генерального плана предусмотрены мероприятия по благоустройству и озеленению территорий. Кроме создания набережной, предлагается создание трех скверов на территории новой жилой застройки, соединенных с набережной в единую систему. Эта система озелененной рекреационной зоны наполнена прогулочными и велосипедными дорожками, скульптурными композициями (рис. 4), с площадками для отдыха и местами праздничных гуляний населения, спортивными площадками и объектами общественного питания.

В северной части с. Оленевка генеральным планом предложено сформировать парк тихого пейзажного и семейного отдыха в отдалении от основных объектов туристско-рекреационной сферы.

Развитие рекреационной и туристической инфраструктуры не ограничивается территорией с. Оленевка. В пределах сельского поселения зона объектов отдыха, туризма и санаторно-курортного лечения предложена вдоль всего южного побережья Черного моря, а также вдоль северного берега от бухты Большой Кастель до бухты Карамыш. Так формируется единый туристско-рекреационный комплекс на территории Оленевского поселения, насыщенный объектами отдыха, туризма и спорта, позволяющий организовывать интересные туристические маршруты различной направленности.

Помимо рекреационных зон генеральным планом предусмотрено обустройство охранных и санитарно-защитных зон, ветрозащитных полос зеленых насаждений вдоль основных автодорог и границы села Оленевка для обеспечения ветрозащиты и комфортных условий жизнедеятельности.

Объединяющей идеей расположения функциональных зон и объектов является стремление максимально сохранить уникальные природные условия, ландшафт и экосистему данной территории, дополняя их элементами озеленения, а также обеспечить беспрепятственный доступ к береговой линии. В связи с этим решено сохранить песчаную косу лимана в нетронутом виде, сохраняя возможность перелива морской воды в лиман. По этой причине на песчаной косе не допускается размещение объектов капитального строительства, устройства дорог и прочих инженерных сооружений. Курортно-туристические и досуговые объекты отделены от линии берега озелененным променадом и не примыкают вплотную к линии прибоя. Исключение составляют только объекты, требующие выхода к воде — причалы, пирсы, смотровые площадки. Вдоль морского побережья на территории Оленевского сельского поселения в зонах объектов отдыха и туризма размещены преимущественно автокемпинги с необходимыми объектами сервиса.

Важным фактором, повышающим туристическую привлекательность и стабильность экономического развития, является возможность круглогодичного и круглосуточного использования территории. Предложениями генерального плана это обеспечивается за счет размещения лечебно-оздоровительных объектов: спа-курортов, центра иппотерапии, аквапарков, гостиничных комплексов с крытыми и открытыми бассейнами с системами подачи морской воды. Отчасти круглогодичное функционирование зон экстремальных видов спорта возможно за счет спортивного серфинга, виндсерфинга, вейкбординга при использовании гидрокостюмов и прочей спецодежды. Комфорт-

3

Набережная с. Оленевка. Проектируемая жилая и общественная застройка в южной части с.Оленевка

4

Благоустройство набережной

ность пребывания на данной территории в осенне-зимний период значительно повысят зеленые насаждения — ветрозащитные полосы, озеленение пешеходных пространств, скверы.

Круглосуточное использование территории создается благодаря размещению на территории объектов культурно-досугового назначения: ночных клубов, дискотек, аквапарков, объектов общественного питания, спортивно-развлекательных комплексов.

Мероприятия по развитию туристско-рекреационной сферы значительно повысят инвестиционную привлекательность территории. Повышение спроса на сельскохозяйственную продукцию по причине увеличения числа туристов создаст условия для развития агропромышленного сектора при условии развития инженерной инфраструктуры и восстановления системы мелиорации земель.

Генеральным планом предложено развитие сельскохозяйственной отрасли путем размещения объектов животноводства, растениеводства, рыбоводства. Особый акцент сделан на характерных для данной территории традиционных видах деятельности: овцеводстве, коневодстве, виноградарстве, выращивании эфиромасличных культур, садоводстве, разведении и отлове рыбы, организации мидийных хозяйств. Для предотвращения выветривания и опустынивания земель, для создания более комфортной среды для жизни людей предлагается создание питомников по выращиванию декоративных культур: крымской сосны, миндального дерева, шиповника, боярышника, терновника — и последующей высадке этих растений в жилой и курортной зонах.

Развитие производственной сферы напрямую связано с переработкой сельскохозяйственной продукции, а также с добычей природного газа, декоративного и строительного камня. Размещение объектов по переработке рыбы и морепродуктов, винограда, новых горнодобывающих объектов на месторождениях пильных известняков и предприятий по производству строительных материалов окажет благоприятное воздействие на экономику сельского поселения.

Территория поселения станет конкурентоспособной на рынке туристических услуг с одновременным сохранением историко-культурного наследия и уникальности природного ландшафта. Высокоразвитое эффективное агропромышленное производство обеспечит потребность муниципального образования в экологически чистых продуктах питания.

С помощью формирования современных систем транспортной и инженерной инфраструктуры будет обеспечен высокий уровень обслуживания, соответствующий международным стандартам.

Предложенная генеральным планом современная социальная инфраструктура обеспечит население доступными и качественными социальными услугами в сферах образования и здравоохранения, досуга, спорта, социальных услуг

Реализация мероприятий по развитию территории в части рекреационной, социальной, транспортной, инженерной инфраструктур, сельского хозяйства и промышленности позволит создать рабочие места, обеспечивая устойчивое экономическое развитие и качественное улучшение условий жизни населения.

В результате реализации генерального плана и развития территории в основных направлениях, определенных генеральным планом, уровень социально-экономического развития Оленевского сельского поселения позволит населенному пункту встать вровень с мировыми курортами. ■

А.А. Асоян

ФОРМИРОВАНИЕ СХЕМЫ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО КАРКАСА ТЕРРИТОРИИ В РАМКАХ ПОДГОТОВКИ СХЕМЫ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ ХАНТЫ-МАНСИЙСКОГО АВТОНОМНОГО ОКРУГА — ЮГРЫ

В соответствии с Методическими рекомендациями по подготовке проектов схем территориального планирования субъектов Российской Федерации, утвержденными приказом Министерства регионального развития Российской Федерации от 19 апреля 2013 г. № 169, территориальное планирование должно обеспечивать привязку приоритетных направлений социально-экономического развития к территории в виде объектов регионального значения на основе сбалансированного учета экологических, экономических и социальных факторов и формирования безопасных, благоприятных условий жизнедеятельности человека.

Привязка приоритетных направлений социально-экономического развития к территории обеспечивается формированием системы каркасов территории: экономического, социального и экологического.

При помощи системы каркасов формируется модель развития территории субъекта Российской Федерации, направленная на достижение следующих стратегических целей:

— создание благоприятных условий жизнедеятельности человека;

— обеспечение условий развития экономики, обеспечение рационального использование природных ресурсов и сохранение ценных природных комплексов;

— прогнозирование рационального, экологически сбалансированного развития различных частей территории.

Достижение данных целей в рамках территориального планирования обеспечивается взаимоувязыванием проектных решений в разных областях территориальных систем (транспортных, инженерных, функционально-планировочных и т. д.) с системой экологической организации территории.

Формирование системы экологической организации территории — экологического каркаса, в составе концепции пространственного планирования при подготовке схемы территориального планирования региона позволяет осуществить выбор наиболее рациональных вариантов размещения объектов регионального значения.

Выбор вариантов размещения объектов регионального значения происходит на основе анализа использования соответствующей территории, возможных направлений ее развития и прогнозируемых ограничений ее использования.

Анализ, проведенный в рамках подготовки Концепции пространственного планирования при подготовке схемы территориального планирования Ханты-Мансийского автономного округа (далее — ХМАО — Югра, автономный округ), подтвердил необходимость создания пространственно-функциональной экологической системы природных территорий ХМАО — Югры с различными режимами природопользования для экологически сбалансированного развития территории и рационального использования природных ресурсов при размещении объектов регионального значения.

Экологический каркас автономного округа сформирован как совокупность экосистем, образующих пространственно-организованную структуру, состоящую из взаимосвязанной сети территорий с различными ограничениями на использование.

Функциональное назначение экологического каркаса заключается в поддержании экологической стабильности территории — естественного режима природных процессов, определяющих существование ландшафтов и экосистем, предотвращении деградации природных комплексов, обеспечении устойчивости циклов возобновления ресурсного потенциала, поддержании сложившегося биологического разнообразия.

Исходя из представлений об экологическом каркасе и его функциях стратегическими целями формирования экологического каркаса на территории автономного округа стали:

— сохранение природных комплексов территории ХМАО — Югры;

— обеспечение рационального природопользования на территории ХМАО — Югры.

Проектирование экологического каркаса территории ХМАО — Югры выполнялось в 2 этапа:

I этап. Определение элементов, составляющих экологический каркас.

II этап. Определение режимов природопользования для различных элементов экологического каркаса.

Определение элементов экологического каркаса

Природно-экологический каркас является формированием, характеризующимся пространственной структурой и вертикальной ярусностью. В его составе имеются элементы, различные по функциям, экологическому значению и регламенту использования:

— ключевые территории или ядра — наиболее ценные и значимые территории, не нарушенные антропо-

генным воздействием, обеспечивающие сохранение биологического разнообразия, поддержание экологического баланса, выполняющие средообразующие функции;

— локальные элементы — небольшие природные объекты различного профиля, созданные для охраны уникальных объектов природы, выполнения хозяйственных, эстетических и социальных функций;

— транзитные территории или экологические коридоры — территории, связывающие отдельные ядра в единую экосеть и обеспечивающие беспрепятственное перемещение животных к местам зимовки и размножения, свободный обмен особями вида между популяциями, геохимический обмен для устойчивого равновесия ландшафтов, т.е. выполняющие транзитные функции;

— буферные территории — территории, прилегающие к ядрам, обеспечивающие их защиту от неблагоприятных антропогенных воздействий, выполняющие эколого-стабилизирующие функции.

Для определения элементов экологического каркаса ХМАО — Югры был проведен анализ современного состояния территории автономного округа, специфики природных условий и экономических особенностей.

Территория ХМАО — Югры характеризуется значительной дифференциацией природных условий, что определяется ее физико-географическим положением.

Так, территории со статусом особо охраняемых природных территорий (далее — ООПТ) в совокупности занимают всего 5,2% площади автономного округа.

Обширные участки заняты природными территориями с регламентированным природопользованием — территориями традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера. Их площадь занимает около 30% территории ХМАО — Югры.

Одной из особенностей является мощный нефтегазовый комплекс общероссийского масштаба. На территории автономного округа работает более 100 нефтегазовых компаний. Площадь лицензионных участков недропользования занимает около 39% территории ХМАО — Югры.

Стоит отметить, что освоение территории автономного округа связано, прежде всего, с разработкой нефтегазовых месторождений. Участки разработки нефтегазовых месторождений покрыты сетью магистральных и промысловых трубопроводов.

Коммуникационно-транспортная сеть развита слабо, вместе с тем большое количество ведомственных промысловых дорог вызывают нарушение пространственных связей между экосистемами.

В местах интенсивных разработок углеводородных месторождений образуются ареалы с наибольшей техногенной нагрузкой на территорию, приводящей естественные ландшафты к деградации.

К местам разработки нефтяных месторождений приурочены основные центры системы расселения региона: города Пыть-Ях, Нефтеюганск, Сургут, Лангепас, Покачи, Мегион, Нижневартовск, Радужный, Урай.

Населенные пункты с развитой инфраструктурой также являются очагами высокой степени экологической напряженности и деградации природно-территориальных комплексов.

Проведенный анализ территории ХМАО — Югры позволил выделить природные комплексы, соответствующие назначению различных элементов экологического каркаса, и установить возможные связи между ними.

Ключевыми территориями или ядрами экологического каркаса автономного округа стали существующие и планируемые ООПТ: заказники, памятники природы, охраняемые природные ландшафты и др.

Следует отметить, что формирование ООПТ как наиболее ценных в природном отношении участков территории является традиционным способом охраны природы, обеспечивающим сохранение биологического разнообразия, флоры и фауны, ландшафтов, воспроизводство природных ресурсов.

Эти участки имеют самостоятельную природоохранную ценность. К ним относятся территории, обеспечивающие долговременное функционирование экосистем на основе естественной динамики и местообитания, популяции видов или ландшафтов высокой природоохранной значимости. Экологические ядра представляют ООПТ наиболее высокой степени защитности. Управление ими заключается в долговременном поддержании естественного хода природных процессов на их территории и обеспечении сохранности природных ландшафтов на адекватной площади.

Близкими по функциям к ключевым территориям являются меньшие по размерам участки, имеющие природоохранную ценность, — локальные элементы экологического каркаса.

К локальным элементам экологического каркаса ХМАО — Югры отнесены небольшие памятники природы преимущественно местного значения, дендрологические парки, зеленые зоны населенных пунктов. Размещение локальных элементов тяготеет к основным осям расселения.

Однако расположенные весьма разрознено в границах автономного округа ООПТ не охватывают всего разнообразия природной среды.

Для поддержания биологического равновесия разрозненные участки должны соединяться транзитными территориями или коридорами, обеспечивающими беспрепятственную миграцию животных и их свободное расселение.

Экологические коридоры соединяют ключевые территории, осуществляют транзитные и коммуникационные функции, благодаря им осуществляются связи между ядрами экологического каркаса.

Естественными транзитными территориями (экологическими коридорами) являются современные и реликтовые долины рек, прибрежные акватории, водоохранные леса и зоны, сохранившиеся участки естественной растительности, искусственные лесные

защитные полосы, а также обширные участки природных и природно-антропогенных ландшафтов — водораздельные возвышенности.

Основными экологическими коридорами, связывающими природные комплексы в различных частях ХМАО — Югры, являются долины рек Оби и Иртыша и их притоков.

К водораздельным пространствам относятся возвышенности формирования стока рек — Белогорский материк, Аганский увал, Верхне-Тазовская возвышенность, Сибирские Увалы, Северо-Сосьвинская возвышенность.

Следующим элементом экологического каркаса региона стали буферные территории, защищающие ключевые и транзитные территории от неблагоприятных антропогенных воздействий.

Наиболее полно функциям таких территорий соответствуют охранные зоны ООПТ, зоны санитарной охраны источников питьевого водоснабжения, округа санитарной охраны, территории родовых угодий и иные природные территории с законодательно установленными ограничениями на промышленное освоение и преобразование ландшафтов.

Характерной особенностью экологического каркаса ХМАО — Югры является наличие в составе буферных зон территорий традиционного природопользования, в границах которых установленным режимом допускается ограниченная хозяйственная деятельность.

На стадии территориального планирования размещение объектов промышленной, транспортной и инженерной инфраструктуры, определение зон нового строительства необходимо производить с учетом режимов ограничения природопользования.

После определения элементов, составляющих экологический каркас ХМАО, были проанализированы и определены особенности режимов природопользования на территории указанных элементов.

Территории, входящие в экологический каркас, были ранжированы по значению для сохранения ландшафтного и биологического разнообразия и поддержания экологического равновесия.

Так, ключевые территории или ядра имеют наиболее строгие режимы ограничения хозяйственной и иной деятельности.

В пределах ключевых территорий запрещается любая деятельность, если она противоречит целям создания особо охраняемых природных территорий или причиняет вред природным комплексам и их компонентам.

В соответствии с режимами природопользования на территории ООПТ может осуществляться хозяйственная деятельность по согласованию с Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации или уполномоченными органами власти ХМАО — Югры при соблюдении законодательства в области охраны окружающей среды.

Режимы природопользования в пределах ключевых территорий экологического каркаса определяются в каждом конкретном случае в соответствии с нормативными правовыми актами, устанавливающими режимы использования определенных ООПТ.

На территории локальных элементов запрещается любая деятельность, если она противоречит целям создания данных природных объектов или причиняет вред природным комплексам и их компонентам.

Ограничения хозяйственной и иной деятельности транзитных территорий (экологических коридоров) имеют различную степень в зависимости от вида объекта, включенного в состав транзитной территории.

В пределах водоохранных зон, на прибрежных акваториях водных объектах действуют строгие ограничения хозяйственной деятельности в соответствии с Водным кодексом Российской Федерации.

Обширные участки транзитных территорий — водораздельные возвышенности — не имеют специальных, установленных законодательством требований к ограничению природопользования. Однако для поддержания естественного режима природных процессов экосистем необходимо сохранение пространственных связей между ценными природными комплексами.

Учитывая их важность в установлении экологических связей на территории автономного округа при осуществлении хозяйственной деятельности в пределах водораздельных возвышенностей необходимо строгое соблюдение федеральных и региональных норм охраны природы в соответствии с планируемым видом деятельности.

Буферные территории не изымаются полностью из хозяйственного использования, здесь устанавливается специальный режим землепользования. Они выполняют функцию защиты ядер и экологических коридоров от разрушительных или нежелательных потенциальных воздействий.

В пределах буферных территорий, в зависимости от их вида, ограничиваются антропогенные воздействия, регламентируется природопользование, создаются условия для восстановления природных ресурсов.

Например, в границах территорий традиционного природопользования осуществление хозяйственной деятельности, не связанной с традиционным природопользованием и традиционным образом жизни малочисленных народов, подлежит согласованию с субъектами права традиционного природопользования.

Наиболее строгие режимы ограничения хозяйственной деятельности, установленные законодательством, имеют следующие виды буферных территорий: охранные зоны ООПТ, зоны санитарной охраны источников питьевого водоснабжения, округа санитарной охраны.

Учет различных режимов природопользования в пределах элементов экологического каркаса при принятии проектных решений в рамках территориального планирования способствует совмещению экономических, социальных и экологических интересов, определению условий развития территорий, планирова-

нию мероприятий и затрат на их реализацию.

Схема экологического каркаса территории ХМАО — Югры объединяет следующие основные назначения:

— отображение сети ООПТ ХМАО — Югры и природных территорий с ограниченными режимами природопользования, пространственных связей, объединяющих данные территории в устойчивую систему охраны природных комплексов;

— создание инструмента для принятия экологически обоснованных проектных решений по стратегическому развитию территории ХМАО — Югры, обеспечивающих рациональное использование природных ресурсов.

Схема экологического каркаса территории ХМАО — Югры представлена на рис. 1

Проектирование экологического каркаса автономного округа осуществлялось вместе с проектированием экономического и социального каркаса территории, проектированием транспортной и инженерной инфраструктуры территории, выделением точек экономического роста, формированием системы расселения и расчетом перспективной численности населения.

Комплексный анализ и сопоставление полученных проектных решений в отраслевых сферах обеспечил формирование интегральных проектных решений по развитию территории, где схема экологического каркаса стоит в одном ряду с проектными предложениями в области развития экономики и инфраструктур.

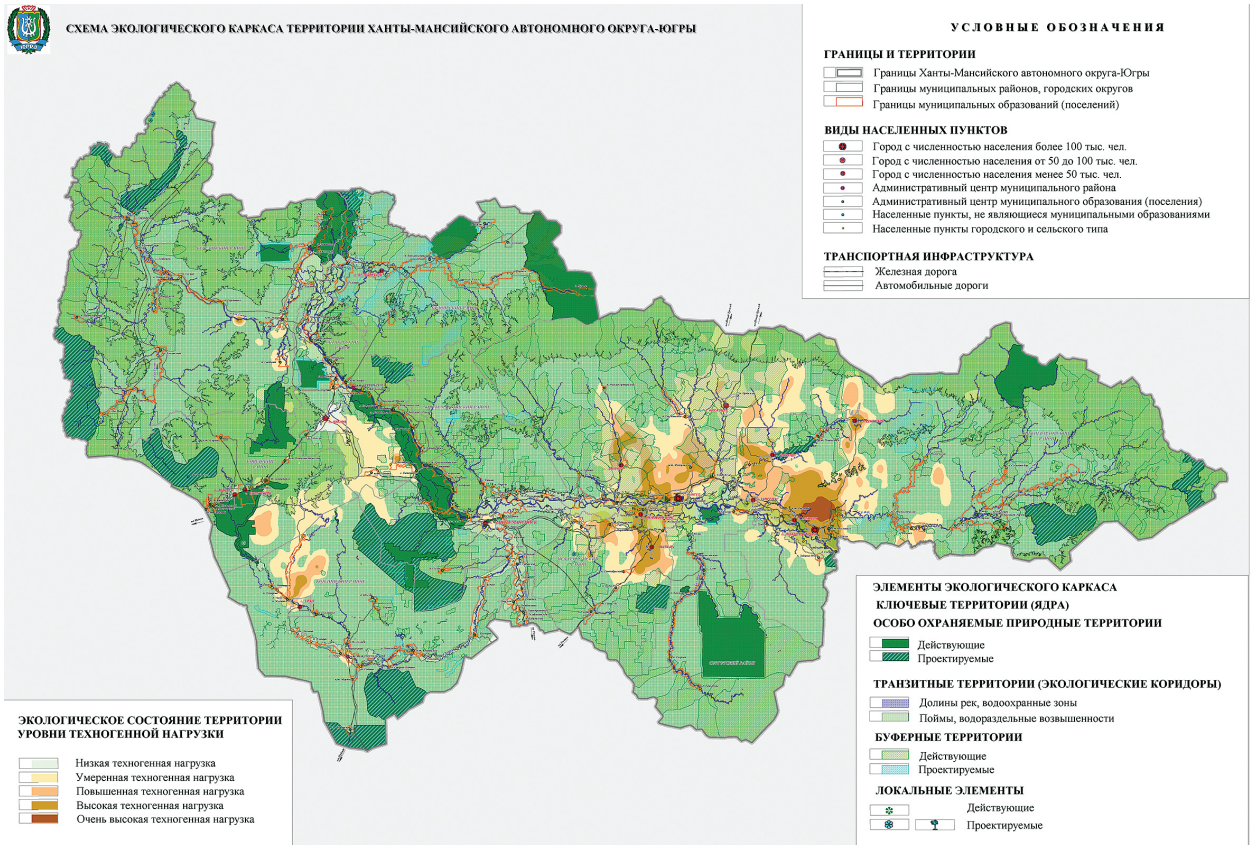
Подготовка схемы экологического каркаса автономного округа позволила принять экологически обоснованные проектные решения по стратегическому развитию территории ХМАО — Югры.

Таким образом, разработанный в ходе выполнения работ по подготовке проекта схемы территориального планирования автономного округа проект экологического каркаса подтвердил свою эффективность как инструмент принятия решений, способствующий обеспечению охраны окружающей среды и экологической безопасности, рациональному природопользованию и устойчивому развитию автономного округа. ■

1. Методические рекомендации по подготовке проектов схем территориального планирования субъектов Российской Федерации, утвержденные приказом Министерства регионального развития Российской Федерации от 19 апреля 2013 г. № 169.

2. Мирзеханова З.Г. Экологический каркас территории: назначение, содержание, пути реализации//Проблемы региональной экологии. 2000. №4. С. 42—55.

3. Панченко Е.М., Дюкарев А.Г. Экологический каркас как природоохранная система региона// Вестник Томского государственного университета, 2010. №340, с. 216-221 .



1 Схема экологического каркаса территории ХМАО — Югры

Д.А. Мацаков

ЯМАЛ: ПРИМЕНЕНИЕ ОПЫТА РАЗРАБОТКИ СХЕМЫ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ ХМАО — ЮГРЫ ПРИ РАЗМЕЩЕНИИ ОБЪЕКТОВ РЕГИОНАЛЬНОГО ЗНАЧЕНИЯ В ОБЛАСТИ РАЗРАБОТКИ И ОСВОЕНИЯ МЕСТОРОЖДЕНИЙ УГЛЕВОДОРОДНОГО СЫРЬЯ И УЧЕТ ИНТЕРЕСОВ ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ КОРЕННЫХ МАЛОЧИСЛЕННЫХ НАРОДОВ СЕВЕРА

Первые сведения о Ямале относятся к XI веку. В переводе с ненецкого языка Ямал означает край земли. Сотни лет население Ямала занималось ловлей рыбы, промыслом пушного зверя и оленеводством.

Так на Ямале жили веками вплоть до 1963 года. Именно в этом году на территории полуострова началось проведение геологоразведочных работ по поиску месторождений углеводородного сырья. Уже 27 декабря 1964 года Ямальской геологоразведочной экспедицией «Главтюменьгеология» было открыто Новопортовское нефтегазоконденсатное месторождение.

На территории Ямала сосредоточено до 20% российских запасов природного газа, что делает Ямал одним из ведущих центров газодобычи мира.

Основные запасы природного газа на полуострове Ямал сосредоточены в (границах) следующих месторождений:

— Бованенковское месторождение — гигантское газовое месторождение, запасы которого составляют 4,9 трлн кубометров природного газа. Это месторождение, по запасам природного газа, находится в тройке лидеров России после Ямбурга и Нового Уренгоя, а также входит в пятерку крупнейших мировых месторождений;

— Харасавейское месторождение имеет запасы объемом 1,9 трлн кубометров природного газа;

— Крузенштерновское месторождение — 964,66 млрд куб. м;

— Тамбейскую группу месторождений составляют Северо-Тамбейское, Западно-Тамбейское и Тасийское месторождения. Запасы Тамбейской группы оцениваются в 1,56 трлн кубометров природного газа.

Всего на территории Ямальского района открыто 26 месторождений углеводородного сырья. Лицензии имеют 13 участков: Бованенковское, Крузенштернское, Западно-Тамбейское, Малыгинское, Северо-Тамбейское, Тасийское, Новопортовское, Южно-Тамбейское и Харасавейское, Северо-Тасийский участок, Усть-Юрибейское, Малоямальское, Каменномысское.

Комплексное освоение месторождений суши Ямала планируется осуществить путем создания трех промышленных зон — Бованенковской, Тамбейской и Южной, с каждой из которых связана своя группа месторождений.

В соответствии с административно-территориальным делением Ямало-Ненецкого автономного округа полуостров Ямал занимает Ямальский район. В составе района: 6 сельских поселений, 2 населенных пункта на межселенных территориях, 16 факторий.

Численность постоянного населения Ямальского района составляла на начало 2015 года 16,4 тыс. человек, что по отношению к площади территории района дает очень низкую плотность населения — 0,1 чел./кв. км. Представителями коренных малочисленных народов Севера являются более 12 тыс. человек, т.е. более 70 % от общей численности постоянного населения Ямальского района. Основные представители коренных малочисленных народов Севера — ненцы, более половины из них ведут кочевой образ жизни.

В законе «О территориях традиционного природопользования регионального значения в Ямало-Ненецком автономном округе», принятом Законодательным Собранием Ямало-Ненецкого автономного округа 21.04.2010, территории традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера отнесены к территориям регионального значения — особо охраняемым территориям, образованным для ведения традиционного природопользования и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов Севера в местах традиционного проживания и (или) традиционной хозяйственной деятельности в Ямало-Ненецком автономном округе.

Целями образования территории традиционного природопользования регионального значения являются:

— обеспечение защиты исконной среды обитания, традиционного природопользования и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов Севера в Ямало-Ненецком автономном округе;

— сохранение и развитие самобытной культуры коренных малочисленных народов Севера в Ямало-Ненецком автономном округе;

— охрана на территориях традиционного природопользования регионального значения окружающей среды и сохранение биологического разнообразия как основы проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера в Ямало-Ненецком автономном округе.

Более 90% земель Ямальского района являются землями сельскохозяйственного назначения и предназначены для обеспечения кормовой базы жи-вотноводства (оленеводства) района.

Развитие агропромышленного комплекса — один из основных социально-экономических приоритетов развития Ямальского района. На территории Ямальского района оленеводством занимаются более 20 предприятий и организаций различных форм собственности. Основная деятельность в олене-водческой отрасли ведется предприятиями МОП «Ярсалинское», МОП «Панаевское», МОП «Ямальское». По состоянию на 1 января 2015 года численность поголовья северных оленей достигла 235,3 тыс. голов, что составляет 35% от общей численности поголовья северных оленей Ямало-Ненецкого автономного округа. Свыше 152 тыс. оленей содержатся в сельскохозяйственных организациях, более 81 тыс. в хозяйствах населения, около 1,5 тыс. у индивидуальных предпринимателей. Прирост поголовья оленей за полугодие составил 15,2 тыс. голов, в том числе в МОП «Ярсалинское» — 8,5 тыс. голов, МОП «Панаевское» — 2,3 тыс. голов, МОП «Ямальское» — 4,2 тыс. голов.

В настоящее время ИТП «Град» разработан проект внесения изменений в схему территориального планирования Ямайского района (СТП Ямальского района).

Одной из задач документа территориального планирования является обеспечение баланса интересов недропользователей и субъектов этнообразующей отрасли на территории района. Схема месторождений углеводородного сырья, коммуникаций и путей каслания (перекочевки) оленьих стад на территории Ямальского района представлена на рис. 1.

На территории Ямальского района выделено более 200 земельных участков только для размещения отдельных скважин и кустовых площадок для добычи газа и проведения геологоразведочных работ. Учет планов предприятий газодобычи с целью определения проектного функционального зонирования (зоны добычи полезных ископаемых) в проектных предложениях схемы территориального планирования Ямальского района оказался трудновыполнимой задачей по следующим причинам:

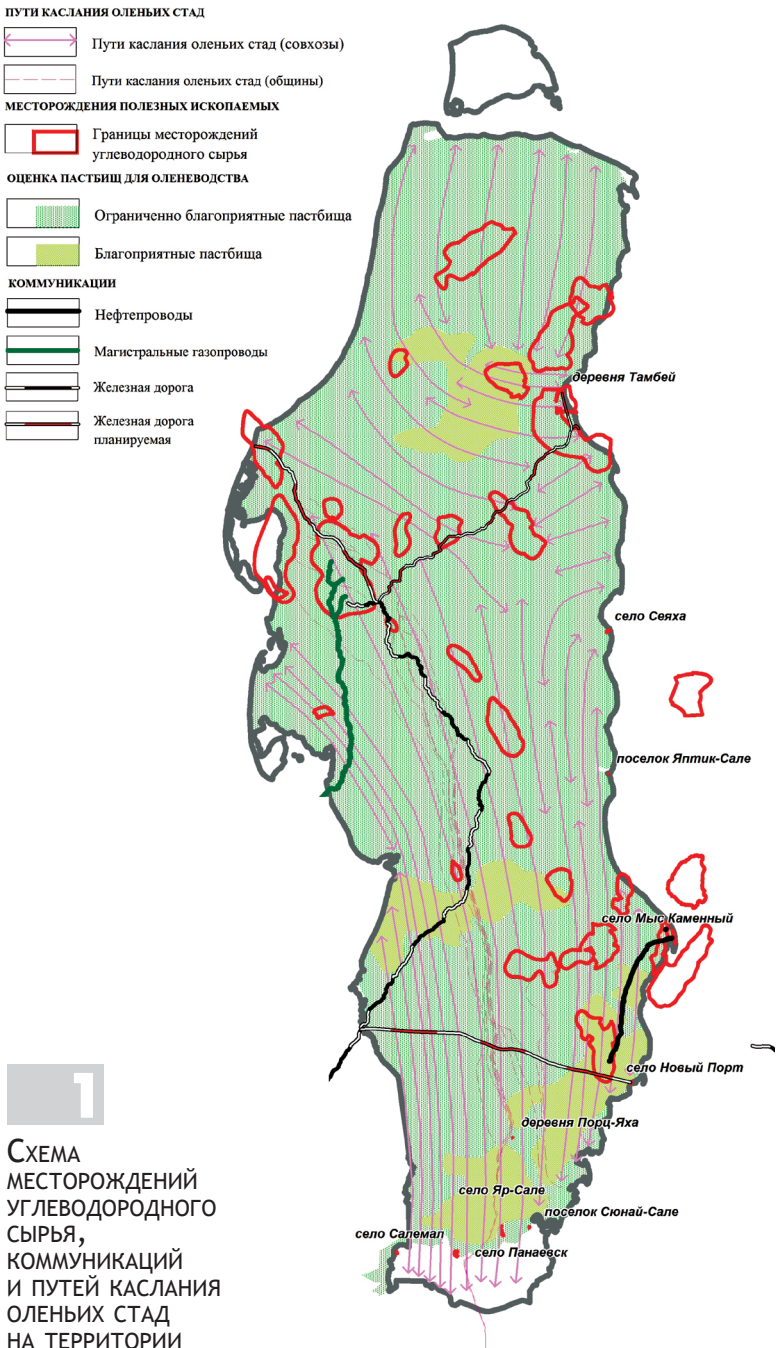
1. Большая часть земель, на которых ведется газодобыча (месторождения, лицензионные участки) относится по сведениям государственного кадастра недвижимости к землям, предназначенным для ведения традиционной хозяйственной деятельности.

2. Отсутствует информация об обустройстве месторождений, в части размещения кустовых площадок и прочих объектов на месторождениях, а также планов дальнейшего обустройства месторождений.

3. В схеме территориального планирования Ямало-Ненецкого автономного округа отсутствуют планируемые объекты в области разработки и освоения месторождений углеводородного сырья.

Градостроительным Уставом Ямало-Ненецкого автономного округа к видам объектов регионального значения, подлежащих отображению на схеме территориального планирования автономного округа, в области разработки и освоения месторождений углеводородного сырья отнесены: нефтяные, газовые скважины, компрессорные станции, станции перекачки нефти, центральные пункты сбора, насосные станции, наливные терминалы, установки предварительной, комплексной подготовки газа [1].

ИТП «Град» имеет большой опыт работы с недропользователями на территории соседнего региона



1

Схема месторождений углеводородного сырья, коммуникаций и путей каслания оленьих стад на территории Ямальского района

— Ханты-Мансийского автономного округа — Югры. Как показал опыт разработки схемы территориального планирования Ханты-Мансийского автономного округа — Югры, предприятия нефтегазодобычи не в состоянии предоставить исчерпывающий перечень конкретных мероприятий по обустройству месторождений на расчетный срок документа территориального планирования региона (20 лет). Обычно планы недропользователей по разработке месторождения достаточно краткосрочны (2—4 года). Однако, даже на такой относительно короткий срок количество мероприятий по обустройству месторождений на территории Ханты-Мансийского автономного округа — Югры превысило 6 тыс. Это связано с тем, что планы компаний-недропользователей по обустройству месторождений находятся в динамичном процессе уточнения и корректировки, что обусловлено непрерывностью процесса добычи углеводородов, анализом объемов добычи и постоянным проведением геологоразведочных работ, позволяющим выявлять перспективные участки недр, на которых возможна добыча. Данные обстоятельства не позволяют создать исчерпывающий перечень мероприятий на расчетный срок схемы территориального планирования региона.

Для решения этой проблемы в Ханты-Мансийском автономном округе был введен термин — «Объекты производственной инфраструктуры по разведке и промышленному освоению месторождений нефти и газа». Данный термин был предложен Правительству Ханты-Мансийского автономного округа — Югры в качестве предложений по изменению законодательства автономного округа в части учета мероприятий по размещению объектов нефтегазодобычи. В закон о градостроительной деятельности автономного округа данный термин был включен Законом Ханты-Мансийского автоном-ного округа — Югры от 29 мая 2014 года № 38-оз «О внесении изменений в закон Ханты-Мансийского автономного округа — Югры «О градостроительной деятельности на территории Ханты-Мансийского автономного округа — Югры», принятым Думой Ханты-Мансийского автономного округа — Югры 29 мая 2014 года.

Объекты производственной инфраструктуры по разведке и промышленному освоению месторождений нефти и газа представляют собой совокупность объектов и сооружений, предназначенных для добычи и подготовки нефти и газа к транспортировке и позволяют в полной мере учесть мероприятия по обустройству месторождений (как в границах лицензионных участков, так и за его границами) и проведению геолого-разведочных работ, предусмотренные планами нефте- и газодобывающих организаций и иными планами и программами, предусматривающими развитие нефтегазодобычи. В состав объектов производственной инфраструктуры входят скважины (кусты скважин), промысловые коммуникации-линейные объекты (трубопроводы, ЛЭП, линии связи и телемеханики, автодороги и др.), технологические установки и оборудование (объекты подготовки к транспортировке, объекты обеспечения добычи и объекты транспортировки нефти и газа).

Планируемые к развитию объекты производственной инфраструктуры по разведке и промышленному освоению месторождений нефти и газа отображены на картах-схемах территориального планирования Ханты-Мансийского автономного округа — Югры в границах лицензионных участков. Это дает возможность на основании решений схемы территориального планирования разрабатывать проекты планировки и межевания линейных и иных объектов, и предоставлять земельные участки для размещения объектов регионального значения, обеспечивающих добычу углеводородного сырья в установленном законом порядке. Причем такое решение позволяет оперативно учитывать изменение планов нефтегазодобывающих предприятий в части размещения объектов в границах лицензионного участка.

Применение данного подхода в Ямало-Ненецком автономном округе позволит:

1. Получить перечень объектов регионального значения (объектов производственной инфраструктуры по разведке и промышленному освоению месторождений нефти и газа), на основании которого предприятия нефтегазодобычи смогут получать разрешения на строительство и разрабатывать градостроительную документацию на объекты (в том числе и линейные) обустройства месторождений.
2. Учитывать интересы агропромышленного комплекса в части территорий лицензионных участков, не занятых объектами нефтегазодобычи. Т.е. не вся территория лицензионного участка или горного отвода будет выведена в функциональную зону добычи полезных ископаемых, а только часть, определенная проектом планировки, необходимая для обустройства месторождения в соответствии с конкретными планами предприятий нефтегазодобычи, что в определенной степени позволит обеспечить защиту исконной среды обитания, традиционного природопользования и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов Севера в Ямало-Ненецком автономном округе. ■

1. Внесение изменений в Схему территориального планирования муниципального образования Ямальский район Ямало-Ненецкого автономного округа. Материалы по обоснованию схемы территориального планирования. Омск, 2015. 191 с.

Р.А. Шлендер

ТРАНСЛЯЦИЯ РЕШЕНИЙ ГЕНЕРАЛЬНОГО ПЛАНА В ДОКУМЕНТЫ ИНВЕСТИЦИОННОГО РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИИ

Одной из задач, стоящих в настоящий момент перед муниципальными образованиями, является создание условий для повышения качества жизни населения. При этом в условиях нынешней финансовой несостоятельности муниципальных образований ее невозможно решить без привлечения инвестиций в реальные секторы экономики. Инвестиционная деятельность муниципального образования является важной составляющей его экономической системы и играет огромную роль в функционировании всего муниципального образования. От уровня ее развития зависит объем общественного производства, структура экономики, занятость населения, доходы местного бюджета. Эффективная деятельность муниципального образования в долгосрочной перспективе, обеспечение высоких темпов его развития и повышения конкурентоспособности в значительной мере определяется уровнем инвестиционной активности и диапазоном инвестиционной деятельности на этой территории.

В современных условиях развития экономики для обеспечения экономического роста необходимы комплексный подход органов местного самоуправления к проблеме привлечения инвестиционных ресурсов и активизации инвестиционной деятельности хозяйствующих субъектов. Комплексность подхода означает единство целей, задач, методов и форм инвестиционного развития, установленных в различных документах планирования муниципального образования — начиная сверху от стратегии социально-экономического развития и генерального плана и заканчивая муниципальными программами развития.

Объединяющим документом планирования инвестиционного развития муниципального образования, основывающимся на решениях генерального плана и стратегии социально-экономического развития муниципального образования на сегодняшний день должна выступать концепция инвестиционного развития (далее — Концепция).

Отразить логику такого подхода можно следующим образом:

I этап — в стратегии социально-экономического развития муниципального образования закладываются приоритеты инвестиционного развития территории, прогнозируются наиболее привлекательные в будущем сферы деятельности бизнеса.

II этап — в генеральном плане с учетом приоритетов инвестиционного развития, заложенных в стратегии социально-экономического развития, определяются подходящие территории (инвестиционные площадки) для возникновения определенных видов деятельности.

III этап — в концепции инвестиционного развития предлагаются варианты освоения инвестиционных площадок, предложенных генеральным планом с точки зрения сроков освоения, объемов финансирования, бюджетный и коммерческие эффекты от освоения инвестиционных площадок.

IV этап — необходимые объемы финансовых средств закладываются в муниципальные программы по развитию соответствующих инфраструктур.

Таким образом, концепция инвестиционного развития является логичным продолжением генерального плана муниципального образования в части дальнейшего инвестиционного развития территории. В свою очередь, основной целью Концепции является отражение реальной инвестиционной привлекательности территории путем предложения потенциальным инвесторам наиболее благоприятных для освоения инвестиционных площадок на территории муниципального образования, выделенных еще на стадии проектирования генерального плана. При этом устанавливается доля финансового участия инвестора и бюджетных источников финансирования мероприятий по подводу необходимой инфраструктуры к инвестиционной площадке.

Также нужно отметить необходимость разработки Концепции, как минимум, в комплексе с генеральным планом муниципального образования, так как только в этом случае возможно установить наиболее подходящие для освоения инвестиционные площадки.

В 2015 году ИТП «Град» были разработаны концепции инвестиционного развития для городов

Сургута и Мегиона. Разработка Концепций осуществлялась в рамках комплексных проектов по развитию территорий.

В рамках каждой Концепции была осуществлена оценка инвестиционного климата на территории муниципального образования, определены цели, задачи, сроки инвестиционного развития, система программных мероприятий. В частности, система программных мероприятий является основополагающим элементом всей Концепции и включает в себя мероприятия различного типа:

— инвестиционные проекты;

— мероприятия нормативно-правового обеспечения Концепции;

— мероприятия организационного обеспечения Концепции;

— мероприятия информационно-технического обеспечения Концепции.

Каждое мероприятие Концепции направлено на решение конкретных задач, определено во времени и имеет показатель оценки результата для последующего мониторинга реализации данного мероприятия. Для каждого мероприятия были определены сроки его реализации, ориентировочные затраты на реализацию и источники финансирования этих затрат (табл. 1).

В рамках Концепций также были сформированы схемы размещения инвестиционных площадок на территориях муниципальных образований (рис. 1).

Для каждой инвестиционной площадки в рамках Концепции предлагается к реализации конкретный инвестиционный проект. В случае поступления обращений частных инвесторов, содержащих предложения по реализации на данной инвестиционной площадке иных инвестиционных проектов, такие предложения могут быть учтены при условии, если они не противоречат требованиям назначения данной территории с установленным в градостроительной документации (генеральный план, проекты планировки и межевания, правила землепользования и застройки), а также действующим нормативным правовым актам.

Освоение каждой из инвестиционных площадок осуществляется путем выполнения нескольких основных мероприятий. Они предполагают не только непосредственное строительство основных объектов (жилого и/

№ п/п	Наименование мероприятия	Цель и задачи мероприятия	Срок исполнения	Необходимые финансовые ресурсы, тыс. руб.					Показатели оценки результата		Источник финансирования	Исполнитель
				Всего	в том числе, по этапам				Наименование, ед. изм.	Значение		
					2016-2020 гг.	2021-2025 гг.	2026-2030 гг.	2031-2035 гг.				
1	Строительство туристической базы (на 160 мест)	Развитие реального сектора экономики	до 2020 г.	75000	75000	-	-	-	Увеличение объема инвестиций в основной капитал	-	Средства частного инвестора	Частный инвестор
2	Организация централизованной системы водоснабжения (строительство распределительных сетей)	Создание условий для возможности подключения к централизованной системе водоснабжения всех абонентов.	до 2020 г.	2000	2000	-	-	-	Возможность подключения к централизованной системе, да/нет	да	Средства частного инвестора	Частный инвестор
3	Выполнение проектно-изыскательских работ		до 2020 г.	140	140	-	-	-				
4	Организация локальной системы водоотведения (септики и выгребные ямы)	Создание условий для возможности утилизации сточных вод от всех абонентов.	до 2020 г.	1000	1000	-	-	-	Возможность подключения к локальной системе, да/нет	да	Средства частного инвестора	Частный инвестор
5	Выполнение проектно-изыскательских работ		до 2020 г.	100	100	-	-	-				
6 7	Организация централизованной системы теплоснабжения (строительство распределительных тепловых сетей)	Создание условий для возможности подключения к централизованной системе.	до 2020 г.	9000	9000	-	-	-	Обеспеченность централизованной системой, %	100	Средства частного инвестора	Частный инвестор

ТАБЛИЦА 1. Фрагмент таблицы «Система программных мероприятий концепции инвестиционного развития территории городского округа город Мегион»

или коммерческого назначения), но также и обеспечение инвестиционной площадки необходимой инфраструктурой, озеленение и благоустройство, разработку необходимой проектной документации. В части инженерной и транспортной инфраструктур рассматриваются мероприятия, которые реализуются не только в границах инвестиционной площадки, но и за пределами этих границ, если реализация такого мероприятия необходима для обеспечения связи инвестиционной площадки с городской инфраструктурой.

Оценка эффективности предложенных Концепцией инвестиционных проектов осуществлялась посредством прогноза результатов реализации инвестиционных проектов Концепции с точки зрения частного инвестора и органов местной власти.

Коммерческий эффект оценивался с помощью показателя рентабельности частных инвестиций в освоение инвестиционной площадки.

Бюджетный эффект от реализации Концепции инвестиционного развития предполагал оценку влияния освоения выделенных инвестиционных площадок на доходы местного бюджета. Для расчета бюджетного эффекта рассчитываются следующие виды доходов:

— уплата инвестором арендной платы за земельные участки в период строительства объектов капитального строительства, находящихся в муниципальной собственности, а также за земельные участки государственная собственность на которые не разграничена;

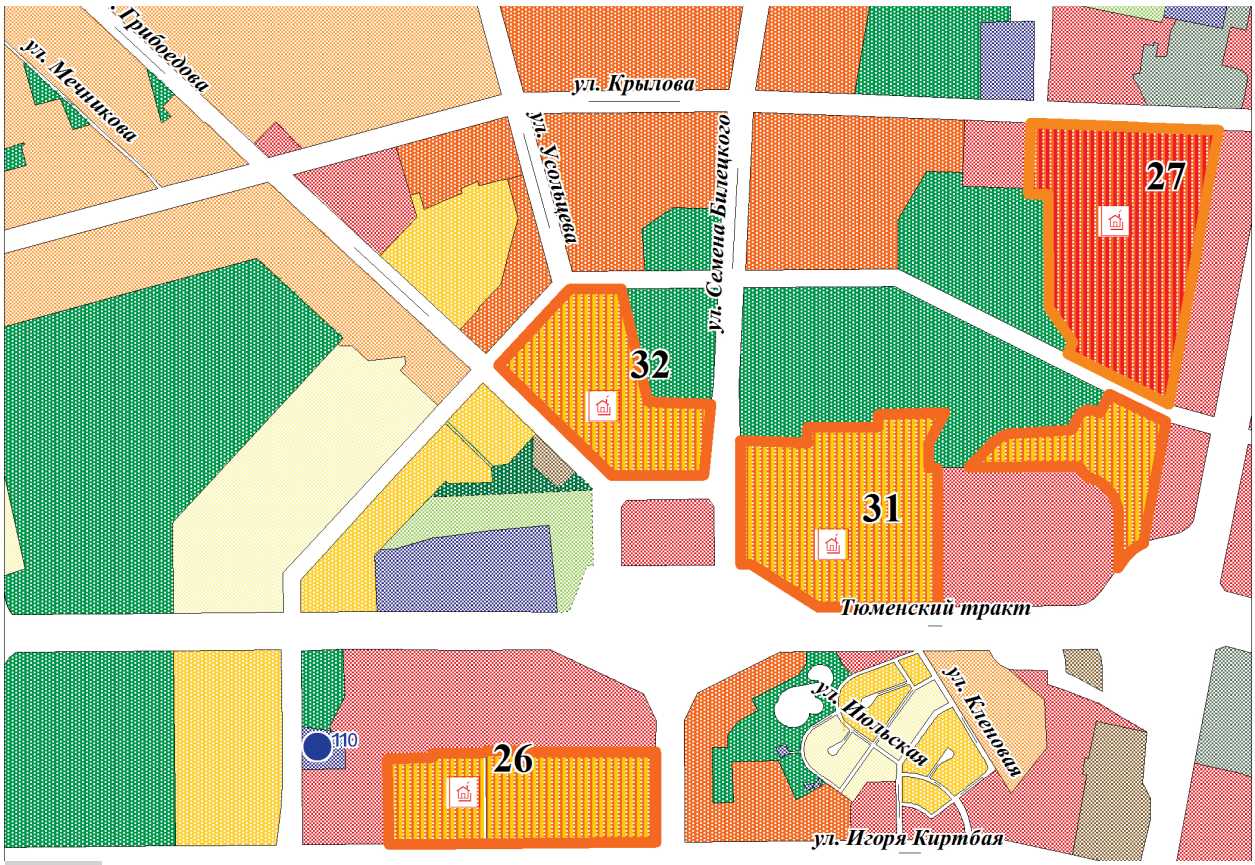
— доходы от заключения договора о развитии застроенной территории инвестором с органом местного самоуправления;

— доходы от заключения договора аренды земельного участка для комплексного освоения территории инвестором с органом местного самоуправления;

— доходы от покупки инвестором земельных участков, находящихся в муниципальной собственности, а также земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена;

— ежегодная уплата собственником земельного налога с момента выкупа земельного участка.

Таким образом, концепции инвестиционного развития призваны стимулировать освоение перспективных территорий муниципальных образований и способствовать их эффективному развитию. По сути Концепция является инвестиционной декларацией территории, обеспечивающей привлечение инвесторов. ■



1 Фрагмент схемы размещения инвестиционных площадок в концепции пространственного развития территории городского округа города Сургута

Н.М. Марушкина

ПЛАНИРОВАНИЕ ИНВЕСТИЦИОННЫХ ПЛОЩАДОК В ГЕНЕРАЛЬНОМ ПЛАНЕ

Роль института местного самоуправления в социально-экономическом развитии территории очень велика. В мировой практике именно на муниципалитеты возлагается функция локомотива модернизации экономики. Результативность данного звена территориальной структуры общества, являющегося наиболее вероятным источником создания локальных условий укрепления региональной экономики, связана с деятельностью органов местного самоуправления.

Целеполагание деятельности муниципальной власти зависит от наличия экономической базы, дающей возможность органам местного самоуправления продуктивно исполнять законодательно установленные функции по обеспечению жизнедеятельности населения, социально-экономическому развитию территории.

Мировой опыт муниципальной финансово-экономической политики показывает, что наиболее продуктивными являются направления, связанные с формированием условий для развития предпринимательства, созданием благоприятного бизнес-климата.

К мерам прямого воздействия органов местного самоуправления на развитие предпринимательской деятельности относятся предпринимательская деятельность муниципальных учреждений и предприятий, частно-муниципальное партнерство, к мерам косвенного воздействия относятся развитие малого и среднего предпринимательства, развитие самозанятости населения, привлечение инвесторов.

Одним из инструментов органов местного самоуправления по формированию благоприятного бизнес-климата, способного повысить активность частного капитала, является градостроительная деятельность, включающая в себя территориальное планирование, градостроительное зонирование, планировку территории, архитектурно-строительное проектирование, строительство, реконструкцию и капитальный ремонт объектов капитального строительства, эксплуатацию зданий, сооружений [1, п. 1 ст. 4].

В документах территориального планирования муниципальных образований отображаются объекты местного значения — объекты капитального строительства, иные объекты, территории, которые необходимы для осуществления органами местного самоуправления полномочий по вопросам местного значения и в пределах переданных государственных полномочий в соответствии с федеральными законами, законом субъекта Российской Федерации, уставами муниципальных образований и оказывают существенное влияние на социально-экономическое развитие муниципальных районов, поселений, городских округов [1, п. 20 ст. 1].

Виды объектов местного значения, подлежащих отображению на схеме территориального планирования муниципального района, генеральном плане поселения, городского округа, согласно положениям Градостроительного кодекса Российской Федерации определяются законом субъекта Российской Федерации [1, п. 20 ст. 1].

На сегодняшний день в ряде субъектов Российской Федерации к объектам регионального и местного значения, подлежащим отображению на документах территориального планирования, отнесены в том числе и инвестиционные площадки (например, Калужская область, Республика Крым и город Севастополь, Ханты-Мансийский автономный округ — Югра) [2, 3, 4]. Это позволяет органам власти, во-первых, обеспечить законность действий по инвестиционному развитию территории и увеличить количество прямых мер поддержки предпринимательства, во-вторых, соблюсти преемственность решений документов стратегического социально-экономического и территориального планирования.

При формировании инвестиционно привлекательных территорий (инвестиционных площадок), оказывающих существенное влияние на социально-экономическое развитие муниципальных образований, перед органами местного самоуправления стоят следующие задачи:

— выбрать и подготовить к освоению территории, подвести к ним необходимую инфраструктуру, определить приоритетные для возникновения на них направления производств;

— предоставить потенциальным инвесторам максимально полную и прозрачную информацию о подходящих для инвестирования территориях.

Одним из примеров повышения инвестиционной привлекательности муниципального образования с помощью ключевых решений документов территориального планирования является генеральный план города Мегиона (далее — Генеральный план города Мегиона), действующий в редакции от 22 декабря 2014 г. № 476 [5]. Согласованность решений документов стратегического социально-экономического и территориального развития Ханты-Мансийского автономного округа — Югры

и города Мегиона была достигнута благодаря выстроенной логической цепочке взаимосвязей, представленной ниже (рис. 1).

В соответствии со Стратегией социально-экономического развития Ханты-Мансийского автономного округа — Югры до 2020 года и на период до 2030 года, утвержденной распоряжением Правительства Ханты-Мансийского автономного округа — Югры от 22 марта 2013 г. № 101-рп [6], перспективы и приоритеты развития города Мегиона связаны с отраслями нефтегазодобычи, нефтегазопереработки, агропромышленного комплекса, строительной индустрии, инновационного производства, социальной сферы и среды обитания.

Согласно стратегии социально-экономического развития городского округа город Мегион на период до 2035 года (далее — Стратегия города Мегиона), утвержденной решением Думы города Мегиона от 27 ноября 2014 г. № 464 [7], стратегические цели и задачи развития города Мегиона включают в себя:

— повышение эффективности и конкурентоспособности экономики;
— развитие человеческого капитала;
— инфраструктурное развитие;
— развитие муниципального управления.

Следует отметить, что все вышеперечисленные пункты соответствуют политике, проводимой Правительством Ханты-Мансийского автономного округа — Югры и имеют существенную значимость для достижения целей и задач деятельности региональных властей.

Основные стратегические мероприятия социально-экономического развития города Мегиона связаны с кластерным развитием нефтегазовой отрасли, диверсификацией экономики, развитием малого и среднего бизнеса, улучшением инвестиционного климата, повышением качества социального обслуживания населения и улучшением жилищных условий. Формирование инвестиционных площадок обозначено в Стратегии города Мегиона, как главная возможность и ведущий инструмент муниципальной политики администрации города Мегиона по реализации стратегических мероприятий.

Все мероприятия долгосрочного социально-экономического развития, указанные в стратегиях регионального и муниципального уровней, нашли свое отражение в документах территориального планирования — схеме территориального планирования Ханты-Мансийского автономного округа — Югры (далее — СТП ХМАО — Югры), утвержденной постановлением Правительства Ханты-Мансийского автономного округа — Югры от 26 декабря 2014 г. № 506-п [8], и Генеральном плане города Мегиона.

Нормативно-правовой базой, предусматривающей обязательность отображения инвестиционных площадок в документах территориального планирования регионального и местного уровней, является Закон Ханты-Мансийского автономного округа — Югры от 18 апреля 2007 г. № 39-оз «О градостроительной деятельности на территории Ханты-Мансийского автономного округа — Югры».

В соответствии с решениями СТП ХМАО — Югры к размещению в городе Мегионе предложены следующие инвестиционные площадки (объекты регионального значения):

1 Взаимосвязи документов регионального и муниципального уровней

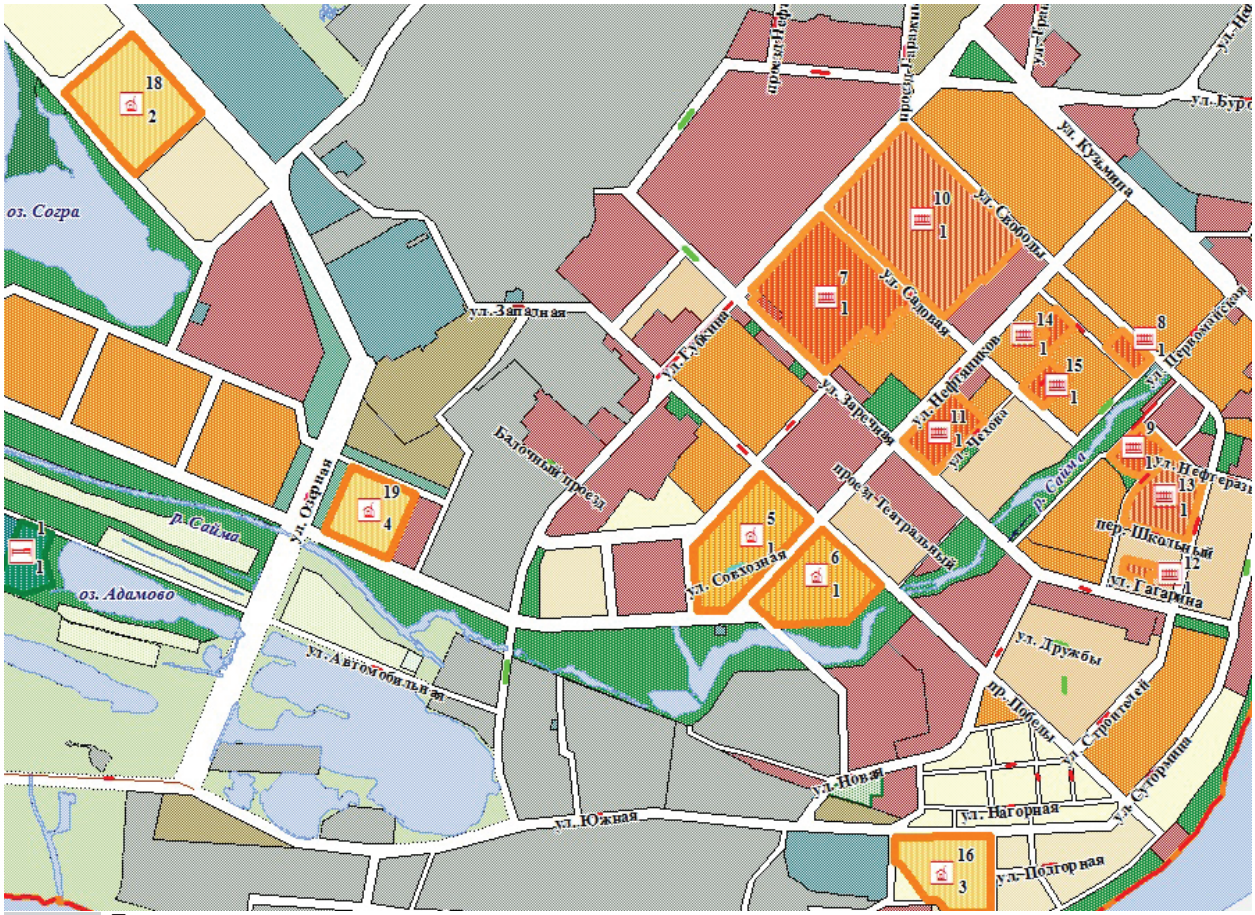
— в сфере развития нефтегазоперерабатывающего комплекса (1 единица);
— в сфере развития строительного комплекса (1 единица);
— в сфере развития агропромышленного комплекса (1 единица);
— в сфере развития рыбоперерабатывающей промышленности (1 единица);
— в сфере развития туризма и рекреации (1 единица).

Согласно решениям Генерального плана города Мегиона на территории муниципального образования предусмотрено размещение инвестиционных площадок (объекты местного значения):
— в сфере развития агропромышленного комплекса (3 единицы);
— в сфере развития нефтегазоперерабатывающего комплекса (1 единица);
— в сфере развития строительного комплекса (1 единица);
— в сфере развития лесопромышленного комплекса (2 единицы);
— в сфере развития рыбоперерабатывающей промышленности (1 единица);
— в сфере развития туризма и рекреации (1 единица);
— в сфере развития прочих направлений экономики (1 единица);
— в сфере создания условий для комплексного освоения территорий в целях жилищного строительства (8 единиц);
— в сфере создания условий для преобразования сложившейся застройки в целях обеспечения граждан доступным и комфортным жильем (13 единиц).

Нормирование инвестиционных площадок произведено по размеру и минимальной плотности застройки земельных участков, площади территории и уровню средней жилищной обеспеченности согласно региональным нормативам градостроительного проектирования Ханты-Мансийского автономного округа — Югры, утвержденным постановлением Правительства Ханты-Мансийского автономного округа — Югры от 29 декабря 2014 г. № 534-п [9], местным нормативам градостроительного проектирования города Мегиона, утвержденным решением Думы города Мегиона от 27 ноября 2014 г. № 466 [10].

Для каждой инвестиционной площадки предложен объект (инвестиционный проект), который мог бы разместиться на ней. Все объекты соответствуют видам инвестиционных площадок, на которых они размещаются.

Пример графической визуализации инвестиционных площадок города Мегиона представлен ниже (рис. 2).



2 Графическое представление территориального размещения инвестиционных площадок в городе Мегионе

Этапность освоения инвестиционных площадок с указанием объема необходимых затрат на их создание, источников финансирования, оптимального механизма реализации, а также оценкой бюджетной и коммерческой эффективности сформирована в отдельном документе — Концепции инвестиционного развития территории города Мегиона.

Утвердив перечень инвестиционных площадок по развитию приоритетных социально-экономических направлений в Генеральном плане города Мегиона, администрация города Мегиона достигла следующих эффектов:

— обеспечение преемственности положений документов стратегического социально-экономического и пространственно-территориального планирования;

— обеспечение согласованности муниципальных решений с региональным уровнем;

— легитимное закрепление мер муниципальной политики по повышению инвестиционной привлекательности территории, созданию благоприятного инвестиционного климата;

— формирование единой открытой информационной базы о возможностях вложения финансовых ресурсов инвесторов.

Совокупность данных эффектов обеспечила повышение инвестиционной привлекательности города Мегиона, так как все они являются положительными факторами для инвестирования, оказывающими влияние на цели инвестора и формирующими его решение при рассмотрении объекта финансовых вложений. ■

1. Градостроительный кодекс Российской Федерации: от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 22 декабря 2004 г.: одобр. Советом Федерации Федер. Собр Рос. Федерации 24 декабря 2004 г.: ввод. Федер. законом от 29 декабря 2004 г. № 191-ФЗ // Росс. Газ. — 2004 — 30 декабря.

2. О градостроительной деятельности в Калужской области: закон Калужской области от 4 октября 2004 г. № 344-ОЗ: принят постановлением Законодательного Собрания Калужской области от 16 сентября 2004 г. № 938 // Весть — 2004 — 7 октября.

3. О видах объектов регионального и местного значения, подлежащих отображению на схеме территориального планирования Республики Крым и в документах территориального планирования муниципальных образований Республики Крым: закон Республики Крым от 16 января 2016 г. № 68-ЗРК/2015: принят Государственным Советом Республики Крым 24 декабря 2014 // Крымские известия — 2015 — 21 января.

4. О градостроительной деятельности на территории Ханты-Мансийского автономного округа Югры: закон Ханты-Мансийского автономного округа Югры от 18 апреля 2007 г. № 39-оз: принят Думой Ханты-Мансийского автономного округа Югры 6 апреля 2007 г. // Собрание законодательства Ханты-Мансийского автономного округа Югры — 2007 — 30 апреля.

5. О внесении изменений в решение Думы города Мегиона от 23 декабря 2011 г. № 209 «Об утверждении генерального плана городского округа город Мегион» (с изменениями): решение Думы города Мегиона от 22 декабря 2014 г. № 476 // Официальный сайт Думы города Мегиона. 2014. URL.: http://dumamegion.ru/laws/resheniya/?arrFilter_ff%5BNAME%5D=&arrFilter_pf%5Blw_num%5D%5BLEFT%5D=476&arrFilter_pf%5Blw_num%5D%5BRIGHT%5D=&arrFilter_lw_date_DATE_1=&arrFilter_lw_date_DATE_2=&set_filter=Y&PAGEN_1=5.

6. О стратегии социально-экономического развития Ханты-Мансийского автономного округа Югры до 2020 года и на период до 2030 года: распоряжение Правительства Ханты-Мансийского автономного округа Югры от 22 марта 2013 г. № 101-рп // Собрание законодательства Ханты-Мансийского автономного округа Югры — 2013 — 31 марта.

7. О принятии Стратегии социально-экономического развития городского округа город Мегион на период до 2035 года: решение Думы города Мегиона от 27 ноября 2014 г. № 464 // Официальный сайт Думы города Мегиона. 2016. URL.: http://dumamegion.ru/laws/resheniya/detail.php?ID=4444 (дата обращения: 25.01.2016).

8. Об утверждении Схемы территориального планирования Ханты-Мансийского автономного округа Югры: постановление Правительства Ханты-Мансийского автономного округа Югры от 26 декабря 2014 г. № 506-п // Собрание законодательства Ханты-Мансийского автономного округа Югры — 2014 — 31 декабря.

9. Об утверждении региональных нормативов градостроительного проектирования Ханты-Мансийского автономного округа Югры: постановление Правительства Ханты-Мансийского автономного округа-Югры от 29 декабря 2014 г. № 534-п // Собрание законодательства Ханты-Мансийского автономного округа Югры — 2014 — 31 декабря.

10. О местных нормативах градостроительного проектирования города Мегион: решение Думы города Мегиона от 27 ноября 2014 г. № 466 // Мегионские новости — 2011 — 2 декабря, 5 декабря, 9 декабря, 12 декабря.

Г.В. Пашнин

ПИЛОТНЫЙ КОМПЛЕКСНЫЙ ПРОЕКТ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЕМ ТЕРРИТОРИИ ГОРОДСКОГО ОКРУГА Г. МЕГИОНА ХМАО — ЮГРЫ: ОПЫТ РУКОВОДИТЕЛЯ ПРОЕКТА

3 сентября 2013 г. администрацией города Мегиона и ИТП «Град» был подписан муниципальный контракт и дан старт пилотному комплексному проекту системы управления развитием территории. Проект изначально планировался как весьма масштабный — и по объему работы, и по времени — 21 месяц — на разработку и 12 месяцев — срок гарантии качества работ.

К настоящему времени разработка комплексного проекта завершена, большая часть документации утверждена, наступило время подведения итогов работы и обобщения полученного опыта. В статье представлена личная, возможно, несколько субъективная точка зрения руководителя проекта.

При рефлексивном анализе можно выделить основные блоки выполнения проекта:

— внешнее техническое задание и содержащиеся в нем риски;
— организация работы;
— ноу-хау проекта;
— основные проблемы и особенности подготовки разделов проекта;
— подведение итогов, основные выводы для использования в будущих проектах.

Блок 1. Риски внешнего технического задания

1. Крайне высокие штрафы за просрочку исполнения обязательств исполнителем: неустойка за каждый день задержки равна 120 тыс. руб. Этот пункт даже не требует комментариев, скорее, требует постоянного «удержания в памяти» при перечислении остальных рисков технического задания.

2. За время работы над проектом (еще раз обратим внимание на длительность проекта) произошло несколько изменений в законодательстве, которые оказали очень серьезное влияние на выполнение проекта: где-то увеличился объем, а отдельные позиции технического задания стали нереализуемыми. Перечислю основные изменения:

2.1 Отменен земельный налог для многоквартирных жилых домов. С одной стороны, это плюс: исключается ситуация, когда, например, два одинаковых многоквартирных дома, расположенных рядом, платят разный налог из-за разницы площадей участков, хотя объективно находятся в одинаковых по комфорту условиях. Сложная задача по определению и согласованию границ становится еще трудней. С другой стороны, комплексный проект понес имиджевые потери. Ведь одним из результатов его выполнения было заявлено повышение наполняемости городской казны от налоговых поступлений от земельных участков многоквартирных жилых домов, хотя другие социальные и управленческие положительные эффекты сохранились.

2.2 Изменился порядок внесения сведений в ГКН (N 171-ФЗ от 23.06.2014 г.). Определились условия проведения комплексных кадастровых работ, и эти условия сделали невозможной в рамках комплексного проекта реализацию задачи по единовременному внесению сведений об образованных и уточненных (измененных) земельных участках в ГКН. Вместо оговоренной в контракте передачи данных в формате xml границ участков, образованных картографическим способом, потребовалось готовить земельные дела с карта-планами, определяя границы геодезическим методом, согласовав каждый участок с собственниками-соседями.

2.3 Введена обязанность муниципалитетов по передаче утвержденных проектов межевания в ГКН и образование новых земельных участков исключительно на основе таких проектов для элементов планировочной структуры, застроенной многоквартирными жилыми домами. Однако, порядок внесения сведений недоработан. В Мегионе в связи с этой нормой возникла проблема: не все ветхие жилые многоквартирные дома имели земельные участки на момент утверждения проекта планировки и межевания. Для расселения дома нужно сформировать участок. Но если, например, в соответствии с планируемым развитием территории на его месте пройдет дорога, то корректного земельного участка для этого дома в проекте не предусмотрено, и нужно будет искать выход из положения.

2.4 Утвержден классификатор видов разрешенного использования земельных участков. Для нас это означало переработку правил землепользования и застройки.

2.5 Изменения градостроительного кодекса от 5 мая 2014 г., определившие требования к составу и содержанию документов МНГП, заставили нас разработать заново проект местных нормативов градостроительного проектирования с новой структурой документа;

2.6 Утвержденные в декабре 2014 г. СТП и РНГП ХМАО — Югры не могли быть нами проигнорированы, и все проектные решения по всем разделам были приведены в соответствие с ними.

3. Подготовка топографической основы масшта-

ба 1:500 была «вшита» в контракт с установленными сроками ее готовности. Обычно топография предоставляется заказчиком в качестве исходных данных. Но Мегион не обладал актуальными сведениями, нужна была инвентаризация подземных коммуникаций с определением балансодержателей. К особенности территории можно отнести следующую ситуацию: местные геодезисты полностью потеряли доверие власти, несколько раз продав им старые данные в новой упаковке. Обжегшись на огне, заказчик дул на воду, и нам, как исполнителю, неоднократно навязывал в субподрядчики определенную фирму, не давая провести нам конкурс и принять решение самостоятельно. Эти переговоры отняли у нас пару ценных осенних месяцев, а по сути — больше полугода, так как, упустив осень, начать аэрофотосъемку можно было только в мае. Мегионская зима — зима долгая. Но проектирование не могло остановиться из-за отсрочки подготовки топографической основы, и информацию о современном состоянии территории приходилось готовить на основе имеющихся у заказчика на тот момент данных, а впоследствии актуализировать и корректировать проекты. Из положительного: побочный продукт технологичной подготовки топографии — ортофотопланы высокого разрешения — достались нам и заказчику «бонусом». Это очень полезный инструмент и для планировщиков, и для администрации в плане экономии времени: снижает необходимость выезда «на местность» для решения ряда задач.

4. Внесение сведений в ГКН и ИСОГД в контракте были привязаны к конкретным датам. Но вносить сведения нужно об уже утвержденных проектах, а утверждение проектов находится вне зоны нашего контроля — это работа заказчика. Поэтому необходимо было организовать работу с заказчиком так, чтобы он принял на себя обязательства по срокам проведения публичных слушаний и утверждению проектов. И это очень непросто, так как на стадии договорных отношений это требование не было занесено в муниципальный контракт.

5. В контракте не были закреплены точные границы подготовки топографической основы и проектов планировки и межевания, лишь общее указание, что материалы готовятся на всю проектируемую территорию города. Однако совершенно очевидно, что леса-болота, а также большинство промышленных территорий должны быть исключены, так как не подлежат градостроительному преобразованию. Договором предполагалось в течение 10 дней с даты подписания согласовать с заказчиком уточненный календарный план выполнения и финансирования работ: за 10 дней точно определить территории, которые потенциально могут преобразовываться (в том числе свободные от застройки) и, главное, не упустить ни одну потенциальную площадку, чтобы заказчик со спокойной душой согласовал объемы. Это чрезвычайно сложная задача, учитывая, что цена контракта фиксированная. Получается, что прямой интерес заказчика — включить как можно больше площади, и даже подстраховаться, а исполнителя — наоборот. По сути, это уже проектная градостроительная задача с авральным сроком. Она была успешно выполнена, все объемы закреплены, однако страшно даже представить, сколько споров могло возникнуть просто из-за созданной условиями контракта ситуации, в которой заранее заложено столкновение интересов заказчика и исполнителя.

6. Оплата и выполнение работ — в пределах лимитов бюджетных обязательств, доведенных до заказчика. Дело в том, что пилотный проект г. Мегиона — это инициатива не только местных, но и региональных властей, которые участвовали в софинансировании работ. Что это означает? Оплата работ может быть пересмотрена в зависимости от финансовых поступлений. Что и происходило не один раз за время работы над проектом. Работы выполнены, софинансирование не поступило, заказчик не принимает работу и всячески затягивает приемку, так как не хочет брать на себя лишних финансовых обязательств. Как минимум, это создает трудности в организации работы Института.

Блок 2. Организация работы

Заказчик

Сразу надо отметить, что нам повезло с заказчиком. С администрацией Мегиона мы работали уже несколько лет по другим проектам, и заслужили ее доверие. Главным образом из-за того, что всегда доводили дело до конца, до утверждения проектов, даже после завершения всех договорных обязательств. Вторая причина лояльности — это помощь заказчику в решении его текущих управленческих задач, консультирование по всем вопросам, в которых специалисты Института компетентны. Заказчик это всегда очень ценит. «Есть проблема — отправляем в «Град». Это единственное, что может в текущей работе компенсировать работникам администрации те дополнительные по отношению к их обычным обязанностям трудозатраты, которые требует ведение проекта со стороны заказчика. А трудозатрат немало: найти и предоставить исходные данные, участвовать в выборе вариантов проектных решений, согласовывать проект со смежными подразделениями, подготовить предложения, провести публичные слушания, утвердить. И все это параллельно текущей работе. Для этого нужно, как минимум, честолюбие. Мегионцы — честолюбивы. Но надо сказать, что такой огромный проект оказывался по ряду причин заказчику не под силу, и свои обязанности по контракту в полном объеме он исполнять не успевал.

Во-первых, в авторский коллектив, работающий над проектом, было вовлечено много специалистов ИТП «Град». Мы могли передавать разделы в таких объемах, в каких заказчик порой не успевал их проверять. И поэтому согласование задерживалось.
Во-вторых, за время ведения пилотного проекта успело смениться руководство города и руководство управления архитектуры и градостроительства, что на какое-то время вообще парализовало работу заказчика и принятие им решений.
В-третьих, организационно-технические проблемы (отсутствие в администрации соответствующей электронной цифровой подписи) не позволили заказчику (ни разу за весь проектный период) передать нам легитимную информацию о поставленных на кадастровый учет земельных участках.
Еще одна сложность работы состояла в том, что за годы работы у каждого управленца со стороны заказчика сложились личные и профессиональные связи с разными компаниями, заказчик привык к их методам работы, доверяет им в силу своего опыта. И поэтому не исключены ситуации, когда возникают просьбы о подключении кого-то из них к работе над проектом на субподряде, либо просьбы о приведении результатов работы к привычному виду/оформлению, даже невзирая на требования законодательства к составу-содержанию работ. Каждый такой конфликт очень непросто разрешается, нужны чудеса убедительности, либо уступки.
За проектный период сверх технического задания Институт взял на себя обязательства по выполнению следующих дополнительных работ:
— схема санитарной очистки была дополнена разделом по определению норм накопления твердых бытовых отходов — совершенно непрофильные для Института работы. Их выполняла на субподряде Нижневартовская компания: определяли состав ТБО выборки мусорных контейнеров по каждому сезону. Нормы накопления нужны были заказчику для его текущей работы, связанной с определением размера платы за вывоз мусора;
— в развитие схемы городских лесов выполнялась работа по формированию и постановке на кадастровый учет земельных участков городского леса в связи с судебным решением, где администрацию города обязали до конца года сформировать участки и разработать лесохозяйственный регламент;
— нами были досрочно (на год раньше, чем это обговаривалось условиями контракта) сданы схемы водоснабжения и водоотведения; а в связи с произошедшей аварией теплосети — и схемы теплоснабжения;
— для обоснования решений проектов планировки был выполнен расчет и подготовлена сводная карта обеспеченности местами хранения автомобилей в целом по городу. Карта отражает расчетную загрузку мест хранения с учетом радиусов доступности, выявляет наиболее проблемные планировочные элементы;
— расчет затрат и экономическое обоснование вариантов организации русла реки Саймы (один из которых — скрыть русло в трубе);
— по требованию заказчика были внесены в обобщенную информационную базу проекта данные о существующих и проектируемых тротуарах и учтены при установлении красных линий улично-дорожной сети;
— подготовлена сводная таблица с характеристикой инвестиционной составляющей земельных участков индивидуальной жилой застройки: насколько каждый участок обеспечен инфраструктурой, и каковы затраты на его обеспечение инженерными сетями.
Все эти работы не были заложены техническим заданием, и необходимость их выполнения возникала каждый раз внезапно. И наоборот, некоторые виды работ (например, экономические расчеты по каждому из трех эскизных вариантов каждого проекта планировки) были заказчиком не востребованы, хотя техническое задание требовало их выполнения.

Блок 3. Ноу-хау проекта

Уже из названия «пилотный комплексный проект» можно предположить, что на базе данной работы будут апробироваться новые методики и виды работ. Перечислю основные новеллы с краткой характеристикой:
1. Вариантное проектирование.
Требование предусмотрено техническим заданием. Каждый проект планировки сначала предоставляется заказчику в трех эскизных вариантах. Для особенно ответственной центральной части города мы провели внутренний конкурс среди архитекторов Института, три лучших проекта были переданы заказчику. Выбирали следующим образом: на презентации проектов авторы-архитекторы рассказывали экспертному совету Института о решениях, отвечали на вопросы. Затем эксперты (это не только главный архитектор Института, но и специалисты смежных областей проектирования: инженеры, экологи, экономисты, землеустроители) комментировали проекты, давали характеристики с точки зрения своих компетенций. Например, в каких проектах более удачная планировка для эффективной разводки инженерных коммуникаций и т.д. Получился разносторонний взгляд на проект, и более взвешенное принятие решения по выбору лучших вариантов.
2. Общественные обсуждения.
Выявление мнений жителей на начальной стадии проектирования, представление жителям вариантов проектов, вовлечение их в принятие решений — очень позитивный опыт. Повысилось качество

решений, появилось доверие жителей к проектировщику, и к моменту представления на официальных публичных слушаниях проекты уже учитывали интересы всех заинтересованных сторон. Риски были сведены к минимуму, и пересмотра проекта в авральном режиме по результатам слушаний не происходило.

3. Публичные слушания «пакетами проектов».

30 проектов планировки, входящих в состав комплексного проекта, были представлены двухнедельными сериями публичных слушаний: половина проектов в течение одной недели июня, вторая половина проектов — в течение одной недели августа. Это значительно ускорило утверждение проектов, сэкономило Институту значительные средства на командировочные расходы, особенно за счет сокращения количества перелетов. И, казалось бы, отработать в течение месяца замечания по 15 проектам планировки невозможно, но замечаний и предложений было минимум благодаря двум предыдущим позициям (вариантное проектирование, общественные обсуждения).

4. Впервые наш Институт готовил комплексные схемы водоснабжения, водоотведения, электро- и газоснабжения, вырабатывая методические подходы к проектированию схем.

5. Местные нормативы градостроительного проектирования впервые разрабатывались по новым требованиям законодательства к составу и содержанию документа.

6. Внесены сведения о границах населенных пунктов по изменившимся требованиям законодательства (порядку внесения сведений в государственный кадастр недвижимости), а также подготовлены сведения о зонах с особыми условиями использования территорий.

7. Краткая версия стратегии социально-экономического развития города. Институтом был подготовлен краткий вариант стратегии для широкого круга читателей, в которой просто и доступно были изложены основные направления развития города, предусмотренные утвержденным документом социально-экономического планирования.

8. Проекты планировки и межевания территорий сложившейся застройки. Документы разрабатывались для целей полного разграничения территории города на земельные участки, в том числе планировочных элементов со сложившейся многоэтажной жилой застройкой, не подлежащей градостроительному преобразованию. Проект планировки здесь устанавливал красные линии, закреплял зоны размещения объектов, а основная работа велась в плоскости межевания территории.

9. Веб-портал комплексного проекта. В виде интерактивной карты на нем была размещена информация о современном и планируемом использовании территории, эскизные варианты проектов планировки, информация о проектных решениях для ознакомления жителей перед публичными слушаниями с возможностью вносить геопривязанные комментарии и предложения, а также утвержденные проекты.

10. Обязательное ведение на сайте Института блогов с доступным изложением информации о самых важных этапах комплексного проекта членами авторского коллектива, публикация статей в сборнике ежегодной научно-технической конференции ИТП «Град». Часть накопленных за период проектирования материалов вошла в книгу о комплексном проекте «Мегион — город для жизни».

Блок 4. Основные проблемы и особенности подготовки разделов проекта

Стратегия социально-экономического планирования и генеральный план

Стратегия Мегиона задавала два ориентира для развития городского округа: увеличение численности населения на 11 тыс. человек, а также повышение уровня комфортности с точки зрения обеспеченности жильем до 30 кв. м площади на каждого человека. Объективных предпосылок для такого увеличения численности при инерционном сценарии развития города нет. Рост предусматривался документом за счет реализации целого ряда мероприятий по повышению уровня жизни и комфортности среды. Более того, улучшить качество и расширить спектр оказываемых в городе услуг без снижения численности занятых в нефтедобыче горожан возможно только за счет привлечения новых высокопрофессиональных специалистов и предпринимателей в сферу услуг извне.

Что означает это для генерального плана? Разработчики должны найти такое решение, которое бы учитывало и возможный рост численности и обеспеченности жильем, заявленные стратегией, и рост численности без такого увеличения обеспеченности, и другие сценарии, без ущерба для среды. К примеру, если мы рассчитываем 30 кв. м жилья на человека, а по факту будет 20 кв. м, то на той же площади проживать будет на треть больше людей, и рассчитанных объектов обслуживания (школ, детских садов и др. объектов) будет серьезно не хватать.

В случае Мегиона все многократно усложняется из-за практического отсутствия территориальных резервов под застройку: с юга город ограничен рекой, с запада — болотами, с севера и востока — промышленными объектами и нефтепроводящими сетями. Остается вариант серьезного повышения плотности застройки, но на общественных обсуждениях эскизных решений по проектам планировки жители резко негативно отнеслись к повышению этажности зданий, и заказчик поддержал мнение горожан. В итоге было принято решение: новая застройка должна быть, в основном, среднеэтажной

среднеплотной. Многоэтажные дома предусмотрены на неосвоенных заболоченных территориях, так как там инвестор не может обойтись без серьезных затрат на инженерную подготовку территории. Тем не менее, определенных под строительство и реорганизацию территорий было недостаточно для учета всех заявленных стратегией параметров, и в материалах по обоснованию отображена площадка, пригодная для освоения, которая находится за границами городского округа на землях Нижневартовского района. Впоследствии нашим Институтом в процессе разработки Концепции пространственного развития ХМАО — Югры была инициирована работа по поиску подобных площадок («городков демографического будущего») на всей территории округа.

Проекты планировки и межевания

Нельзя сказать, что Мегион на сегодняшний день стремительно застраивается и обладает высокой инвестиционной привлекательностью. Например, нередко строительные компании начинают возводить жилой комплекс, точно зная, что город выкупит значительную часть квартир для цели переселения жителей ветхих и непригодных зданий. Ветхой и балочной застройки очень много. Жилой фонд массово возводился в 1980-х гг. и устарел почти одновременно с возведением.

Техническое задание предусматривало первоочередную разработку проекта планировки улично-дорожной сети для цели закрепления транспортного каркаса города красными линиями. Топографическая основа улиц и дорог также выделялась техническим заданием в первоочередной блок, была нами подготовлена, однако возникли непреодолимые трудности ее согласования в части инженерных коммуникаций. Специалисты коммунальных служб отказались согласовывать материалы, так как в отсутствие полной картины сетей (только улицы, без наполнения кварталов) сложно ориентироваться и легко ошибиться. Разработка проекта планировки улично-дорожной сети началась фактически одновременно с проектами планировочных элементов. Более того, при проектировании кварталов и микрорайонов уточнялись красные линии, и необходимо было вносить изменения в проект УДС.

Основываясь на опыте комплексного проекта Мегиона, считаю, что для малых городов с невысокими темпами застройки проект планировки улично-дорожной сети, если он разрабатывается в составе комплексного проекта управления развитием территории, должен выполняться после завершения работы над проектами кварталов и микрорайонов.

Блок 5. Подведение итогов, основные выводы для использования в будущих проектах

Что осложнило работу и увеличило трудозатраты:

1. Продолжительное согласование с заказчиком субподрядчика на подготовку топографической основы и, как следствие, двойная работа по созданию обобщенной базы данных о современном состоянии территории, а также корректировка проектных решений по актуальным данным впоследствии.
2. Поиск выхода из противоречия «ориентиры стратегии социально-экономического развития» (проектная численность населения, обеспеченность жильем) — «градостроительная емкость территории» (плотность жилой застройки, плотность размещения социальных объектов, площади территорий под градостроительное преобразование) оказался весьма трудозатратным. Параметры функциональных зон генерального плана и расчет инфраструктурных и социальных объектов пережили 4 редакции с полным пересчетом показателей.
3. Газификация пгт. Высокий (поселок входит в городской округ). Параллельно с разработкой комплексного проекта управление капитального строительства Мегиона заказала другой компании работы по обеспечению газификации поселка — проект и строительство сетей газоснабжения. Однако, на момент заказа работы отсутствовал утвержденный проект планировки, и трассировка сетей газоснабжения никак не учитывала планируемое развитие населенного пункта. К чему это могло привести? В достаточно узкие профили существующих улиц просто не поместились бы другие виды инженерных коммуникаций, и в будущем пришлось бы прокладывать сети под дорожным полотном. Это удорожает как строительство, так и обслуживание инфраструктуры. То есть, имела место раскоординированность действий администрации, с большим опозданием мы получили сведения о планах и проекте газификации. Но лучше поздно, чем никогда. Пришлось переработать оба проекта (как проект газификации, так и проект планировки), чтобы найти баланс между решением сегодняшних задач и грядущих.
4. Новые требования законодательства значительно увеличили трудозатраты по подготовке сведений о границах населенных пунктов и зон с особыми условиями использования территорий для внесения в государственный кадастр недвижимости, новый классификатор видов разрешенного использования земельных участков заставил нас переделать разработанный проект правил землепользования и застройки.
5. Кадровые перестановки в структуре администрации и проблемы софинансирования послужили причиной затягивания согласования проектных решений, изменение требований к оформле-

нию чертежей и некоторых подходов к проектированию.
6. Лишние итерации проекта планировки улично-дорожной сети вследствие уточнения конфигурации красных линий по результатам разработки проектов планировки и межевания кварталов и микрорайонов. Даже незначительная корректировка любого фрагмента приводит к массе оформительской работы: приходится менять экспликации поворотных точек красных линий по всей территории, так как сбивается их нумерация, и т.п.
7. Практика разработки такого объемного проекта выявила проблемы электронной структуры организации данных и необходимость ее усовершенствования для удобства проектирования и последующей работы специалистов администрации Мегиона. Это относится к составу и группировке информационных слоев, отображению графической информации в системе и т.д.

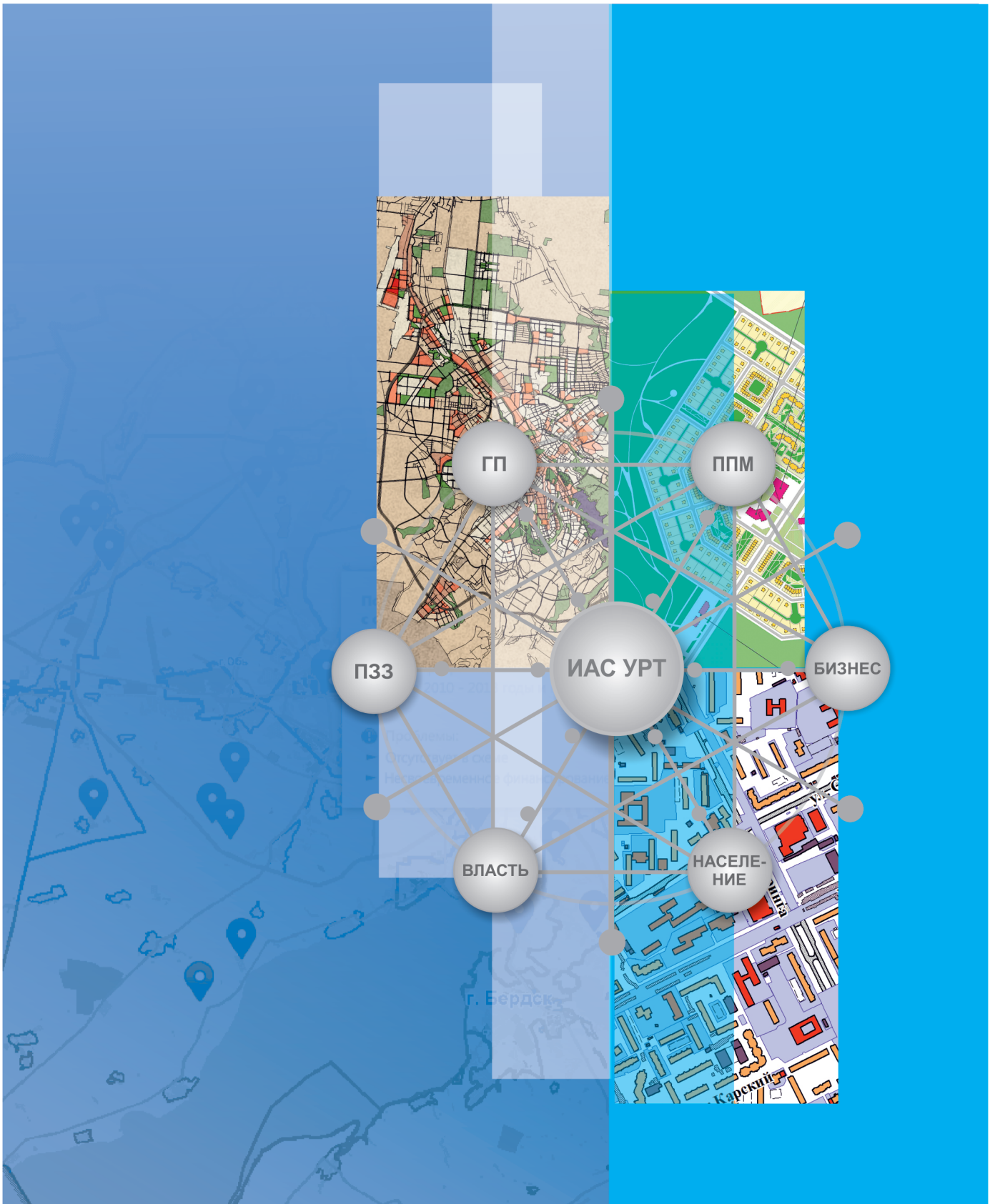
Что улучшить в будущем

1. На стадии договорных отношений определить очередность разработки планировочных элементов в конкретных границах. Подписать план мероприятий по проведению публичных слушаний и утверждению проектов, чтобы заказчик принял на себя обязательства по рассмотрению, согласованию проектов, проведению публичных слушаний и утверждение в конкретные оговоренные временные рамки. При нарушении сроков рассмотрения должна быть предусмотрена сдвижка сроков сдачи следующих этапов исполнителем, как минимум.
2. Развивать юридическое сопровождение проекта. Юрист должен быть полноценным участником авторского коллектива, в его обязанности должно входить консультирование заказчика и разработчиков по всем текущим вопросам, связанным с реализацией проекта, управлением территорией, земельно-имущественными отношениями, разъяснение законодательных норм. Во внутреннем регламенте работы Института надо закрепить за всеми участниками авторского коллектива обязанности по подготовке разъяснений и ответов на запросы заказчика по всем вопросам в рамках компетенции каждого специалиста.
3. Усовершенствовать электронную структуру проекта, провести ревизию, убрать все электронные таблицы и поля семантических данных, которые практически не используются или не заполняются (принцип «нам это не понадобится»). Доработать систему ИСОГД, обеспечив возможность реализации конкретного отображения текстовой информации на топографии.
4. Актуальную базу данных о земельных участках обычно передает заказчик в качестве исходных данных. Притом, дежурную карту получить нетрудно, а получение данных из Росреестра связано с определенными трудностями, поэтому получение данных об участках из Росреестра лучше закрепить за исполнителем и включить в расходную часть организации работы, учтя этот момент при ценообразовании.
5. Развивать направление и совершенствовать методики работы с жителями, чтобы расширить круг вовлеченных в проектирование стейкхолдеров. Усовершенствовать автоматизацию получения обратной связи (упростить пользовательский интерфейс веб-портала, повысить скорость его работы, либо разработать альтернативное решение).
6. Подготовить краткие методические рекомендации, в которых бы просто и понятно для широкого круга читателей освещалась бы вся цепочка действий «от замысла к реализации». На двух примерах: частный застройщик и муниципальный. С чего все начинается? Кто инициатор строительства? Какова цепочка действий? Каково место в этой цепочке проектировщиков, власти и бизнеса? Какие документы нужны, кто и когда их готовит, на основании чего? Полная последовательность действий: от получения земельного участка до ввода объекта в эксплуатацию. Каково место градостроительной документации в этой последовательности? Если каждый участник проекта внимательно изучит эти методические рекомендации, то снимется целый ряд вопросов у заказчика, повысится качество проектных решений и их реализуемость. К тому же, подобное издание может выполнять и маркетинговую функцию — стать отличным рекламным материалом, особенно если в нем будет больше иллюстраций и конкретных сведений, без «отягощения» излишней юридической терминологией и канцеляритами, вроде, «уполномоченный федеральный орган исполнительной власти».
Таким образом, опыт выполнения пилотного комплексного проекта системы управления развитием территории городского округа г. Мегиона может быть использован для разработки методических подходов, которые будут применимы не только специалистами нашего Института, но и иными субъектами градостроительной деятельности, в том числе органами государственной власти и местного самоуправления. ■

V

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

ПЛАНИРОВКА ТЕРРИТОРИЙ



В.Ю. Семина

СОЗДАНИЕ СИСТЕМЫ ОБЩЕСТВЕННЫХ ПРОСТРАНСТВ КАК СПОСОБ РЕФОРМИРОВАНИЯ ЖИЛЫХ ТЕРРИТОРИЙ ГОРОДА

Система взаимосвязанных общественных пространств городского значения — это система, характеризующая и задающая уровень социального благополучия, комфортности, безопасности и многофункциональности городской среды. Все перечисленные факторы формируют уникальный имидж города, делают его более успешным, привлекательным для жизни и работы (рис. 1).

Общественные пространства выполняют основные социальные, просветительские, политические, религиозные, культурные, торговые и рекреационные функции. Опыт последних 20 лет продемонстрировал интересную закономерность — появление нового общественного пространства, составляющего не менее 0,01% от рассматриваемой территории, способно запустить процессы трансформации окружающей городской среды, вне зависимости от многих других факторов, таких как климат, местоположение в городе, функциональное назначение (рис. 2).

Очевидной и понятной является необходимость проектирования системы подобных пространств, формирующих внутри жилой территории «магнит», притягивающий к себе людей. Система общественных пространств порождает многообразную общественную жизнь, способную удовлетворить большой спектр потребностей и интересов жителей, при этом комфортная и благоустроенная городская среда неизбежно повышает стоимость земли и недвижимости.

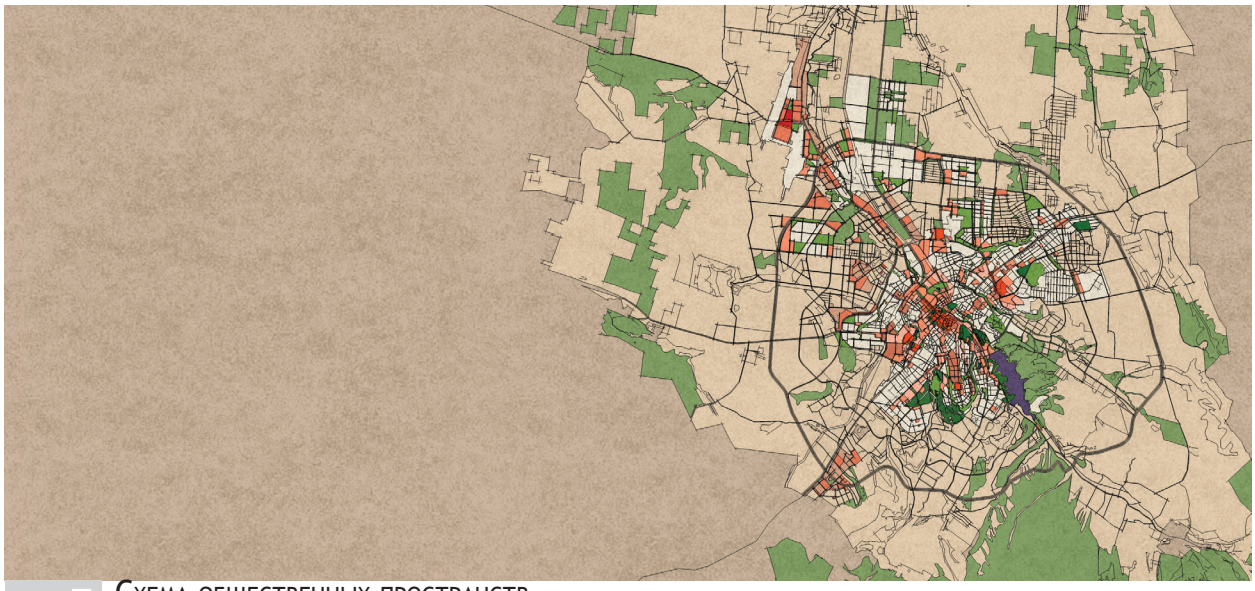
Особенно важным представляется создание системы общественных пространств в южных городах, в первую очередь, исходя из природно-климатических особенностей: долгое, продолжительное и засушливое лето, большое количество солнечных дней в году, для чего необходима организация продуманной системы озеленения для создания тени и увеличения времени нахождения человека на улице в часы пиковой активности солнца.

В качестве примера можно рассмотреть схему общественных пространств и схему озеленения, которые были разработаны в рамках генерального плана г. Симферополя.

На начальном этапе после проведения анализа сложившейся застройки, транспортно-пешеходного и зеленого каркаса города, объектов социальной инфраструктуры, обеспеченности объектами территорий был сформирован ряд принципов, на которых должна базироваться создаваемая система общественных пространств:

— ориентирование системы общественных пространств городского значения на основной планировочный каркас Симферополя, представленный благоустроенными непрерывными набережными реки Салгир, проходящей «зеленым» руслом через весь город;

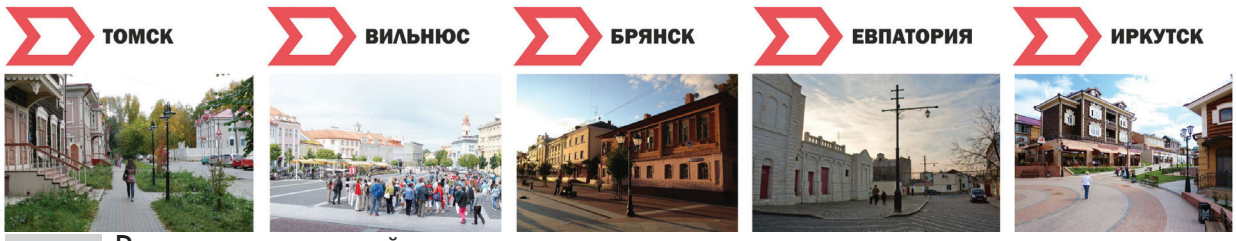
— применение исторически сложившейся линейной системы пешеходных улиц, плотно связывающих между собой центры общественно-деловой активности;



1 Схема общественных пространств. Общий вид (на примере материалов генерального плана г. Симферополя)

Особенное внимание уделяется благоустройству и реконструкции «**Старого города**», как инвестиционной и имиджевой площадки. На ее территории необходима организация сети пешеходных улиц, в том числе крытых общественных пространств в масштабе застройки исторического центра. Многофункциональное насыщение территории «Старого города» планируется за счет размещения аутентичных гостиниц элит-класса в старинных особняках, устройство музеев, лавок местных торговцев, гончарных и кожевенных мастерских, площадей для театральных и костюмированных постановок, картинных галерей.

Практика реинновации территорий с исторической застройкой



2 Реформации городской среды (на примере материалов генерального плана г. Симферополя)

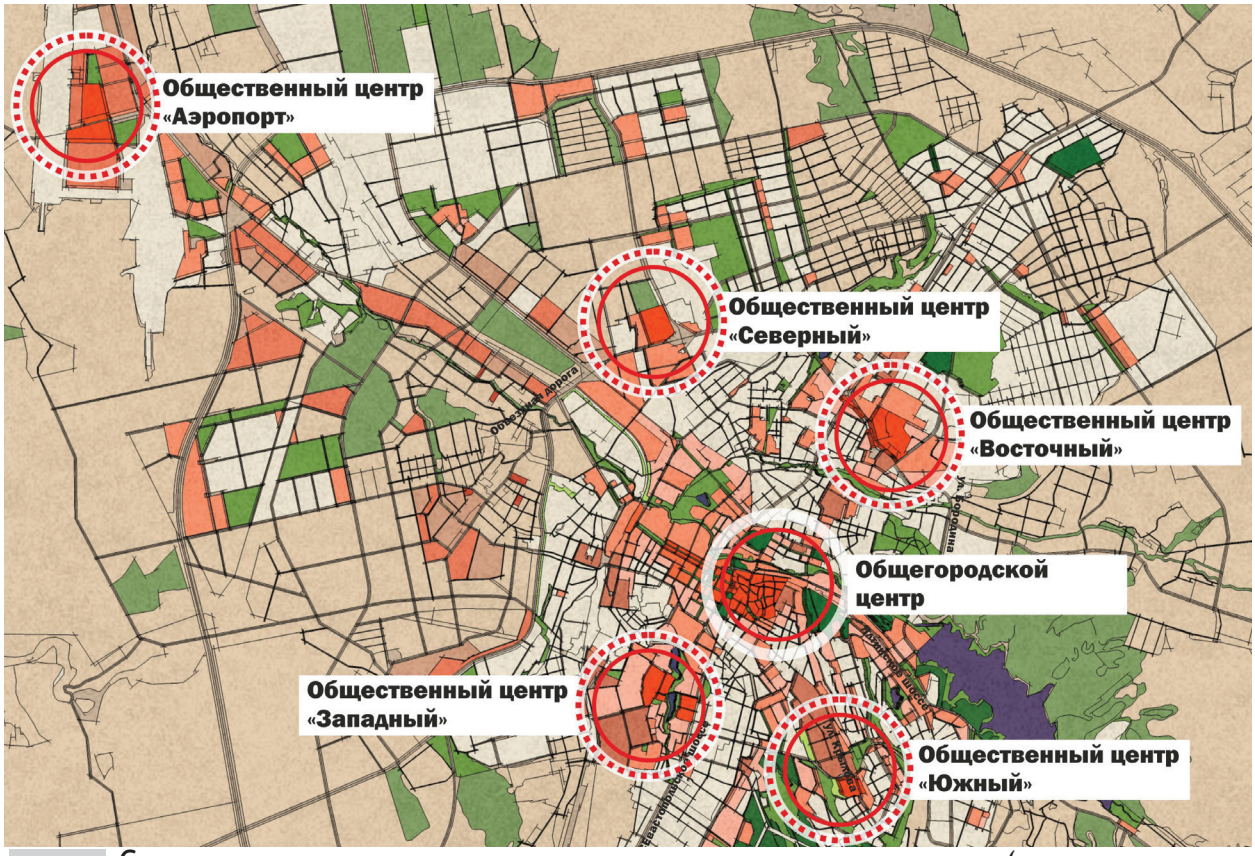
— организация новых и насыщение существующих специальных туристских маршрутов по достопримечательным местам города;
— максимальная задействованность всех видов публичных пространств: скверы, парки, городские площади, спортивные комплексы, музеи, мемориалы;
— обеспечение непрерывной пешеходной связи между объектами публичных пространств за счет благоустройства сложившихся и создания новых аллей, бульваров и пешеходных улиц;
— возрождение «Старого города» как уникального градостроительного памятника, на базе которого возможно формирование общественно-активной историко-культурной среды, сети пешеходных и туристских маршрутов;
— разгрузка ядра общегородского центра и создание второго делового, общественного и торгово-развлекательного ядра общегородского значения;
— обеспечение взаимосвязи и непрерывности ансамбля застройки второго ядра общегородского значения с новым общественно-транспортным узлом;
— обеспечение взаимосвязи и непрерывности ансамбля застройки второго ядра общегородского значения с комплексом объектов инноваций и научно-образовательной отрасли.

На этапе анализа сложившейся застройки, в границах которой формируется городская среда, была выявлена необходимость создания для города нового центра общественной активности, с целью разгрузки исторически сложившегося центра Симферополя, сохранения его культурной ауры и комфортности пешеходных пространств.

Реплицирование функций в другие части города, внутрь жилых районов, и активация их центров деловой и культурной активности способна снизить в центре города пешеходный траффик, отвести потоки транспорта с узких исторических улиц, оставив их пространство для туристов, пешеходов, велосипедистов. Разгрузка ядра общегородского центра — насущная проблема современного Симферополя (рис. 3).

Результатом реконструкции исторического центра явится расширение сети пешеходных улиц, в том числе крытых, и общественных пространств в масштабе застройки исторического центра. Многофункциональное насыщение территории «Старого города» планируется за счет размещения аутентичных гостиниц элит-класса в старинных особняках, устройство музеев, лавок местных торговцев, гончарных и кожевенных мастерских, площадей для театральных и костюмированных постановок, картинных галерей.

Углубление смыслов образного ряда городской культуры через воссоздание исторической атмосферы старой застройки, исключение и сокраще-



3 Система общественных центров, в том числе центров второго порядка (на примере материалов генерального плана г. Симферополя)

ние функционально и визуально неоформленных пространств подарит новые впечатления, обогатит и оживит старую часть города, привлечет туристов и станет брендом Симферополя (рис. 4).

Общественные пространства Симферополя, представленные скверами, парками отдыха, набережными, городскими площадями, зелеными бульварами, были классифицированы на основании деления объектов по типам, видам и значению.

По типам:

— общественные пространства открытого типа (парки, скверы, набережные, площади);

— общественные пространства закрытого типа (торгово-досуговые комплексы, спортивно-развлекательные центры, музеи, крытые эспланады).

По видам:

— площадные объекты общественных пространств (общественные центры жилой, производственной и рекреационной зон, музеи, торгово-досуговые комплексы);

— линейные объекты пешеходных связей (бульвары, аллеи, эспланады).

По значению:

— общегородского значения (магистральные улицы общегородского значения, историко-культурные территории и достопримечательности, спортивно-досуговые комплексы, музеи, городские площади);

— районного значения (улицы районного значения, скверы, площади перед крупными общественными объектами, центры досуга и дома творчества);

— квартального значения (проезды, дворы, пешеходные дорожки, площадки для отдыха, занятий спортом).

Перечни объектов по типу, виду и значению могут быть впоследствии дополнены в зависимости от конкретной ситуации.

Система озеленения Симферополя формируется по принципу максимального обеспечения горожан зелеными насаждениями, доступности мест качественной рекреации и разнообразного отдыха. Южный город, каким является Симферополь, должен воплощать идею города-сада, где бульвары и новые парки станут его новым природным каркасом. Этот каркас должен представлять собой непрерывную систему зеленых насаждений города, выходящую за его административные границы, объединенную с пригородной зоной. Для поддержания системы существующих зеленых насаждений и разбивки новых парков и бульваров необходимы как поливочный водопровод, так и питомники зеленых насаждений общей площадью не менее 200 га. Размещение питомника предусмотрено в северной части города на присоединяемых территориях (район Абдала).

Рекреационный потенциал Симферополя представлен городскими парками культуры и отдыха (Парк культуры и отдыха им. Ю.А. Гагарина, Парк

4 Общественные пространства центральной части г. Симферополя

«Салгирка» (Ботанический сад Таврического Национального университета им. В.И. Вернадского), Парк им Т.Г. Шевченко, Детский парк, Центральный парк культуры и отдыха) и скверами (сквер: им. Ленина, Дыбенко, Тренева, Победы, Комсомольский сквер, Героев Социалистического Труда, им. Шполянской, им. А.С. Суворова, им. Григория Потемкина, Сквер воинов-интернационалистов) и др.

Генеральным планом предлагается благоустройство и дополнительное озеленение набережной реки Салгир одновременно со строительством еще нескольких набережных рек Малый Салгир и Абдал. Такое решение позволит соединить разные части города в единый зеленый каркас. Система набережных рек протянется через весь город с северо-западной его части до Ботанического сада как система зеленых коридоров вдоль речных долин и балок, совпадающая с направлением благоприятных ветров.

Создание новых парков на вновь осваиваемых территориях имеет большое значение для жилых районов. Широкие бульвары, формирующие новую систему зеленых насаждений общего пользования из расчета 15 кв. м на человека, дополнят сложившуюся систему озеленения, обеспечат, укрепят ее непрерывность, устойчивость в условиях повысившейся антропогенной нагрузки на территорию при увеличении не только численности населения, но и автомобильной загруженности города.

Использование потенциала и природных особенностей рельефа (балок), озеленение, очистка и запрещение нового строительства усилят позитивное влияние на всю зеленую систему Симферополя. Зеленые массивы и полосы будут связаны с пригородными лесами, садами либо непосредственно, либо с использованием зеленых клиньев, проходящих по балкам от южных лесов. В поперечном направлении зеленые клинья соединятся бульварами, и непрерывная система озеленения, тесно взаимоувязанная с системой общественных пространств, продолжится на всю территорию городского округа.

В заключение хочется обратить внимание на один из основополагающих тезисов В.Л. Глазычева, касающегося значимости общественных пространств для нормальной жизнедеятельности города: «Публичное пространство, находящееся не в частной, а в общегородской — коммунальной собственности есть непременное условие города; есть такое пространство — есть город, нет его — нет города» [1]. ■

Глазычев В.Л. Представление о городе и технологии управления средовым развитием// http://sbiblio.com/biblio/archive/glazychev_predstogorode/ (дата обращения 7.02.2016)

А.В. Крутькова

О ПРОЕКТЕ ГОРОДКОВ ДЕМОГРАФИЧЕСКОГО БУДУЩЕГО В ОМСКОМ РАЙОНЕ

Городки демографического будущего — это перспективные поселения для многодетных семей ландшафтно-усадебного типа урбанизации, в которых пространственно сближаются контрастные ландшафты городской и сельской среды, сохраняются все лучшие черты городского образа жизни и близость к природе сельских поселений.

Целью создания таких поселений является реализация права многодетных семей на безвозмездное выделение земельных участков для жилищного строительства.

Достойная реализация права возможна только при выделении инфраструктурно-обустроенных консолидированных земельных участков, а в пределе — в создании поселения нового типа, обеспечивающего комфортные условия для проживания детей и родителей и способствующего расширенному демографическому развитию.

Создание поселения для многодетных семей возможно за счет комплексной реализации социальных обязательств Российской Федерации и региональных программ.

Городки демографического будущего должны проектироваться с соблюдением основных принципов: экологичности, инвестиционной привлекательности, социальной ответственности.

Экологический императив создания поселения выражается в бережном отношении к окружающей среде: городок органично вписывается в природный ландшафт, архитектурно-планировочная структура поддерживает существующие связи с природной средой и создает новые.

Экологический принцип в функционировании поселения проявляется в экологичности жилища, развитии зеленой инфраструктуры, производстве экологически чистых продуктов, в сокращении повседневного использования автомобильного транспорта, так как проектом предусматривается пешеходная доступность любого объекта на территории поселения, приоритет пешеходного и велосипедного движения.

И самое главное — в воспитании экологического сознания маленьких жителей, в зримом воплощении малой родины и ощущении своей связи со всей Россией!

Инвестиционная привлекательность обеспечивается комплексностью и компактностью застройки, возможной последующей тиражируемостью проекта, перспективным развитием агропромышленного, пищевого, деревообрабатывающего, туристического микрокластеров, созданием благоприятных условий для размещения инвестиционных площадок как для крупных инвестпроектов, так и для стартапов малого бизнеса.

Проект учитывает размещение производственных территорий с созданием мест приложения труда для жителей городка, что позволит избежать негативных последствий «ложной» урбанизации, когда рост городского населения не сопровождается появлением новых рабочих мест и приводит к социальной регрессии.

Принцип социальной ответственности отражает социальную направленность государственной политики: создание поселения позволяет комплексно реализовывать государственные программы «Доступное жилье», «Здоровье», «Образование».

Собственный дом и участок земли являются одним из критериев отнесения к среднему классу, а чем больше семей можно отнести к среднему классу, тем стабильнее и благополучнее общество.

Приобретение собственного жилья достойного качества — актуальная проблема для многих семей, но особенно в государственной поддержке нуждаются многодетные семьи!

В настоящее время в различных регионах страны уже рассматриваются конкретные проекты городков демографического будущего. В Омске также существует насущная потребность для создания комфортного и доступного жилья для многодетных семей: в Омской области 20 тысяч многодетных семей стоят в очереди на получение земельных участков.

Омская областная общественная организация «Сибирские многодетные семьи» обратилась в Институт Территориального Планирования «Град» за помощью в разработке предложений по организации и размещению городков демографического будущего на территории Омской области. На встречах с представителями организации были выявлены основные пожелания к устройству будущих поселений. В первую очередь, городок должен отличаться от загородного коттеджного поселка тем, что будет иметь на своей территории практически полный спектр социальной инфраструктуры: от необходимого количества дет-

ских садов до спортивных объектов и небольших семейных клиник. Для комфортного проживания многодетных семей необходима удобная безопасная среда, наличие пешеходных связей между всеми объектами, достаточного количества общественных пространств, площадок для досуга, спорта и игр. Также обязательным условием проектирования стала необходимость резервирования территории под развитие небольших частных производств, которые обеспечат жителей городка рабочими местами.

Были выбраны три варианта участков, подходящих по своему расположению под комплексную застройку. Выбранные участки расположены на расстоянии приблизительно от 7 до 45 км от центра города: вблизи села Пушкино, села Усть-Заостровка и села Богословка. Участки имеют хорошую транспортную доступность, обеспеченность инженерной инфраструктурой и находятся на экологически благоприятных территориях.

В первом варианте участок расположен юго-западнее села Пушкино, рядом с крупной транспортной магистралью — Пушкинским трактом, в 7 км от центра города. На территории предполагаются различные виды жилой застройки:

— индивидуальная жилая застройка с земельными участками до 15 соток;

— таунхаусы с земельными участками до 10 соток;

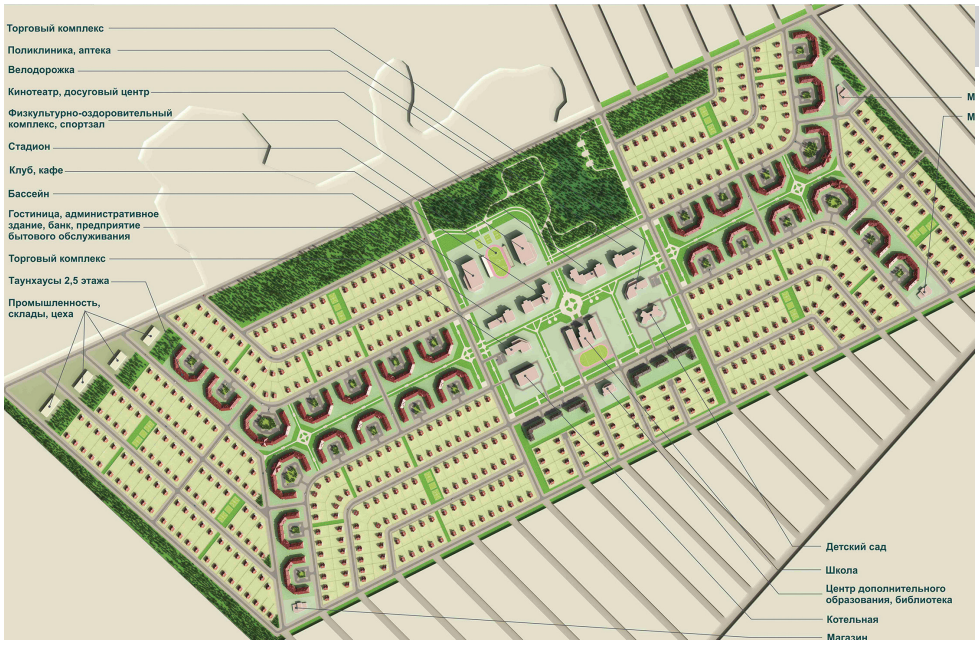
— многоквартирные четырехэтажные жилые дома без приквартирных участков.

На территории городка предусматривается полная обеспеченность населения социально-значимыми объектами. В центральной части городка формируется крупный общественный центр с объектами образования, спорта, культурно-досуговым и торгово-бытовым комплексом, объектами здравоохранения. В кварталах жилой застройки предлагается организация малых общественных пространств. Озелененные бульвары обеспечивают пешеходную доступность до объектов повседневного спроса, связывают жилую застройку с общественным центром, парком и малыми общественными пространствами внутри жилых кварталов. На участке предусматривается размещение производственных территорий с созданием мест приложения труда для жителей городка (рис. 1).

Второй вариант участка для городка демографического будущего расположен вдоль федеральной автодороги Омск—Черлак в 45 км от центра Омска. Территория находится в живописном месте вблизи озер Бекреево и Ситайлово.

Основной вид застройки — усадебная, размер участка в среднем составляет 15 соток и рассчитан на многодетные семьи. Также присутствуют участки под застройку блокированными двух-трехэтажными домами и участки под застройку малоэтажными домами не более четырех этажей. Многоквартирная застройка формируется вокруг общественного центра, насыщенного всеми необходимыми социальными функциями. Здесь предлагается разместить школу, детский сад и центр дополнительного образования детей, клуб, кинозал, библиотеку. Также планируется размещение торгово-досугового комплекса с кафе, физкультурно-оздоровительного комплекса с бассейном, маленьких торговых лавочек и мастерских.

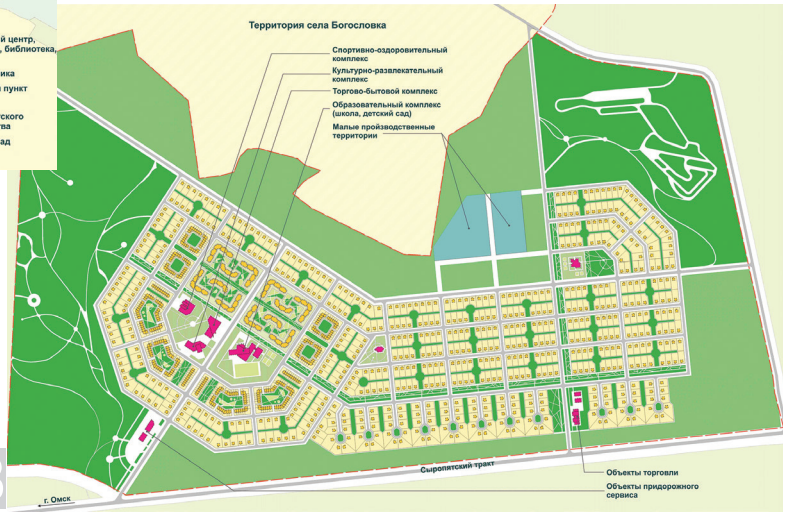
Кварталы индивидуальной и блокированной жилой застройки имеют собственные тихие озелененные дворики с небольшими детскими площадками и спортивными зонами. На территории участка предлагается создание благоустроенных лесопарковых зон отдыха на берегах озер Бекреево и Ситайлово. В дальнейшем эти участки можно рассматривать под развитие экотуризма, размещения детского контактного зоопарка, проведения этнических праздников и фестивалей (рис. 2).



1 Эскизное предложение. Вариант I.

2

Эскизное предложение.
Вариант II.



Эскизное предложение.
Вариант III.

3

Третий вариант участка расположен южнее села Богословка, на расстоянии около 20 км от центра города Омска по Сыропятскому тракту. Спокойный рельеф и отсутствие застройки и иных ограничений дают возможность максимального использования территорий. В поселке предлагается застройка трех типов:

— малоэтажная жилая застройка квартирного типа без приусадебных участков;

— таунхаусы с небольшими земельными участками 3—6 соток;

— индивидуальная жилая застройка с земельными участками 12—20 соток.

Каждая жилая группа имеет собственный внутриквартальный озелененный дворик с выходом на пешеходный бульвар, проходящий через весь поселок и объединяющий общественные центры, со всеми необходимыми элементами благоустройства. Локальный общественный центр насыщен объектами различного назначения. Здесь расположены детский сад, начальная школа, организации дополнительного образования, спортивно-оздоровительный комплекс, клуб, кинозал, помещения для проведения мастер-классов, торгово-бытовой комплекс. На въезде в поселок со стороны города предлагается размещение ремесленных рядов в блокированной жилой застройке с возможностью размещения торговых лавок в первых этажах (рис. 3).

Общей особенностью проектов являются зеленые пешеходные связи, объединяющие жилые кварталы и общественные объекты в единую непрерывную пешеходную сеть, которая дублируется выделенными велодорожками.

Важная роль при разработке вариантов отведена бережному сохранению существующего природного ландшафта. Озера, участки леса и небольшие рощи создают природное разнообразие и расширяют рекреационную территорию

Особенным значением в комплексном развитии городков демографического будущего является наличие возможности приложения труда вблизи непосредственного проживания. На территориях предусмотрены участки для развития небольших частных производств и семейных мастерских. Территории расположены вдали от жилой застройки и защищены зеленой буферной зоной.

Оформленные варианты развития территорий под размещение городков демографического будущего в Омской области были представлены на I Всероссийском форуме социальных инноваций, который проходил в Омске 5 июня 2015 г. Организация «Сибирские многодетные семьи» надеется привлечь внимание Правительства Омской области к данной проблеме, а Институт Территориального Планирования «Град» предлагает варианты решения. ■

О.В. Миллер

МЕЖЕВАНИЕ ТЕРРИТОРИИ СЛОЖИВШЕЙСЯ ЗАСТРОЙКИ

Для эффективного управления территорией необходимо обладать достоверной информацией о земле, зарегистрированных правах и ограничениях. Права на землю были и остаются сильнейшими социальными, градостроительными и политическими инструментами развития территорий.

На сегодняшний день значительная часть земельных участков, сведения о которых содержатся в государственном кадастре недвижимости, не имеет точного описания границ, либо их границы установлены с ошибками. Кроме того, отсутствуют сведения относительно многих земельных участков в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним. Очевидно, что права собственников земельных участков, границы которых определены некорректно, становятся крайне уязвимыми, а отсутствие четко установленных границ территорий общего пользования ставит под сомнение вопрос защиты общественных интересов населения и прав на комфортную и безопасную среду.

Для решения данной проблемы на федеральном уровне принят ряд законов, которые призваны устранить накопленные годами ошибки и оптимизировать регулирование земельно-имущественных отношений.

С 1 марта 2015 года вступил в силу Федеральный закон от 23.06.2014 № 171-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации», который существенно повысил роль документации по планировке территории в процессе правового регулирования градостроительной деятельности и, в частности, определил проект межевания в качестве основного документа при принятии решений об образовании и изменении земельных участков.

В соответствии с частью 3 статьи 11.3 Земельного кодекса в границах элемента планировочной структуры, застроенного многоквартирными домами, образование земельных участков осуществляется исключительно в соответствии с утвержденным проектом межевания территории.

В соответствии со статьей 43 Градостроительного кодекса Российской Федерации подготовка проектов межевания территории осуществляется в целях определения местоположения границ образуемых и изменяемых земельных участков.

Таким образом, проект межевания решает задачу эффективного использования территории посредством полного разграничения каждого элемента планировочной структуры на земельные участки и исправления кадастровых и управленческих (градостроительных) ошибок.

Любая сложившаяся городская территория имеет свою историю, которая содержит некий сценарий жизни людей, когда-то заселивших кварталы новой жилой застройки и преобразовавших ее в соответствии со своими представлениями об уюте и комфорте. Такие территории на современном этапе существования города, как правило, требуют преобразования, что в идеале предполагает творческий подход к процессу разработки проектов межевания, одновременно учитывающий и требования действующего законодательства, и необходимость сохранения уникального в своем роде образа района, уклада жизни людей.

Именно такие требования были обозначены в задании на проектирование проекта планировки и межевания территории, ограниченной улицами Бела Куна, Иркутским трактом, Суворова, Мичурина в городе Томске. Была поставлена задача наполнить стагнирующий район общественными пространствами, зелеными бульварами, расширить улицы, обеспечить население парковочными местами для личного автотранспорта (рис. 1).

Проектируемая территория сформировалась в 60—80-е годы прошлого века, она наполнена 5-9-этажной застройкой, обладает развитой инженерной инфраструктурой. Застройка последних десятилетий отличается повышенной этажностью — 10-14 этажей. Каждый микрорайон имеет объекты обслуживания шаговой доступности и общую придомовую территорию с размещенными на ней объектами благоустройства в соответствии с нормами, действующими на период застройки.

Особенностью проектируемой территории является активное использование подземного пространства. В старых микрорайонах — это полузаглубленные частные овощехранилища и погреба, которые занимают большую часть дворовых пространств. В новой застройке сложилась практика строительства подземных и полуподземных гаражей с организацией эксплуатируемой кровли. Такое решение является оптимальным в условиях высокой плотности застройки и позволяет частично решить проблему хранения личного автотранспорта (рис. 2).

Любая проектируемая территория подвергается анализу в части существующего землепользования (рис. 3).

Для многоэтажной жилой застройки в городе

Томске, как и для многих городов России, характерно наличие «ранее учтенных» земельных участков, сформированных в минимальных размерах, не включающих придомовую территорию и объекты благоустройства, а также земельных участков, предоставленных для строительства жилых домов, границы и размеры которых на данный момент времени не соответствуют фактической организации придомовых территорий. Такие участки нуждаются в уточнении (изменении) их границ. При этом часть объектов капитального строительства (в том числе коммерческого назначения) размещена на территории без оформленных в установленном порядке земельных участков, вследствие чего местный бюджет ежегодно теряет поступления в виде платы за землю.

Еще одной проблемой проектируемой территории является включение в границы земельных участков объектов капитального строительства внутриквартальных территорий общего пользования (проходов, проездов к общественным объектам), что нарушает общественные интересы. А установление ограждений и шлагбаумов приводит к невозможности проезда или прохода к детским садам, школам, соседним жилым домам, инженерным объектам, и к нарушению в таких случаях норм безопасности.

Проведенный анализ сложившегося землепользования с учетом выявленных особенностей застройки в проекте межевания позволил дать предложения по образованию новых и изменению границ существующих земельных участков с учетом максимально возможного соблюдения установленных норм благоустройства территорий в условиях существующей застройки, а также обеспечения подъездов к каждому земельному участку с территорий общего пользования.

Для объектов общественного назначения границы земельных участков определены на основе решений проекта планировки в соответствии с нормативами градостроительного проектирования, градостроительными регламентами, установленными правилами землепользования и застройки с учетом фактического землепользования и соблюдения условий эксплуатации данных объектов недвижимости, включая проезды, проходы к ним, а также организацию открытых площадок для временного хранения автомобилей.

Земельные участки объектов инженерной инфраструктуры (площадные объекты — трансфор-

1 Эскиз планировки. 3D визуализация

маторные подстанции, центральные тепловые пункты, насосные станции, пункты редуцирования газа) сформированы в минимальных размерах (по отмостке или по ограждению) с учетом обеспечения подъезда к ним с территорий общего пользования.

Для подземных и полузаглубленных овощехранилищ, погребов и гаражей, а также наземных гаражных комплексов проектом межевания предусмотрено образование отдельных земельных участков с учетом фактически занимаемой территории и обеспечения подъездов к таким объектам.

При определении границ земельных участков для многоквартирных жилых домов одной из задач проекта являлось обеспечение нормативных размеров таких земельных участков.

Следует отметить, что нормативные размеры земельных участков для многоквартирных жилых домов положениями федерального и регионального законодательства не установлены. Нормы, позволяющие определить потребность в территории, встречаются в Правилах землепользования и застройки и нормативах градостроительного проектирования. Так, для города Томска в Правилах землепользования и застройки для зоны многоэтажной жилой застройки (Ж-1) установлены минимальное количество парковочных мест и процент озеленения на земельном участке многоквартирного жилого дома. В местных нормативах градостроительного проектирования города Томска установлены параметры и обеспеченность элементами благоустройства жилых зон, в том числе площадками для игр детей дошкольного и младшего школьного возраста, для отдыха взрослого населения, для занятий физкультурой, для хозяйственных целей и выгула собак. Данные показатели определяются из расчета на 1 квартиру либо на 1 человека и применяются при строительстве, либо реконструкции многоквартирных жилых домов.

Так как подготовка проекта межевания осуществлялась для территории сложившейся застройки, не подлежащей глобальному градостроительному преобразованию, то определение границ земельных участков для многоквартирных жилых домов возможно было только в соответствии с фактическим использованием территории, и обеспечение нормативных показателей благоустройства можно было достичь только при наличии свободных от застройки и прав третьих лиц территорий.

Границы земельных участков, планируемых для

2 Особенности сложившейся жилой застройки в городе Томске

предоставления собственникам существующих многоквартирных жилых домов, в проекте межевания определены с учетом включения в состав каждого участка территории под зданием, проездом, пешеходными подходами к зданию, а также территорий открытых площадок для временного хранения автомобилей, придомовых зеленых насаждений, площадок для отдыха и игр детей, хозяйственных площадок, спортивных площадок (при наличии таких объектов), либо включения территорий, свободных от застройки и пригодных для организации объектов благоустройства придомовой территории.

В случаях, когда границы земельных участков, предоставленных для эксплуатации многоквартирных жилых домов, были установлены ранее, но определены в минимальных размерах «под отмостку», в проекте межевания даны предложения по изменению границ таких земельных участков с учетом наличия свободных территорий.

Если говорить о соблюдении нормативных показателей обеспеченности объектами благоустройства для многоквартирных жилых домов, на придомовых территориях которых расположены подземные и полузаглубленные овощехранилища и погреба, то оно возможно только с учетом организации эксплуатируемой кровли таких объектов для размещения детских и спортивных площадок. Такая эксплуатация допустима, например, на основе установления частного сервитута либо заключении договорных отношений между собственниками данных объектов капитального строительства. При этом важно отметить, что вопрос эксплуатации кровли существующих подземных объектов требует, кроме конструктивных решений, дополнительной правовой и организационной проработки в части разграничения прав и обязанностей собственников помещений в многоквартирном жилом доме и подземном объекте, расположенном на придомовой территории.

Границы всех земельных участков под объектами капитального строительства в проекте межевания определены с учетом обеспечения беспрепятственного проезда по внутриквартальным проездам общего пользования. В случаях, если существующий земельный участок включал в свои границы проезд общего пользования, в проекте межевания даны предложения по изменению границ таких земельных участков, с целью сохранения непрерывной системы внутриквартальных проездов и обеспечения подъездов к объектам общественного назначения.

Внутриквартальные проезды и рекреационные территории сформированы в самостоятельные земельные участки территорий общего пользования. Границы таких земельных участков определены с учетом решений проекта планировки по организации общественных пространств и установлены в том числе с целью обеспечения беспрепятственного доступа к общественным объектам

(включая объекты федерального, регионального и местного значения), объектам инженерной инфраструктуры, а также земельным участкам многоэтажной жилой застройки, расположенным в центре микрорайонов (кварталов). Закрепление границ территорий общего пользования посредством образования земельных участков, включающих внутриквартальные проезды и подъезды к объектам капитального строительства, позволит обеспечить защиту общественных интересов, исключить значительно количество спорных вопросов в землепользовании.

Для всех образуемых и изменяемых земельных участков в проекте межевания приведены сведения об уточненных площадях, видах разрешенного использования земельных участков в соответствии с решениями проекта планировки, а также уточнены назначение, адресные характеристики объектов капитального строительства.

Результат проектных решений — полное покрытие (разграничение) земельными участками микрорайонов (кварталов) в границах проекта межевания (рис. 4).

После утверждения данного проекта в соответствии со статьей 15 Федерального закона от 24.07.2007 № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» органы местного самоуправления обязаны направить документы, содержащие сведения об утвержденных проектах межевания, для внесения сведений в государственный кадастр недвижимости.

Стоит отметить, что XML-схемы для передачи сведений о проектах межевания до сих пор не утверждены, однако некоторые территориальные органы Росреестра направили органам местного самоуправления требования к формату передаваемых данных до момента утверждения XML-схем, что позволит реализовать положения федерального законодательства и обеспечить внесение в государственный кадастр недвижимости актуальных сведений о проектах межевания.

В дальнейшем, в соответствии с федеральным законодательством образование земельных участков в границах данных элементов планировочной структуры должно осуществляться исключительно в соответствии с утвержденным проектом межевания территории, а в случае принятия решения органами местного самоуправления о проведении комплексных кадастровых работ, они должны быть выполнены на основе данного проекта.

Реализация решений проекта межевания, в котором определены границы образуемых земельных участков и уточнены границы существующих земельных участков, в том числе в соответствии с решениями проекта планировки, позволит обеспечить гармонизацию решений в сфере градостроительной и земельно-имущественной деятельности. ■

4 Проект межевания

Н.С. Шатохина

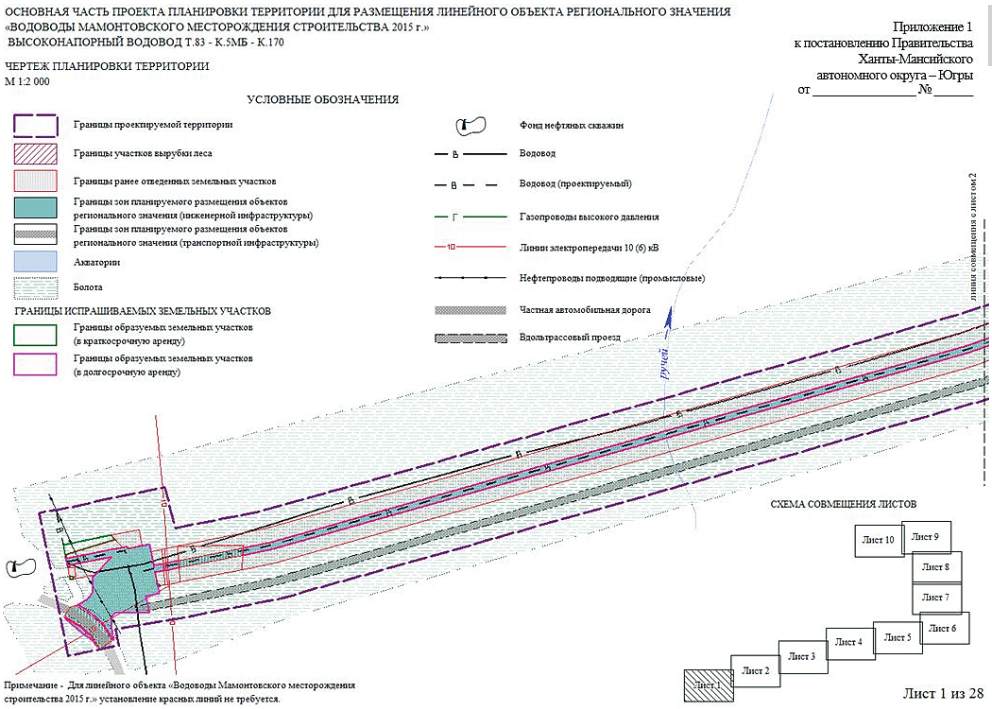
ОСОБЕННОСТИ РАЗРАБОТКИ ПРОЕКТОВ ПЛАНИРОВКИ ЛИНЕЙНЫХ ОБЪЕКТОВ НА ПРИМЕРЕ ОБЪЕКТОВ ТОПЛИВНО-ЭНЕРГЕТИЧЕСКОГО КОМПЛЕКСА НА ТЕРРИТОРИИ НЕФТЕЮГАНСКОГО РАЙОНА ХАНТЫ-МАНСИЙСКОГО АВТОНОМНОГО ОКРУГА — ЮГРЫ

Для размещения линейных объектов регионального значения на межселенной территории Нефтеюганского района Ханты-Мансийского автономного округа — Югры Институтом Территориального Планирования «Град» подготовлены проекты планировки и межевания территории. Настоящие линейные объекты представляют собой планируемые объекты (водоводы) нефтегазодобывающей промышленности в границах Мамонтовского и Южно-Балыкского месторождений.

В Нефтеюганском районе действуют актуальные документы территориального планирования и градостроительного зонирования, выполненные с учетом схемы территориального планирования Ханты-Мансийского автономного округа — Югры (далее — СТП ХМАО — Югры), утвержденной Постановлением Правительства Ханты-Мансийского автономного округа — Югры от 27 июня 2014 г. № 230-п [1], в части планируемых объектов топливно-энергетического комплекса.

В соответствии со схемой территориального планирования Нефтеюганского района, утвержденной Решением Думы Нефтеюганского района от 19 декабря 2007 г. № 623 [2], проектируемые объекты размещены в границах существующих функциональных зон: добычи полезных ископаемых, транспортной инфраструктуры и территорий, покрытых лесом и кустарником. В соответствии с правилами землепользования и застройки межселенной территории Нефтеюганского района, утвержденными Решением Думы Нефтеюганского района от 25 сентября 2013 г. № 405 [3], проектируемые объекты частично расположены в территориальных зонах добычи полезных ископаемых и транспортной инфраструктуры. Линейные объекты планируются к размещению преимущественно на землях, относящихся по целевому назначению к категории земель лесного фонда. Земли лесного фонда расположены на лесном участке Нефтеюганского урочища и находятся в ведении территориального отдела Нефтеюганского участкового лесничества.

Проектом планировки установлены границы зон планируемого размещения объектов регионального значения — инженерной и транспортной инфраструктуры (рис. 1). Зона инженерной инфра-



1 Основная часть проекта планировки территории

структуры установлена по границам земельных участков, предназначенных для размещения объектов капитального строительства регионального значения для предоставления в долгосрочную аренду. В составе проекта планировки определены границы зон с особыми условиями использования территорий (в том числе охранных зон), планируемых к размещению линейных объектов регионального значения.

Проектом межевания установлены границы образуемых земельных участков для предоставления в краткосрочную аренду и границы образуемых земельных участков для предоставления в долгосрочную аренду (рис. 2). Ширина полосы отвода земель, изымаемых во временное краткосрочное пользование для строительства промысловых трубопроводов определена в соответствии с СН 452-73 «Нормы отвода земель для магистральных трубопроводов» [4] и на основании пункта 6.8 ВНТП 3-85 «Нормы технологического проектирования объектов сбора, транспорта, подготовки нефти, газа и воды нефтяных месторождений» [5]. Также на чертеже межевания отображены границы земельных участков согласно сведениям государственного кадастра недвижимости и границы ранее отведенных земельных участков (рис. 2).

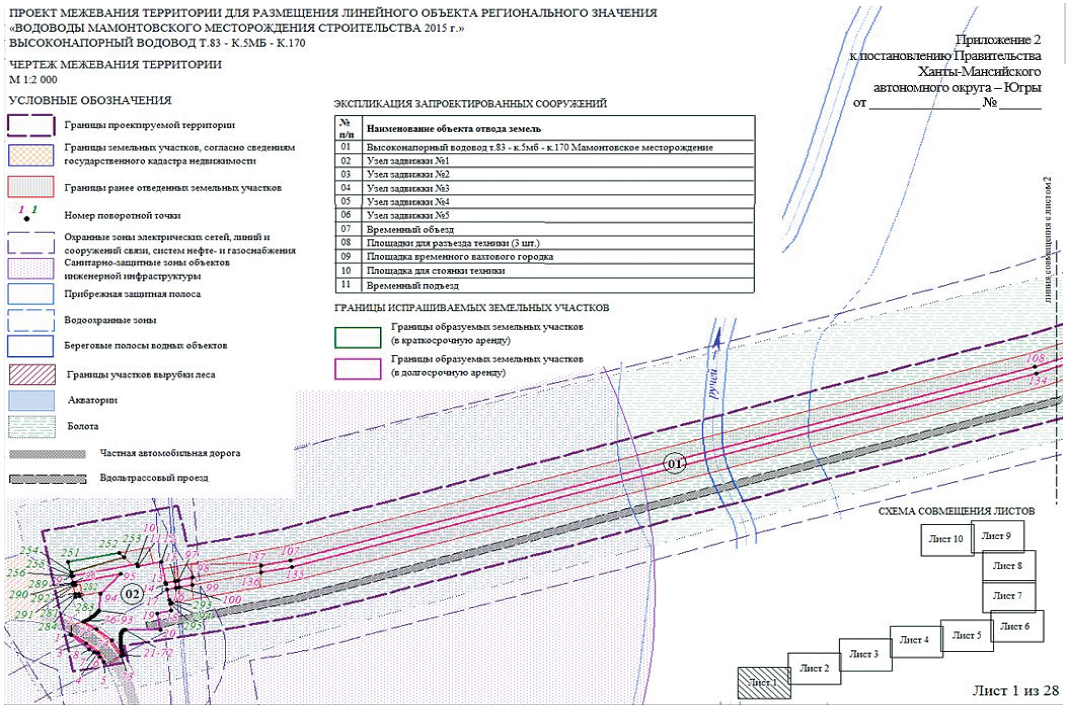
Так как Нефтеюганский ЦКТО Ханты-Мансийского РУС Ханты-Мансийского филиала ОАО «Ростелеком» согласовывает производство работ при условии установления публичного сервитута в охранной зоне линий связи, в проекте межевания территории для размещения линейного объекта регионального значения установлен публичный сервитут на участках пересечения существующего кабеля связи ВОЛП «Нефтеюганск — Салым» с проектируемым водоводом на территории Мамонтовского месторождения.

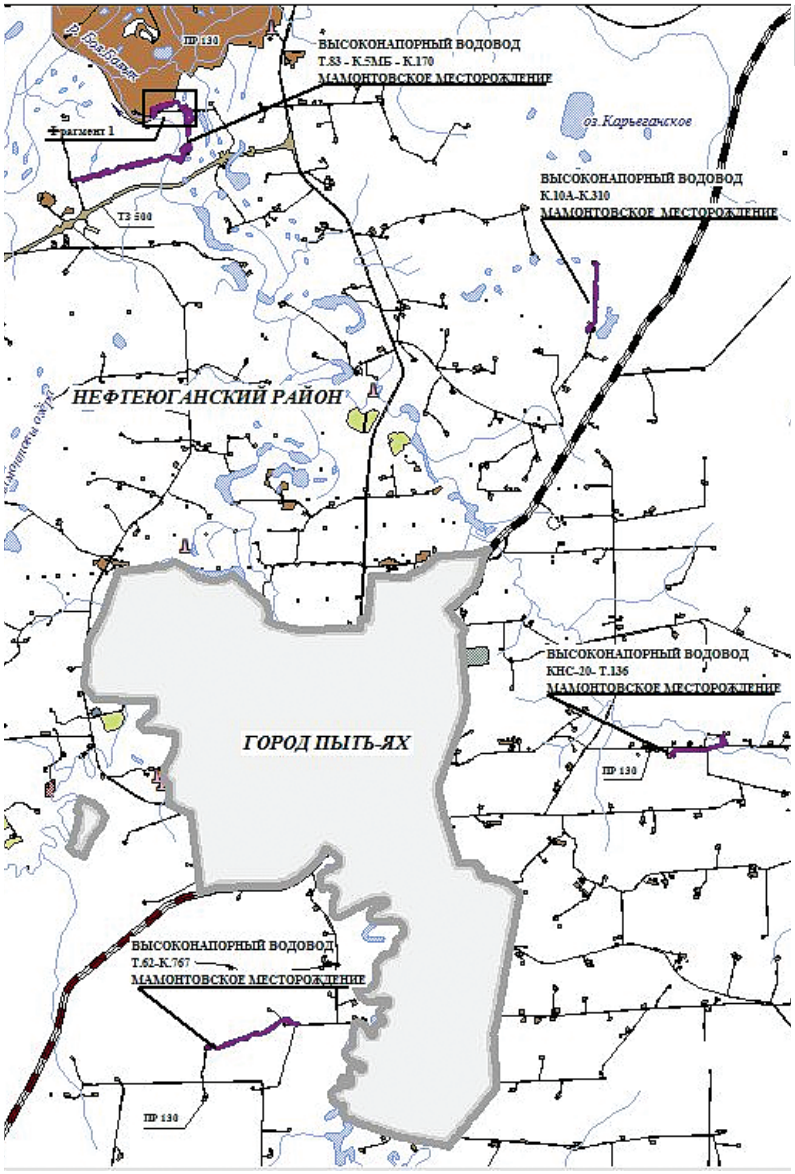
Согласно ст. 42 Градостроительного кодекса Российской Федерации [6] подготовка проектов планировки осуществляется на основании документов территориального планирования, а согласно ст. 43 Градостроительного кодекса Российской Федерации проект межевания выполняется в соответствии с градостроительными регламентами, которые содержатся в правилах землепользования и застройки (рис. 3). Специфика проектов планировки и проектов межевания линейных объектов на межселенной территории заключается в том, что проектируемые водоводы располагаются на землях, отнесенных к категории земель лесного фонда.

В связи с особенностями размещения линейного объекта на межселенных территориях, его большой протяженности и других особенностей разработка проектов планировки осуществлялась с учетом норм земельного, водного, лесного законодательства.

Общие требования к порядку подготовки документации по планировке территории сформулированы в ст. 41 и 45 Градостроительного кодекса Российской Федерации. Требования к составу и содержанию документации по планировке территории уточнены постановлением Правительства Ханты-Мансийского автономного округа — Югры от 13 июня 2007 г. № 153-п «О составе и содержании проектов планировки территории, подготовка которых осуществляется на основании документов территориального планирования Ханты-Мансийского автономного округа — Югры,

2 Проект межевания территории





3

Фрагмент карты градостроительного зонирования

документов территориального планирования муниципальных образований автономного округа» [7] (далее — Постановление). В 2012 году в Постановление внесены изменения и введен пункт о составе и содержании проектов планировки территории линейных объектов регионального значения и линейных объектов местного значения. Однако содержательная часть этого пункта ссылается на статьи 42 и 43 Градостроительного кодекса Российской Федерации.

Согласно Постановлению, графические части утверждаемых материалов и материалов по обоснованию проекта планировки территории и проекта межевания территории линейного объекта выполняются в масштабах, которые определяются градостроительным заданием заказчика на подготовку проекта планировки территории и проекта межевания территории линейного объекта или подрядчиком по согласованию с заказчиком либо исполнителем работ. Департаментом строительства Ханты-Мансийского автономного округа — Югры — уполномоченным органом по выполнению проектов планировки и межевания территории линейных объектов регионального значения, установлены следующие требования к оформлению утверждаемой части проекта — это оформление проекта в формате А4 и выполнение графических материалов в масштабе М 1:2000. Для примера, утверждаемая часть проекта планировки и проекта межевания линейного объекта протяженностью 14 км составляет книгу в 100 страниц, из которых 5 страниц текста — положение о размещении линейного объекта регионального значения, 52 страницы — графическое отображение чертежа планировки и чертежа межевания, 41 страница — ведомость координат характерных точек земельных участков, предусмотренных для размещения линейных объектов.

Информация, содержащаяся в Положениях о размещении линейного объекта регионального значения, частично дублируется в пояснительной записке. Положения о размещении линейного

объекта должны содержать наименование, описание границ зоны планируемого размещения линейного объекта, характеристику линейного объекта, в том числе по протяженности, иным параметрам, характеризующим планируемый линейный объект. В пояснительной записке в составе обоснований должно содержаться описание и обоснование положений о размещении линейного объекта, касающихся определения параметров планируемого строительства линейного объекта, необходимости строительства сопутствующих объектов транспортного и социального обслуживания, инженерно-технического обеспечения планируемого линейного объекта, а также защиты территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, проведения мероприятий по гражданской обороне и обеспечению пожарной безопасности, также иные вопросы планировки территории, связанные с особенностями расположения объекта, возможными способами прокладки коммуникаций, специальными требованиями к размещению объекта данного вида.

Таким образом, можно сказать, что действующие положения Градостроительного кодекса Российской Федерации, регулирующие порядок разработки и утверждения документации по планировке территории, не в полной мере учитывают всю специфику подготовки проектов планировки и проектов межевания территории линейных объектов. Нет единых требований к разработке документации по планировке территории для размещения линейных объектов, поэтому необходимо создание отдельных положений в нормативно-правовых документах, учитывающих особенности проектирования и размещения линейных объектов. В законодательстве отсутствует развернутое определение понятия «линейный объект». Оно приводится в Градостроительном кодексе Российской Федерации, иных нормативных правовых актах Российской Федерации, субъектов Российской Федерации в виде открытых перечней линейных объектов, но признаков линейных объектов такие определения не содержат. Закрепление в федеральном законодательстве отличительных особенностей линейного объекта позволило бы разрешить многие проблемы, в том числе связанные с правовым регулированием процедур размещения и эксплуатации линейных объектов.

Для обеспечения полноты правового регулирования подготовки проектов планировки и проектов межевания территории линейных объектов необходимо:

1) введение в понятийный аппарат Градостроительного кодекса Российской определения «линейный объект» и отдельной статьи про особенности разработки документации по планировке территории линейных объектов;

2) установление единых требований порядка разработки и утверждения документации по планировке территории линейных объектов;

3) установление единых требований к составу документации по планировке территории линейных объектов;

4) установление единых требований по оформлению текстовой и графической части документации по планировке территории линейных объектов. ■

1. Постановление Правительства Ханты-Мансийского автономного округа - Югры от 26 декабря 2014 года № 506-п «Об утверждении схемы территориального планирования Ханты-Мансийского автономного округа — Югры» // Собрание законодательства Ханты-Мансийского автономного округа Югры — 2014.

2. Решение Думы Нефтеюганского района от 19 декабря 2007 г. № 623 «Об утверждении схемы территориального планирования Нефтеюганского района» // Официальный веб-сайт Нефтеюганского района. 2016. URL.: http://www.admoil.ru/oldsite/gradostroitelstvo.html#06 (дата обращения: 25.01.2016).

3. Решение Думы Нефтеюганского района от 25 сентября 2013 г. № 405 «Об утверждении правил землепользования и застройки межселенной территории Нефтеюганского района» // Официальный веб-сайт Нефтеюганского района. 2016. URL.: http://www.admoil.ru/oldsite/gradostroitelstvo.html#.

4. СН 452-73 «Нормы отвода земель для магистральных трубопроводов»: утверждены Госстроем СССР 30 марта 1973 г. М.: Стройиздат. 1976.

5. ВНТП 3-85 «Нормы технологического проектирования объектов сбора, транспорта, подготовки нефти, газа и воды нефтяных месторождений»: утверждены Приказом Миннефтепрома СССР от 10 января 1986 г. № 3. М.: 1986.

6. Градостроительный кодекс Российской Федерации, утвержден Федеральным законом Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ; принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 22 декабря 2004 г.: одобр. Советом Федерации Федер. Собр Рос. Федерации 24 декабря 2004 г. // Росс. Газ. — 2004 — 30 декабря.

7. Постановление Правительства Ханты-Мансийского автономного округа Югры от 13 июня 2007 г. № 153-п «О составе и содержании проектов планировки территории, подготовка которых осуществляется на основании документов территориального планирования Ханты-Мансийского автономного округа - Югры, документов территориального планирования муниципальных образований автономного округа» // Собрание законодательства Ханты-Мансийского автономного округа Югры — 2007 29 июня.

Е.К. Шефер, А.А. Зенков

РАСЧЕТ СТОИМОСТИ МЕРОПРИЯТИЙ ДОКУМЕНТОВ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ И ДОКУМЕНТАЦИИ ПО ПЛАНИРОВКЕ ТЕРРИТОРИИ ПО СТРОИТЕЛЬСТВУ ОБЪЕКТОВ КАПИТАЛЬНОГО СТРОИТЕЛЬСТВА

В соответствии с Методическими рекомендациями по разработке проектов генеральных планов поселений и городских округов, утвержденными приказом Минрегиона России от 26 мая 2011 г. № 244 [1], а также в соответствии со «СНиП 11-04-2003. «Инструкция о порядке разработки, согласования, экспертизы и утверждения градостроительной документации» [2] основные технико-экономические показатели документов территориального планирования и документации по планировке территории должны содержать ориентировочный объем инвестиций по реализации проектных решений. Требования нормативных документов к содержанию технико-экономических показателей обуславливают необходимость расчета стоимости мероприятий по строительству объектов капитального строительства, предусмотренных к размещению в документах территориального планирования и документации по планировке территории. Следует отметить, что требования нормативных документов являются очевидным, но не единственным обоснованием необходимости расчета стоимости мероприятий по строительству объектов капитального строительства в градостроительной документации.

На стадии разработки документов территориального планирования при определении необходимых к размещению объектов капитального строительства федерального, регионального и местного значений, а именно их количества и функционального назначения, необходимо учитывать множество факторов. Планирование размещения объектов капитального строительства должно осуществляться в увязке с ориентирами социально-экономического развития территории, обозначенными в документах стратегического социально-экономического развития, спецификой территории, а также учитывать возможности бюджетов субъектов Российской Федерации, муниципальных образований в части расходов на строительство и содержание соответствующих объектов. Немаловажным критерием качества принятых решений в документах территориального планирования выступает оценка потенциальной экономической эффективности запланированных мероприятий по размещению объектов капитального строительства.

Как показала практика согласования принятых в градостроительной документации решений по размещению объектов капитального строительства регионального и местного значений с исполнительными органами власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления муниципальных образований, вопрос о стоимости строительства предусмотренных к размещению объектов и их последующего ежегодного содержания рассматривается в числе первых. Зачастую планирование размещения объектов осуществляется на основе традиционного нормативного метода без учета иных аспектов, в том числе экономических.

В ноябре 2015 г. общество с ограниченной ответственностью «Институт Территориального Планирования «Град» (далее — Институт) приступило к выполнению прикладных научных исследований с целью подготовки документов для осуществления градостроительной деятельности на территории Тюменского муниципального района.

На примере Переваловского сельского поселения Тюменского муниципального района можно продемонстрировать, какое количество объектов местного значения необходимо предусмотреть к размещению в документах территориального планирования в соответствии с региональными нормативами градостроительного проектирования Тюменской области, утвержденными постановлением Правительства Тюменской области от 19 марта 2008 г. № 82-п [3].

Согласно региональным нормативам градостроительного проектирования Тюменской области расчетный показатель минимально допустимого уровня обеспеченности дошкольными образовательными организациями для сельских территорий определен в размере 70 мест на 1 тыс. человек населения, максимальной территориальной доступности таких объектов для населения — 500 м. Для сельских территорий, жилая застройка которых представлена исключительно индивидуальными и малоэтажными жилыми домами, значение расчетного показателя максимальной территориальной доступности слишком занижено. Соблюдение данного норматива при разработке документов территориального планирования приведет к значительному увеличению планируемого количества детских садов в населенных пунктах, что, в свою очередь, отразится на бюджетных затратах на их строительство и дальнейшее содержание.

В рамках концепции пространственного развития Тюменского муниципального района демографический потенциал Переваловского сельского поселения определен в количестве 29 тыс. человек. С учетом двух действующих детских садов суммарной вместимостью 300 мест, на территории сельского поселения необходимо предусмотреть к размеще-

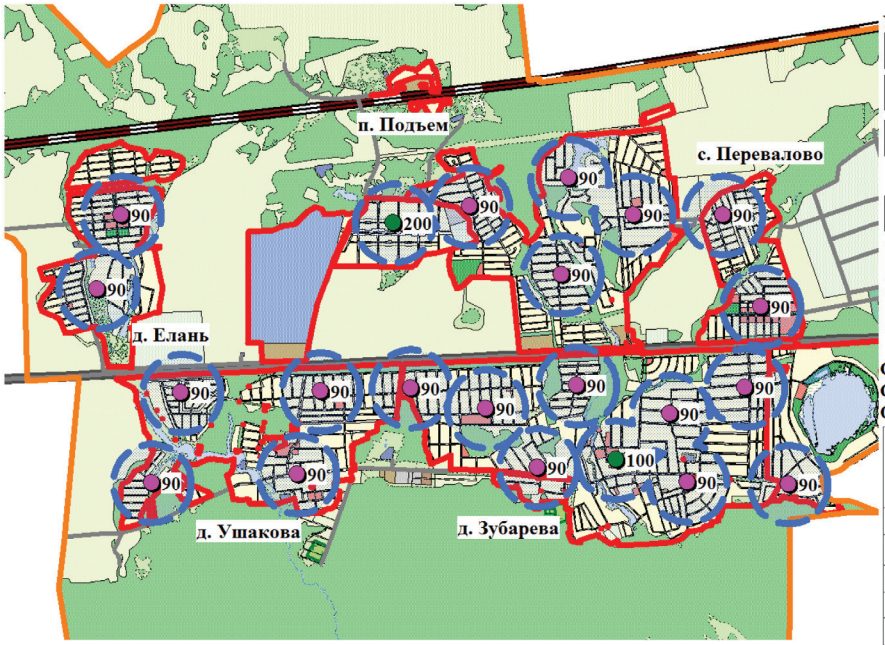
нию 1,7 тыс. мест дошкольных образовательных организаций. Соблюдение значения расчетного показателя максимальной территориальной доступности дошкольных образовательных организаций в размере 500 м приведет к необходимости разместить в сельском поселении не менее 20 детских садов средней вместимостью по 90 мест. Данные требования не только создадут дополнительную нагрузку на местный бюджет в плане строительства объектов и ежегодных затрат на их содержание и оплату труда сотрудников, но и приведут к нерациональной системе культурно-бытового обслуживания населения. Согласно «НЦС 81-02-2014. Государственные сметные нормативы. Укрупненные нормативы цены строительства. Отдел II» [4] (далее – НЦС) стоимость строительства детского сада вместимостью 90 мест в ценах 2015 г. на территории Тюменской области составляет 105 млн рублей. Стоимость ежегодного содержания 1 детского сада в среднем обходится в 13 млн рублей. Следовательно, стоимость строительства 20 детских садов средней вместимостью по 90 мест составит 2,1 млрд рублей, а их последующее ежегодное содержание – 260 млн рублей (рис. 1).

При планировании сети объектов обслуживания необходимо применять комплексный подход, сочетая традиционный нормативный метод проектирования с «территориальным». Планируемая сеть объектов обслуживания должна опираться на формируемые поселенческие структуры. Учитывая «сращивание» жилой застройки д. Зубарева, с. Перевалово, д. Ушакова и «разворачивание» населенных пунктов от скоростной транспортной магистрали, разделяющей сельское поселение на две части, выделяется 3 сегмента жилой застройки. В каждом из сегментов, в зависимости от численности населения, необходимо предусматривать локальную систему объектов облуживания, учитывая при этом затраты на их строительство с возможностями местного бюджета (рис. 2). Количество планируемых к размещению дошкольных образовательных организаций на территории сельского поселения в данном случае сократится в 2 раза, стоимость мероприятий по строительству составит 1,9 млрд рублей. Сумма расходов на ежегодное содержание детских садов составит 130 млн рублей. Данное решение позволит сэкономить порядка 200 млн рублей на строительство дошкольных образовательных организаций и до 130 млн рублей на их последующее ежегодное содержание. При проектировании сети учреждений дошкольного образования по всему Тюменскому муниципальному району (23 сельских поселения) сумма сэкономленных средств увеличится в разы.

Очевидно, что при планировании сети объектов обслуживания необходимо учитывать критерий, отвечающий за экономическую рациональность.

Таким образом, для эффективного управления развитием территории муниципального образования недостаточно утвердить документ территориального планирования, отвечающий требованиям законодательства и имеющий обоснование основных решений с точки зрения удовлетворения потребностей населения в услугах объектов различных видов инфраструктур, очень важно оценивать и учитывать стоимость мероприятий по строительству объектов. При этом оценка стоимости мероприятий по строительству объектов должна осуществляться единовременно при планировании их размещения.

Задача расчета стоимости мероприятий по строительству объектов капитального строительства становится наиболее актуальной в современных ус-



УСЛОВНЫЕ ОБОЗНАЧЕНИЯ:

- Граница поселения
- Граница населенного пункта
- Пешеходная доступность дошкольных образовательных организаций, 500 м
- Дошкольные образовательные организации проектируемые
- Дошкольные образовательные организации сохраняемые
- 200 — Вместимость дошкольных образовательных организаций

СТОИМОСТЬ МЕРОПРИЯТИЙ ПО СТРОИТЕЛЬСТВУ ДОШКОЛЬНЫХ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

Наименование населенного пункта	Стоимость строительства, млн. рублей
д. Елань	210
с. Перевалово	1366
д. Ушакова	420
д. Зубарова	105
итого:	**2100**

1 Схема планируемого размещения дошкольных образовательных организаций на территории Переваловского сельского поселения Тюменского муниципального района. Вариант I

ловиях, когда происходит сокращение доходов региональных и местных бюджетов, и необходимость реализации каждого градостроительного решения должна быть экономически обоснована. Ведь только в случае успешной реализации обоснованных решений градостроительная политика может быть признана эффективной.

Для сравнения различных вариантов планируемого размещения объектов, выбора наиболее эффективного варианта размещения объектов с учетом качества предоставляемых услуг и экономического обоснования градостроительных решений, отделом автоматизации градостроительного проектирования Института разработано программное обеспечение «Контроль качества градостроительных решений на соответствие требованиям нормативов градостроительного проектирования» и «Расчет стоимости строительства ОКС».

Программное обеспечение «Контроль качества градостроительных решений на соответствие требованиям нормативов градостроительного проектирования» предназначено для расчета нормируемых расчетных показателей уровня обеспеченности объектами социального и культурно-бытового обслуживания и их территориальной доступности для населения на основании разработанных на эту территорию нормативов градостроительного проектирования.

Программное обеспечение «Расчет стоимости строительства ОКС» используется:

— для расчета стоимости мероприятий документов территориального планирования и документации по планировке территории по строительству объектов капитального строительства и оценки их экономической эффективности;

— при подготовке концепций инвестиционного развития;

— при подготовке программ реализации генеральных планов.

На первом этапе реализован расчет стоимости строительства объектов культурного и социально-бытового обслуживания. Решение реализовано для использования в ГИС MapInfo Professional 11.5 (или более поздней версии), но может быть адаптировано под другие популярные геоинформационные системы.

Расчет стоимости мероприятий по строительству объектов осуществляется в соответствии с:

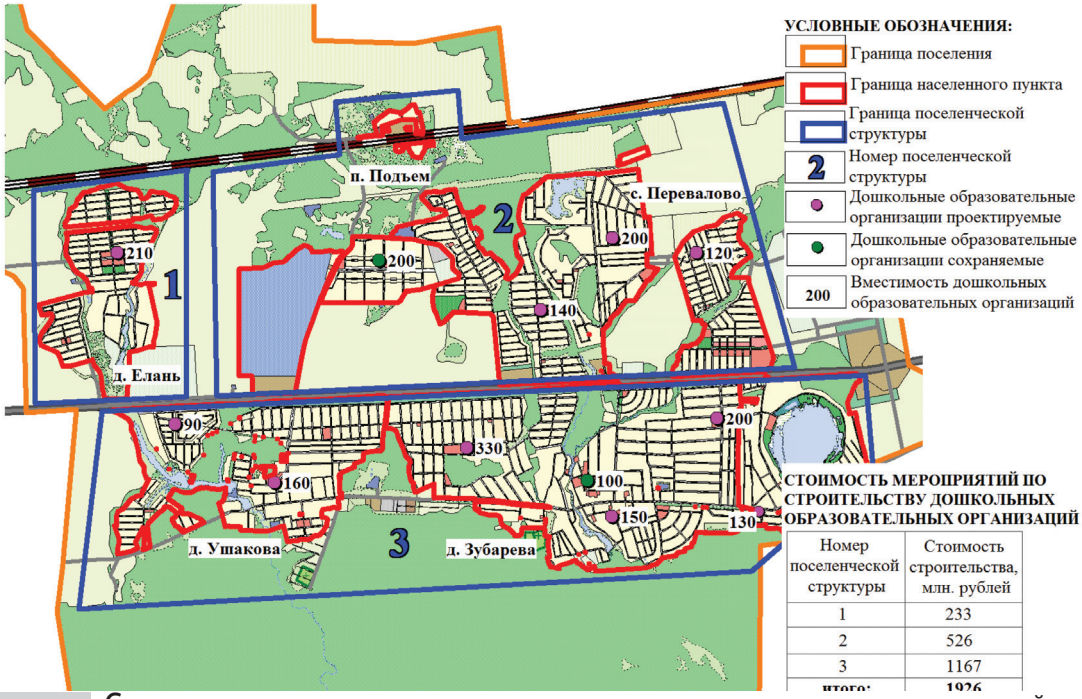
— НЦС;

— «Сборником укрупненных показателей затрат по застройке, инженерному оборудованию, благоустройству и озеленению городов различной величины и народнохозяйственного профиля для всех природно-климатических зон страны» [5] (далее — УПБС);

— данными программ социально-экономического развития субъекта Российской Федерации или муниципального образования;

— с объектами-аналогами (инвестиционные паспорта строительства объектов).

В соответствии с Методическими рекомендациями по применению государственных сметных нормативов — укрупненных нормативов цены строительства различных видов объектов капитального строительства непроизводственного назначения и инженерной инфраструктуры, утвержденными приказом Минрегиона России от 4 октября 2011 г. № 481 [6], расчет прогнозной стоимости планируемого к строительству объекта в региональном разрезе рекоменду-



СТОИМОСТЬ МЕРОПРИЯТИЙ ПО СТРОИТЕЛЬСТВУ ДОШКОЛЬНЫХ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

Номер поселенческой структуры	Стоимость строительства, млн. рублей
1	233
2	526
3	1167
итого:	1926

2 Схема планируемого размещения дошкольных образовательных организаций на территории Переваловского сельского поселения Тюменского муниципального района. Вариант II

ется осуществлять с применением коэффициентов, учитывающих регионально-экономические, регионально-климатические, инженерно-геологические и другие условия осуществления строительства.

Определение стоимости строительства объектов на основании УПБС для всех природно-климатических зон страны, предполагает переход от цен 1984 г. к уровню текущих цен и учет территориальных особенностей путем использования ряда коэффициентов.

В обоих случаях расчета стоимости (НЦС, УПБС) необходимо использование исходной базы стоимости строительства объекта за единицу измерения (на 1 место, 1 кв. м и т.д.), а также значений ряда коэффициентов применительно к определенной территории и условиям строительства.

Расчет стоимости строительства осуществляется для планируемых к размещению и реконструируемых объектов капитального строительства. Обязательным условием для выполнения расчета стоимости строительства объектов является наличие у объектов таких характеристик, как назначение объекта (вид объекта), мощность объекта (например, для дошкольных образовательных организаций и общеобразовательных организаций — количество мест, для спортивных залов — площадь пола и т.д.). Для соблюдения этих условий документы территориального планирования и документация по планировке территории должны быть разработаны в виде базы геоданных в соответствии с системой требований к градостроительной документации.

Расчет стоимости строительства объекта осуществляется на основе цены строительства объекта за единицу измерения и мощности объекта (рис. 3).

Также, при расчете стоимости строительства объекта учитываются следующие коэффициенты и показатели:

— поправочный коэффициент перехода от цен базового района (Московской области) к ценам в регионе (для каждого региона и для объектов различного функционального назначения свой коэффициент);

— регионально-климатический коэффициент, учитывающий расположение и климатические условия региона;

— зональный коэффициент, учитывающий расположение муниципального образования на территории региона;

— коэффициент сейсмичности, учитывающий уровень сейсмической опасности территории;

— коэффициент-дефлятор, применяемый для перевода цены объекта прошлого периода к текущему периоду с учетом инфляции;

— коэффициент стесненных условий, указывающий предельное значение (%) застроенной территории в границах функциональной зоны, начиная с которого условия застройки считаются стесненными.

— коэффициент для расчета стоимости реконструкции объекта (%) для реконструкции;

— налог на добавленную стоимость (%);

— территория Крайнего Севера — поправочный коэффициент изменения стоимости строительства при расчете стоимости объектов капитального строительства на территориях Крайнего Севера (при расчете по методике УПБС);

— коэффициент разработки строительной документации, учитывающий стоимость разработки строительной документации (при расчете по методике УПБС);

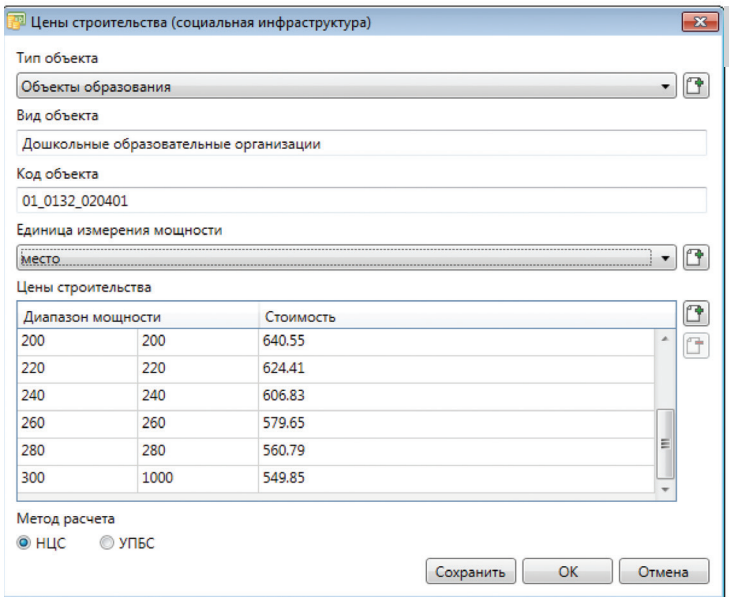
— индекс изменения сметной стоимости (при расчете по методике УПБС);

— коэффициент учета особенностей строительства для объектов образования, учитывающий особенности строительства объектов образования в городской и сельской местности;

— территориальный коэффициент (при расчете по методике УПБС);

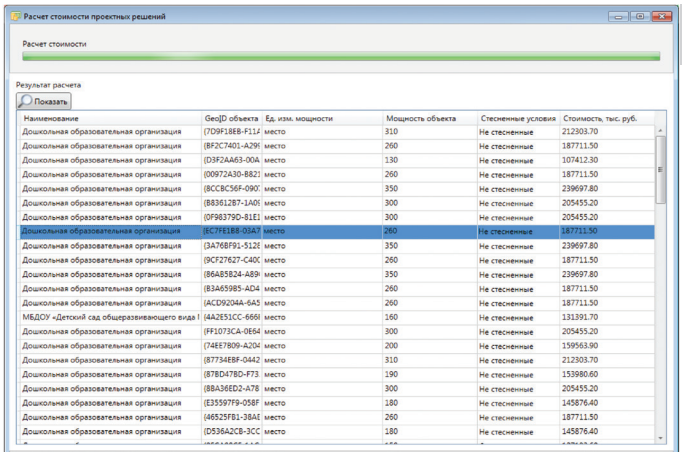
— материал стен.

В результате расчета формируется интерактивный отчет, содержащий перечень планируемых к раз-



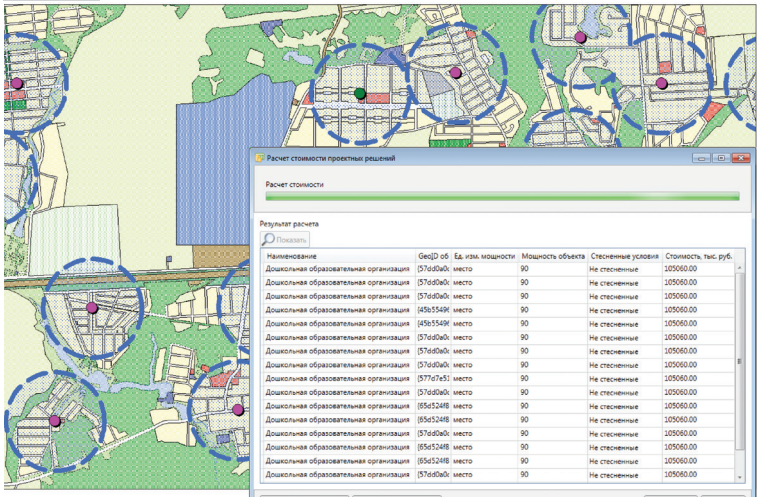
3

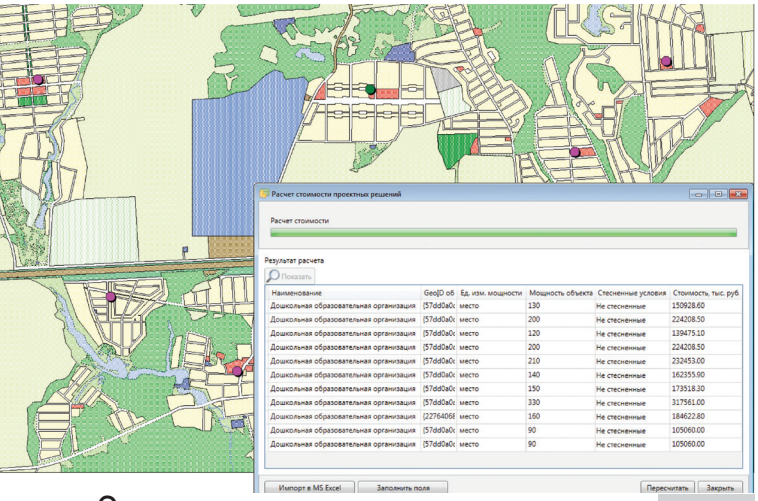
Цены на строительство 1 места для дошкольных образовательных организаций в зависимости от мощности объекта



4 Расчет стоимости строительства дошкольных образовательных организаций

Оценка вариантов планируемого размещения дошкольных образовательных организаций, расчет стоимости строительства 5





Оценка вариантов планируемого размещения дошкольных образовательных организаций, расчет стоимости строительства 6

мещению объектов капитального строительства, а также объекты, подлежащие реконструкции. Для каждого объекта на основе показателей его мощности и коэффициентов рассчитывается стоимость строительства (тыс. руб.) (рис. 4).

Из интерактивного отчета пользователь может посмотреть расположение интересующего объекта на карте, его характеристики, включая и те, в границах какой функциональной зоны расположен объект. Индивидуально для каждого объекта можно задать условия строительства (стесненные условия) и выполнить расчет стоимости объекта с их учетом.

После выполнения расчета стоимости объектов сохраняются в базе геоданных проекта. Имеется возможность импортировать интерактивный отчет с расчетом стоимостей объектов в отчет формата *xls. Разработанное решение позволяет оперативно рассчитать стоимости мероприятий по строительству объектов капитального строительства, оценив различные варианты планируемого размещения объектов, и выбрать из них наиболее оптимальный и экономически эффективный (рис. 5, 6). ■

1. Об утверждении Методических рекомендаций по разработке проектов генеральных планов поселений и городских округов: приказ Минрегиона России от 26 мая 2011 г. № 244 // Информационный бюллетень о нормативной, методической и типовой проектной документации — 2011.

2. «СНиП 11-04-2003. Инструкция о порядке разработки, согласования, экспертизы и утверждения градостроительной документации»: приняты и введены в действие Постановлением Госстроя РФ от 29 октября 2002 № 150. М.: Госстрой России. ГУП ЦПП. 2003.

3. Об утверждении региональных нормативов градостроительного проектирования: постановление Правительства Тюменской области от 19 марта 2008 г. № 82-п // Сборник постановлений, распоряжений Губернатора Тюменской области, Правительства Тюменской области — 2008 — март.

4. «НЦС 81-02-2014. Государственные сметные нормативы. Укрупненные нормативы цены строительства. Отдел II»: внесены приказом Минстроя России от 28 августа 2014 г. № 506/пр. М.: 2014.

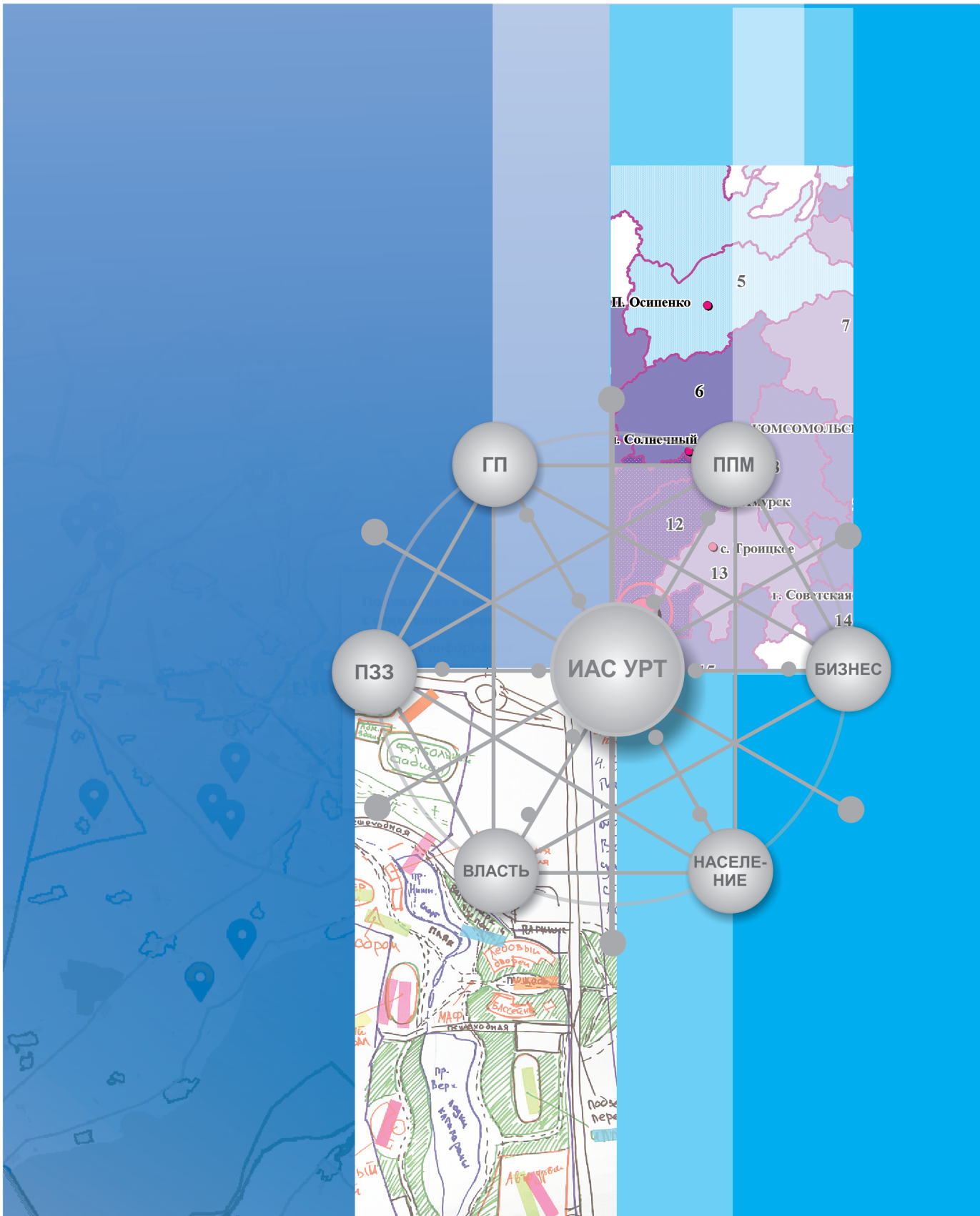
5. «Сборник укрупненных показателей затрат по застройке, инженерному оборудованию, благоустройству и озеленению городов различной величины и народнохозяйственного профиля для всех природно-климатических зон страны»: утвержден Приказом Госгражданстроя СССР от 25 апреля 1984 г. № 123. М.: Стройиздат. 1986.

6. Об утверждении Методических рекомендаций по применению государственных сметных нормативов - укрупненных нормативов цены строительства различных видов объектов капитального строительства непроизводственного назначения и инженерной инфраструктуры: приказ Минрегиона России от 4 октября 2011 г. № 481 // Ценообразование и сметное нормирование в строительстве — 2011 — ноябрь.

V

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

ИНСТРУМЕНТЫ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОГО ПРОЕКТИРОВАНИЯ



Е.Я. Власкина

ОСОБЕННОСТИ ПРОВЕДЕНИЯ КОМПЛЕКСНОГО СОЦИОЛОГИЧЕСКОГО ИССЛЕДОВАНИЯ НА ТЕРРИТОРИИ РЕСПУБЛИКИ КРЫМ

Каждая территория уникальна, поэтому подходы к развитию каждой территории должны эту уникальность учитывать. Причем «индивидуальность» территории — особенности, присущие только ей, — должна быть учтена при разработке документов стратегического планирования и документов градостроительного проектирования еще на этапе сбора исходных данных.

Лучше всего специфику территории осознают жители территории, поэтому крайне важно узнавать их мнение. Основные акторы территории — это население, органы местного самоуправления и бизнес-сообщества.

В российской практике местные сообщества редко рассматриваются как важный субъект процесса по управлению развитием территории. Такой взгляд, безусловно, ошибочен, так как население способно не только генерировать новые смыслы, видение развития территории, но и корректировать направления проектирования, предлагать варианты решений.

Работа с основными акторами на территории — далеко не новый тренд в градостроительстве, но, почему-то, в нашей стране эта практика используется достаточно узко, как правило, только в виде процедуры публичных слушаний, которая в свою очередь зачастую является просто формальностью и вместо решения поставленных задач только вызывает недовольство у граждан. Местные сообщества — значимый субъект муниципального образования, пренебрежение их мнением не позволит реализовать качественный проект и, следовательно, только приведет к конфликтной ситуации. Оптимальным вариантом представляется встраивание законодательно необходимых публичных слушаний в процедуру общественного участия, которая подробно рассматривается ниже.

В Германии еще в начале XX века во время формирования Союза поселений Рурской области и преобразования Рурской агломерации каждый генеральный план обсуждался и корректировался совместно с общинами, и только после этого становился частью обязательных законодательных постановлений, издаваемых Союзом [1]. При трансформации старого порта в Дюссельдорфе в преуспевающий деловой район каждый проект презентовался вначале горожанам, а затем уже начиналось строительство по выбранным наиболее понравившимся проектам [2].

На XIV Общероссийском форуме «Стратегическое планирование в регионах и городах России: пространство выбора и выбор пространства», который прошел 19-20 октября 2015 года в Санкт-Петербурге, все участники (а это были представители федеральной, региональной, муниципальной власти, высших учебных заведений, различных научных организаций и др.) также единогласно согласились с тем фактом, что сегодня необходимо постоянно работать со всеми стейкхолдерами на территории, вовлекать их в процесс принятия решений по тому или иному вопросу.

Вовлекать население в процесс разработки решений можно разными способами. На сегодняшний день наиболее распространенной практикой является проведение социологических исследований. Как правило, этим инструментом пользуются для разработки документов стратегического планирования, в частности, стратегий социально-экономического развития. Но опросы основных стейкхолдеров можно использовать и при разработке нормативов градостроительного проектирования, генеральных планов и проектов планировки.

В сборнике материалов IV научно-технической конференции ИТП «Град» [3] была подробно освещена методика проведения социологических исследований. В этой статье хотелось бы более четко сформулировать само понятие комплексного социологического исследования и кратко охарактеризовать основные этапы его проведения, привести конкретные примеры.

Комплексное социологическое исследование — это социологическое исследование, целью которого является наиболее полный и разносторонний охват всех групп населения и их вовлечение в планирование развития территории.

Комплексное социологическое исследование в муниципальном образовании может проводиться как отдельный вид работ, а может быть составной частью другого проекта.

Комплексное социологическое исследование состоит из нескольких самостоятельных блоков.

Первый блок исследования — полуструктурированное интервью с экспертами. В качестве экспертов выступают руководители местных органов самоуправления, ключевые представители городского и бизнес-сообществ. В рамках такого интервью разработчики вместе с опрашиваемыми формируют визуальный образ территории, представления о будущем и приоритетные направления развития, выстраивают ассоциатив-

ный ряд, выявляют характер территориальной идентичности.

Серия интервью была проведена в Администрации городского округа Евпатория в рамках разработки «Комплексного проекта совершенствования системы управления развитием территории муниципального образования городской округ Евпатория Республики Крым», включающего разработку стратегии социально-экономического развития, местных нормативов градостроительного проектирования, генерального плана и правил землепользования и застройки. Экспертами стали руководители и сотрудники структурных подразделений Администрации городского округа и управляющих компаний. Целью интервью являлось выявление проблем и направлений развития муниципального образования (рис. 1).

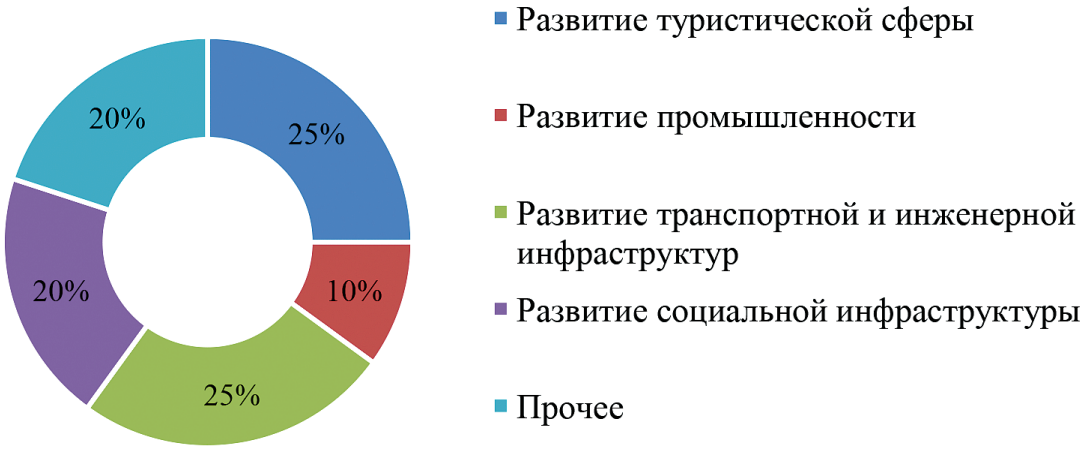
Второй блок исследования — опрос населения, проживающего на той или иной территории. Как правило, в качестве опросных методов выбираются опросы по анкете. Анкетирование проводится либо методом прямого опроса, то есть в присутствии анкетера, в наиболее людных общественных местах города, либо методом заочного опроса — интернет-опроса, когда опрашиваемый сам заполняет анкету, на платформе сайта разработчика.

В марте-апреле 2015 года в Республике Крым исследовалось экспертное мнение по вопросам социально-экономического развития субъекта в рамках подготовки концепции стратегии развития республики. Опрос проводился по анкете среди различных общественных организаций, предпринимателей методом заочного опроса. Вопросы касались как социально-экономического развития Республики Крым в целом, так и конкретного муниципального образования, жителем которого является субъект анкетирования.

Сам факт проведения такой работы на уровне региона не может не радовать. Республика Крым сейчас находится как раз в процессе становления системы управления развитием территории согласно российскому законодательству, и где как ни здесь использовать весь арсенал инструментов и лучших практик, накопленных в мире градостроительства.

В качестве примера использования опросных методов в муниципальных образованиях Республики Крым можно рассмотреть городской округ Евпатория и городской округ Симферополь. В городском округе Евпатория в процессе работы по комплексному проекту, уже упомянутому ранее, был проведен интернет-опрос населения на платформе сайта ИТП «Град». В городском округе Симферополь в рамках обеспечения муниципального образования документами территориального планирования и градостроительного зонирования так же был проведен интернет-опрос, но с использованием инструментов Google. Целью анкетирования в обоих муниципальных образованиях являлось выявление предпочтений граждан по развитию территории городского округа. Вопросы касались в целом проблем города и перспектив его развития, жилищных условий, обустройства дворовых территорий, объектов социального-культурно-бытового обслуживания, транспортной инфраструктуры, экологической обстановки и т.п.

Третий блок исследования — общественное участие. Под общественным участием в принятии решений подразумевается процесс взаимодействия между лицом (или группой лиц), принимающим решение, и заинтересованными сторонами с целью принятия эффективного управленческого решения [4]. Цель общественного участия — принятие управленческого решения с учетом мнения заинтересованных сторон, позволяющего предотвратить или снизить до минимума возможные экономические, социальные и экологические риски.



1 Мнения экспертов по поводу направлений развития ГО Евпатория, %

Процедура общественного участия позволяет максимально использовать потенциал местных сообществ при реализации проекта и должна организовываться в соответствии со следующими принципами: целеполагание, своевременность, открытость, обратная связь, локальность, менеджмент, отсутствие дискриминации, профессионализм.

Общественное участие состоит из пяти организационных этапов: информирование, выявление мнений, обсуждение, принятие решений и обратная связь.

Данные этапы могут являться основой как для проведения только общественного участия, так и для всего комплексного социологического исследования. Этап «Информирование» начинается с момента работы над проектом, когда информация о проекте появляется в СМИ. Этап «Выявление мнений» позволяет представителям всех заинтересованных групп высказаться по представленным вопросам, поэтому сюда могут попасть и полуструктурированные интервью с экспертами, и опросы населения. Этап «Обсуждение» как раз может в рамках комплексного социологического исследования трансформироваться в общественное участие, формы проведения которого очень разнообразны: деловая игра, воркшоп, проектная сессия, круглый стол и др. Следующий этап — «Принятие решений», на нем проектировщики должны интерпретировать все полученные ранее данные и предложить по возможности наиболее компромиссные решения. На последнем этапе — «Обратная связь» — как раз и возможно проведение законодательно закрепленных публичных слушаний, что позволит проинформировать все заинтересованные стороны об итоговых решениях и объяснить, по каким причинам не были учтены отдельные предложения.

Такое поэтапное представление результатов работы команды проектировщиков, с возможностью комментирования со стороны местных сообществ, может стать хорошим источником информации для оперативной правки проблемных участков проекта и позволит людям чувствовать свою сопричастность работе вплоть до завершения проекта.

Рассмотрим несколько примеров общественного участия.

В Евпатории было проведено 9 стратегических сессий с архитектурным сообществом городского округа, историками, молодежью, застройщиками, ресурсными организациями, общественными деятелями, представителями сферы образования, промышленности, транспорта, торговли, санаторно-курортного и туристического комплексов (рис. 2). Целью проведения данных сессий стало определение сильных и слабых сторон городского округа, а также перспектив его развития. Данная работа позволила выяснить мнение представителей различных профессиональных сообществ. В ходе работы сессий было выявлено больше слабых сторон, нежели сильных, но в то же время участники сформулировали большое количество интересных предложений по дальнейшему развитию городского округа, которые были затем учтены в проекте.

Для Симферополя в процессе подготовки концепции пространственного развития была проанализирована роль местного сообщества и местного самоуправления в пространственном развитии территории и представлена подробная структура локального сообщества с конкретными примерами. Данная работа позволила, во-первых, ознакомиться со всеми общественными организациями в муниципальном образовании, во-вторых, сделать процесс взаимодействия с общественностью более

2 Стратегические сессии в Евпатории

структурированным, в-третьих, до личных встреч начать общение с помощью различных социальных сетей. Так, в «ВКонтакте» была создана специальная группа для обсуждения проекта генерального плана, благодаря которой удалось выявить наиболее спорные моменты для дальнейших дискуссий. Непосредственные встречи с населением состоялись немного позднее и прошли в интерактивной форме. На них могли прийти все желающие и ознакомиться с основными проектными решениями генерального плана, высказать свои предложения. Всего состоялось три встречи. Первая встреча — проектная сессия — была посвящена трансформации транспортной инфраструктуры Симферополя, вторая — проектно-аналитический семинар — прошла под лозунгом «Идеальный Симферополь», на третьей — семинар — обсудили общественные пространства городского округа (рис. 3).

Каждая встреча была выстроена по сценарию: теория — практика — презентация. В рамках «теории» проектировщики представили текущие наработки и рассказали горожанам, как идет работа по той или иной теме. «Практика» подразумевала работу самих горожан, которые составляли рейтинги проблем, делились на команды и разрабатывали свои решения по наиболее актуальным на их взгляд направлениям. «Презентация» позволила всем командам представить свои проекты и обсудить их вместе с проектировщиками.

Таким образом, можно сделать вывод, что комплексное социологическое исследование, выполненное поэтапно с соблюдением всех основных принципов, является отличным инструментом для сбора мнения акторов, заинтересованных в развитии территории. Комплексное социологическое исследование помогает в доступной форме объяснять населению основные предложения проектировщиков, что впоследствии делает процесс принятия того или иного документа менее трудозатратным, более открытым и понятным. Правильно проведенное комплексное социологическое исследование помимо всего прочего способствует укреплению доверительных отношений между властью и гражданами. ■

Библиографический перечень

1. Тверской Л.М. Современное жилищное строительство в Германии // Вопросы коммунального хозяйства. 1926. № 3. С. 194-204.
2. Городская агломерация по-немецки // Санкт-Петербургский союз строительных компаний. URL: http://souz.conon.ru (дата обращения: 15.04.14).
3. Галак Е.Я. Комплексное социологическое исследование в управлении развитием территории // Градостроительное планирование и управление, качество среды и предпринимательский климат: материалы IV научно-технической конференции Института Территориального Планирования «Град». Омск, 2015. С. 74 — 78.
4. Общественное участие: проектный подход / Учебное пособие. Составитель: С.В. Костарев. Омск, 2012. 60 с.

3 Встречи с населением в Симферополе

Е.К. Шефер

ОПРЕДЕЛЕНИЕ РАСЧЕТНЫХ ПОКАЗАТЕЛЕЙ МИНИМАЛЬНО ДОПУСТИМОГО УРОВНЯ ОБЕСПЕЧЕННОСТИ ОБЪЕКТАМИ СОЦИАЛЬНОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ ПРИ РАЗРАБОТКЕ НОРМАТИВОВ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОГО ПРОЕКТИРОВАНИЯ

В соответствии с Федеральным законом от 5 мая 2014 г. № 131-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации» [1] Градостроительный кодекс Российской Федерации [2] дополнен главой, посвященной нормативам градостроительного проектирования.

Региональные и местные нормативы градостроительного проектирования устанавливают совокупность расчетных показателей минимально допустимого уровня обеспеченности объектами регионального и местного значения соответственно, показатели максимально допустимого уровня территориальной доступности таких объектов для населения. Расчетные показатели должны устанавливаться с учетом особенностей и специфики территории, а именно, учитывать природно-климатические условия, социально-возрастной состав населения, систему расселения и т.д. Нормативы градостроительного проектирования в соответствии с ч. 1.1 ст. 15, ч. 2 ст. 20, ч. 3 ст. 24, ч. 10 ст. 45 Градостроительного кодекса Российской Федерации должны применяться при подготовке документов территориального планирования субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, документации по планировке территории. Методическими рекомендациями по разработке проектов генеральных планов поселений и городских округов, утвержденными приказом Минрегиона России от 26 мая 2011 г. № 244 [3], указывается на возможность применения нормативов градостроительного проектирования при подготовке документов градостроительного зонирования.

Нормативы градостроительного проектирования не имеют статуса документов стратегического или территориального планирования, однако обязательны для соблюдения органами государственной власти субъекта Российской Федерации, органами местного самоуправления, а также гражданами и юридическими лицами, осуществляющими соответствующие виды градостроительной деятельности.

При определении планов по развитию территории, в том числе планировании развития сети объектов обслуживания, в документах стратегического социально-экономического развития органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления руководствуются распоряжением Правительства Российской Федерации от 19 октября 1999 г. № 1683-р «О методике определения нормативной потребности субъектов РФ в объектах социальной сферы» [4] (далее — Методика) и распоряжением Правительства Российской Федерации от 3 июля 1996 г. № 1063-р «О социальных нормативах и нормах» [5] (далее — Нормативы). Методика и Нормативы рекомендованы к использованию органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления при разработке плана инвестиционной деятельности по развитию социальной инфраструктуры на территории субъектов Российской Федерации, при формировании проектов бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов.

В своем составе Методика и Нормативы содержат рекомендации по определению нормативной потребности в объектах социальной сферы следующих типов: образование, здравоохранение, социальное обеспечение, физическая культура и спорт, культура и искусство. Следует отметить, что приведенные нормативы являются усредненными в целом для территории Российской Федерации и могут значительно превышать величину пропускной способности существующих сооружений в конкретном муниципальном образовании, а также не учитывают национальных и территориальных особенностей, плотности населения и системы расселения. Уровень достижения некоторых нормативов рассчитан на долгосрочный период в связи с низкой обеспеченностью. Например, уровень обеспеченности плавательными бассейнами установлен в размере 75 кв. м зеркала воды на 1 тыс. человек населения, а уровень достижения обеспеченности — до 2050 г.

В соответствии с Методикой и Нормативами потребность в библиотеках для населенного пункта, являющегося административным центром сельского поселения, составляет 1 объект на 1 тыс. человек при численности населения свыше 1 тыс. человек. Таким образом, при численности населения административного центра сельского поселения в количестве 10 тыс. человек, в населенном пункте должно быть не менее 10 библиотек.

Согласно «Базовым нормам организации сети и ресурсного обеспечения общедоступных библиотек муниципальных образований», принятым на XII Ежегодной сессии Конференции РБА 16 мая 2007 г. [6], потребность в библиотеках для населенного пункта, являющегося административным центром сельского поселения, составляет 1 библиотеку на населенный пункт независимо от числа жителей. Данный показатель представляется более обосно-

ванным и соответствующим фактическому положению в сельских поселениях. С учетом развития информационных, в том числе электронных, ресурсов, процессов компьютеризации населения необходима корректировка норм по обслуживанию населения библиотеками, представленных в составе Методики и Нормативов.

Это далеко не единственный пример неактуальности положений Методики и Нормативов. Однако органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления муниципальных образований совершенно не учитывают данное обстоятельство и используют представленные в Методике и Нормативах нормы при подготовке документов стратегического социально-экономического развития территорий субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, не корректируя их с учетом особенностей и специфики территории, а также с учетом современных тенденций развития социальной сферы.

Таким образом, при подготовке документов стратегического социально-экономического развития и градостроительной документации органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления муниципальных образований используются различные нормативно-правовые документы, регламентирующие нормативные значения уровня обеспеченности населения объектами социальной сферы, зачастую противоречащие друг другу. Вследствие этого при разработке градостроительной документации возникает несоответствие технико-экономических показателей целевым показателям по развитию территории, установленным в документах стратегического социально-экономического развития, что не может не отражаться на планируемом размещении объектов социальной сферы и качестве среды для населения.

В Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 3 декабря 2015 г. [7] Правительству Российской Федерации поручено до 1 марта 2016 г. подготовить и утвердить методику оптимального размещения учреждений социальной сферы.

Во исполнение поручения Правительства Российской Федерации от 8 декабря 2015 г. № Пр-2508 Минэкономразвития России подготовило проект Методических указаний, устанавливающих требования к оптимальному размещению на территории субъектов Российской Федерации объектов социальной сферы (далее — проект, Методические указания). Методические указания предполагается ввести в действие одновременно с признанием утратившими силу вышеуказанных Методики и Нормативов. Согласно проекту Методические указания разработаны в целях определения минимально допустимого уровня обеспеченности объектами социальной сферы и максимально допустимого уровня территориальной доступности таких объектов для населения и обязательны к использованию органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, в том числе при подготовке документов территориального планирования, программ комплексного развития социальной инфраструктуры.

Даже при условии признания утратившими силу Методики и Нормативов проблема, заключающаяся в двойственности правового регулирования системы планирования развития сети объектов обслуживания, сохраняется, поскольку при подготовке документов территориального планирования необходимо будет руководствоваться и нормативами градостроительного проектирования, и Методическими указаниями.

С учетом вышеизложенного Методические указания должны содержать и описывать не нормативы, а методы определения минимально допустимого уровня обеспеченности субъектов Российской Федерации объектами социальной сферы и максимально допустимого уровня территориальной доступности таких объектов для населения. Значения таких показателей, учитывающие территориальные, природно-климатические условия территории, должны устанавливаться нормативами градостроительного проектирования.

Федеральными законами от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [8] и от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [9] определены полномочия органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и вопросы местного значения и полномочия органов местного самоуправления соответственно. На основании установленных 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 сферы в различных областях (табл. 1).

Согласно требованиям к программам комплексного развития социальной инфраструктуры поселений, городских округов (далее — Требования к ПКР СИ), утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 1 октября 2015 г. № 1050 [10], определен состав, содержание ПКР СИ, а также закреплены области, в которых должен быть установлен перечень мероприятий по строительству, реконструкции объектов местного значения поселения, городского округа (образование, здравоохранение, физическая культура и спорт, культура).

Очевидно, что Методические указания и Требования к ПКР СИ должны содержать в своем составе

ТАБЛИЦА 1

Распределение обязательств по созданию и содержанию объектов социальной сферы органами исполнительной власти Российской Федерации и органами местного самоуправления

Область	Орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации	Муниципальное образование
Образование	+	+
Культура и искусство	+	+
Физическая культура и спорт	+	+
Здравоохранение	+	–
Социальное обслуживание	+	–
Молодежная политика	–	+

требования к оптимальному размещению на территории субъектов Российской Федерации объектов социальной сферы и мероприятия по строительству и реконструкции объектов согласно единому перечню областей, которые, в свою очередь, должны быть выявлены согласно законодательно установленным полномочиям и вопросам местного значения.

Общество с ограниченной ответственностью «Институт Территориального Планирования «Град» (далее — Институт) обладает значительным опытом в разработке нормативов градостроительного проектирования. Институтом разработаны региональные нормативы градостроительного проектирования Красноярского края, Тюменской области, Ханты-Мансийского и Ямало-Ненецкого автономных округов, Хабаровского края и десятки местных нормативов градостроительного проектирования муниципальных образований. При согласовании проектов нормативов градостроительного проектирования органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления муниципальных образований нередко требуют привести установленные расчетные показатели минимально допустимого уровня обеспеченности объектами в соответствии с нормами, установленными Методикой и Нормативами. Такое требование, в частности, было получено и принято при согласовании проекта региональных нормативов градостроительного проектирования Тюменской области.

В конце 2015 г. Институт приступил к выполнению прикладных научных исследований с целью подготовки документов для осуществления градостроительной деятельности на территории Тюменского муниципального района». На первоначальном этапе, в рамках разработки концепции пространственного планирования Тюменского муниципального района (далее — КПР ТМР), Институту пришлось столкнуться с некорректными, значительно завышенными нормами минимально допустимого уровня обеспеченности объектами местного значения в региональных нормативах градостроительного проектирования Тюменской области. В результате в КПР ТМР были озвучены рекомендации по внесению изменений в региональные нормативы градостроительного проектирования Тюменской области в части корректировки расчетных показателей, либо по разработке местных нормативов градостроительного проектирования Тюменского муниципального района, которые бы учитывали специфику и особенность территории муниципального района в большей степени.

В конце 2014 г. Институтом был разработан проект внесения изменений в региональные нормативы градостроительного проектирования Хабаровского края. Авторским коллективом проекта была проведена значительная и продолжительная работа с исполнительными органами государственной власти Хабаровского края по разъяснению и согласованию установленных в проекте норм, в целях недопущения повторения ошибок, допущенных в Тюменской области.

Установление расчетных показателей в проекте региональных нормативов градостроительного проектирования Хабаровского края сопровождалось многофакторной оценкой существующего положения в различных отраслях, состоящей из анализа:

— численности постоянного населения муниципальных образований, входящих в состав Хабаровского края, возрастной структуры населения, а именно возрастных групп, участвующих в определении потребного числа мест в объектах обслуживания;

— прогноза численности населения Хабаровского края и входящих в его состав муниципальных образований, а также прогноза изменения возрастной структуры населения в соответствии с документами стратегического социально-экономического развития Хабаровского края и муниципальных образований;

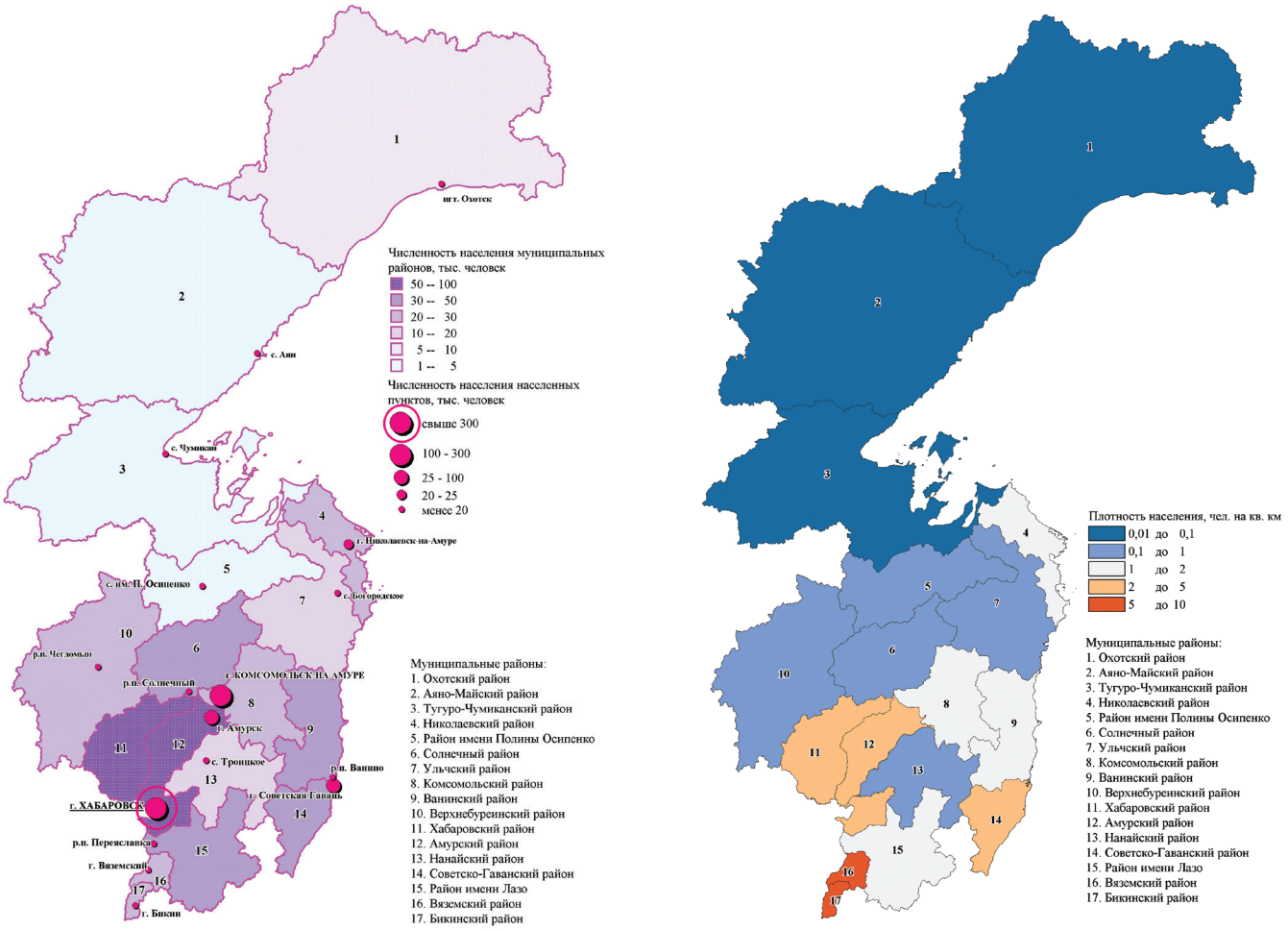
— числа мест в учреждениях и предприятиях объектов обслуживания в разрезе муниципальных образований, уровня загруженности объектов обслуживания (%);

— численности населения, состоящего на учете для определения в учреждения и предприятия обслуживания (детей, стоящих на учете для определения в дошкольные образовательные организации; взрослого населения, состоящего на учете для определения в учреждения социального обслуживания и т.д.);

— системы обслуживания населения учреждениями и предприятиями обслуживания, а именно системы подвоза учащихся в общеобразовательные органи-

зации муниципальных образований, зоны обслуживания населения медицинскими учреждениями, включая численность прикрепленного к ним населения;
— целевых показателей и ориентиров по развитию сети учреждений и предприятий обслуживания в различных отраслях, в том числе запланированных к строительству объектов в документах стратегического социально-экономического развития;
— возможностей бюджета Хабаровского края и входящих в его состав муниципальных образований на строительство объектов обслуживания и их дальнейшее ежегодное содержание;
— территориальных и климатических особенностей;
— системы расселения на территории Хабаровского края и транспортной доступности между населенными пунктами.

При установлении расчетных показателей минимально допустимого уровня обеспеченности населения объектами очень важно произвести оценку фактической и прогнозируемой численности населения муниципальных образований. Согласно стратегии социального и экономического развития Хабаровского края до 2025 г. (далее — СЭР 2025), утвержденной постановлением Правительства Хабаровского края от 13 января 2009 г. № 1-пр [11], целевой показатель среднегодовой численности населения на 2015 г. составляет 1,4 млн человек, на 2025 г. — 1,5 млн человек. По состоянию на 1 января 2015 г. согласно данным Хабаровскстата численность постоянного населения Хабаровского края составила 1338,3 тыс. человек, что на 59,7 тыс. человек или на 4,3% ниже прогнозируемого показателя на соответствующий период. Кроме того, анализ демографической ситуации в Хабаровском крае показал, что за последние годы наблюдается стабильное ежегодное сокращение численности населения. Так, относительно 2004 г. численность населения сократилась на 78 тыс. человек. Прогноз численности населения Хабаровского края к 2025 г. в количестве 1,5 млн человек является в значительной степени завышенным. Так как ССЭР 2025 была разработана в 2007 г., многие целевые показатели, а возможно и ориентиры социально-экономического развития, подлежат корректировке. В проекте региональных нормативов градостроительного проектирования Хабаровского края для установления



1 Дифференциация муниципальных районов и населенных пунктов Хабаровского края по численности и плотности населения

Наименование показателя	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2020 г.
Планируемый годовой объем ввода жилья, тыс. кв. м *	405,0	410,0	460,0	1000,0
Фактический годовой объем ввода жилья, тыс. кв. м **	325,1	443,7	-	-

Примечания: * - в соответствии с Государственной программой; ** - в соответствии с данными Хабаровскстата

ТАБЛИЦА 2 Планируемый и фактический годовой объем ввода жилья в Хабаровском крае

Наименование нормируемого расчетного показателя, единица измерения	Значение расчетного показателя
Средняя жилищная обеспеченность, кв. м общей площади жилых помещений на человека	В среднем по Хабаровскому краю: 2020 г. – 26,6; 2025 г. – 30,0; 2030 г. – 33,0, в том числе: Комсомольский, Нанайский, Тугуро-Чумиканский, Хабаровский муниципальные районы – 28; город Хабаровск – 32,0; город Комсомольск-на-Амуре, Советско-Гаванский, Амурский, Бикинский, Ванинский, Вяземский, Солнечный, Ульчский муниципальные районы, муниципальный район имени Лазо, муниципальный район имени Полины Осипенко – 33,0; Николаевский, Аяно-Майский, Верхнебуреинский муниципальные районы – 38; Охотский муниципальный район – 40.
Примечание: расчетные показатели на перспективу могут корректироваться с учетом фактически достигнутой жилищной обеспеченности	

ТАБЛИЦА 3 Расчетные показатели в области жилищного строительства

расчетных показателей минимально допустимого уровня обеспеченности объектами регионального и местного значения прогнозная численность населения была принята равной фактической по состоянию на 1 января 2015 г.

На основании значений численности постоянного населения и площади муниципальных образований была произведена дифференциация территории Хабаровского края по плотности и численности населения (рис. 1).

Корректировке подверглись и целевые показатели в сфере жилищного строительства, установленные в ССЭР 2025.

Средняя обеспеченность населения Хабаровского края общей площадью жилых помещений на 1 января 2015 г. составляла 22,8 кв. м на человека. В разрезе муниципальных районов средняя жилищная обеспеченность варьируется от 17,3 до 32,4 кв. м на человека. В соответствии со ССЭР 2025 обеспеченность населения жильем в среднем по Хабаровскому краю к 2025 г. должна возрасти до 32 кв. м на человека. Рост уровня обеспеченности населения жильем до 26,6 кв. м на человека к 2020 г. заявлен государственной программой Хабаровского края «Развитие жилищного строительства в Хабаровском крае», утвержденной постановлением Правительства Хабаровского края от 22 июня 2012 г. № 205-пр [12] (далее — Государственная программа). Согласно Государственной программе годовой объем ввода жилья к 2020 г. должен составить 1 млн кв. м (табл. 2).

Экстраполяция значения прогнозируемого объема ввода жилья в Хабаровском крае до 2025 и 2030 гг. дала возможность получить значения расчетных показателей минимально допустимого уровня обеспеченности населения жилыми помещениями в среднем по Хабаровскому краю на 2025 и 2030 гг. Расчетные показатели минимально допустимого уровня обеспеченности населения жилыми помещениями в разрезе муниципальных образований установлены на основании дифференциации городских округов и муниципальных районов по фактическому уровню обеспеченности населения жилыми помещениями (табл. 3).

Для установления расчетных показателей минимально допустимого уровня обеспеченности объектами социальной сферы и максимально допустимого уровня территориальной доступности таких объектов территория дополнительно дифференцируется по следующим признакам: по вовлеченности населенных пунктов в системы расселения, по климатическим условиям для строительства.

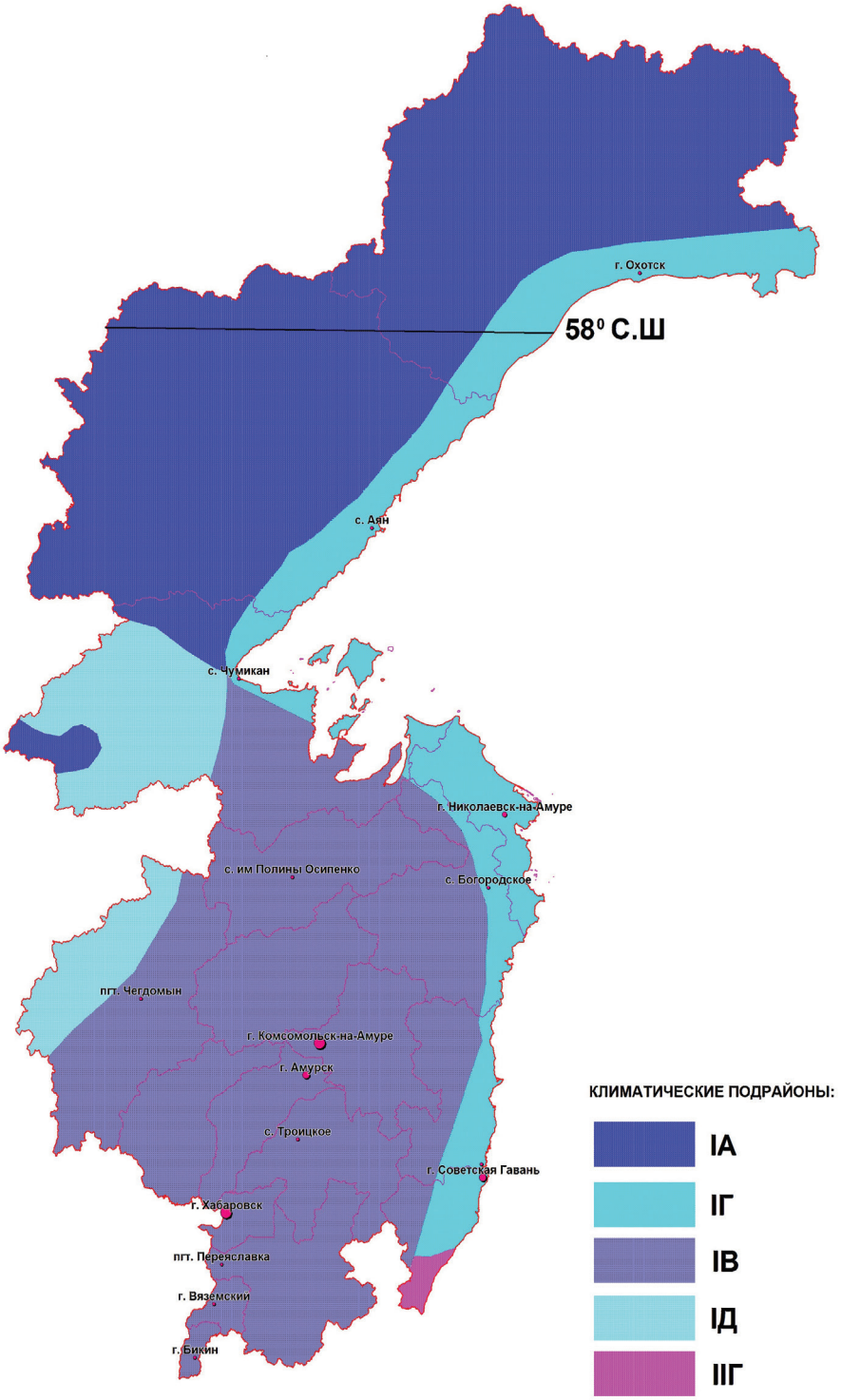
Рассмотрим влияние дифференциации территории по климатическим условиям для строительства, по численности и плотности населения на примере установления расчетных показателей минимально допустимого уровня обеспеченности объектами в области физической культуры и спорта.

Фактическая обеспеченность населения Хабаровского края спортивными сооружениями представлена в табл. 4.

В соответствии с государственной программой Ха-

Наименование вида объекта	2012 г.	2015 г.
Спортивные залы общего пользования, кв. м площади пола	106,0	115,7
Плавательные бассейны, кв. м зеркала воды	8,9	10,4
Плоскостные сооружения, кв. м	1569	1668

ТАБЛИЦА 4 Обеспеченность населения Хабаровского края объектами физической культуры и спорта, на 1 тыс. человек



2 Дифференциация территории Хабаровского края по климатическим условиям для строительства

Наименование вида объекта	Уровень обеспеченности, единица измерения	Значение расчетного показателя
Физкультурно-спортивные залы общего пользования	кв. м площади пола на 1 тыс. человек	В среднем по Хабаровскому краю: до 2020 г. – 140; с 2021 по 2030 гг. – 180 Для населенных пунктов, тыс. человек: от 5 до 10 – 200; от 10 до 15 – 160; от 15 до 20 – 140; от 20 до 25 – 110; свыше 25 – 90
Примечание: в населенных пунктах с численностью населения от 0,2 до 2 тыс. человек необходимо предусматривать один спортивный зал на 162 кв. м площади пола, с численностью населения от 2 до 5 тыс. человек - один спортивный зал на 540 кв. м площади пола		
Плавательные бассейны общего пользования	кв. м зеркала воды на 1 тыс. человек	В среднем по Хабаровскому краю: до 2020 г. – 12; с 2021 по 2030 гг. – 15 Для населенных пунктов, тыс. человек: от 3 до 5 – 50; от 5 до 15 – 40; от 15 до 25 – 30; от 25 до 50 – 25; от 50 до 300 – 20; свыше 300 – 15
Примечания: 1. В населенных пунктах с численностью населения от 3 до 5 тыс. человек целесообразно предусматривать один плавательный бассейн на 213 кв. м зеркала воды (25х8,5). 2. В муниципальных районах с численностью населения от 3 до 6 тыс. человек целесообразно предусматривать один малобюджетный бассейн на муниципальный район размером 15х12,5 м		
Плоскостные сооружения	кв. м на 1 тыс. человек	В среднем по Хабаровскому краю: до 2020 г. – 1650; с 2021 по 2030 гг. – 1750. Доля крытых плоскостных сооружений: для климатических подрайонов I В, II Г – 30%; для климатических подрайонов I А, I Д и I Г – 50%
Лыжные базы	объект	на Хабаровский край: до 2020 г. – 20; с 2021 по 2030 гг. – 30
Стрельбища	объект	на Хабаровский край: до 2020 г. – 6; с 2021 по 2030 гг. – 10
Велотреки	объект	на Хабаровский край: до 2020 г. – 1; с 2021 по 2030 гг. – 5
Легкоатлетические манежи	объект	на Хабаровский край: до 2020 г. – 4; с 2021 по 2030 гг. – 6
Примечание: спортивные сооружения массового спорта в населенных пунктах с численностью населения менее 2 тыс. человек следует объединять со школьными спортивными залами, плавательными бассейнами и спортивными площадками с учетом необходимой вместимости		

ТАБЛИЦА 5 РАСЧЕТНЫЕ ПОКАЗАТЕЛИ, УСТАНАВЛИВАЕМЫЕ ДЛЯ ОБЪЕКТОВ РЕГИОНАЛЬНОГО И МЕСТНОГО ЗНАЧЕНИЯ В ОБЛАСТИ ФИЗИЧЕСКОЙ КУЛЬТУРЫ И СПОРТА ХАБАРОВСКОГО КРАЯ

баровского края «Развитие физической культуры и спорта в Хабаровском крае», утвержденной постановлением Правительства Хабаровского края от 24 мая 2012 г. № 169-пр [13] (далее — Программа № 169-пр), обеспеченность населения в среднем по краю спортивными залами к 2020 г. должна увеличиться на 8 % относительно уровня 2012 г., плавательными бассейнами — на 4 %, плоскостными спортивными сооружениями — на 6 %. Обеспеченность населения спортивными залами, плавательными бассейнами и плоскостными спортивными сооружениями в среднем по краю к 2030 г. установлена методом экстраполяции на основании ориентиров, заложенных в Программе № 169-пр.

Значения расчетных показателей минимально допустимого уровня обеспеченности спортивными залами и плавательными бассейнами для муниципальных образований установлены дифференцировано, в зависимости от численности и плотности населения. В районах с низкой плотностью населения (до 0,1 человека на 1 кв. км) рекомендовано предусматривать один малобюджетный плавательный бассейн, размером до 213 кв. м зеркала воды (25х8,5). Данное решение позволит сократить расходы бюджета на строительство и содержание объекта и поддержать спортивное движение населения.

По состоянию на начало 2015 г. количество специ-

ализированных спортивных сооружений в Хабаровском крае составило: лыжных баз — 19 ед., стрельбищ — 5 ед., велотреков — 0 ед., легкоатлетических манежей — 3 ед. Вместе с тем согласно аналитической информации в регионе ощутим недостаток в специализированных спортивных сооружениях. Минимально допустимый уровень обеспеченности специализированными спортивными сооружениями установлен согласно ориентирам Программы № 169-пр (табл. 5).

Климатические условия в Хабаровском крае достаточно сложные. Зима суровая и продолжительная, лето облачное и дождливое. Средние температуры самого холодного месяца колеблются от — 24 оС на юге, до — 40 оС на севере. Для возможности круглогодичного использования плоскостных спортивных сооружений необходимо возводить крытые конструкции. Согласно климатическому районированию на основании средней месячной температуры и влажности воздуха, скорости ветра на территории Хабаровского края выделено пять климатических подрайонов (рис. 2). Основная задача климатического районирования в строительстве — обоснование целесообразности проектных решений планировки населенных мест, типов зданий и ограждающих конструкций с учетом особенностей климата.

Таким образом, установленные в проекте региональных нормативов градостроительного проектирования Хабаровского края расчетные показатели минимально допустимого уровня обеспеченности объектами социальной инфраструктуры не дублируют нормы, представленные в Нормативах и Методике, а установлены в соответствии с территориальными, природно-климатическими особенностями и учитывают социально-экономическое развитие муниципальных образований Хабаровского края.

1. О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 5 мая 2014 г. № 131-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 25 апреля 2014 г.: одобр. Советом Федерации Федер. Собр Рос. Федерации 29 апреля 2014 г. // Росс. газ. — 2014 — 7 мая.

2. Градостроительный кодекс Российской Федерации: от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 22 декабря 2004 г.: одобр. Советом Федерации Федер. Собр Рос. Федерации 24 декабря 2004 г.: ввод. Федер. законом от 29 декабря 2004 г. № 191-ФЗ // Росс. Газ. — 2004 — 30 декабря.

3. Об утверждении Методических рекомендаций по разработке проектов генеральных планов поселений и городских округов: Приказ Минрегиона России от 26 мая 2011 г. № 244 // Информационный бюллетень о нормативной, методической и типовой проектной документации — 2011.

4. О методике определения нормативной потребности субъектов РФ в объектах социальной инфраструктуры: распоряжение Правительства Российской Федерации от 19 октября 1999 г. № 1767-р // СЗ РФ — 1999 — 15 июля.

5. О Социальных нормативах и нормах: распоряжение Правительства Российской Федерации от 3 июля 1996 г. № 1063-р // СЗ РФ — 1996 — 25октября.

6. Базовые нормы организации сети и ресурсного обеспечения общедоступных библиотек муниципальных образований // Российская библиотечная ассоциация. 2015. URL.: http://www.rba.ru/content/about/doc/baz.pdf (дата обращения: 25.01.2016).

7. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 3 декабря 2015 г. 2015. URL.: http://kremlin.ru/events/president/news/50864 (дата обращения: 25.01.2016).

8. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 22 сентября 1999 г. // Росс. газ. — 1999 — 19 октября.

9. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 16 сентября 2003 г.: одобр. Советом Федерации Федер. Собр Рос. Федерации 24 сентября 2003 г. // Росс. газ. — 2003 — 8 октября.

10. Об утверждении требований к программам комплексного развития социальной инфраструктуры поселений, городских округов: постановление Правительства Российской Федерации от 1 октября 2010 г. № 1050 // СЗ РФ — 2015 — 12 октября.

11. О Стратегии социального и экономического развития Хабаровского края на период до 2025 года: постановление Правительства Хабаровского края от 13 января 2009 г. № 1 пр // Собрание законодательства Хабаровского края — 2010 — 12 апреля.

12. Об утверждении государственной программы Хабаровского края «Развитие жилищного строительства в Хабаровском крае»: постановление Правительства Хабаровского края от 22 июня 2012 г. № 205 пр // Собрание законодательства Хабаровского края — 2012 — 12 июля.

13. Об утверждении государственной программы Хабаровского края «Развитие физической культуры, спорта и молодежной политики в Хабаровском крае»: постановление Правительства Хабаровского края от 24 мая 2012 г. № 169 пр // Собрание законодательства Хабаровского края — 2012 — 12 июля.

Е.Я. Власкина

БРЕНДИНГ ТЕРРИТОРИЙ — СПОСОБ ПРИВЛЕЧЕНИЯ ИНВЕСТИЦИЙ

Страны, регионы, города конкурируют за влияние, трудовые ресурсы, ограниченные инвестиции как на местном, так и на международном уровне.

Усиливающаяся конкурентная борьба, ведущаяся, в основном, в экономической сфере, будет успешной только тогда, когда регионы смогут задействовать эффективные информационные и социально-гуманитарные технологии.

Брендинг территории — одна из актуальных тем в современной практике маркетинга. Как известно, сегодня люди покупают не товары, а бренды, точно так же, как выбирают место для жизни и работы. Само понятие брендинга территорий существует в системе понятий стратегического управления и маркетинговых коммуникаций, перекликается с понятиями «маркетинг мест» и «территориальный маркетинг».

Маркетинг, являясь инструментом реализации стратегии социально-экономического развития (далее — Стратегия, ССЭР), остается одним из самых действенных сегодня способов сделать ее успешной. Маркетинг — это способ решения задач развития города путем расширения его влияния и создания положительной репутации [1, с. 12]. Стратегия города определяет характер маркетинговой деятельности, ставит задачи, выбирает инструменты и круг исполнителей. Маркетинговая стратегия как управленческий инструмент не самодостаточна, ее нельзя выстраивать только, опираясь на «успешный мировой опыт», в каждом конкретном случае она решает конкретную, поставленную перед ней задачу. Поэтому городу, имеющему ясную и четкую стратегию, легче планировать маркетинговую программу, критерием успешности которой является достижение одного или нескольких стратегических показателей.

Маркетинговые стратегии позволяют решать проблемы, встающие перед территориями в определенные периоды времени, добиваясь тем самым достижения намеченных целей развития. Этот вид документов стратегического планирования позволяет повысить востребованность территории в масштабах страны, эффективно включить население в развитие местной экономики.

Изначально от общего маркетинга отделилась ветвь маркетинга территорий. Именно маркетингу территорий была посвящена первая книга Ф. Котлера. В ней дается следующее определение: маркетинг территорий — это маркетинговая стратегия, направленная на экономическое развитие территории, формирование ее имиджа, ее продвижения с целью выжить в конкурентной борьбе [2, с. 49]. Как видно, авторы рассматривают маркетинг территорий как маркетинг продукта, только со своими особенностями, выделяют потребителей территории, методы маркетинга территорий и основных исполнителей маркетинга территорий.

Некоторые иностранные авторы отождествляют понятие «маркетинг территории» с понятиями «продвижение территорий» и «менеджмент территорий». Так, например, Э. Аврахам и Э. Кеттер в своей книге приводят несколько определений различных авторов [3, с. 20-23]:

Продвижение территорий — это сознательное использование рекламы и маркетинга для увеличения узнаваемости отдельных образов, связанных с конкретной географической областью, среди целевой аудитории. Данное определение содержит интересную особенность, в нем маркетинг территории — это сознательная деятельность. Таким образом, в данном определении на первое место выходит необходимость осознания территорией, а точнее заинтересованными группами, потребности в маркетинге.

Другое определение, которое приводят данные авторы, звучит следующим образом: маркетинг территории — это повторная оценка и презентация территории для разработки и продажи нового имиджа другим территориям, чтобы усилить конкурентную позицию данной территории в борьбе за ограниченные ресурсы. Такое определение больше отражает сегодняшнюю ситуацию в рассматриваемой сфере. Органы местного самоуправления начинают осознавать, что для привлечения инвестиционных ресурсов в регион необходимо не просто иметь высокие показатели уровня жизни, культурной сферы, уровня производства, а иметь показатели выше, чем у других регионов, показывать уникальные преимущества. Таким образом, данное определение перекликается с первым в аспекте конкурентной борьбы.

Стоит отметить, что Э. Аврахам и Э. Кеттер также выделяют два основных подхода к определению. Один из них объединяет политический ресурс и маркетинг. Данный подход рассматривает продвижение территорий с точки зрения привлечения инвестиций взаимными усилиями местной администрации и бизнеса, что позволяет развивать экономику, а за ней и другие сферы жизни. Другой подход представляет собой концентрацию успешных маркетинговых стратегий по продвижению региона. Отметим, что в данном случае, учитывается влияние всех заинтересованных в продвижении территории групп. Соответственно, в данном подходе общее представление о территории складывается путем реализации нескольких маркетинговых проектов в разных сферах деятельности.

Наиболее известным российским исследователем данной темы является А. Панкрухин [4], по мнению которого территориальный маркетинг и маркетинг территории являются тождественными понятиями. В своей книге он дает следующее определение: территориальный маркетинг — это маркетинг в интересах территории, ее внутренних субъектов, а также тех внешних субъектов, во внимании которых заинтересована территория [5, с. 10]. Также он выделяет две составляющие территориального маркетинга:

— маркетинг территории, объектом внимания которого выступает территория в целом, — осуществляется как внутри, так и за ее пределами;

— маркетинг на (внутри) территории, объектом внимания которого являются отношения по поводу конкретных товаров, услуг и др., — осуществляется в пределах территории.

В своих работах А. Панкрухин останавливается на первой составляющей, рассматривая вторую, лишь в контексте первой [5, с. 11]. Определение, данное автором, делает основной акцент именно на потребителях территории, не затрагивая сам процесс реализации маркетинговой стратегии.

Рассмотрим также мнение другого российского исследователя Д.В. Визгалова. Хотя автор в большей степени анализирует маркетинг города, но касается и маркетинга территорий в целом. Он выдвигает следующее определение: маркетинг территории — это комплекс действий сообществ данной территории, направленных на выявление и продвижение ее интересов для выполнения конкретных задач социально-экономического развития территории. В широком смысле, это продвижение интересов территории.

Данное определение четко показывает, невозможность развития маркетинга территорий без присутствия заинтересованности в его развитии. Также данное определение перекликается со вторым подходом, выделенным Э. Аврахам и Э. Кеттером, то есть показывает, что для реализации общей стратегии территории, необходимо выполнять различные задачи, которые могут представлять собой отдельные проекты.

Также Д.В. Визгалов отмечает, что маркетинг территорий — не фундаментальное направление исследований. На его взгляд, маркетинг территорий как управленческая технология возникла и развивается на основе большого числа индивидуальных попыток конкретных территорий, которые на основании своего опыта пытаются заниматься маркетингом.

Все рассмотренные определения маркетинга территорий отражают различные черты данного направления в науке, а также показывают различный взгляд на данное понятие со стороны российских и иностранных исследователей. В качестве промежуточного вывода, можно привести цитату американского социолога Р. Флориды: «Современная экономика развивается так, что ее субъектами все более становятся не компании, а территории. Не регионы гоняются за успешными компаниями, а компании борются за право работать в удобных регионах» [6, с. 43-45].

Муниципальные образования разрабатывают маркетинговые стратегии как отдельно, так и в составе других стратегических документов. Например, проект ССЭР Тульской области до 2030 года содержит помимо основных разделов, инвестиционную, бюджетную стратегии и комплексный брендинг области.

Одним из инструментов маркетинга территории, приобретающим все большую и большую популярность как в России, так и за рубежом, является брендинг территории.

Брендинг территорий — стратегия повышения конкурентоспособности городов, областей, регионов, географических зон и государств с целью завоевания внешних рынков, привлечения инвесторов, туристов, новых жителей и квалифицированных мигрантов [7], т.е. брендинг территории — долгосрочный процесс, и есть основные аудитории, на которые направлен этот процесс.

Существуют и другие определения брендинга территорий. В данном случае, наиболее интересны определения западных авторов.

Начнем с определения С. Анхольта [8, с. 17]: брендинг территорий — это синтез управления брендом с общественной дипломатией и торговлей, инвестициями, туризмом и экспортным продвижением для создания конкурентной уникальности территории. Здесь акцент делается на самом процессе осуществления брендинга территории, то есть на взаимосвязанных сферах, которые в совокупности дают конкурентную уникальность — место города в сознании потребителя. Это определение можно рассматривать как наиболее полное и отражающее современную реальность.

К. Динни дает следующее определение [9, с. 30-31]: брендинг территории — это процесс разработки бренда территории, включая анализ его сегодняшнего состояния, выявление конкурентных суббрендов, разработку и внедрение комплекса маркетинговых коммуникаций.

Ф. Го и Р. Говерс под брендингом территорий подразумевают разработку технологии продвижения территории для сохранения и увеличения ее потребителей [10, с. 14-15]. Анализируя это и данное выше определения, можно сделать вывод, что одной из основных составляющих брендинга территории является идентификация его потребителей.

Многие исследователи темы маркетинга и брендинга территорий не рассматривают отдельно понятие бренда территории. В своих работах они используют понятие «бренд» безотносительно к чему-либо. С. Анхольт по этому поводу высказывал следующее мнение: «Как хорошо осознают наши читатели, самый болезненный вопрос... — это вопрос терминологии. И нет более мучительного поиска, чем поиск определения бренда территории» [11, с. 69-70]. Таким образом, получается, что брендинг территорий, как инструмент и стратегия развивается, а единого общепринятого понятия «бренд территории» не существует.

Д.В. Визгалов в своей книге «Брендинг города» отмечает, что одни эксперты говорят о том, что бренд территории четко определяем, структурирован и полностью управляем, другие, заявляют о том, что бренд территории — ускользающий от анализа психологический феномен, которому трудно найти название, но который приносит вполне осязаемый экономический эффект [12, с. 36].

Далее приведем еще несколько мнений по вопросу значения интересующего термина:

1. Бренд территории — это многомерный конструкт, состоящий из функциональных, эмоциональных и материальных элементов, которые в совокупности создают уникальный набор ассоциаций с местом в общественном сознании [13, с. 22-23].
2. Бренд территории — это стратегическая культурная идея, за которой стоит некий замысел [14, с. 41].
3. Бренд территории — нечто среднее между видением территории изнутри и восприятием территории извне [12, с. 37].

Бренд территории — концентрированное представление о территории, о наборе ее атрибутов, ее перспек-

тивном развитии, выраженное в сформированной идее, стратегическом описании и визуальных образах. Бренд территории — «зонтичный» бренд, включающий в себя потенциальные коммуникации со всеми городскими стейкхолдерами: горожанами, туристами, политиками, инвесторами, мигрантами и др. Бренд должен быть результатом их совместной работы. Здесь поможет проведение комплексного социологического исследования, которое как правило, является источником для сбора исходных данных для Стратегии.

Бренд не сможет изменить все вокруг и стать спасательным кругом, если помимо его использования не будут проводиться социально-экономические преобразования во всех сферах жизнедеятельности.

На общемировом и национальном уровне регионы жестко конкурируют за инвестиции. Инвестиции создают рабочие места, расширяют налогооблагаемую базу, помогают управлять бюджетами и кредитными рейтингами, финансируют образование, инфраструктуру и сферу услуг. Регионы и города активно рекламируют свои преимущества. Репутация и имидж бренда территории — определяющий критерий, лупа, сквозь которую рассматривают информацию, относящуюся к инвестициям [15, с. 22-24].

Муниципальное образование должно проводить активную политику по привлечению экономических инвестиций, талантов и вложений в эти таланты. Для экономической конкурентоспособности критически важны три направления деятельности: экономические факторы (инновации, инвестиции, человеческий капитал и т.д.); социополитические факторы (качество жизни, государственное управление и т.д.); инфраструктурные факторы (качество территории, доступность жилья, зеленые зоны, безопасность и т.д.). Эти факторы объединяются, обеспечивая привлечение экономических инвестиций. А бренд территории должен впитать в себя суть ее идентичности. Стратегия и план развития бренда определяют, какая деятельность будет поддержана, какие изменения нужно внести в налоговую политику, систему вознаграждений, развитие инфраструктуры, систему государственно-частного партнерства и т. д.

Органы власти иногда некорректно понимают роль бренд-коммуникаций. Это непонимание принимает различные формы. Иногда бренд-коммуникации рассматриваются только как маркетинговые, отделенные от основной Стратегии и действий по развитию бренда. Другой вариант — при котором бренд-коммуникации представляют серией отдельных действий, зависящих от организационной структуры и целевых аудиторий. Хотя коммуникацию по любому бренду следует направлять на определенную целевую аудиторию и сообщать о преимуществах, суть бренда должна быть единой, последовательной и понятной.

Отдельно стоит отметить, что интернет-коммуникации и маркетинг в социальных сетях — это не обязательно дорого. Чтобы эффективно общаться с внешней аудиторией и убеждать ее, нужно прежде всего обратиться к аудитории внутренней.

Прежде чем адаптировать концепцию бренда под специфические коммуникационные потребности бизнеса нужно определить основную платформу бренда, основываясь на ценностях, подходах, принципах и характеристиках населения.

Подводя итог всему вышесказанному, стоит отметить, что развитие такого направления исследований, как брендинг территорий обусловлено исторически и связано с эволюцией экономики и общества в целом. Брендинг территорий — неоднозначное понятие, включающее в себя множество элементов из разных областей знаний.

На сегодняшний день брендинг территории развивается довольно активно во всем мире, в нашей стране данное направление пока является недостаточно проработанным. Бренд территории является отражением стратегии социально-экономического развития данной территории, и это далеко не только логотип и бренд-бук.

Можно резюмировать следующее: разработка бренда территории должна начинаться на этапе разработки непосредственно стратегии социально-экономического развития муниципального образования. В процессе данной работы на базе проведенного комплексного анализа территории возможно формирование полноценной концепции бренда территории. ■

1. Визгалов Д.В. Маркетинг города. М.: Фонд «Институт экономики города», 2008. 110 с.
2. Котлер Ф., Хайдер Д., Рейн И., Асплунд К. Маркетинг мест. Привлечение инвестиций, предприятий, жителей и туристов в города, коммуны, регионы и страны Европы. СПб.: Стокгольмская школа экономики в Санкт-Петербурге, 2005. 193 с.
3. Avraham E., Ketter E. Media Strategies for Marketing Places in Crisis: Improving the Image of Cities, Countries and Tourist Destinations. NY.: Elsevier Butterworth-Heinemann, 2008. 248 p.
4. Панкрухин А. Сайт Академии Маркетинга. URL: http://www.marketingacademy.ru/author/pankruhin.html (дата обращения: 12.02.14).
5. Панкрухин А. Маркетинг территорий. СПб.: Питер, 2006. 84 с.
6. Флорида Р. Креативный класс. М.: Классика-XXI век, 2005. 132 с.
7. Серегина Е. История возникновения брендинга территорий. URL: http://www.region-brand.ru/index.php/2010-08-03-18-49-44/52-2010-08-05-12-27-54 (дата обращения: 27.01.14).
8. Anholt S. Competitive Identity: The New Brand Management for Nations, Cities and Regions. UK.: Palgrave MacMillan, 2007. 149 p.
9. Dinnie K. Nation branding: concepts, issues, practice. Tokyo.: Elsevier Butterworth-Heinemann, 2009. 289 p.
10. Govers R., Go F. Place Branding: Glocal, Virtuals and Physical Identities, Constucted, Imagined and Experienced. UK.: Palgrave Macmillan, 2009. 256 p.
11. Anholt S. Editorial //Place branding and private diplomacy. 2010. №6. P. 68 — 82.
12. Визгалов Д.В. Брендинг города. М.: Институт Экономики Города, 2011. 160 с.
13. Ashworth G., Kavaratzis M. Towards Effective Place Brand Management: Branding European Cities and Regions. UK.: Edward Elgar Pub, 2010. 279 p.
14. Опенков М. Зачем рассказывать истории? Сетевой брендинг территории //Экология культуры: информационный бюллетень. 2009. С. 39 — 45.
15. Динни К. Брендинг территорий. Лучшие мировые практики. М.: Манн, Иванов и Фербер, 2013. 55 с.

V

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

ИНФРАСТРУКТУРНОЕ РАЗВИТИЕ

И.М. Пеньевский

ПРОГРАММЫ КОМПЛЕКСНОГО РАЗВИТИЯ СОЦИАЛЬНОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ ГОРОДСКИХ ОКРУГОВ И ПОСЕЛЕНИЙ

В современных условиях для эффективного управления развитием территории муниципального образования недостаточно утвердить документ территориального планирования, отвечающий актуальным требованиям законодательства и содержащий обоснование основных решений с точки зрения удовлетворения потребностей населения в услугах объектов различных видов инфраструктуры.

Ограниченность ресурсов местных бюджетов для создания объектов местного значения обуславливает необходимость тщательного планирования реализации документов территориального планирования. Ведь только в случае успешной реализации обоснованных решений градостроительная политика может быть признана эффективной.

В ноябре 2014 года в план мероприятий («дорожную карту») «Совершенствование правового регулирования градостроительной деятельности и улучшение предпринимательского климата в сфере строительства» (утвержденный распоряжением Правительства РФ от 29 июля 2013 г. № 1336-р) было включено мероприятие по установлению обязанности органов местного самоуправления утверждать программы комплексного развития (далее также — ПКР) транспортной и социальной инфраструктуры в 6-месячный срок с даты утверждения генеральных планов городских поселений и городских округов. Затем в конце декабря 2014 года в Градостроительный кодекс (далее — ГрК) РФ были внесены изменения, касающиеся программ комплексного развития социальной инфраструктуры.

В настоящее время в соответствии со ст. 8 ГрК РФ к полномочиям органов местного самоуправления городских округов и поселений в области градостроительной деятельности относятся разработка и утверждение программ комплексного развития социальной инфраструктуры городских округов и поселений.

В соответствии со ст. 26 ГрК РФ реализация генерального плана городского округа или поселения осуществляется путем выполнения мероприятий, которые предусмотрены в том числе программами комплексного развития социальной инфраструктуры муниципальных образований.

Следует отметить, что разработка и утверждение программ комплексного развития социальной инфраструктуры сельских поселений, по общему правилу, относится к полномочиям органов местного самоуправления муниципального района в области градостроительной деятельности (в соответствии с ч. 4 ст. 14 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», п. 4 Требований к программам комплексного развития социальной инфраструктуры поселений, городских округов, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 1 октября 2015 г. № 1050). В то же время разработка и утверждение таких программ в отношении городских округов и городских поселений должна обеспечиваться органами местного самоуправления соответствующих муниципальных образований.

Программа комплексного развития социальной инфраструктуры городского округа, поселения — документ, устанавливающий перечень мероприятий (инвестиционных проектов) по проектированию, строительству, реконструкции объектов социальной инфраструктуры поселения, городского округа, которые предусмотрены государственными и муниципальными программами, стратегией социально-экономического развития муниципального образования и планом мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования (при наличии данных стратегии и плана), планом и программой комплексного социально-экономического развития поселения, городского округа, инвестиционными программами субъектов естественных монополий, договорами о развитии застроенных территорий, договорами о комплексном освоении территорий, иными инвестиционными программами и договорами, предусматривающими обязательства застройщиков по завершению в установленные сроки мероприятий по проектированию, строительству, реконструкции объектов социальной инфраструктуры.

Под объектами социальной инфраструктуры понимаются объекты местного значения поселения, городского округа в областях образования, физической культуры и массового спорта, культуры.

Требования к программам комплексного развития социальной инфраструктуры поселений, городских округов (далее — Требования) утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 1 октября 2015 г. № 1050.

Программа включает в себя:

– паспорт ПКР;

– характеристику существующего состояния социальной инфраструктуры;

– перечни мероприятий (инвестиционных проектов) по проектированию, строительству и реконструкции объектов социальной инфраструктуры поселения, городского округа (сгруппированные по видам объектов социальной инфраструктуры) с указанием наименования, местоположения, технико-экономических параметров (вид, назначение, мощность (пропускная способность), площадь, категория и др.), сроков реализации в плановом периоде (с разбивкой по годам), ответственных исполнителей;

– оценку объемов и источников финансирования

мероприятий (инвестиционных проектов) по проектированию, строительству и реконструкции объектов социальной инфраструктуры поселения, городского округа;
— целевые индикаторы ПКР, включающие технико-экономические, финансовые и социально-экономические показатели развития социальной инфраструктуры (устанавливаются по каждому мероприятию и по каждому виду объектов социальной инфраструктуры);
— оценку эффективности мероприятий, включенных в ПКР, в том числе с точки зрения достижения расчетного уровня обеспеченности населения поселения, городского округа услугами, предоставляемыми с помощью объектов социальной инфраструктуры, в соответствии с нормативами градостроительного проектирования поселения или городского округа;
— предложения по совершенствованию нормативно-правового и информационного обеспечения развития социальной инфраструктуры, направленные на достижение целевых показателей ПКР.
Рассмотрение существующих требований законодательства РФ, касающихся ПКР социальной инфраструктуры, градостроительной документации и других документов планирования, а также практических потребностей органов местного самоуправления в построении рациональной системы муниципального управления, позволяет сделать следующие выводы:

1. Внебюджетные средства — возможный источник финансирования
Требования предусматривают включение в перечень мероприятий ПКР социальной инфраструктуры мероприятий, финансируемых за счет всех возможных источников, в том числе, за счет бюджета РФ, бюджета субъекта РФ, местного бюджета и внебюджетных источников. С одной стороны, это можно считать «плюсом» ПКР как документа планирования, поскольку в данном случае из области планирования точно не будут упущены важные для города мероприятия, к реализации которых с разной степени вероятности могут быть привлечены частные инвестиции. Это однозначно приближает ПКР к современным реалиям экономической деятельности в сфере обслуживания населения. С другой стороны, такая постановка задачи (то есть, планирование внебюджетных и других источников финансирования, помимо местного бюджета) приводит к необходимости также предусматривать мероприятия не только по созданию объектов социальной инфраструктуры, но и мероприятия по стимулированию интереса частных инвесторов к вложению средств в такие объекты. Такие мероприятия должны быть предусмотрены в рамках предложения по совершенствованию нормативно-правового и информационного обеспечения развития социальной инфраструктуры. Одним из важных мероприятий по развитию спроса частных инвесторов на проекты в сфере социальной инфраструктуры является включение инвестиционных проектов из ПКР в инвестиционный паспорт муниципального образования.

2. Нормативы градостроительного проектирования — средство оценки эффективности мероприятий ПКР социальной инфраструктуры
Соответствующее положение содержится в ч. 12 Требований: из него следует, что если в нормативах градостроительного проектирования (прежде всего, в местных) были заранее заложены расчетные показатели, финансирование которых невозможно обеспечить в пределах срока реализации генерального плана, то ПКР социальной инфраструктуры будет формально признана эффективной, но при этом окажется нереализуемой, в связи с чем утратит свой смысл. Следовательно, при разработке местных нормативов градостроительного проектирования (далее — НГП) крайне важно выполнять укрупненную оценку потенциальных затрат на достижение устанавливаемых расчетных показателей. В принципе, такая работа не представляется крайне сложной, если до разработки местных НГП были разработаны прогноз и стратегия социально-экономического развития муниципального образования.

3. Средств на реализацию генерального плана должно хватить
ПКР социальной инфраструктуры разрабатывается в целях реализации генерального плана поселения или городского округа. Мероприятия ПКР основываются на решениях генерального плана по созданию объектов местного значения в сфере социальной инфраструктуры. Однако, что делать, если при оценке стоимости всех мероприятий в ходе разработки ПКР выясняется, что средств из всех источников финансирования недостаточно? При этом, к моменту разработки генерального плана все мероприятия по созданию объектов социальной инфраструктуры основаны на генеральном плане, а генеральный план уже утвержден. В этой ситуации возможны два варианта действий:
— либо будет инициировано внесение изменений в генеральный план и/или местные нормативы градостроительного проектирования с целью оптимизации состава мероприятий по созданию объектов и/или расчетных показателей минимально допустимого уровня обеспеченности населения такими объектами;
— либо планируемая нагрузка по финансированию мероприятий из внебюджетных источников будет увеличена.
При использовании первого варианта решение проблемы потребует значительного времени. Второго — приведет, скорее всего, к снижению реалистичности ПКР как документа планирования, потому что планировать (а вернее — прогнозировать) внебюджетные источники финансирования сложнее, чем финансирование из бюджетов различного уровня.
Чтобы избежать указанных трудностей, представляется рациональным выполнять укрупненное финансово-экономического обоснование (далее — ФЭО)

решений по созданию объектов социальной инфраструктуры уже на стадии разработки генерального плана до начала разработки ПКР. Разработка ФЭО в рамках материалов по обоснованию генерального плана позволяет сократить вероятность превышения допустимых пределов финансирования при разработке ПКР.

4. Нужна скоординированная разработка мероприятий в трех видах программ комплексного развития: социальной инфраструктуры, транспортной инфраструктуры и системы коммунальной инфраструктуры

В настоящее время необходимость ПКР установлена ГрК РФ. В их отношении утверждены соответствующие требования, которые указывают на необходимость определения сроков и стоимости реализации мероприятий.

При этом очевидно, что годовой объем возможных средств, направляемых на развитие инфраструктур города, ограничен. Это касается, в первую очередь, местного бюджета. Значит, при планировании последовательности мероприятий в трех видах ПКР следует определить, какое мероприятие надо стремиться реализовать в первую очередь в первый год реализации генерального плана, какое — во второй год, и т.д. Исчерпание ожидаемого финансирования для реализации мероприятий в одной программе приводит к необходимости сдвинуть срок реализации каких-то мероприятий в другой программе на более поздний период.

Кроме того, срок реализации мероприятия в одном виде ПКР может влиять на установление срока реализации другого мероприятия в другом виде ПКР в силу различий в сущности и назначения разных видов инфраструктур. Например, ввод в эксплуатацию школы или детского сада невозможен без заблаговременного строительства необходимых инженерных сетей и дорог.

Таким образом, необходима разработка базового документа планирования реализации генерального плана, который бы увязывал по стоимости и срокам реализацию различных мероприятий во всех основных сферах. Таким документом может быть план мероприятий («дорожная карта») по реализации генерального плана. Градостроительный кодекс РФ дает возможность реализовать его, утвердив соответствующий нормативный правовой акт местной администрации городского округа или поселения (ч. 5 ст. 26 ГрК РФ).

5. ПКР — основа для разработки проектов планировки территорий для размещения объектов местного значения

В соответствии с ГрК РФ подготовка документации по планировке территории осуществляется с учетом программ комплексного развития социальной инфраструктуры поселения, городского округа. В данном случае, степень обязательности использования ПКР как основы для разработки проектов планировки территории не является высокой. В принципе, сегодня решения генерального плана становятся основой для разработки одновременно и ПКР, и проектов планировки. ПКР может быть разработана после проектов планировки территории.

В то же время данные о планируемых к размещению объектах в ПКР являются более детальными, более проработанными, чем в генеральном плане.

Кроме того, в ПКР устанавливаются целевые индикаторы, включающие технико-экономические, финансовые и социально-экономические показатели развития социальной инфраструктуры, для достижения которых, очевидно, должны создаваться объекты социальной инфраструктуры и, соответственно, разрабатываться проекты планировки территории.

В связи с этим, представляется целесообразным закрепить обязательность разработки проектов планировки территории для размещения объектов местного значения на основе ПКР социальной инфраструктуры.

6. Различные роли ПКР и муниципальных программ в системе муниципального управления

Положения Градостроительного кодекса РФ и существование отдельных Требований указывает на то, что программа комплексного развития социальной инфраструктуры по своему статусу не идентична муниципальной программе, предусматривающей мероприятия по созданию объектов местного значения в сфере социальной инфраструктуры.

ПКР определяет стоимость и другие параметры мероприятий по созданию объектов местного значения в области инфраструктуры соответствующего вида. В свою очередь, муниципальная программа устанавливает состав мероприятий по созданию объектов местного значения, в отношении которых предусмотрено обязательное финансирование и определены точно его источники.

В заключение следует отметить, что сроки разработки и утверждения ПКР связаны со сроками утверждения генерального плана. ПКР комплексного развития социальной инфраструктуры городских округов и поселений подлежат утверждению в шестимесячный срок с даты утверждения генеральных планов соответствующих муниципальных образований, поэтому представляется оптимальным организовывать разработку ПКР вместе с генеральным планом в рамках единого проекта.

В целом, программа комплексного развития социальной инфраструктуры — это важный документ планирования, обеспечивающий систематизацию всех мероприятий по проектированию, строительству, реконструкции объектов социальной инфраструктуры различных видов.

ПКР имеют высокое значение для планирования реализации документов территориального планирования, поэтому целесообразно организовывать разработку проекта ПКР в составе единого комплексного проекта управления развитием территории городского округа или поселения, в который также входит и разработка генерального плана, плана мероприятий по его реализации, местных нормативов градостроительного проектирования. ■

А.С. Дмитриев

РАЗВИТИЕ ЭНЕРГЕТИКИ И КОММУНАЛЬНЫХ СИСТЕМ СИМФЕРОПОЛЯ

Развитие систем коммунальной инфраструктуры и энергетики — одно из важнейших направлений развития Симферополя. Высокий уровень износа сооружений и сетей, использование устаревающих технологий, норм, стандартов и принципов жилищного строительства — проблемы, требующие оперативного решения для обеспечения жителей и предприятий города необходимыми для их функционирования услугами коммунальной инфраструктуры.

Инженерное обеспечение Симферополя включает в себя комплекс систем, обеспечивающих жизнедеятельность как населения, так и коммунально-бытовых и промышленных предприятий (тепло-, водо-, газо-, электроснабжение, водоотведение и связь).

В рамках разработки генерального плана Симферополя специалистами Института Территориального Планирования «Град» выполнено масштабное обследование коммунальных систем города и до принятия проектных решений получено представление об особенностях и проблемах функционирования каждой системы. По результатам такого обследования сформирован электронный опорный план, включающий в себя векторную и семантическую информацию о современном состоянии коммунальных систем (местоположение основных объектов и сетей, их основные технические и технологические параметры).

Решениями вопросов обеспечения населения всех городов Крыма коммунальными ресурсами централизованно занимаются республиканские государственные унитарные предприятия, такие как ГУП РК «Крымэнерго», ГУП РК «Крымтеплокоммунэнерго», ГУП РК «Вода Крыма», ГУП РК «Крымгазсети», ГУП РК «Крымтелеком».

Централизация значительно упрощает процессы обеспечения коммунальными ресурсами населения Крыма, особенно в непростых политических условиях (прекращение подачи воды и электроэнергии со стороны Украины). С другой стороны, каждое предприятие имеет разветвленную структуру управления (головное предприятие, филиалы, участки), различные подразделения которой выполняют как обособленные, так и взаимосвязанные функции, и расположены, как правило, по разным адресам. Таким образом, затрудняются процессы получения исходных данных, согласований и т.д. в силу длительности пути прохождения официальных писем и документов между конечными заинтересованными лицами. Исключение составляет лишь частная компания АО «КрымТЭЦ», которая обеспечивает выработку собственной электроэнергии на территории полуострова и территориально расположена на объектах генерации.

Симферополь — крупный энергетический узел полуострова, который, помимо выполнения распределительной функции через понизительную подстанцию ПС 330/220/110 кВ «Симферополь», обладает собственным источником, генерирующим электроэнергию (Симферопольская ТЭЦ). Центры питания тесно связаны между собой сетями электроснабжения 35—110 кВ и обеспечивают электрической энергией не только население Симферополя, но и территории смежных муниципальных образований.

Энергетическая система городского округа имеет достаточный для развития резерв мощности, однако понизительные подстанции и воздушные ЛЭП напряжением 35—110 кВ, построенные еще в 60-х годах прошлого столетия, работают в условиях предельного физического и морального износа, что вызывает отказы подключения потребителей, необходимость частого ремонта, ухудшение технологических процессов. На уровне распределительных сетей напряжением 10 кВ также отмечается низкая надежность обеспечения электроэнергией вследствие их недостаточной пропускной способности.

Город является узлом распределения природного газа из Глебовского подземного хранилища газа к южному берегу Крыма (в Севастополь, Ялту и др.) и одним из наиболее крупных его потребителей. Газораспределительная система характеризуется, как и система электроснабжения, высокой степенью взаимосвязанности, обеспечивает подачу природного газа коммунально-бытовым и промышленным потребителям, расположенным как на территории городского округа, так и в поселениях Симферопольского района. Четыре газораспределительных станции, являющиеся источниками газоснабжения, расположены на территории Симферопольского района и охватывают город единой кольцевой сетью, состоящей из газопроводов высокого и среднего давления.

Обеспеченность жилого фонда централизованным газоснабжением довольно высока (около 90%), однако имеются территории индивидуальной жилой застройки, которые нуждаются в скорейшей газификации.

Природный газ является основным источником топлива для Симферопольской ТЭЦ и котельных города. ТЭЦ, обладая значительными запасами тепловых мощностей, обеспечивает не более 30% потребностей городского округа. Основными источниками теплоснабжения населения и коммунально-бытовых потребителей являются 46 котельных ГУП РК«Крымтеплокоммунэнерго». Часть многоэтажной застройки города обеспечивается теплом от автономных источников.

Низкий уровень спроса на обеспечение потребителей теплоснабжением имеет следующие причины: во-первых, благоприятные климатические условия — расчетная температура наружного воздуха для проектирования отопления на территории Симферополя составляет —11°С (для сравнения в Омске —37°С).

Это приводит к отсутствию необходимости постоянного использования значительных объемов тепла для целей отопления. Во-вторых, широко распространенная в прежние годы практика повсеместного распространения децентрализованного теплоснабжения: за последние десятилетия происходило отключение части потребителей от централизованной системы, а также подключение новой застройки к индивидуальным теплоисточникам, даже при условии ее нахождения в радиусе эффективного обслуживания действующих источников централизованного теплоснабжения. Организация теплоснабжения осуществлялась как за счет строительства собственных автономных котельных (в том числе крышных), так и за счет перехода на использование индивидуального (поквартирного) отопления в многоквартирной жилой застройке.

В результате на сегодняшний день наблюдается низкий уровень загрузки ТЭЦ и некоторых котельных, что сказывается на показателях эффективности их работы.

Следует отметить, что установка индивидуальных источников тепла в зоне действия централизованного теплоснабжения ухудшает показатели экономической эффективности системы, приводит к увеличению себестоимости отпускаемой тепловой энергии, т.е. к росту тарифов. Использование крышных котельных для многоэтажных жилых домов приводит к перерасходу природного газа в среднем на 30-40% в сравнении с централизованными источниками, снижению надежности теплоснабжения за счет отсутствия резервирования, а также загрязнению воздушной среды в местах непосредственного проживания. Применение систем поквартирного отопления в многоэтажных жилых домах, помимо технических сложностей в их применении и эксплуатации, существенно снижает безопасность жизнедеятельности проживающих в них людей.

Обеспечение водоотведения является наиболее острой проблемой городского округа в силу своей крайней изношенности. Характер рельефа территории позволил организовать централизованную систему водоотведения с разветвленной сетью самотечных коллекторов, что делает ее одной из наиболее энергоэффективных систем водоотведения на территории Крыма. Пожалуй, в этом заключается единственное положительное качество системы.

Также одной из основных проблем является недостаточная обеспеченность индивидуальной жилой застройки некоторых районов города уличными сетями водоотведения. Сбор сточных вод от неканализованных территорий осуществляется посредством частного специализированного автотранспорта, который осуществляет несанкционированный сброс в магистральные коллекторы. На муниципальном уровне организованный вывоз сточных вод на очистные сооружения отсутствует. В неканализованных участках старого города стоки зачастую сливаются непосредственно на улицы, тем самым загрязняя окружающую среду и разрушая дорожное покрытие.

Качество воды, сбрасываемой в реку Салгир после очистки на канализационных очистных сооружениях, расположенных в с. Укромное Симферопольского района, в силу морального и физического устаревания далеко не по всем показателям соответствует нормативным требованиям.

Фактическая производительность канализационных очистных сооружений на сегодняшний день не соответствует потребностям города. Вследствие высокого износа сетей водоотведения в систему канализации поступают грунтовые воды, а во время интенсивных дождей еще и ливневые воды, совокупные объемы которых превышают пропускную способность канализационных очистных сооружений по суточным показателям. Это приводит к сбросу в реку Салгир неочищенных сточных вод.

Значительная часть самотечных коллекторов города находится не только в аварийном состоянии, но и сильно перегружена, в том числе главный коллектор диаметром 2000 мм. Это приводит к высокой аварийности на сетях, однако их реконструкция в условиях стесненной городской застройки крайне затруднительна, а порой и вовсе невозможна.

В связи с отсутствием системы канализации в селах Салгирской долины (Лозовое, Андрусово, Петропаловка, Перевальное, Заречное, Доброе, Красноселье, Украинка и т.д.), расположенных на территории Симферопольского района вдоль реки Салгир, вместе с грунтовыми водами в реку попадают бытовые стоки от населения. Поскольку Салгир является главной водной артерией, питающей Симферопольское водохранилище, возникает проблема ухудшения санитарного состояния одного из основных источников питьевого водоснабжения города.

Организации коммунальной инфраструктуры и энергетики Симферополя в настоящее время осуществляют мероприятия по модернизации головных сооружений, магистральных и распределительных сетей. Однако, этот процесс вследствие недостаточного финансирования характеризуется низкими темпами и не позволяет достичь приемлемых показателей.

Поскольку коммунальные системы города неразрывны и тесно взаимосвязаны общими источниками электро-, газо-, тепло-, водоснабжения, единой системой водоотведения, магистральными и распределительными сетями с поселениями Симферопольского района, рассматривать возможности дальнейшего развития данных территорий необходимо только совместно. В связи с этим анализ современного состояния коммунальных систем был проведен для всей Симферопольской агломерации, а решения генерального плана были приняты с учетом развития сельских поселений, граничащих с городским округом.

Основными целями развития систем инженерного обеспечения городского округа Симферополь являются повышение конкурентоспособности, энергетической и экологической безопасности экономики города Симферополя, уровня и качества жизни населения за счет реализации потенциала энергосбережения, повышения надежности, качества и доступности коммунальных услуг.

Государственная политика по обеспечению энергетических условий развития экономики Республики Крым в рамках федеральной целевой программы «Социально-экономическое развитие Республики Крым и г. Се-

вастополя до 2020 года» и проекта СТП РФ предусматривает следующие направления развития энергетики и жилищно-коммунального хозяйства Симферополя:
— увеличение объемов генерации электроэнергии за счет строительства Симферопольской тепловой электрической станции, двух энергетических центров на базе котельных, а также реконструкции Симферопольской ТЭЦ с выдачей мощностей на ПС 330 кВ «Симферополь»;
— повышение надежности распределения электроэнергии за счет реконструкции ПС 330 кВ «Симферополь»;
— увеличение объемов и надежности газоснабжения за счет строительства дополнительного источника подачи газа (газораспределительной станции ГРС-4);
— доведение качества очистки сточных вод до нормативного уровня за счет реконструкции КОС с увеличением производительности;
— увеличение пропускной способности системы водоотведения города за счет реконструкции главного канализационного коллектора диаметром 2000 мм и строительства дополнительного коллектора глубокого заложения диаметром 2000 мм (глубиной около 15 м).
Таким образом, государственные и частные инвестиции в развитие жилищно-коммунального хозяйства и энергетики Симферопольской агломерации на срок до 2020 года составят около 50 млрд руб., которые позволят не только устранить наиболее острые проблемы в отрасли, но и, в свою очередь, создадут основу для проведения глобальной реконструкции каждой инженерной системы города.
Энергосбережение и повышение энергетической эффективности следует рассматривать как один из основных источников будущего экономического роста Симферополя. Для эффективного использования существующего энергетического потенциала на промышленных предприятиях и ТЭЦ необходима модернизация, технологическое развитие и переход к рациональному использованию энергетических ресурсов. С целью снижения тарифов на электроэнергию, отопление и горячее водоснабжение необходимо увеличивать загрузку тепловых мощностей реконструируемой Симферопольской ТЭЦ и части котельных города за счет подключения новых потребителей.
Актуальным вопросом для Симферополя является отсутствие резервных территорий для развития, в том числе жилой застройки. В настоящее время обсуждаются вопросы изменения административно-территориального деления в части перераспределения незастроенных территорий сельских поселений, граничащих с городским округом.
С точки зрения обеспечения коммунальными услугами наиболее благоприятным является присоединение к городскому округу близлежащих населенных пунктов с сохранением их статусов. Это позволит организовать единую систему магистральных сетей, входящих в территорию единого муниципального образования, что значительно сократит административные процедуры по предоставлению исходно-разрешительной документации для строительства (реконструкции) линейных объектов.
Учитывая более широкие финансовые возможности города, присоединение таких населенных пунктов позволило бы не только увеличить обеспеченность населения централизованными системами, но и повысить надежность обеспечения коммунальными услугами и качество коммунальных ресурсов за счет реконструкции сетей и сооружений. При этом, с сохранением статусов населенных пунктов повышения тарифов на предоставление коммунальных ресурсов не произойдет.
Проектом генерального плана предусмотрен ряд мероприятий, направленных на достижение следующих целей:
—достижение максимальной обеспеченности населения услугами электро-, тепло-, газо-, водоснабжения и водоотведения за счет подключения к централизованным системам;
—увеличение надежности работы коммунальных систем за счет реконструкции магистральных сетей;
—обеспечение максимального качества предоставляемых коммунальных ресурсов (услуг) за счет модернизации головных объектов инженерной инфраструктуры.
Для городского округа на срок реализации генерального плана (2035 год) в части инженерного обеспечения предусмотрено строительство либо реконструкция более 30 головных инженерных сооружений и около 300 км сетей местного значения.
Обоснованы и предложены к включению в проект схемы территориального планирования Республики Крым объекты регионального значения, в том числе мероприятия по строительству центров питания регионального значения — понизительных подстанций и линий электропередачи напряжением 110 кВ для обеспечения возрастающих потребностей города в электроэнергии. Также настоящим проектом в связи с высоким износом и аварийностью сбросного самотечного коллектора от КОС в реку Салгир диаметром 1500 мм и протяженностью 2,55 км предлагается включение в проект схемы территориального планирования Республики Крым мероприятия по его реконструкции.
В заключение необходимо отметить, что техническое перевооружение коммунальных систем Симферополя позволит осуществить реализацию муниципальной политики в сфере энергосбережения и энергоэффективности, увеличить надежность систем коммунальной инфраструктуры, а также повысить уровень качества и доступности коммунальных услуг для населения. ■

1. Постановление Правительства РФ от 11.08.2014 № 790 «Об утверждении федеральной целевой программы «Социально-экономическое развитие Республики Крым и г. Севастополя до 2020 года».
2. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 08.10.2015 № 2004-р «Об утверждении схемы территориального планирования Российской Федерации применительно к территориям Республики Крым и города Севастополя в отношении областей федерального транспорта (железнодорожного, воздушного, морского, внутреннего водного, трубопроводного транспорта), автомобильных дорог федерального значения, энергетики, высшего образования и здравоохранения».
3. Проект схемы территориального планирования Республики Крым.

А.В. Ромашов

РАЗРАБОТКА ДОКУМЕНТОВ В СФЕРЕ ИНЖЕНЕРНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ТЕРРИТОРИИ НА ПРИМЕРЕ ГЕНЕРАЛЬНОГО ПЛАНА ГОРОДА НИЖНЕВАРТОВСКА

При разработке комплексного проекта совершенствования системы управления градостроительным развитием территории муниципального образования городского округа г. Нижневартовск специалисты Института Территориального Планирования «Град» столкнулись с проблемой несогласованности в последовательности подготовки органом местного самоуправления документов территориального планирования и муниципальных программ в части развития систем коммунальной инфраструктуры.

В частности, на стадии подготовки проектных решений по разделу теплоснабжения в составе генерального плана городского округа было выявлено, что консалтинговой компанией ООО «КОРПУС» (г. Новосибирск) уже ведутся работы по актуализации схемы теплоснабжения города и сроки сдачи указанной схемы заканчиваются раньше, чем будет осуществлено внесение изменений в генеральный план.

При согласовании проектных решений генерального плана с эксплуатирующей организацией МУП г. Нижневартовска «Теплоснабжение» было выявлено несоответствие планируемых мероприятий и расчетных показателей тепловых нагрузок в двух документах: проекте генерального плана и схеме теплоснабжения города.

Разработчики схемы теплоснабжения города, опираясь на действующие утвержденные документы (генеральный план, проекты планировки, схему теплоснабжения), не могли учесть в своем документе перспективы территориального развития города, которые в это же время обсуждались с городским сообществом в рамках корректировки генерального плана (рис. 1).

Проектом внесения изменений в генеральный план со сроком реализации документа территориального планирования до 2035 года, который стартовал в июне 2015 года, предусматривается масштабное освоение новых территорий, свободных от застройки.

Территориальное развитие города планируется в восточном направлении с образованием полукольца вокруг территории озера Эмтор микрорайонами многоэтажных жилых домов; в юго-восточной части территории Старого Вартовска формированием зон индивидуальной, малоэтажной и среднеэтажной жилой застройки.

Такие решения в части жилищного строительства согласованы с органом местного самоуправления и одобрены на публичных слушаниях по проекту внесения изменений в генеральный план г. Нижневартовска.

В связи с этим актуализируемая схема теплоснабжения города нуждалась в серьезной доработке.

Схема теплоснабжения — это документ, содержащий предпроектные материалы по обоснованию эффективного и безопасного функционирования системы теплоснабжения, ее развития с учетом правового регулирования в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности.

Целями разработки схемы теплоснабжения являются:

— определение долгосрочной перспективы развития систем теплоснабжения;

— обеспечение надежного теплоснабжения наиболее экономичным способом;

— внедрение энергосберегающих технологий;

— повышение инвестиционной привлекательности муниципального образования посредством разработки технических решений;

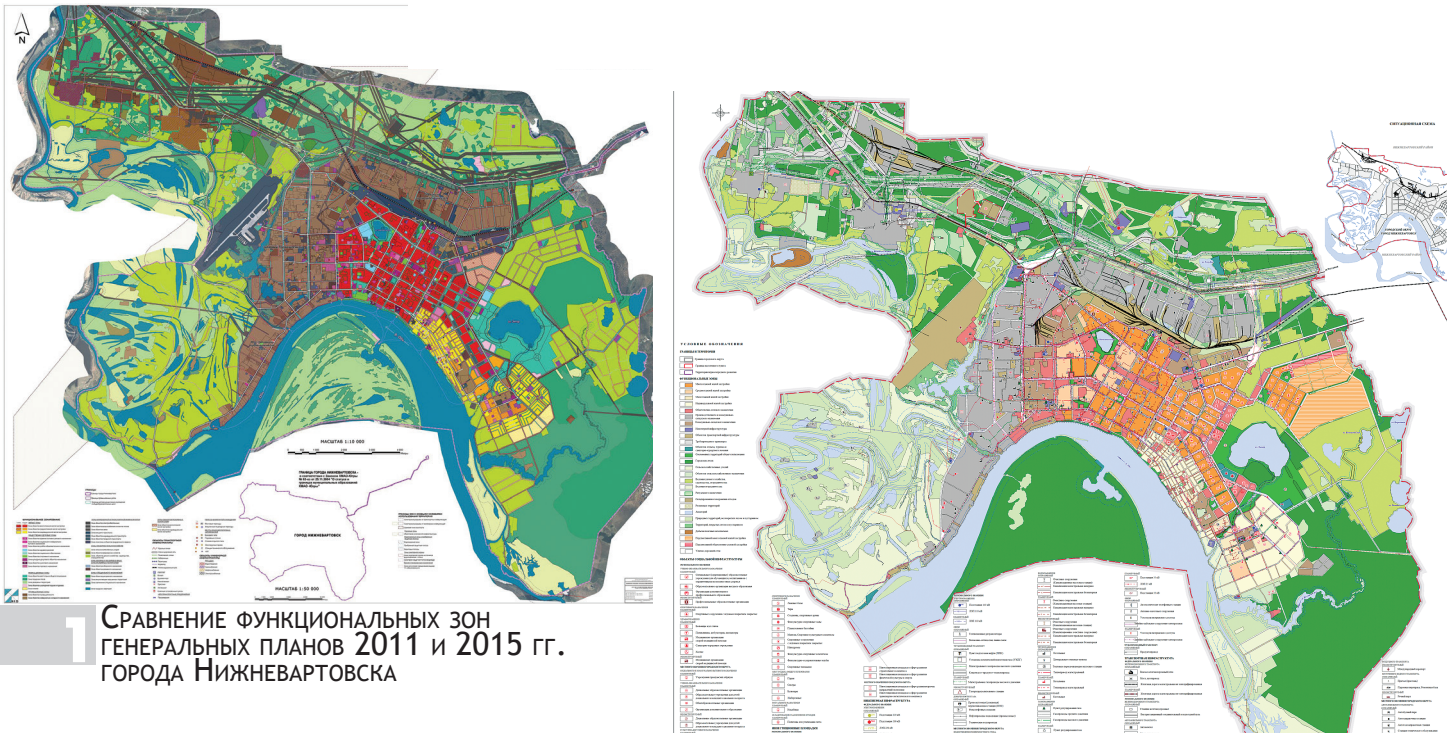
— обеспечение наиболее экономичным образом качественного и надежного теплоснабжения потребителей при минимальном негативном воздействии на окружающую среду.

Схемы теплоснабжения разрабатываются в соответствии с документами территориального планирования и программами комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры муниципальных образований на срок не менее 15 лет.

Так как схема теплоснабжения разрабатывается в соответствии с документами территориального планирования, логичным действием органа местного самоуправления могла быть первоочередная актуализация генерального плана г. Нижневартовска, а затем выполнение работы по приведению в соответствие с документом территориального планирования программ комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры, в том числе схемы теплоснабжения. В этом случае обеспечивается преемственность и последовательность решений всех документов.

В городе Нижневартовске уже готовая к утверждению схема теплоснабжения не учитывала ряда мероприятий в области теплоснабжения, предусмотренных проектом генерального плана.

В частности, для обеспечения бесперебойной и надежной работы системы теплоснабжения города необходимо выполнить реконструкцию котельных № 2А и № 3А в связи с окончанием срока их службы. Для котельной № 2А — провести модернизацию котельной и осуществить ее перевод в водогрейный режим работы, так как отсутствует большая потребность в паре для производства. По котельной № 3А — провести модернизацию и изменить мощность в связи с



1 Сравнение функциональных зон генеральных планов 2011 и 2015 гг. города Нижневартовска

увеличением нагрузки.

Основной прирост нагрузок потребителей прогнозируется на котельную № 3А в восточной части города, где планируются к строительству большие объемы жилого фонда и общественно-деловой застройки. В связи с этим были перераспределены нагрузки между котельными № 3А и № 5 для более эффективной и надежной работы котельных.

Строительство нового источника тепловой энергии — котельной № 4 в Северном промышленном узле (мощностью порядка 200 Гкал/час) в соответствии с технико-экономическим обоснованием теплоснабжения, разработанным институтом ОАО ЦНИИЭП инженерного оборудования, решениями генерального плана не предусмотрено.

Схема расположения теплоисточников по проекту генерального плана в границах города представлена на рис. 2 и 3.

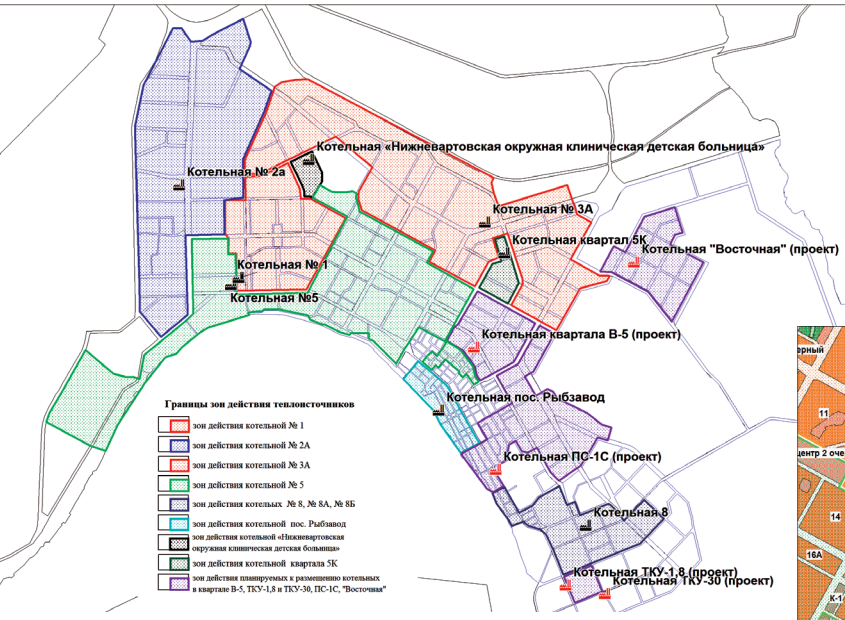
В непростой ситуации муниципалитет как заказчик схемы теплоснабжения и генерального плана, с одной стороны, и разработчики проектов, с другой стороны, — при рисках, связанных с обязательствами по муниципальным контрактам, проявили добрую волю и стали работать в тесном сотрудничестве для достижения положительного результата.

Все проектные решения генерального плана в части объектов теплоснабжения передавались разработчикам схемы теплоснабжения при непосредственном участии в рабочем процессе и согласовании мероприятий эксплуатирующей городской организации. Результатом такой совместной работы стал глубокий уровень проработки проектных решений в разделе теплоснабжения в документе территориального планирования, учет мнений всех заинтересованных организаций; обеспечена преемственность и последовательность решений генерального плана города и схемы теплоснабжения.

В планах администрации города — разработка программы комплексного развития всех систем коммунальной инфраструктуры.

Программа комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры — базовый документ, определяющий стратегию и дальнейшие перспективные планы развития коммунального хозяйства муниципального образования, также содержащий в себе основания для разработки инвестиционных и производственных программ организаций коммунального комплекса муниципального образования. Согласно п. 23 ст. 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации программы комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры поселения, городского округа — документы, устанавливающие перечни мероприятий по проектированию, строительству, реконструкции систем электро-, газо-, тепло-, водоснабжения и водоотведения, объектов, используемых для утилизации, обезвреживания и захоронения твердых бытовых отходов, которые предусмотрены, соответственно, схемами и программами развития единой национальной (общероссийской) электрической сети на долгосрочный период, генеральной схемой размещения объектов электроэнергетики, федеральной программой газификации, соответствующими межрегиональными, региональными программами газификации, схемами теплоснабжения, схемами водоснабжения и водоотведения, программами в области обращения с отходами.

Целью и задачей разработки программы комплексного развития является выработка комплекса мероприятий, реализация которых гарантирует развитие коммунальных систем и объектов, а также качественное и надежное обеспечение коммунальными



2 Схема расположения теплоисточников и границы зон их действия в границах города Нижневартовска

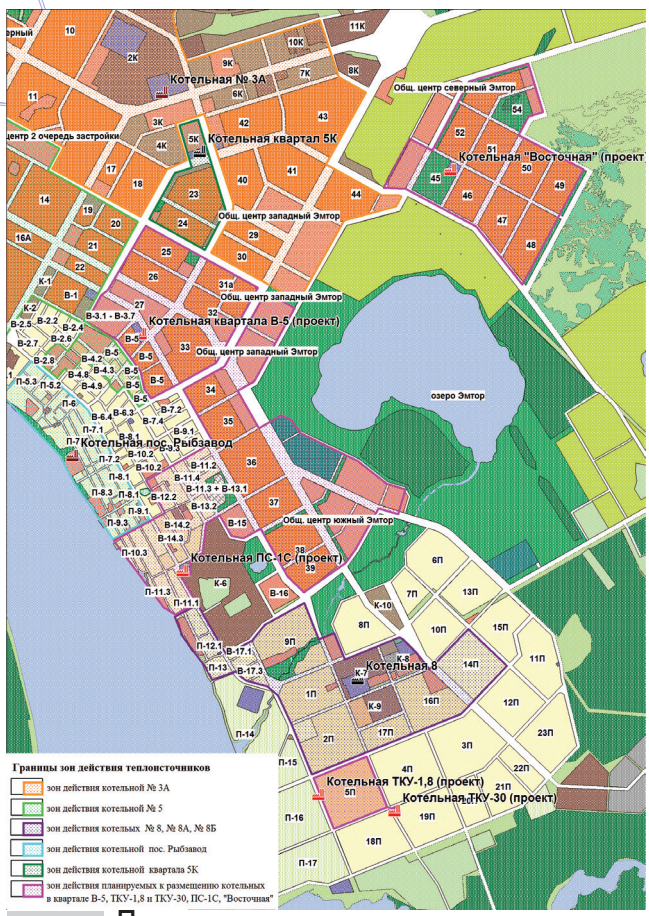
услугами потребителей. На основании утвержденных программ комплексного развития органы местного самоуправления определяют порядок и условия разработки и проведения мероприятий с учетом местных особенностей и муниципальных правовых актов.

Для разработки полноценной и максимально эффективной программы комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры необходимы следующие перспективные схемы и программы, каждая из которых является отдельным документом:

1) схема водоснабжения;
2) схема водоотведения;
3) схема теплоснабжения;
4) схема электроснабжения;
5) схема газоснабжения;
6) схема обращения с отходами производства и потребления;
7) муниципальная программа в сфере энергосбережения и повышения энергетической эффективности;
8) муниципальная программа в сфере обращения с отходами;
9) муниципальная программа в сфере охраны окружающей среды муниципального образования.

Решением Думы г. Нижневартовска от 23.12.2015 № 953 утвержден генеральный план города в новой редакции, в котором учтены мероприятия действующих на территории городского округа программ, проекта схем водоснабжения и водоотведения на период до 2031 г. В настоящее время актуализирована схема теплоснабжения города, но отсутствуют схемы электроснабжения и газоснабжения городского округа.

В качестве выводов можно отметить, что для разработки документов в сфере коммунального обеспечения территории и эффективного использования бюджетных средств наиболее целесообразным является следующий порядок действий:



3 Планируемые к размещению и реконструируемые котельные восточной части города Нижневартовска

1) разработка документов территориального планирования (генеральный план);
2) разработка перспективных схем в сфере коммунальной инфраструктуры (схем водоснабжения, водоотведения, теплоснабжения, электроснабжения, газоснабжения, обращения с отходами производства и потребления, программ энергосбережения и повышения энергетической эффективности, обращения с отходами) и муниципальных программ в сфере коммунальной инфраструктуры;
3) разработка программы комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры.

Такая последовательность разработки документов является наиболее целесообразной для органа местного самоуправления. ■

Д.А. Павельев

ОРГАНИЗАЦИЯ НАДЕЖНОГО ЭЛЕКТРОСНАБЖЕНИЯ ТЕРРИТОРИИ ГОРОДА КОГАЛЫМА

Нормальный режим электроснабжения северных городов имеет важное значение. Это связано не только с необходимостью обеспечения бесперебойного питания жилья и важных городских объектов (объектов здравоохранения, образования, водоснабжения, водоотведения и др.), но и с предоставлением потребителям электроэнергии заданного качества. При этом актуальность такой задачи возрастает в период максимальных нагрузок — в зимнее время, в условиях низких температур (от — 25 до — 55°С).

Распределение энергии для разных групп потребителей имеет свою специфику в части обеспечения уровня надежности: периодически возникающие аварийные отключения в электроснабжении городских объектов приводят к нарушению нормальной жизнедеятельности городского сообщества и к материальному ущербу. Поэтому надежность системы электроснабжения в климатических условиях, приравненных к северным, в значительной степени определяет жизнеспособность города, особенно в зимний период.

Качество электроэнергии является одним из основных требований, обеспечивающих нормальную работу системы электроснабжения города, в сложных климатических условиях. Одной из причин несоответствия качества электрической энергии требованиям стандарта является невысокий уровень организационно-технической подготовленности ресурсоснабжающих организаций по управлению качеством электрической энергии, что в ряде случаев приводит к существенному изменению установившегося отклонения напряжения, а также к тому, что суммарная нагрузка городских объектов (промышленные предприятия и жилищный фонд) может содержать 85—90% несимметричной нагрузки.

В целях совершенствования деятельности органов местного самоуправления в сферах, связанных с управлением развитием территорий, Администрацией города Когалыма была организована научно-исследовательская работа по разработке комплексного проекта совершенствования системы управления градостроительным развитием территории города Когалыма, исполнителем которой по результатам проведенного конкурса стало общество с ограниченной ответственностью «Институт Территориального Планирования «Град». Наряду с разработкой стратегических программ развития города, документов территориального планирования и документации по планировке территории одной из задач комплексного проекта стала подготовка проекта внесения изменений в программу комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры города Когалыма на 2010—2020 годы.

Система электроснабжения города Когалыма представляет собой энергетический узел из совокупности подстанций и линий электропередачи напряжением 110—220—500 кВ (рис. 1), чьей основой является опорная понизительная подстанция 500/220/110 кВ «Кирилловская» с суммарной трансформаторной мощностью 1502 МВА.

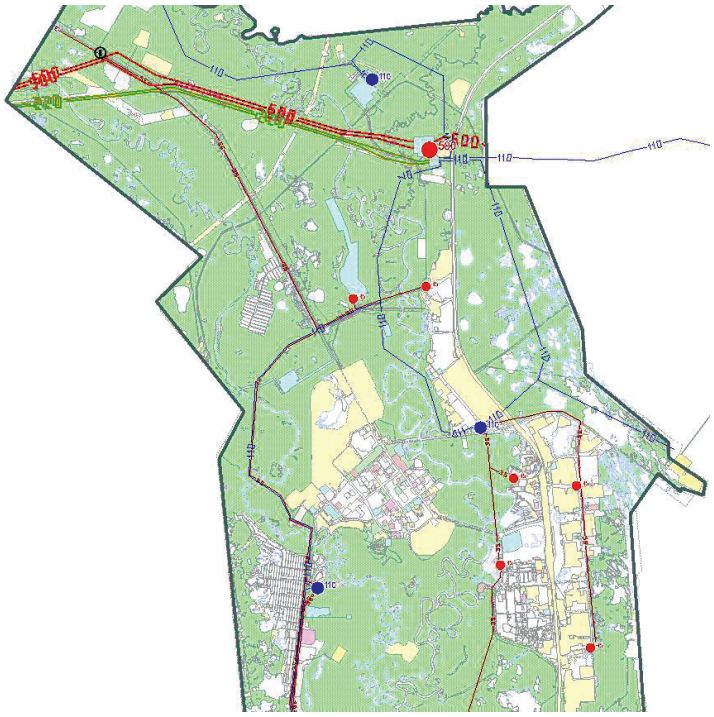
Она обеспечивает передачу и распределение электрической энергии на весь когалымский энергорайон, а также электроснабжение нефтедобывающих предприятий общества с ограниченной ответственностью «ЛУКОЙЛ-Западная Сибирь». Линии электропередачи города Когалыма, в свою очередь, состоят из электрических сетей различного напряжения: 220-500 кВ, 35-110 кВ, 6-10 кВ и до 1 кВ. Городская распределительная сеть включает в себя питающую сеть 6-10 кВ и непосредственно распределительную сеть того же напряжения.

Особенностями энергосистемы города Когалыма являются: массовость сетевых сооружений, линий и электрооборудования, многочисленность электроприемников сравнительно небольшой мощности, как следствие — недозагрузка трансформаторов, разнотипность оборудования, преобладание электроприемников II категории (а по требованиям надежности электроснабжения) в жилых районах, отсутствие, как правило, постоянного дежурного персонала на распределительных пунктах и трансформаторных подстанциях. В силу отсутствия централизованной системы газоснабжения в городе Когалыме для нужд пищеприготовления используются стационарные электрические плиты, которые оказывают дополнительную нагрузку на электрические сети и оборудование.

Основная часть потребителей города относится ко II категории по надежности электроснабжения. Надежность электроснабжения достигается за счет установки на большинстве подстанций двух трансформаторов, обеспечивающих достаточный уровень резервирования системы электроснабжения. Резерв мощности существующих подстанций составляет около 40%.

Характерной особенностью города Когалыма является снабжение электроэнергией потребителей преимущественно по кабельным линиям, часто сдвоенным или строенным, включаемым одним выключателем. Кабельные линии электропередачи, по сравнению с воздушными, имеют ряд преимуществ. Они более надежны в эксплуатации, обладают высокой пропускной способностью, полностью защищены от внешних атмосферных воздействий — грозовых перенапряжений, ветровых нагрузок, гололеда и, что немаловажно, недоступны для посторонних лиц. К тому же они более экологичны — по причине практически отсутствующего воздействия электромагнитного излучения на окружающую среду.

Воздушные линии построены в основном на окраине города, а также в жилых районах. Преимуществом данных линий является низкая стоимость строительства (на 25-30% меньше, чем кабельной линии), а так-



1 Основные источники электроснабжения города Когалыма

2 Причины аварийных отключений

же простота эксплуатации и ремонта.

Документами стратегического и территориального планирования города Когалыма прогнозируется увеличение численности населения до 75 000 человек к 2035 году.

Увеличение количества городских жителей, развитие промышленности, создание совершенно новых по своей технологии производств, строительство и реконструкция действующих производственных объектов, внедрение мощных установок силового электрооборудования обуславливает устойчивый рост электропотребления в городе, что требует системного развития электросетевого комплекса.

Увеличение потребления электрической энергии, в свою очередь, потребует ужесточения требований к работе системы электроснабжения города. Отключения в периоды пиковых нагрузок могу стать катастрофой для электроснабжения потребителей, поэтому установление и реализация требований к качеству развития электрических сетей города особенно важны.

Проектирование и развитие системы электроснабжения города Когалыма должно основываться на экономической целесообразности, надежности, высоких показателях качества напряжения и восприимчивости к развитию потребителей и сетей. Построение городской электрической сети выполняется с учетом большой плотности электрических нагрузок, относительно равномерного распределения этих нагрузок на ограниченной по площади территории, сложных условий для выбора новых трасс линий электропередачи, а также высоких требований к надежности электроснабжения.

При разработке градостроительных документов, программы комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры Когалыма анализировалось состояние и использование городских территорий. В части системы электроснабжения анализ аварийных отключений по причинам выхода из строя электрооборудования показал: отключения по техническим неисправностям составляют 31%; по атмосферным и природным воздействиям — 28%; вследствие старения и износа изоляции — 41% (рис.2).

Высокая аварийность является следствием повреждения кабельных линий, при чем 25% повреждений приходится именно на силовой кабель. Количество повреждений элементов воздушных линий в городских электрических сетях составляет около 40% от всех повреждений.

С учетом того, что распределительные электрические сети Когалыма выполнены преимущественно кабельными линиями, а повреждаемость кабельных и воздушных линий почти одинакова, был сделан вывод о том, что воздушные линии для города Когалыма являются достаточно надежным элементом сети.

Это дало основания для развития не только кабельной сети, но и воздушных линий электропередачи, что обеспечит более рациональное использования средств местного бюджета и снижение доли инвестиционной составляющей в тарифах для населения.

Результатом выполненной работы стал комплекс мероприятий, направленных на повышение надежности и качества системы электроснабжения, обеспечение ее устойчивой работы, включающий в себя мероприятия как по реконструкции кабельных линий, так и воздушных линий электропередачи с заменой неизолированных алюминиевых проводов на изолированные.

Таким образом, анализ причин нарушений в работе электрических сетей города Когалыма позволил выявить основные причины инцидентов, предложить экономически обоснованные пути развития городской электрической сети и обеспечить защиту человека, природной среды и собственности от опасных воздействий, возникающих при авариях.

Выявление основных факторов, влияющих на качество работы электросети города Когалыма, обеспечит устранение недочетов в ее работе и повысит уровень ее эффективности, что, в конечном итоге, приведет к снижению числа аварийных ситуаций и уменьшению ущерба от перерывов электроснабжения городских потребителей. ■

А.С. Плотников

ОСОБЕННОСТИ РАЗРАБОТКИ СИСТЕМ КОММУНАЛЬНОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ В ТЕРРИТОРИАЛЬНОМ ПЛАНИРОВАНИИ

Важную роль в освоении территории играет обеспечение системами коммунальной инфраструктуры. Устойчивое развитие муниципальных образований невозможно без развития коммунальных систем. Рассмотрим несколько различных вариантов развития территории и особенности развития инфраструктуры в разрезе этих вариантов.

Строительство новых микрорайонов и комплексное освоение территории

На протяжении последних лет, в силу сложившейся ситуации на рынке недвижимости, инвесторы чаще рассматривали в качестве объекта освоения крупные земельные участки. Инвесторы планировали развивать данные территории комплексно, размещая на них не только жилье разных категорий, но и объекты социальной инфраструктуры. В некоторых случаях планировали строить логистические комплексы, офисные центры, технопарки и иные объекты.

Для обеспечения таких территорий коммунальной инфраструктурой в документах территориального планирования проводится анализ сложившейся ситуации. В ходе анализа выявляются наиболее острые вопросы инфраструктурной обеспеченности, определяются основные направления развития (формируется общая система обеспечения объектами инженерной инфраструктуры), определяется необходимая мощность головных объектов. Как правило, для обеспечения данных территорий необходимо строительство новых или реконструкция существующих головных объектов (водозаборы, канализационные очистные сооружения, котельные, понизительные подстанции) и магистральных сетей (электро-, газо-, тепло-, водоснабжения и водоотведения), так как существующая инфраструктура не рассчитана на значительный прирост нагрузки. Для размещения новых инфраструктурных объектов необходимо определение местоположения с учетом радиусов эффективного обслуживания, экологических норм и др., что может накладывать ограничения на желание инвестора максимально застроить территорию и потребует выделение места под размещение вновь возводимых объектов и магистральных сетей коммунальной инфраструктуры на осваиваемой территории.

Уплотнение существующей застройки

При уплотнении существующей застройки необходимо рассмотрение сложившейся ситуации систем коммунальной инфраструктуры и принятие решений по их модернизации, если таковая потребуется.

Для подключения новых объектов строительства в сложившейся застройке при разработке документов территориального планирования необходимо провести анализ имеющихся объектов и сетей на территории и по необходимости принять решение о реконструкции, новом строительстве или сохранении магистральных сетей и объектов. Территории существующей застройки в большинстве случаев обеспечены коммунальной инфраструктурой.

По официальным данным Росстата по состоянию на сентябрь 2015 года [1]:

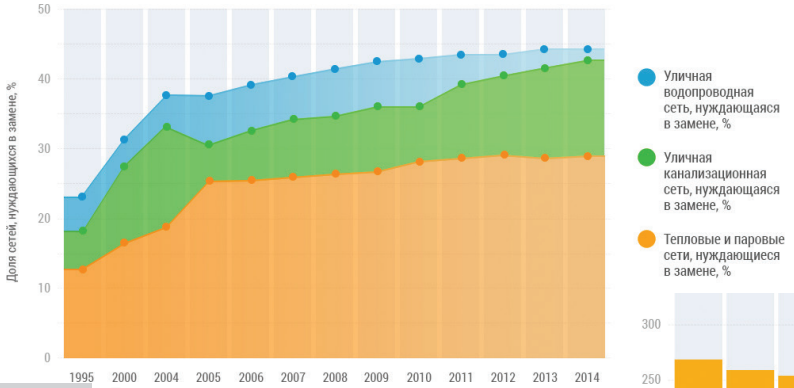
— доля жилищного фонда, оборудованного централизованным ХВС составляет 77%;

— доля жилищного фонда, оборудованного централизованным ГВС составляет 64%;

— доля жилищного фонда, оборудованного водоотведением (канализацией) составляет 73 %;

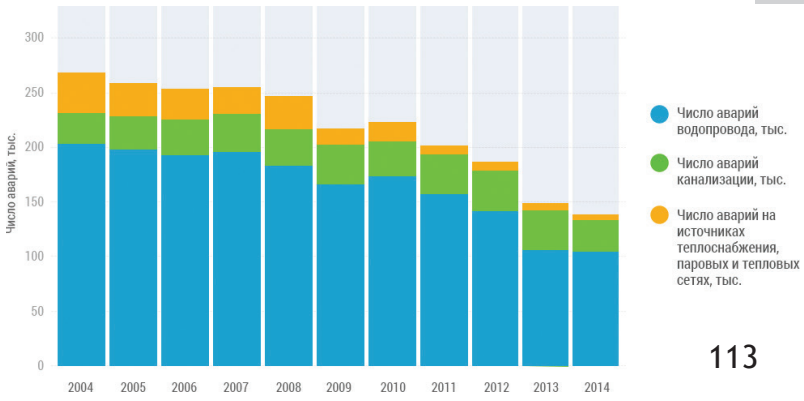
— доля жилищного фонда, оборудованного газом (включая СУГ) составляет 65%.

В последние годы вопрос о нуждающихся в замене сетях становится все более актуальным, так как в большинстве случаев сети имеют высокий износ и требуют капитального ремонта. Доля сетей централизованного



1 Доля сетей централизованного снабжения, нуждающихся в замене

Число аварий в сетях централизованного снабжения 2



снабжения, нуждающихся в замене, представлена на рис.1.

Как видно на графике, потребность в замене с каждым годом увеличивается. Современное состояние объектов коммунальной инфраструктуры характеризуется высокой степенью износа основного и вспомогательного оборудования. Следствием высокой степени износа являются сверхнормативные потери в сетях, низкий коэффициент полезного действия теплоэнергетического оборудования, повышенная аварийность. Число аварий в сетях централизованного снабжения представлено на рис. 2.

Если к этому числу прибавить процент сетей, нуждающихся в ежегодной реконструкции, то получим сложную ситуацию в коммунальной инфраструктуре, требующую решения. Подключение новых объектов в сложившейся застройке в большинстве случаев возможно после реконструкции объектов и сетей, обеспечивающих данную территорию.

Преобразование территории существующей застройки

Преобразование территории существующей застройки, как правило, заключается в сносе ветхих строений и возведении на этом месте нового жилья.

По официальным данным Росстата по состоянию на сентябрь 2015 года [1]:

— весь ветхий и аварийный жилищный фонд составляет 93,3 млн кв. м;

— доля такого фонда составляет 2,7%.

Ветхий и аварийный жилищный фонд, доля такого фонда представлены на рис. 3 и рис. 4.

В документах территориального планирования при преобразовании существующей застройки необходим пересмотр сложившейся системы коммунальной инфраструктуры и принятие решения о ее модернизации или развитии. Инфраструктурное обеспечение таких территорий, в большинстве случаев, связано с определенными трудностями:

— наличие сложившейся застройки в смежных микрорайонах (кварталах), которая накладывает свои ограничения на развитие инженерной инфраструктуры;

— рядом с преобразуемой территорией, не позволяет обеспечить инфраструктурой новую застройку без кардинальных решений.

В такой ситуации наиболее правильно применять систему выделения отдельных территорий по принципу функциональности или рассматривать территорию, ограниченную крупными транспортными путями. Принятие решений для обеспечения таких территорий коммунальной инфраструктурой является более рациональным. Подобный подход к вопросу разработки позволяет, с одной стороны, избежать большого количества ошибок и минимизировать временные затраты, что прежде всего связано с отсутствием необходимости многократных и существенных корректировок принятых решений. С другой стороны, позволит исключить лишнее дублирование объектов инженерной инфраструктуры. Допустив ошибку при разработке документов территориального планирования и упустив развитие определенной территории в будущем, мы получаем:

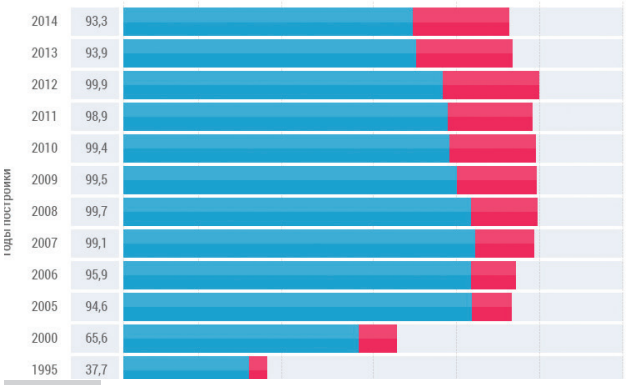
— несколько магистральных сетей проложенных в одном направлении;

— дублирование объектов на смежных территориях;

— отсутствие коридоров для прокладки новых магистральных сетей.

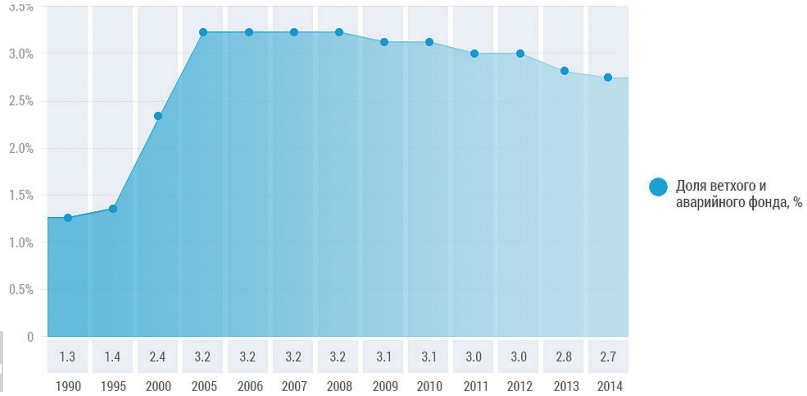
Если при преобразовании территории существующей застройки мы затрагиваем большие по площади участки, то как и в первом рассмотренном примере, мы сталкиваемся с необходимостью строительства новых и реконструкции построенных головных объектов, так как существующая инфраструктура не рассчитана на прирост нагрузки.

В заключение следует отметить что в любом из рассматриваемых вариантов обеспечивается сбалансированное перспективное развитие систем коммунальной инфраструктуры в соответствии с потребностями в строительстве и повышение качества поставляемых услуг в сферах электро-, газо-, тепло-, водоснабжения и водоотведения. ■



3 Ветхий и аварийный жилищный фонд

1.Официальные данные Росстата по состоянию на сентябрь 2015 г.

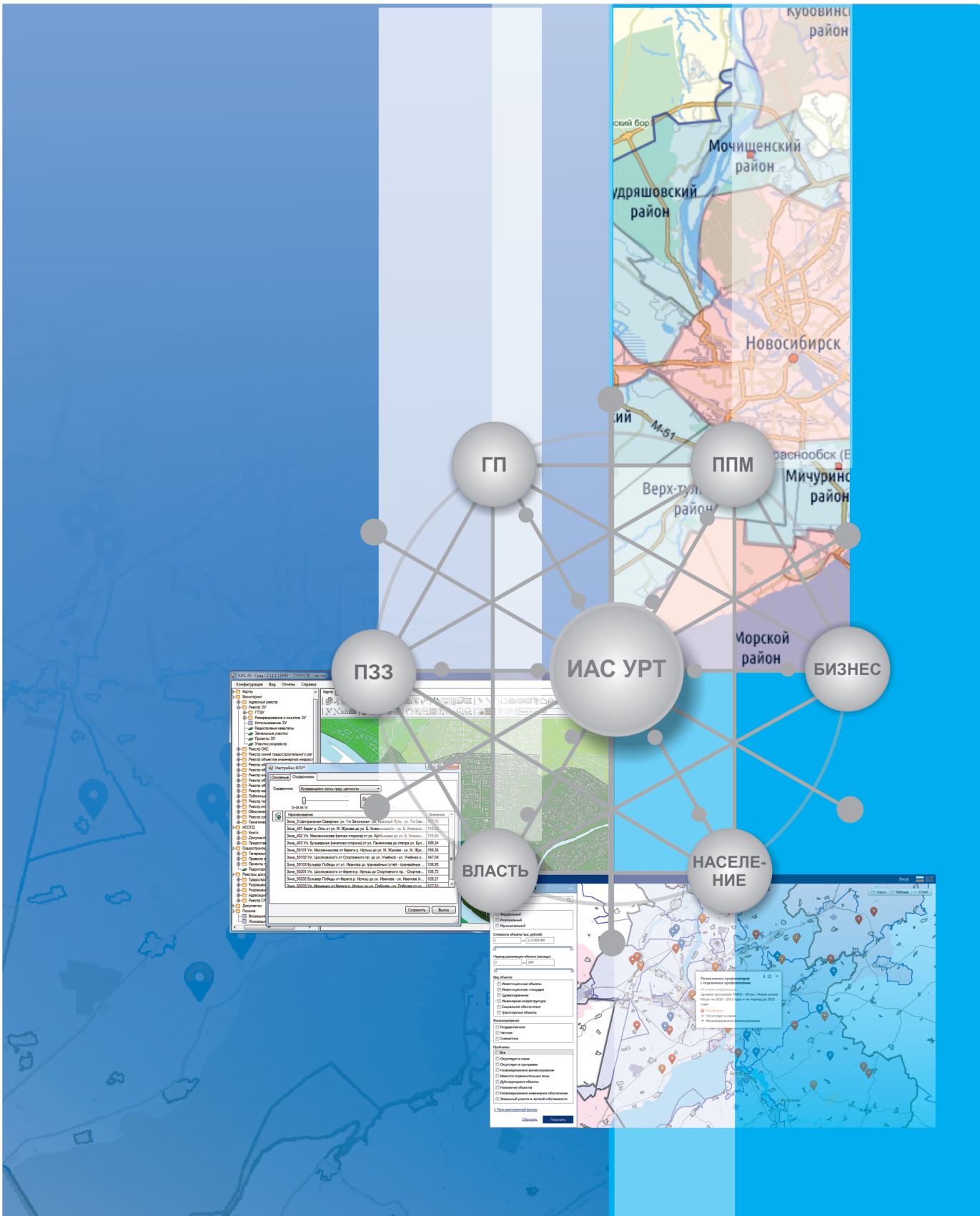


4 Доля ветхого и аварийного жилищного фонда

V

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

АВТОМАТИЗИРОВАННЫЕ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЕМ ТЕРРИТОРИЙ



А.В. Дударев

КОМПЛЕКСНЫЙ ПРОЕКТ СОЗДАНИЯ ИСОГД В СУБЪЕКТАХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЯХ РФ

В 2014—2016 гг. в стране развивается тенденция создания региональных геоинформационных систем (РГИС), геопорталов, многие заказчики обосновывают свои нужды в первую очередь необходимостью решения задач, связанных с информационным обеспечением градостроительной деятельности (ИСОГД) на уровне субъектов РФ. Аналогичным вопросом задаются и федеральные министерства, осуществляющие модернизацию федеральной государственной информационной системы территориального планирования (ФГИС ТП) и связанной с ИСОГД нормативной, правовой и методической базы [1]. Такая модернизация тяготеет к 3-х уровневой конструкции:

— ФГИС ТП — на федеральном уровне;
— ИСОГД — на муниципальном уровне;
— региональная государственная ИСОГД — на уровне субъекта федерации.

Анализ технических заданий, опубликованных на портале государственных закупок, отчетов об итогах выполненных работ и профессиональных дискуссий среди коллег демонстрирует значительные различия в понимании заказчиками состава подобных проектов, а исполнителями — объемов задач, решаемых этим классом информационных систем, а также необходимой глубины их проработки. Многие, если отбросить сложный язык спецификаций и параметров, ограничиваются лишь функциями отображения и редактирования пространственной информации различного масштаба, не уделяя внимания частностям автоматизации государственных и муниципальных услуг и функций, а главное — качеству информационных ресурсов, которыми оперирует информационная система.

На начало 2016 года среди лидирующих компаний (ИТП «Град», Геокад, ЦСИ Интегро), осуществляющих проектирование и внедрение ИСОГД, а также заказчиков, имеющих лучшие практики внедрения информационных технологий в градостроительной сфере [2], сложилось следующее понимание целей и задач работ, направленных на создание новых и совершенствование существующих решений по обеспечению ведения ИСОГД органами местного самоуправления, а также контроля за осуществлением данных полномочий и использования результатов ведения ИСОГД на региональном уровне.

Сформулируем данные цели, задачи и состав комплексного проекта создания ИСОГД в субъектах и муниципальных образованиях РФ.

Цели

1. Оперативное обеспечение граждан и организаций достоверной, актуальной, юридически значимой информацией ИСОГД о современном и планируемом состоянии территории регионов в электронном виде, реализация возможности получить в электронном виде ключевые документы, необходимые 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.
2. Автоматизация процессов предоставления государственных и муниципальных услуг в сфере строительства с целью сокращения истинных сроков инвестиционного цикла в строительстве от предоставления земельного участка до ввода объекта в эксплуатацию, улучшение функционирования и взаимодействия всех органов государственной власти и муниципалитетов при осуществлении градостроительной деятельности и предоставлении государственных и муниципальных услуг.

Задачи

1. Создание и внедрение автоматизированных информационных систем обеспечения градостроительной деятельности во всех муниципалитетах в пределах субъектов Российской Федерации и обеспечение обновления и интеграции уже существующих информационных систем обеспечения градостроительной деятельности с координационным центром в уполномоченном подразделении субъекта Российской Федерации, обеспечение актуализации базы пространственных данных о современном и планируемом состоянии территории в векторном электронном виде во взаимосвязи с документами и процессами предоставления государственных и муниципальных услуг. Внедрение стандартов и инструментов контроля качества и взаимосвязанности решений градостроительной доку-

ментации всех уровней. Организация двустороннего электронного информационного взаимодействия с информационными ресурсами Росреестра.

2. Автоматизация предоставления следующих муниципальных и государственных услуг и функций:
— предоставление земельного участка, подготовка схемы расположения земельного участка;
— выдача градостроительного плана земельного участка;
— выдача разрешения на строительство;
— выдача разрешения на ввод в эксплуатацию;
— предоставление сведений из ИСОГД;
— организация разработки и утверждения документов территориального планирования в электронном виде;
— организация разработки и утверждения документации по планировке территорий в электронном виде;
— организация разработки и утверждения и внесения изменений в документацию градостроительного зонирования в электронном виде;
— и др.

3. Создание региональной публичной интерактивной градостроительной карты и веб-сервисов, обеспечивающих предоставление юридически значимых, актуальных и достоверных пространственных данных и сведений о территории для граждан и организаций в режиме онлайн доступа, интеграция с федеральной государственной информационной системой территориального планирования и иными системами, публикация информации в форматах открытых данных.
Данные цели и задачи 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. Их достижение обеспечивает следующие результаты.
1) Ведение органами местного самоуправления в электронной форме информационных систем обеспечения градостроительной деятельности, содержащих сведения о ключевых отраслевых показателях и ресурсах, в первую очередь, объектах регионального и местного значения, информацию о земельных ресурсах, объектах капитального строительства и объектах инженерной инфраструктуры в виде пространственных объектов, что позволяет осуществлять их автоматизированный пространственный анализ, в т.ч. совмещение данных с информационными ресурсами Росреестра и ФНС России, обеспечить анализ полноты налоговой базы для земельного налога, обоснованность и экономическую эффективность применяемых ставок арендных платежей, инвестиционную привлекательность предоставляемых земельных участков, что является объективными исчислимыми показателями качества и управленческих решений по развитию территорий и созданию благоприятных условий для жизнедеятельности людей.
2) Контроль процесса реализации всех инвестиционных строительных проектов, финансируемых из бюджета региона, местных бюджетов или внебюджетных источников. Обеспечение соответствия решений всех уровней градостроительной документации, муниципальных и государственных программ.
3) Градостроительные услуги, в том числе предоставление градостроительного плана земельного участка, выдача разрешений на строительство и предоставление сведений информационной системы обеспечения градостроительной деятельности, являются одними из самых сложных для автоматизации процессов, насыщенными межведомственными и межуровневыми согласованиями. В процессе предоставления данных услуг традиционно используется большой массив бумажной картографической информации или бумажных копий данных в электронном виде, поэтому эффективность перевода данных процессов в электронную форму особенно высока.
4) Перевод процессов подготовки документов-результатов, а также процессов актуализации необходимых для оказания услуг исходных данных в электронный вид с обеспечением их юридической значимости позволит отказаться от множественных дублирующих муниципальных и государственных информационных ресурсов, хранящих копии документов в каждой точке согласований, а главное — увеличить оперативность доступа к достоверной информации о современном и планируемом состоянии территории, что положительно скажется на развитии предпринимательства и инвестиционной привлекательности регионов и муниципалитетов.
5) Автоматизация технологических процессов и внутреннего документооборота при предоставлении градостроительных услуг в электронном виде позволит снизить количество градостроительных ошибок, обеспечить доступ к информации о принятых в процессе согласований документов управленческих решениях. Также с учетом характера и объема согласований (согласование чертежей больших масштабов, многостраничной проектной документации, планов и схем и др.) перевод технологических процессов при согласовании документов в электронный вид, а также внедрение картографических сервисов в электронном виде в режиме онлайн доступа значительно снизит временные и финансовые затраты на согласования и принятие решений, сократит количество градостроительных

ошибок при принятии управленческих решений.
6) Получение услуг по предоставлению сведений информационной системы обеспечения градостроительной деятельности и подготовке градостроительного плана земельного участка посредством сети интернет сводится к публикации достоверных и точных геопространственных данных о территории и связанных с ними документов для граждан и организаций. Возможность использования данных, в том числе в машиночитаемом виде, значительно сократит время принятия решений о строительстве объектов от выбора места размещения индивидуальных жилых домов до крупнейших производственных и торговых комплексов, жилья, а также обеспечит получение необходимых исходных данных для проектирования. Сокращение сроков получения информации даже на несколько дней в значительной мере сокращает стоимость проектирования и строительства, повышает инвестиционную привлекательность территорий, а в случае с государственным финансированием сокращение сроков выбора земельного участка и выдачи разрешения на строительство упрощает межбюджетные отношения, обеспечивает возможность реализации государственных программ по созданию благоприятной среды жизнедеятельности, строительства социально-значимых объектов и жилья.
7) Автоматизированное использование исходных данных при подготовке документов результатов оказания услуг, а также отчетности о градостроительной деятельности снижает затраты времени на выполнение типовых операций, на дублирование документооборота в бумажном виде с параллельным ведением электронных реестров. Однако главная экономия средств и времени государственных и муниципальных служащих достигается за счет обязательности учета при принятии градостроительных решений всех исходных данных и ограничений, актуализируемых в составе электронной базы пространственных данных информационной системы обеспечения градостроительной деятельности, это позволяет снизить процент ошибочно принятых управленческих решений в сфере строительства, последствия которых, выраженные в ошибках при проведении инженерных и строительных работ, часто ведут к невосполнимым потерям граждан в качестве среды, а зачастую и в безопасности их жизнедеятельности. При этом без автоматизации технологических процессов доступа к легитимным данным, на основе которых были приняты решения, невозможно установить достоверные причины принятия неверных решений и лиц, ответственных за такие решения.
Реализованные «ИТП «Град» в соответствии с вышеуказанными целями и задачами проекты на региональном и муниципальном уровнях, методология их создания и результаты эксплуатации были неоднократно рассмотрены и получили положительные оценки экспертного сообщества, в том числе в 2015 году в ходе проведения:
— Круглого стола Аналитического центра при Правительстве Российской Федерации «Автоматизация процессов управления развитием территорий в современных условиях», 16.09.2015, город Москва;
— Международного фестиваля «Зодчество — 2015», 01—03.10.2015, город Москва;
— VII Международного IT-Форума с участием стран БРИКС и ШОС, 06—07.07.2015, город Ханты-Мансийск;
— Форума строителей Югры, 11.08.2015, город Нижневартовск;
— Ежегодного градостроительного конкурса Минстроя России, 11.02.2015, город Москва.
Развитие существующих проектов заключается, в том числе в создании новых функциональных возможностях систем, таких как:
— подсистемы автоматизации предоставления услуг в сфере строительства;
— подсистемы мониторинга реализации документов территориального планирования;
— подсистемы проверки документов территориального планирования на соответствие нормативам градостроительного проектирования;
— подсистемы управления инвестиционными проектами, а также иные функции, значительно расширяющие возможности информационной системы обеспечения градостроительной деятельности в области автоматизации градостроительной деятельности, реализация которых возможна при наличии высококачественных цифровых информационных ресурсов регионального и местного уровней, системной эксплуатации автоматизированных информационных систем как на муниципальном, так и на региональном уровнях.
Необходимо еще раз отметить важность решения задач создания и развития ИСОГД в объеме, соответствующем важности решаемых проблем!
Доступ к комплексной и актуальной информации сокращает число ошибочных решений, позволяет предвидеть риски и находить оптимальные варианты. Минимизация сроков предоставления услуг сокращает инвестиционный цикл «от идеи до результата».

Этапы реализации комплексного проекта

Для проведения сравнительного анализа были выбраны проекты по созданию информационных систем и градостроительной документации, выполняемые «ИТП «Град» в разное время в различных субъектах РФ и имеющих значительные отличия в составе работ в проекте: Тюменская область [3]; Омская область [4]; Ханты-Мансийский автоном-

ный округ — Югры [5]; Сахалинская область [6].
Предлагаемые мероприятия сгруппированы по очередям, в каждую очередь входит несколько этапов. В рамках этапа предполагается параллельное взаимосвязанное осуществление мероприятий: технологических; методических, нормативно-правовых и организационных; информационных и проектных.

I очередь — Информационное обеспечение градостроительной деятельности и принятие стратегических решений

1.1 Этап включает анализ нормативно-правового обеспечения, организационной структуры, существующих бизнес-процессов, регламентов, связей с другими организациями, информационных ресурсов, существующих информационных систем, технического обеспечения, подходов и особенностей работы конкретных подразделений на территории. Этот этап позволяет снизить уровень неопределенности всего комплексного проекта.
Результатом является детализация плана мероприятий, подготовка финансово-экономического обоснования. Целесообразно совмещать со сбором исходных данных для создания информационных систем, разработки стратегической и градостроительной документации.
Технологические мероприятия: отсутствуют.
Методические, нормативно-правовые и организационные мероприятия:
— проведение детального анализа положения дел в области градостроительной и инвестиционной деятельности (и иных областях при необходимости), выработка предложений по организации системы мер, направленных на достижение целей и задач.
Информационные и проектные мероприятия:
— подготовка к проведению инвентаризации сведений ИСОГД, формирование реестра существующих информационных систем и ресурсов, определение объемов данных.

Особенности реализации мероприятий в реальных проектах:
Тюменская область:
— подготовка к инвентаризации проводилась только для г. Тюмени;
— детальный анализ не проводился, сразу была начата работа по разработке град. документации.
Омская область:
— мероприятия не проводились.
Ханты-Мансийский автономный округ — Югра:
— проводилась комплексная работа по детальному анализу, в качестве 2-ой итерации перед созданием информационной системы (градостротельная документация (далее – ГД) была ранее разработана).
Сахалинская область:
— работы по анализу были частично включены в состав работ по 1 очереди создания Региональной ГИС.
1.2 На данном этапе информационная система может предоставляться для тестового использования, для уточнения приоритетов при ее внедрении, требования к доработке существующих функций.
Стратегия социально-экономического развития должна содержать измеримые параметры проверки достижения ее положений, отражение которых в дальнейшем должно быть закреплено нормативами градостроительного проектирования.
Технологические мероприятия:
Разработка концепции или (при возможности) технического проекта информационной системы (далее – ИС).
Выделение технического обеспечения (серверов и рабочих станций), закупка лицензий специального программного обеспечения для функционирования ИС.
Методические, нормативно-правовые и организационные мероприятия:
Разработка и утверждение системы требований к пространственным данным градостроительной документации и отраслевым пространственным данным ИС.
Определение оператора информационной системы, внесение изменений в положения и должностные инструкции.
Детальный анализ и построение моделей существующих бизнес-процессов предоставления государственных и муниципальных услуг, выработка предложений по их оптимизации.
Информационные и проектные мероприятия:
Разработка стратегии социально-экономического развития территории или ее экспертное рассмотрение и принятие решений о необходимых корректировках или уточнениях.
Проведение инвентаризации информационных ресурсов, их систематизации, оценки качества и подготовки к загрузке в базу данных ИС.

Особенности реализации мероприятий в реальных проектах:
Тюменская область:
— был разработан техпроект региональной ИСОГД;
— система требований в качестве требований к данным ИСОГД разработана и принята на уровне Главного управления строительства ТО, к этому моменту уже прошла итерграция разработки всей ГД на территорию ТО, которая была выполнена в отсутствие единых требований, что потребовало проведения дополнительных работ по приведению всей ГД к разработанным требованиям, для возможности ее размещения в ИСОГД и автоматизированного анализа.
Омская область:
— техпроект на РГИС разрабатывался в составе работ 1 очереди, при этом в него вошли не все

функции, требуемые для реализации полноценной региональной ИСОГД;
— ГД преимущественно разработана без системы требований в основном в растровых форматах, непригодных для размещений и автоматизированного анализа и мониторинга в ИСОГД.
Ханты-Мансийский автономный округ — Югра:
— региональная ИСОГД не разработана, техпроекты муниципальных ИСОГД присутствуют в первичных стадиях большинства муниципальных проектов по созданию ИСОГД;
— система требований в качестве требований к данным ИСОГД разработана и принята на уровне Главного управления строительства ТО, к этому моменту уже прошла итерации разработки всей ГД на территорию ТО, которая была выполнена в отсутствие единых требований, в отличие от Тюменской области работы по приведению не проводились, вместо этого на региональном уровне был создан комплексный информационный ресурс о планируемых объектах федерального, регионального, местного значений, а также на уровне МО ведется разработка комплексных проектов развития территорий МО, включающих актуализацию Обобщенной Информационной базы об объектах градостроительной деятельности (далее – ОИБД) и разработку всех видов ГД.
Сахалинская область:
— в составе работ 1 очереди региональной ГИС был разработан техпроект создания 2-х уровневой ИСОГД;
— была разработана система требований к отраслевым пространственным данным Региональной ГИС, в настоящее время находится на стадии утверждения.

1.3 На данном этапе критически важно обеспечить внесение в базу данных ИС имеющейся информации о современном состоянии территории, принятых решениях по ее развитию. При этом решающее значение имеет не столько размещение полной и актуальной информации (и ее создание при необходимости), сколько построение процессов актуализации этих данных и налаживание системы контроля этих процессов.
При внедрении ИС проводится:
— размещение данных, в т.ч. их миграция из существующих систем и реестров;
— настройка отчетов и шаблонов документов, формируется логика работы с крупными тематическими блоками (адресным планом, топографическими материалами, градостроительной документацией, автоматизированной подготовкой чертежей и т.п.). Проходит обучение специалистов Заказчика работе с системой и тестовая эксплуатация системы.
Любые дальнейшие решения в проекте должны строиться на основе и быть взаимосвязаны с информацией из созданной электронной базы данных (далее — БД).
При выборе единой системы координат (далее — СК) рекомендуется приводить данные к СК, в которой осуществляется ведение ГКН (в случае, если на территории региона Росреестр уже осуществил пересчет данных об объектах недвижимости в единую СК, в других случаях решение должно приниматься совместно с территориальными органами Росреестра, ответственными за вопросы геодезии и картографии).
Хорошим решением является комплексная разработка на региональном уровне информационного ресурса о планируемых объектах федерального, регионального и местного значения.
Разработка нормативов градостроительной проектирования должна быть связана на региональном и местном уровнях.
Технологические мероприятия:
Внедрение ИС, в том числе ИСОГД. Подготовка детальных технологических инструкций по актуализации информации, методики ведения ИСОГД. Налаживание и автоматизация процессов актуализации информации ОИБД, в том числе в обязательном порядке:
— топографические материалы;
— документы ИСОГД;
— адресный план и дежурная карта города.
Обязательным является налаживание электронного информационного взаимодействия с Росреестром в электронном виде для обеспечения синхронизации карт объектов недвижимости.
Методические, нормативно-правовые и организационные мероприятия:
— принятие нормативно-правовых актов, обеспечивающих функционирование ИС (Региональный закон, порядок ведения, соглашения об информационном взаимодействии и др.).
— утверждение новых административных регламентов предоставления государственных и муниципальных услуг, разработка (обновление) технологических карт межведомственного взаимодействия.
— разработка региональных и местных нормативов градостроительной документации.
— заключение соглашений об информационном взаимодействии.
Информационные и проектные мероприятия:
— создание базовых информационных ресурсов и их размещение в ИС;
— формирование обобщенной информационной базы данных об объектах градостроительной деятельности (ОИБД);
— формирование картографической основы (на основе обновленных топографических материалов или материалов ДЗЗ);
— обеспечение использования в государственных и муниципальных системах единой системы координат.

— создание информационного ресурса о планируемых объектах федерального, регионального и местного значения путем извлечения из действующих документов территориального планирования.

Особенности реализации мероприятий в реальных проектах:
Тюменская область:
— внедрена 2-х уровневая ИСОГД на региональном уровне и во всех МО, внесены изменения в закон о градостроительной деятельности ТО, выпущено постановление правительства регулирующее ведение ИСОГД;
— на портале ИСОГД ТО размещены разработанные нормативы градостроительного проектирования;
— единовременно с первичной разработкой ГД была осуществлена работа по обновлению топографической основы М:10000, 1:25000, 1:100000, однако в настоящее время не осуществляется актуализация основы, в связи с чем материалы устарели и малопригодны для проектирования, в новые проекты разработки ГД включаются задачи по обновлению топографии.
Омская область:
— современная ИСОГД внедрена в пилотном режиме в 3-х муниципальных образованиях, в остальных МО функционирует устаревшая версия ИСОГД, автоматизирующая архивное дело и не отвечающая целям и задачам проекта;
— ИСОГД не введена в эксплуатацию в связи с отсутствием НПА, регулирующих ее ведение в новой форме;
— в составе региональной ГИС разработан и используется Минстроем Омской области модуль по актуализации топографических материалов на территорию региона.
Ханты-Мансийский автономный округ — Югра:
— ИСОГД внедрены в части МО в составе комплексных проектов развития территорий МО, региональная ИСОГД отсутствует, планируется ее создание и интеграция в межотраслевую региональную систему — ТИС Югры, нормативная база разработана для ТИС Югры в полном объеме.
Сахалинская область:
— работы по анализу были частично включены в состав работ по 1 очереди создания Региональной ГИС;
— планируется работа по созданию картографической основы на территорию региона на основе данных ДЗЗ.

II очередь — Актуализация градостроительных решений.

2.1 Разработка/корректировка градостроительной документации.
На этом этапе документация создается в виде комплексного электронного проекта, что обеспечивает соответствие и взаимосвязь решений градостроительной документации на всех уровнях и сокращает затраты на подготовку проекта, последующее внесение сведений в Росреестр.
Структура электронного проекта должна соответствовать ранее принятой Системе требований.
В информационной системе требуется создать карту покрытия территории проектной документацией, а также обеспечить взаимосвязь внесения изменений в правила землепользования и застройки с текущими процессами предоставления муниципальных услуг, связанных с изменениями видов разрешенного использования.
При импорте проектов градостроительной документации в базу данных используются инструменты автоматизированной проверки данных на соответствие нормативам градостроительного проектирования и системе требований к градостроительной документации и отраслевым данным ИС.
Технологические мероприятия:
Развитие ИС, в том числе:
— создание интерактивной карты для публикации карты города, информации для инвесторов и проектов разрабатываемой градостроительной документации; карта обязательно должна иметь обратную связь;
— внедрение инструментов двустороннего электронного информационного взаимодействия с Росреестром, в том числе возможностей формирования XML документов, содержащих сведения, передача в которых в Росреестр обязательная в соответствии с соглашением об информ. взаимодействии и законодательством РФ;
— разработка сервисов интеграции ИС с системой электронного документооборота, работающей на территории, смежными ИС;
— внедрение системы управления процессами, автоматизация маршрутизации и электронного согласования всех документов, подготовка которых осуществляется с использованием данных ИС и обязательным установлением взаимосвязи с пространственными данными;
— внедрение проверки документов территориального планирования и др. данных на соответствие нормативам градостроительного проектирования и системе требований к данным в электронном виде.
Методические, нормативно-правовые и организационные мероприятия:
— разработка технологических инструкций предоставления государственных и муниципальных услуг в электронном виде.
— оформление электронных подписей и сертификатов для системы и ее пользователей. Проведение до-

полнительных мероприятий по защите информации.
Информационные и проектные мероприятия:
— разработка проектов градостроительной документации: документы территориального планирования и планы их реализации, проекты планировки, правила землепользования и застройки, а также различных документов инвестиционного характера (инвест. паспорта объектов, программы и т.п.).
— проведение публичных слушаний с использованием интерактивных карт и опросов, размещенных в Интернете.

Особенности реализации мероприятий в реальных проектах:
Тюменская область:
— разработка градостроительной осуществляется с обязательным соблюдением системы требований, размещением данных в ИСОГД и публикацией материалов на портале ИСОГД;
— применяется комплексный подход при разработке градостроительной документации, обеспечивающий взаимосвязь решений;
— используются средства электронного взаимодействия с Росреестром;
— ИСОГД интегрирования с региональной СЭД Directum.
Омская область:
— разработка градостроительной документации осуществляется без предъявления специфических требований, документация в виде пространственных данных в РГИС и ИСОГД в настоящее время не размещается;
— пока не используются средства электронного взаимодействия с Росреестром.
Ханты-Мансийский автономный округ — Югра:
— документация по отдельным МО разрабатывается и размещается в ИСОГД, ведется публикация на муниципальных интерактивных картах;
— применяется комплексный подход при разработке градостроительной документации, обеспечивающий взаимосвязь решений;
— в отдельных МО используются средства электронного взаимодействия с Росреестром;
— отдельные ИСОГД в МО интегрированы с городскими СЭД.
Сахалинская область:
— документация разрабатывается в соответствии с системой требований с последующей загрузкой в РГИС СО, однако комплексный подход пока не применяется, заказ документации не контролируется региональным уровнем;
— пока не используются средства электронного взаимодействия с Росреестром.

2.2 В рамках этого этапа принимаются меры по организации электронного информационного взаимодействия с поставщиками и потребителями данных, интеграции в системы по предоставлению государственных и муниципальных услуг, СМЭВ, со смежными системами. За счет реализации таких мероприятий создается единое муниципальное (региональное) информационное пространство.
Технологические мероприятия:
Разработка сервисов электронного взаимодействия с использованием СМЭВ, в том числе:
— сервисы запроса сведений у федеральных ведомств;
— сервисы предоставления сведений;
— сервисы единого портала государственных услуг.
Методические, нормативно-правовые и организационные мероприятия:
Разработка паспортов на электронные сервисы и осуществление их тестирования и публикации в СМЭВ.
Информационные и проектные мероприятия: отсутствуют.

Особенности реализации мероприятий в реальных проектах:
Тюменская область:
— ключевые государственные и муниципальные услуги опубликованы на ЕПГУ, функционируют сервисы СМЭВ для более 10 поставщиков информации.
Омская область:
— сервисы СМЭВ и ЕПГУ в интегрированном режиме не используются.
Ханты-Мансийский автономный округ — Югра:
— сервисы СМЭВ и ЕПГУ в интегрированном режиме пока не используются, запланированы работы в отдельных МО к СМЭВ и ЕПГУ.
Сахалинская область:
— сервисы СМЭВ и ЕПГУ в интегрированном режиме не используются.

III очередь — Мониторинг реализации стратегических и тактических решений

3.1 Задача данного этапа — обеспечение мониторинга реализации принятых управленческих решений за счет совместного анализа информации ИС, бюджета и программ, а также планов реализации проектов.
Для возможности автоматизированной обработки данных и поддержки принятия управленческих решений требуется поддержание актуальности информации в ИС и использование соответствующих программных решений.
Технологические мероприятия:
— внедрение подсистемы мониторинга реализации документов территориального планирования, подсистемы управления инвестиционными проектами,

подсистемы аудита и статистики эксплуатации ИС.
Методические, нормативно-правовые и организационные мероприятия:
— разработка методики осуществления мониторинга реализации документов территориального планирования.
Информационные и проектные мероприятия:
— оперативное внесение изменений в принятые решение. Разработка проектов планировки и межевания территории.

Особенности реализации мероприятий в реальных проектах:
Тюменская область:
— осуществляется только мониторинг эксплуатации ИСОГД.
Омская область:
— мониторинг не осуществляется.
Ханты-Мансийский автономный округ — Югра:
— планируется создание системы мониторинга реализации ДТП в составе региональной ИСОГД, интегрированной с ТИС Югры.
Сахалинская область.
— осуществляется только мониторинг эксплуатации ИСОГД.

3.2 Ежемесячный или ежеквартальный контроль реализации комплексного проекта и состояния ведения ИС с использованием автоматизированных инструментов по определенным показателям.
Технологические мероприятия:
— осуществление технической поддержки эксплуатации системы, мониторинга ее эксплуатации.
Методические, нормативно-правовые и организационные мероприятия:
— осуществление регулярного обучения и тестирования специалистов, в том числе в формате вебинаров и интерактивных курсов.
Информационные и проектные мероприятия:
— осуществление заказов на актуализацию и улучшение качества пространственных данных, разработка новых проектных решений и их размещение в системе.

Особенности реализации мероприятий в реальных проектах:
Тюменская область:
— осуществляется систематическая поддержка эксплуатации и повышение квалификации кадров в течение последних 5 лет.
Омская область:
— систематическая поддержка эксплуатации и повышение квалификации кадров не осуществляется, что ведет к деградации результатов проекта первой очереди.
Ханты-Мансийский автономный округ — Югра:
— на уровне МО большинством осуществляется периодическая поддержка и обучение кадров;
— на региональном уровне поддержка разработанных решений не осуществляется, что в ближайшей перспективе приведет к деградации полученных результатов.
Сахалинская область:
— осуществляется систематическая поддержка эксплуатации и повышение квалификации кадров.

Результаты анализа показывают, что регионы по-разному подходят к вопросу разработки градостроительной документации и созданию ИСОГД. Основные причины отсутствия комплексного подхода, по нашему мнению, кроются в недостаточной координированности действий высших должностных лиц по выделению финансирования на проведение комплексных мероприятий и участии в них сразу нескольких ведомств. В отсутствие общей координации отдельные министерства и управления самостоятельно осуществляют разработку точечных решений, что ведет к удорожанию проектов, отсутствию синергетического эффекта, невозможности самостоятельной поддержки результатов в актуальном состоянии. В свою очередь, это порождает необходимость регулярных и значительных финансовых затрат на обновление градостроительной документации и низкую эффективность ее реализации.
Предлагаемый комплексный подход потребует приложения значительных усилий от региональных и муниципальных властей для достижения высокой координации своих действий, но при этом принесет неизмеримо большую пользу, позволит перейти на качественно новый уровень решения задач в сфере управления развития территориями. ■

1. Прим.: Например, в докладах Д.Л. Мордвинова, Ю.А. Красовской на VII Международном IT-Форуме с участием стран БРИКС и ШОС 07.07.2015, А.В. Туза на заседании совета по развитию региональной информатизации 06.06.2015.
2. По данным ежегодного градостроительного конкурса Минстроя РФ //http://www.minstroyrf.ru/trades/gosuslui/gradostroitelnyy-konkurs/
3. См.: http://itpgrad.ru/node/745, http://itpgrad.ru/node/130
4. См.: http://itpgrad.ru/node/1556
5. См.: http://itpgrad.ru/node/743
6. См.: http://itpgrad.ru/node/1899

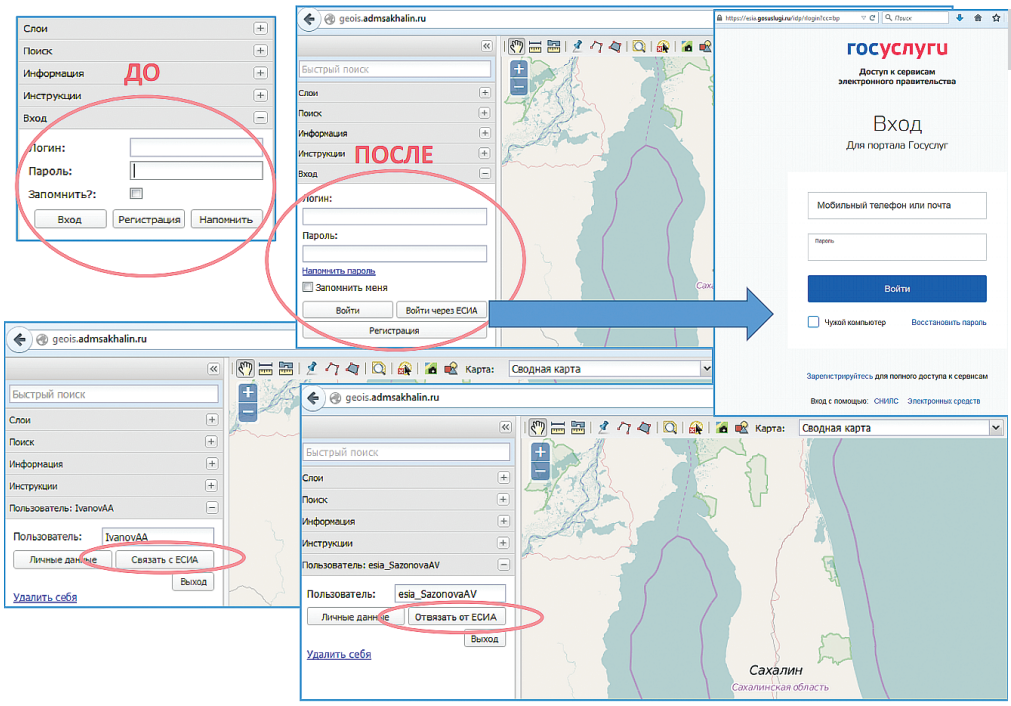
А.В. Сазонова

ЗАДАЧИ ИНТЕГРАЦИИ, ДОСТУПНОСТИ И ОТКРЫТОСТИ ГЕОПОРТАЛА, А ТАКЖЕ ЗАДАЧИ АНАЛИТИКИ И СТАТИСТИКИ ГЕОИС САХАЛИНСКОЙ ОБЛАСТИ

В сфере информационных технологий, если не стремишься быть первым, или хотя бы одним из, — рискуешь отставать или, как минимум, идти по чьим-то следам. Иногда, конечно, это хорошая практика — «учиться на чужих ошибках» или дожидаться «отмены принятых решений», но такая практика не подходит для заказчиков, активно включающихся в работу. Благодаря нашим заказчикам, которые принимают деятельное участие в совместной проработке инструментов для решения прикладных задач, мы совершенствуем и расширяем возможности разрабатываемых и внедряемых нами программных продуктов.

Одним из таких заказчиков является Агентство по информационным технологиям и связи Сахалинской области. В 2014 году Институт Территориального Планирования «Град» выполнил работы по созданию Геоинформационной системы Сахалинской области (далее — ГеоИС СО, система) [1], а в 2015 году в составе ГеоИС СО появился геопортал, доступный в сети Интернет по адресу https://geois.admsakhalin.ru, решающий важные задачи интеграции, доступности и открытости.

Интеграционная задача заключается в использовании Единой системы идентификации и аутентификации (далее — ЕСИА) в качестве средства авторизации пользователей геопортала ГеоИС СО. ЕСИА обеспечивает санкционированный доступ пользователей к сервисам электронного правительства, к данным государственных и ведомственных информационных систем, в т.ч. к Порталу государственных услуг (http://www.gosuslugi.ru/). При создании учетной записи на Портале государственных услуг необходимо пройти процедуру подтверждения личности пользователя, использование этой учетной записи в ГеоИС СО позволяет гарантированно идентифицировать пользователя, определить его личность и права доступа к данным. Ранее пользователю геопортала для получения данных, доступ к которым ограничен, для возможности их редактирования необходимо было зарегистрироваться на геопортале, подтвердить регистрацию, после чего использовать созданную учетную запись. Сегодня же для авторизации на геопортале Гео ИС достаточно иметь учетную запись Портала государственных услуг



1 Идентификация и аутентификация пользователя геопортала ГеоИС, привязки учетной записи ЕСИА к ранее созданной учетной записи геопортала

(рис. 1). Для ранее зарегистрированных на геопортале ГеоИС СО пользователей мы реализовали возможность привязки учетной записи геопортала к учетной записи ЕСИА.

Решение задачи доступности обеспечивает возможность работы с пространственными и описательными данными ГеоИС Сахалинской области, в том числе пользователям, не имеющим доступа к ядру ГеоИС СО. Значимость решения этой задачи заключается в том, что муниципалитетам Сахалинской области нет необходимости приобретать специализированное программное обеспечение для работы с наборами данных ГеоИС СО (рис. 2), поскольку регион предоставил органам местного самоуправления оперативный доступ к данным ГеоИС СО с целью их актуализации посредством геопортала, выступающего в качестве, так называемого в IT-сфере, «тонкого клиента».

Благодаря единой системе управления правами доступа к ядру ГеоИС СО и данным геопортала отдельному пользователю могут быть настроены права на просмотр или на редактирование пространственной и семантической информации конкретных объектов системы с использованием геопортала. Система также позволяет настроить режим доступа к определенному набору данных геопортала ГеоИС СО:

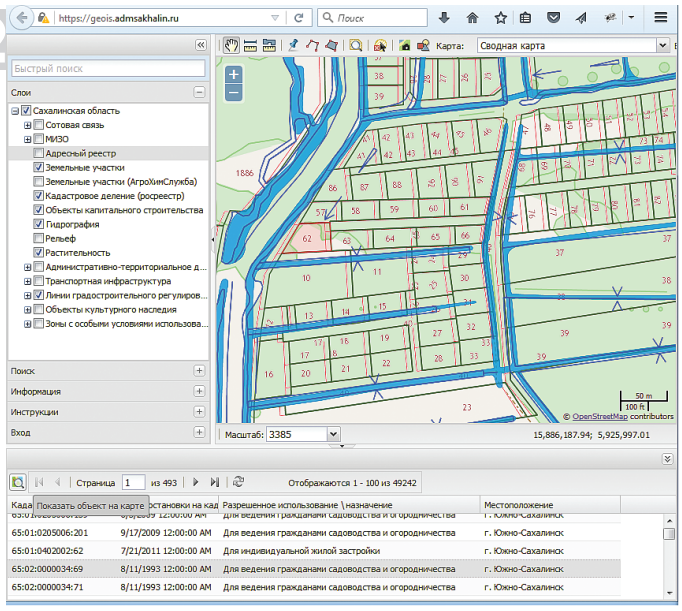
— режим «редактирование» предназначен для создания/ редактирования/ удаления описательных и пространственных данных определенного слоя на геопортале несколькими авторизованными пользователями одновременно с целью актуализации данных и ведения реестра объектов (рис. 3);

— режим «комментирование» предназначен для создания/редактирования/удаления описательных и пространственных данных, созданных конкретным авторизованным пользователем на слое геопортала, при отсутствии возможности просмотра объектов, созданных другими пользователями.

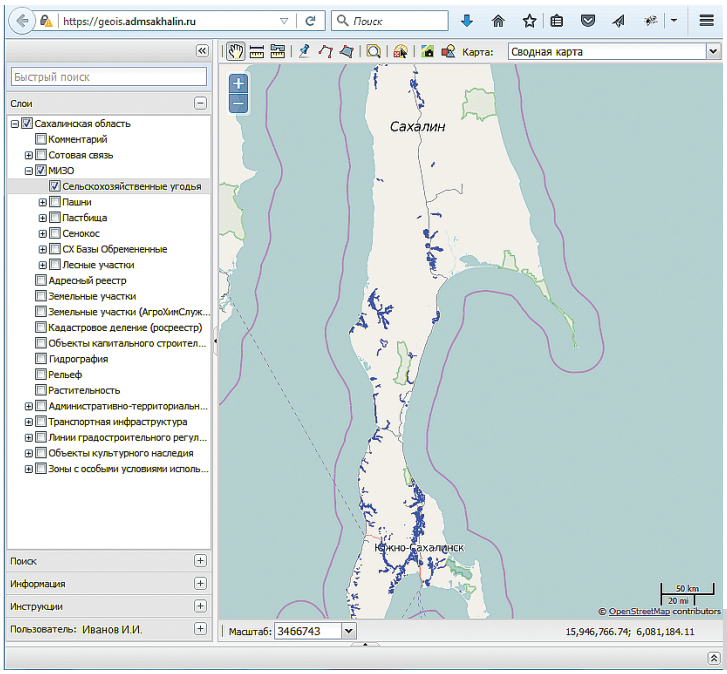
Практическая применимость данного решения подтверждается тем, что за период с августа по декабрь 2015 года пользователями геопортала ГеоИС создано более 2,5 тысяч объектов «Сельскохозяйственные угодья» (рис. 4), с полным атрибутивным (семантическим) описанием.

Решение задачи открытости заключается в обеспечении публичности данных ГеоИС СО, в т. ч. информации об осуществлении градостроительной, земельно-имущественной и инвестиционной деятельности. Однако, особенностью открытости региональных геопорталов является огромный объем данных и, как следствие, необходимость обеспечения понятности дан-

2

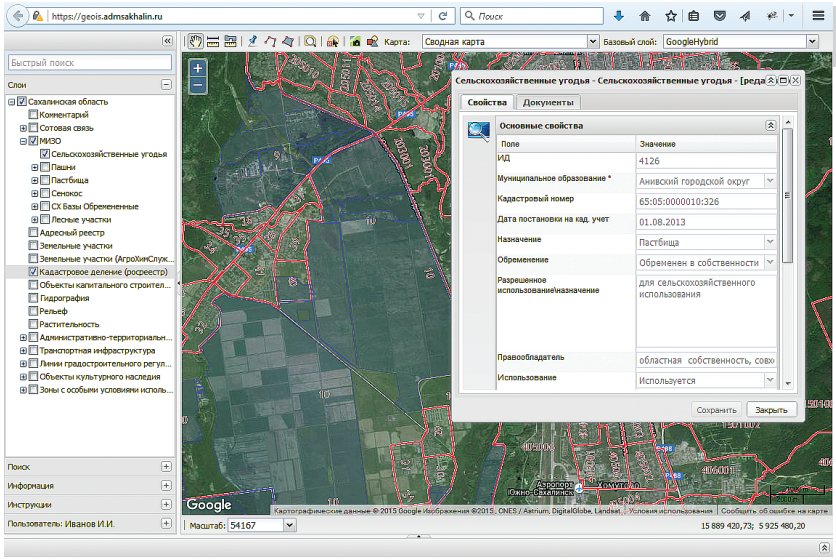


Данные о земельных участках, совмещенные с публичной кадастровой картой, гидрографией, растительностью, красными линиями



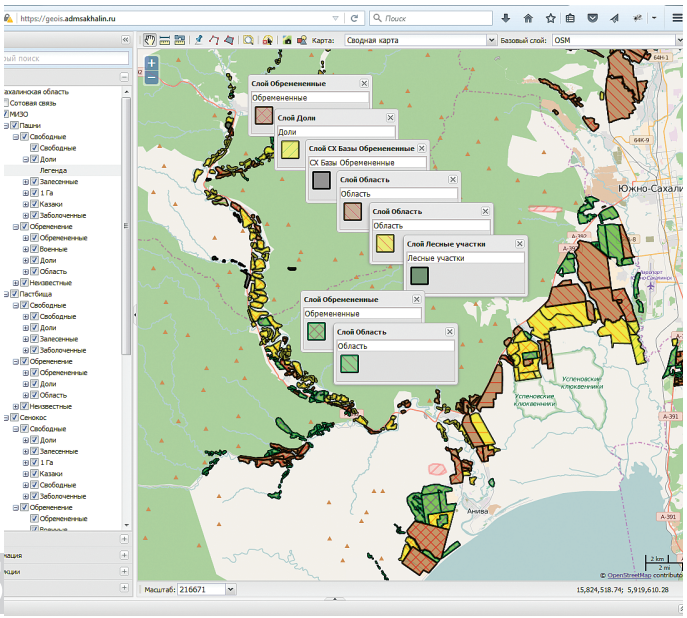
Объекты «Сельскохозяйственные угодья», созданные пользователями геопортала ГеоИС СО

3



4

Данные об объектах «Сельскохозяйственные угодья», созданные пользователями геопортала ГеоИС СО



Данные Министерства имущественных и земельных отношений (МИЗО) Сахалинской области

5

ных, в т.ч. их рациональной структуры и визуализации (рис. 5).

Предоставив заказчику возможность самостоятельной публикации (обновления) данных на геопортале, мы расширили функционал управления структурой списка слоев, параметрами их отображения на карте. Пользователь, являющийся модератором (администратором) геопортала, может самостоятельно публиковать новые наборы данных (рис. 6), настраивать их атрибутивный состав и стиль отображения, легенду и список слоев в виде дерева вложенных каталогов.

Также в составе функционала геопортала ГеоИС СО реализована возможность управления кэшированием данных, что позволяет обеспечивать актуальность кэша, наличие которого в разы увеличивает скорость отображения любого объема данных на геопортале.

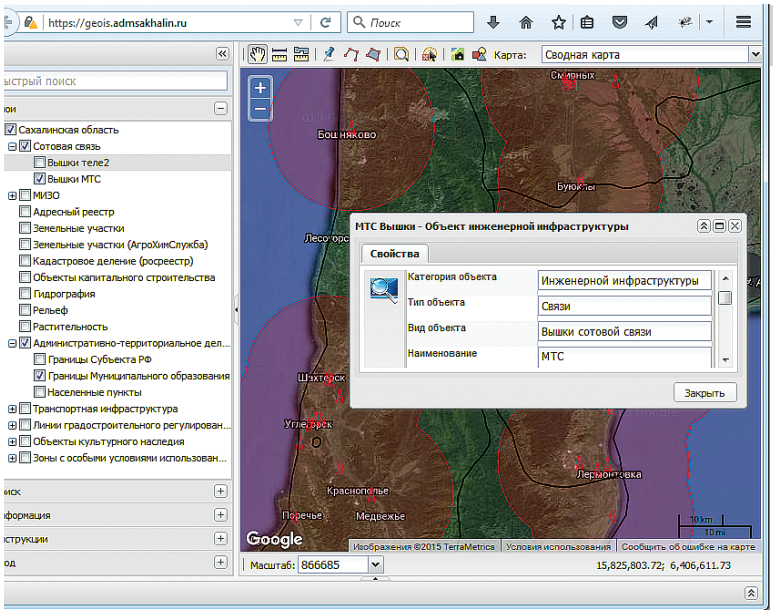
При решении задач открытости и доступности для владельца системы актуальными становятся задачи аналитики и статистики: при предоставлении доступа к данным ГеоИС СО, возникает необходимость мониторинга деятельности пользователей по созданию или актуализации информации об объектах системы, в т. ч. в части данных, создаваемых в ходе предоставления муниципальных услуг, а также контроля работоспособности и производительности системы в целом.

С использованием Модуля аудита и статистики [2] в ГеоИС СО были реализованы запросы с наглядным отображением результатов в виде диаграмм и таблиц. Все запросы можно разделить на несколько групп в зависимости от цели:

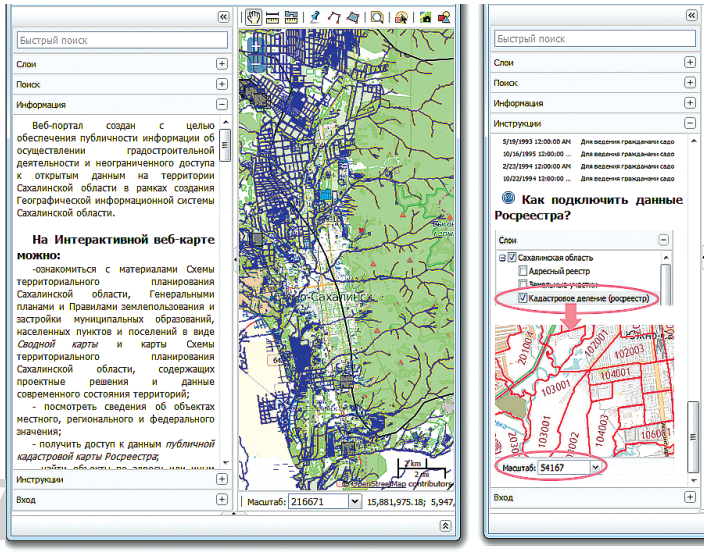
— проверка доступности и работоспособности отдельных составных частей ГеоИС Сахалинской области (сервисов, служб, подсистем, модулей и т.д.) с целью оперативного обнаружения и устранения возможных проблем администраторами системы;

— контроль ведения информационных систем обеспечения градостроительной деятельности (далее — ИСОГД) органами архитектуры и градостроительства на территории Сахалинской области, в т.ч.: сроков размещения сведений (по разделам), количества документов и наличия привязанных файлов (по разделам) с целью обеспечения реализации полномочий Министерства строительства Сахалинской области в части контроля за соблюдением органами местного самоуправления законодательства в области градостроительной деятельности, в т. ч. об информационном обеспечении градостроительной деятельности;

— аудит наполнения базы данных, в т.ч. как с целью мониторинга общего количества объектов, документов, файлов, созданных/отредактированных различными пользователями, например, количества подготовленных/выданных градостроительных планов земельных



6 Данные о вышках операторов сотовой связи (МТС) и зоны их покрытия, административно-территориальное деление



7 Блоки «Информация» и «Инструкции» панели навигации геопортала ГеоИС СО

участков, разрешений на строительство и на ввод объектов капитального строительства в эксплуатацию, так и с целью оценки полноты и корректности введенных сведений.

По результатам запросов можно оценить масштаб практического применения в качестве муниципального сегмента ГеоИС СО программного продукта ИАС «Градоустройство» [3] в муниципальных образованиях Сахалинской области как муниципальных сегментов. Но более показательными результаты станут лишь через некоторое время.

Отражая в настоящей статье реализованные в ГеоИС СО возможности интеграции, многопользовательской работы, публичности, контроля и мониторинга, нельзя не отметить и решение «сопутствующей» и в какой-то мере самой важной задачи — интерфейсной, недаром говорят, что «встречают по одежке». В решении интерфейсной задачи мы уделяем особое внимание не только простоте и интуитивной понятности экранных элементов, но также методическому обеспечению. Для обеспечения понимания пользователями состава данных, опубликованных на геопортале ГеоИС СО, в блоке «Информация» панели навигации добавлены описания опубликованных данных и возможности, реализованные на геопортале. Для обеспечения понимания пользовательских сценариев в блоке «Инструкции» панели навигации добавлены краткие графические описания использования инструментов геопортала. Блоки «Информация» и «Инструкция» (рис. 7) панели навигации при необходимости могут быть дополнены модератором (администратором) портала, например, при расширении состава опубликованных данных или функциональных возможностей.

Предоставляя заказчикам полезные и гибкие инструменты конфигурирования наших программных продуктов и наблюдая за процессом самостоятельной настройки (и адаптации), мы можем оценивать масштаб применения наших программных продуктов в деятельности наших заказчиков. ■

Библиографический перечень

1. Удовенко Е. О создании геоинформационной системы Сахалинской области [Электронный ресурс]//ИТП «Град»: [сайт]. [2015] URL: http://itpgrad.com/node/1905 (дата обращения: 14.12.2015)

2. Левченко А. Модуль аудита и статистики. Кому и зачем? [Электронный ресурс]//ИТП «Град»: [сайт]. [2015] URL: http://itpgrad.com/node/1941 (дата обращения: 14.12.2015)

3. ИАС «Градоустройство» [Электронный ресурс]//ИТП «Град»: [сайт]. [2012] URL: http://itpgrad.com/node/648 (дата обращения: 14.12.2015)

А.Г. Власов

РЕШЕНИЕ ЗАДАЧИ ИНВЕНТАРИЗАЦИИ И ВНЕСЕНИЯ СВЕДЕНИЙ В ИСОГД ТЮМЕНИ

В рамках выполнения комплексного проекта управления градостроительным развитием города Тюмени были обработаны и размещены в информационной системе обеспечения градостроительной деятельности (далее — ИСОГД) значительные объемы документов и пространственных данных.

В Тюмени уже долгое время ИСОГД ведется в автоматизированном режиме с использованием информационной системы UrbaniCS. В систему вносятся не только сведения, но и сами отсканированные изображения документов.

На начало данной работы имелась инвентаризационная опись части документов, подлежащих размещению в ИСОГД. Сами данные хранились в бумажных папках, сгруппированных по отдельным объектам строительства, а также по этапам появления в архиве градостроительных документов: папки «Разрешения на строительство», папки «Разрешения на ввод объекта в эксплуатацию», папки «Градостроительные планы земельных участков». В каждой папке, помимо этих типов документов, содержались и прочие документы, которые были переданы в комплекте с данными документами. Также часть документов более раннего периода была передана из других архивов и хранилась в иной структуре папок. В общем случае каждая папка представляла собой некоторое пообъектное дело.

Таким образом, с одной стороны, бумажный архив был аккуратно структурирован, с другой стороны — разные периоды времени были представлены различными группами папок, что существенно затрудняло создание единообразных алгоритмов их обработки.

На начало выполнения работ перед нами стояли следующие задачи:

— определить перечень документов, подлежащих размещению в ИСОГД из числа хранящихся в пообъектных делах;

— выявить группировку документов по земельным участкам для группировки их по книгам хранения VIII раздела ИСОГД (Застроенные и подлежащие застройке земельные участки);

— отсканировать документы;

— зарегистрировать отсканированные документы в VIII разделе ИСОГД, заполнив атрибутивные поля и установив связи между объектами;

— проверить качество выполнения работ перед сдачей заказчику.

Оцифровка и первичная обработка

После изучения положения дел был выбран вариант совмещения задачи определения перечня документов для размещения в ИСОГД (из папки пообъектного дела) со сканированием, эту работу выполняли уже не два различных специалиста, а один.

Необходимость строго выдержать сроки сдачи работы привела к тому, что одновременно были задействованы 10 сотрудников, работа сначала велась 5 дней в неделю, а затем и по субботам. Для всех участников процесса была создана единая инструкция с алгоритмом для определения всех типов документов, полностью с этой задачей на данном этапе справиться не удалось, так как по мере обработки папок специалисты ИТП «Град» сталкивались с документами, необходимость размещения которых в ИСОГД вызывала затруднения. Примерно 80% документов подвергалось быстрой обработке, решения о размещении или не размещении 20% документов требовали значительных трат времени. Также много времени уходило на постоянную корректировку инструкции и на инструктаж исполнителей, так как очень важно было на этом этапе обеспечить обработку документов по единым правилам всеми исполнителями.

В итоге компромиссным решением стало назначение наиболее квалифицированного специалиста ответственным за решение вопроса со «сложными» документами, он же консультировал всех остальных сотрудников, принимал решения, а в сложных ситуациях согласовывал решения с представителями заказчика.

Основными сложностями при выполнении оцифровки (сканирования) бумажных документов были:

— наличие документов со сшитыми страницами, которые невозможно разделить на отдельные листы для быстрой обработки потоковым сканером. Такие документы обрабатывались постранично на планшетном сканере А4, что существенно замедляло темп работы. В основном, это были документы с результатами экспертизы проектной документации;

— широкоформатные документы (А3 и более), которые возможно обработать только на широкоформатном протяжном сканере. Когда наличие только одного поточного сканера оказалось «узким местом» в цепочке обработки документов, потребовалось привезти и установить второй сканер А0;
— ветхость части сканируемых документов затрудняла работу: некоторые документы в архиве насчитывали уже несколько десятков лет. Эти документы сканировались с помощью вспомогательных прозрачных листов, идущих в комплекте со сканером. Обработка таких документов была самой медленной. При этом до начала работ очень сложно оценить общую долю таких документов (не просматривая все документы, подлежащие обработке).
Таким был первый этап работы «конвейера по обработке». На выходе мы имели сканы документов в формате PDF, а также связанную с ними атрибутивную информацию о том, когда, кем и из какого архивного места хранения документ был взят и отсканирован. Также исполнители выполняли первоначальную классификацию документов — по выбранным 14 типам, например, «Разрешение на строительство», «Акт приемки ОКС», «Заключение экспертизы проектной документации» и т.д.
На этом этапе был зафиксирован риск ошибок исполнителей (человеческий фактор). Минимизировать этот риск позволила выборочная ручная проверка изображений и дублирование информации при вводе, что дало возможность автоматически выявить неверно внесенные атрибуты «по горячим следам».

Регистрация и обработка сведений документов

Регистрацию документов можно разделить на два больших блока:
1. Создание книг хранения в VIII разделе ИСОГД (для соответствующего земельного участка).
2. Регистрация документов в ИСОГД (заполнение полей карточки) и размещение в соответствующей книге хранения.
Во втором блоке сложности носили в основном организационный и технический характер. По итогам предыдущего этапа «конвейера по обработке» мы уже имели скан документа. Обычно сканирование и регистрация в ИСОГД происходит в один момент времени, но мы вынуждены были отделить сканирование, чтобы наиболее эффективно использовать время сотрудников и максимально плотно использовать сканеры на территории заказчика. Изучив текущий процесс регистрации документов в информационной системе, мы обнаружили некоторые «узкие места» в производительности, когда сотруднику приходится дожидаться открытия или сохранения карточек. Поэтому было приняты следующие решения:
— обработка сканов выполняется удаленно.
— при обработке сведений из сканов информация вносится в промежуточную информационную систему.
— введенные сведения со сканов должны использоваться для автоматической регистрации документов в информационной системе заказчика.
Удаленная обработка сканов позволила нам подключить к этой работе значительное количество наших квалифицированных сотрудников в Омске и гибко управлять их загрузкой. Использование несложной промежуточной структуры в MS Access и MS Excel позволяло работать быстро и в тоже время контролировать качество вводимых данных (т.е. мы могли выполнять контроль этих данных до выполнения их загрузки в информационную систему заказчика). Автоматическая регистрация документов (с помощью скриптов базы данных) позволяла исключить потери времени при работе с интерфейсом информационной системы заказчика и загрузить уже проверенные и обработанные данные в информационную систему единовременно.
Чтобы дать понять объемы данных, приведу следующий пример: при объеме в 30 тысяч документов увеличение времени обработки одного документа в среднем на 1 секунду (!) увеличивает итоговое время на 500 минут или на 8.3 чел./часа, что составляет целый рабочий день специалиста! А одна минута задержки выливается в 60 дней, т.е. в 3 рабочих месяца. Поэтому вопрос контроля процесса работ и его оптимизации стоял очень остро.
Также стоит отметить, что для некоторых типов документов мы извлекали дополнительные сведения для внесения их в атрибутивные поля иных объектов системы и для установления связей. В частности, из документов разрешений на строительство и разрешений на ввод извлекались характеристики зданий: строительный объем, этажность и пр. (рис. 1 — здесь и далее приведены элементы интерфейса информационной системы UrbaniCS).
Основная часть документов помимо пространственного объекта земельного участка связывалась еще с пространственным объектом здания и пространственным объектом адресной точки (рис. 2).
Первый блок включал в себя создание книг хранения для размещения документов. Сложности тут были в основном технологические. С одной стороны, были требования законода-

тельства о том, что книга хранения создается на отдельный земельный участок, с другой стороны, существовали ситуации, когда в части папок отсутствовали сведения о кадастровом номере земельного участка, или этих участков было несколько, например, при строительстве комплекса объектов на смежных земельных участках, или имелись описание и схема, не позволяющие однозначно идентифицировать местоположение участка на местности. Примерно 90% участков мы смогли идентифицировать по кадастровому номеру и внести в систему автоматически, а для оставшихся 10% участков потребовалось анализировать смежные документы из книги хранения, имеющиеся у заказчика информационные слои и реестры, и по ним, подобно сыщикам, определять, о каком участке идет речь и какое дело о земельном участке следует создать. Здесь нам в особо запутанных вопросах большую помощь оказывали сотрудники заказчика, которые хорошо знали территорию и могли дать дополнительную информацию (рис. 3).

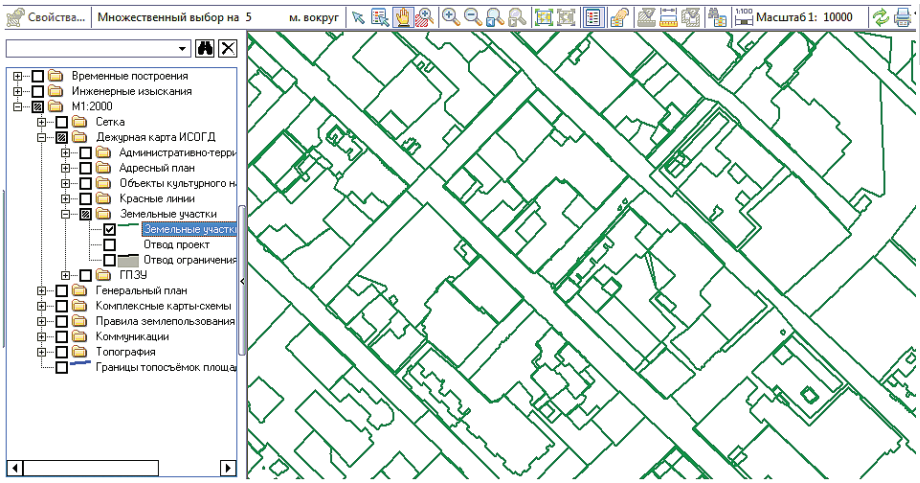
Таким образом, на этом этапе «конвейера обработки» мы имели всю необходимую атрибутивную информацию по каждому документу, а также структуру дел о земельных участках.

Внесение информации в систему и контроль качества

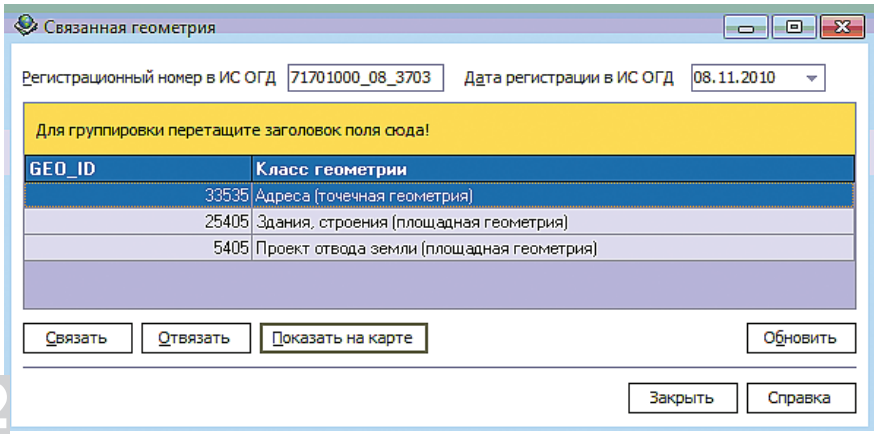
По мере обработки документов на предыдущем этапе «конвейера» мы выполняли периодические загрузки их в основную информационную систему заказчика. Для этого были разработаны инструменты, которые автоматически загружали сведения. Здесь одной из сложностей был объем сканов — порядка 50 Гб, загрузка их выполнялась в вечернее время и на выходных, когда с базой данных почти никто не работал (рис. 4).

Также определенную сложность представляло то, что мы загружали данные не в «чистую систему» — в ней уже были книги хранения и документы, и приходилось встраивать новые данные в имеющиеся наборы (в том числе по тем же периодам времени), чтобы избежать дублирования информации (рис. 5).

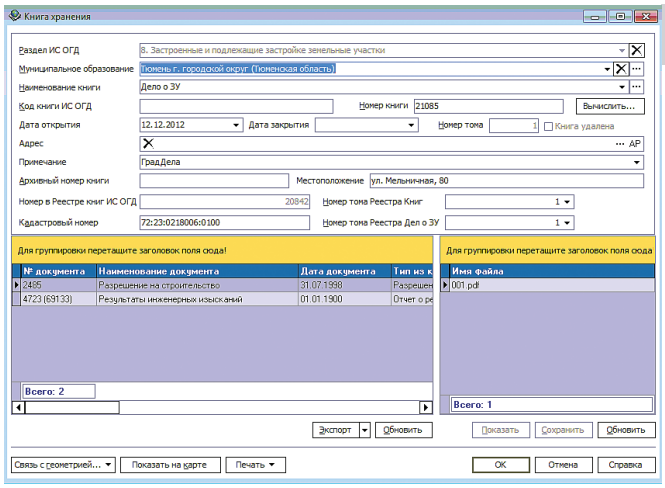
Конечно такой объем информации невозможно проверить в ручном режиме в ограниченные сроки. Поэтому были разработаны алгоритмы проверки качества загруженных данных, которые контролировали заполнение полей, наличие связей, непротиворечивость данных — эти



1 Слой с земельными участками

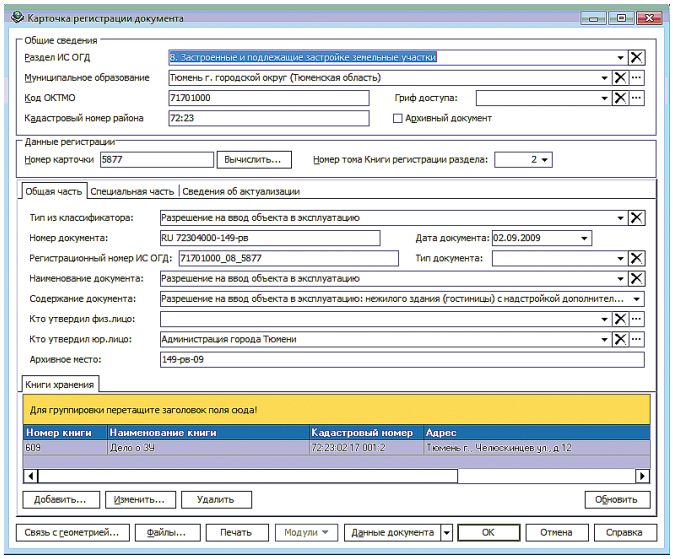


2 Карточка связанной с документом геометрии



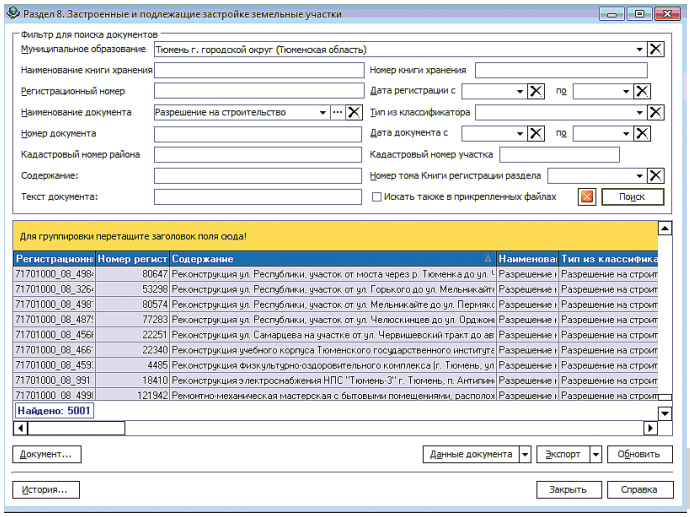
3

Карточка книги хранения (дело о земельном участке)



4

Карточка документа, зарегистрированного в ИСОГД



Карточка документов раздела VIII ИСОГД

5

проверки помогли нам найти и устранить некоторые неточности, которые были допущены на предыдущих шагах в процессе ручной обработки документов. Также эти проверки позволили сформировать набор отчетов для заказчика, которые показывали как текущий статус работы, так и характеристики работы, на основе которых принималось решение о качестве выполнения работ при их приемке.

Это проект длился сравнительно долго, на него было потрачено много ресурсов и усилий наших специалистов. Оглядываясь назад, даже не верится, что такой объем работ удалось выполнить и привести проект к завершению. О многих сложностях, с которыми нам пришлось столкнуться, мы не могли знать в начале работы, мы были вынуждены активно изучать и внедрять новые методологические, организационные и технические подходы к обработке данных ИСОГД. В итоге сейчас в ИСОГД Тюмени содержится самый большой объем структурированной информации не только о самих документах, но и об их смысловом содержании, связях с пространственными объектами на территории, что позволяет решать не только задачи ведения ИСОГД «в чистом виде», но и решать многие аналитические задачи и принимать взвешенные управленческие решения, связанные с управлением комплексным развитием территории как на муниципальном, так и на региональном уровнях при ведении ИСОГД Тюменской области. ■

Е.В. Удовенко

ПРИМЕНЕНИЕ СИСТЕМЫ ЗЕМЕЛЬНЫХ ПЛАТЕЖЕЙ ИАС «ГРАДОУСТРОЙСТВО» ДЛЯ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ УПРАВЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНО-ИМУЩЕСТВЕННЫМИ РЕСУРСАМИ МУНИЦИПАЛИТЕТОВ

Земля — это одно из основных богатств России. От того, насколько грамотно мы сможем ею распорядиться, зависит развитие нашего государства и общества, благосостояние народа. Органы государственной власти, органы местного самоуправления наделены полномочиями по распоряжению земельными участками. Построение эффективной системы управления земельно-имущественными ресурсами, пополнение бюджетов за счет грамотного и эффективного распоряжения ими становятся определяющими задачами.

Для эффективного управления земельными ресурсами и принятия правильных управленческих решений необходимо иметь полную, достоверную и оперативную информацию о текущем состоянии земельных ресурсов, их динамике развития, возможности прогнозировать и планировать развитие. Источниками такой информации являются данные различных органов государственной власти, органов местного самоуправления, органов по учету недвижимости, юридических и физических лиц. Ввиду большого числа источников информации, разнообразных форматов данных требуется создать единое информационное пространство для удовлетворения максимального числа потребителей.

Совместное использование единых данных структурными подразделениями органов местного самоуправления, уполномоченных в сферах архитектуры и градостроительства, земельно-имущественных отношений позволит оперативно и с меньшим количеством ошибок предоставлять земельные участки, сокращать сроки оформления правоустанавливающей и исходно-разрешительной документации, повысит качество исполнения муниципальных функций и предоставления муниципальных услуг. Автоматизация технологических процессов органов местного самоуправления и создание единого информационного пространства может значительно повысить эффективность деятельности органов местного самоуправления, увеличить поступления в местные бюджеты от вновь образованных и переданных в собственность или в аренду земельных участков, создать благоприятные условия для инвестиций на территории (рис. 1).

Для решения этих задач в области управления земельными ресурсами мы расширили возможности нашей технологической платформы — информационно-аналитической системы «Градоустройство», создав подсистему «Управление недвижимостью». В настоящий момент подсистема позволяет решать следующие ключевые задачи:

— формирование реестра земельных участков для решения задач сбора земельного налога и арендной платы, содержащего полную и достоверную информацию о земельных участках, расположен-

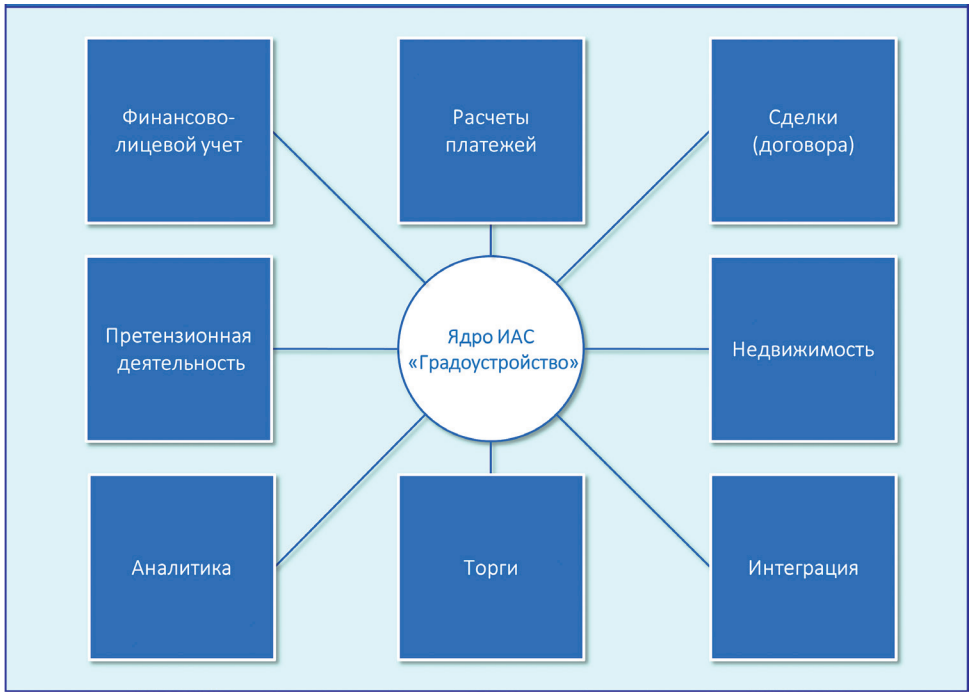
1 Единые информационные ресурсы отделов архитектуры и градостроительства, земельных отношений

ных на них объектах капитального строительства;
— обеспечение эффективного взаимодействия подразделений органов власти всех уровней через создание единого информационного ресурса, аккумулирующего сведения о текущем использовании территории;
— создание эффективной системы использования земельных участков для реализации социальных задач, инфраструктурных проектов, управление развитием территорией в совокупности с увеличением доходов местных бюджетов за счет использования системы земельных платежей, прогнозирования поступлений доходов от арендной платы и земельного налога, анализа и регулирования дифференцированных ставок арендных платежей, земельного налога;
— формирование эффективной системы управления, направленной на повышение качества исполнения муниципальных функций и предоставления муниципальных услуг структурными подразделениями органов местного самоуправления, уполномоченных в сферах градостроительства и земельно-имущественных отношений;
— автоматизация технологических процессов структурных подразделений органов местного самоуправления, уполномоченных в сфере земельно-имущественных отношений, автоматизированное выполнение договорной работы, расчетов размера арендной платы, рутинных финансовых операций, осуществление начислений, разнесения, контроля платежей, начисление пени, ведение претензионной работы с должниками, автоматизированное формирование документов, оперативное получение аналитических и типовых отчетных форм.

Единая технологическая платформа

Широкое применение информационных технологий, призванных повысить качество решений, стоящих перед органами власти задач, породило множество инструментов реализации для выполнения отдельных задач конкретными подразделениями. В муниципалитетах внедряются различные информационные системы, предназначенные для автоматизации отдельных структурных подразделений в области управления градостроительной деятельностью, земельными ресурсами, муниципальным имуществом, управления финансами. Каждое подразделение в своих информационных системах накапливает и использует данные, которые либо формирует самостоятельно, либо получает из других подразделений, служб, иных информационных систем. В результате муниципалитеты имеют множество информационных систем, которые требуется поддерживать, тратя большие финансовые ресурсы на их сопровождение и интеграцию между собой. Для осуществления взаимодействия подразделений муниципалитеты в лучшем случае вынуждены дорабатывать информационные системы, внедряя различные подсистемы интеграции, а в худшем — вынуждены довольствоваться ручным вводом данных, извлекая информацию из файлов либо с бумажных носителей. При этом отсутствует инструмент для совокупной обработки этих данных, проверки их взаимного соответствия.
Разрозненность информационных систем приводит к дублированию, противоречивости и неактуальности данных, содержащихся в них, не позволяет органам власти и их структурным подразделениям оперативно взаимодействовать между собой, быстро принимать эффективные управленческие решения.
Позиция Института Территориального Планирования «Град» заключается в использовании инфраструктурного подхода в наполнении информационных систем актуальными и достоверными данными, а именно, в распределении ответственности за каждый вносимый в систему вид данных, организации оперативного доступа ко всему массиву данных, организации обновления информации в рамках процессов исполнения муниципальных функций и предоставления муниципальных услуг, предоставлении актуальных и достоверных данных широкому кругу лиц на понятной картографической основе.
Мы видим решение в виде использования в муниципалитетах комплексной информационной системы, объединяющей информационные ресурсы муниципалитетов на основе единой технологической платформы, единой для всех подразделений администрации базы данных, единой цифровой картографической основы, в использовании единых справочников и классификаторов информационной системы, позволяющей организовать процессы предоставления государственных и муниципальных услуг в сфере градостроительства и земельно-имущественных отношений полностью в электронном виде.
Разработанная ИТП «Град» информационно-аналитическая система «Градоустройство» является технологической платформой, обеспечивающей информационную поддержку и автоматизацию технологических процессов в области управления территориями и недвижимостью. ИАС «Градоустройство» строится на основе единого хранения пространственных и семантических данных в единой базе данных. Для решения отраслевых задач разработаны отдельные подсистемы, подключение которых позволяет наращивать функциональные возможности. Одна из ключевых подсистем — «Управление недвижимостью» (рис. 2).
Архитектура подсистемы «Управление недвижимостью» построена по модульному принципу. Каждый модуль подсистемы реализует определенный функционал, который впоследствии может быть расширен в соответствии с потребностями пользователей. Подсистема основана на ядре ИАС «Градоустройство», что позволяет использовать еди-

2
Состав ИАС «Градоустройство», подсистемы «Управление недвижимостью»



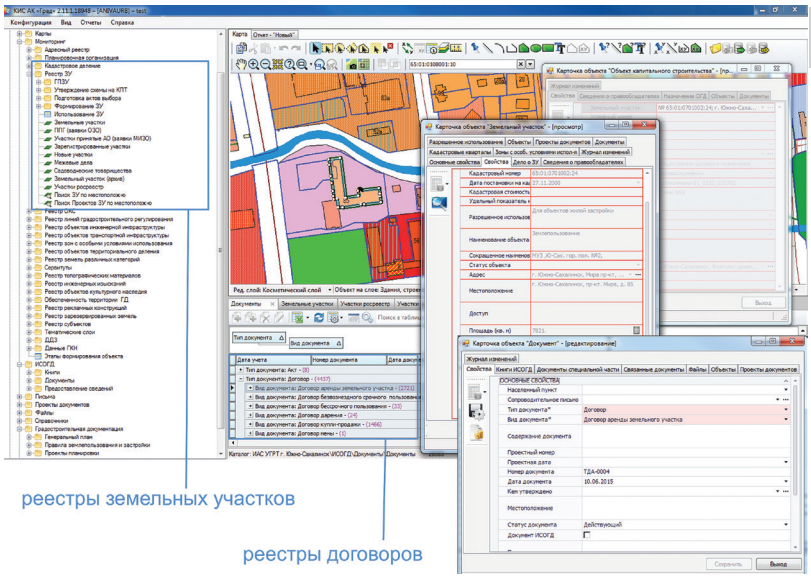
ные справочники и классификаторы, применять все функциональные возможности, заложенные в ИАС «Градоустройство», от поиска и отображения информации на карте до межведомственного информационного взаимодействия в рамках автоматизированных процессов предоставления государственных и муниципальных услуг.

Какую же пользу может принести внедрение комплексной информационно-аналитической системы в органах власти?

Доходы — муниципалитетам

Хроническая недофинансированность местных бюджетов является проблемой для большинства муниципальных образований, и увеличение поступлений в местные бюджеты становится определяющей задачей деятельности органов местного самоуправления. Основным источником доходов являются земельные ресурсы и муниципальное имущество. Арендная плата, земельный налог, доходы, полученные от продажи земельных участков, — важные источники пополнения бюджета муниципальных образований.

Основными факторами, влияющим на увеличение поступлений по земельному налогу, являются максимальное вовлечение в экономический оборот неучтенных земельных участков и имущественных объектов, выявление «ничейной» земли, полнота учета объектов налогообложения, дифференцированный подход к оценке земельных участков с позиции местоположения, обеспеченности инфраструктурой, целевого использования и установка экономически обоснованных налоговых ставок по местным налогам, переход к оценке на основе рыночной стоимости, проведение работ по уточнению кадастровой стоимости земельных участков.



3 Формирование реестров земельных участков с комплексной информацией о расположенных на них объектах капитального строительства

Помимо поступлений от налогов существенную роль также играют неналоговые поступления, основную долю которых составляют доходы от использования земельных участков и муниципального имущества. Одним из возможных путей увеличения поступлений от неналоговых источников может быть увеличение поступлений от земельных участков, находящихся в муниципальной собственности и земельных участков, собственность на которые не разграничена. Увеличение неналоговых доходов можно получить за счет выявления неиспользованных земельных участков, постановки их на учет, продажи либо предоставления в аренду.

Использование комплексной автоматизированной информационной системы является ключевым инструментом при решении этих задач (рис. 3).

ИАС «Градоустройство» совместно с подсистемой «Управление недвижимостью» представляет собой средство учета, хранения, проведения всестороннего анализа данных с использованием геоинформационных технологий, позволяющее осуществлять следующие функции:

— ведение реестров земельных участков на основе массива данных, получаемых из различных источников: ГКН, ЕГРП, ФНС, архивов муниципалитетов — с возможностью их сопоставления и отображения на карте (рис. 3);

— автоматизированное обновление данных по земельным участкам на основе получаемых сведений из Росреестра, ФНС;

— занесение всего спектра архивных документов муниципалитетов, границ фактического землепользования в информационную систему с целью последующего сопоставления и анализа, в т ч. с использованием спутниковых снимков высокого разрешения (рис. 4);

— ввод исчерпывающей информации по каждому земельному участку, в т.ч. не поставленных на кадастровый учет;

— поддержка всевозможных связей земельных участков с объектами системы, расположенными на земельных участках объектов капитального строительства, адресных данных, арендаторов, правообладателей, документов информационной системы обеспечения градостроительной деятельности и т.д.;

— выявление проблемных земельных участков по различным характеристикам (земельные участки, не прошедшие кадастровый учет, с ошибочно внесенной информацией), выявление кадастровых и налоговых ошибок с отображением на карте города, а именно:

1) пересечение границ земельных участков и объектов капитального строительства;
2) пересечение и наличие пустот между границами смежных земельных участков, дублирование объектов;
3) некорректное заполнение сведений о земельном участке, в т.ч. местоположение, виды права и формы собственности, виды разрешенного использования;
4) наличие существующих объектов капитального строительства без оформленных земельных участков;
5) предоставление земельных участков в размерах, не отвечающих нормативным требованиям;

— анализ существующего землепользования на соответствие документам территориального планирования;

— хранение результатов кадастровой оценки земельных участков разных периодов, истории изменений кадастровой стоимости по каждому земельному участку;

— хранение истории изменений по характеристикам земельных участков;

— автоматизированные расчеты земельного налога, арендной платы;

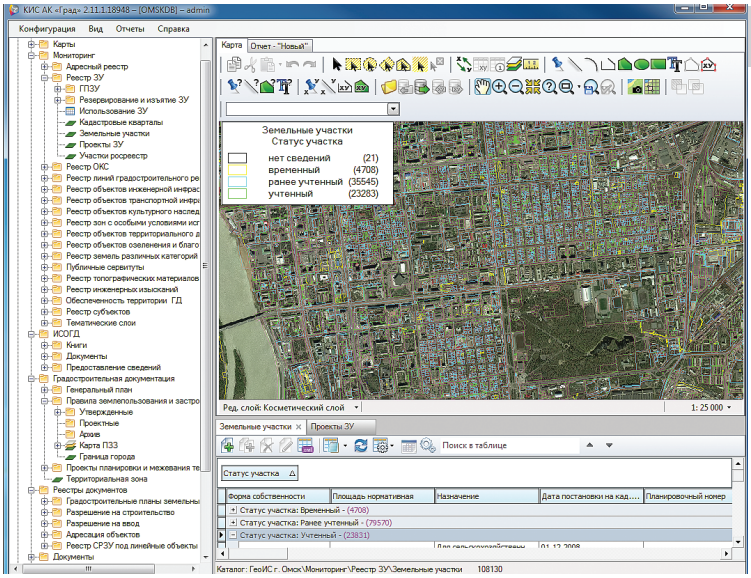
— подготовка аналитических и статистических отчетов в виде тематических карт, диаграмм, графиков, списков (рис. 5);

— взаимосвязь сведений по земельным участкам, землеустроительным делам с градостроительной базой данных и документами, содержащимися в информационной системе обеспечения градостроительной деятельности (рис. 6).

Одним из резервов роста поступлений в бюджет является усиление контроля за полнотой и своевременностью внесения арендной платы за земельные участки, а также проведение эффективной претензионно-исковой работы с должниками.

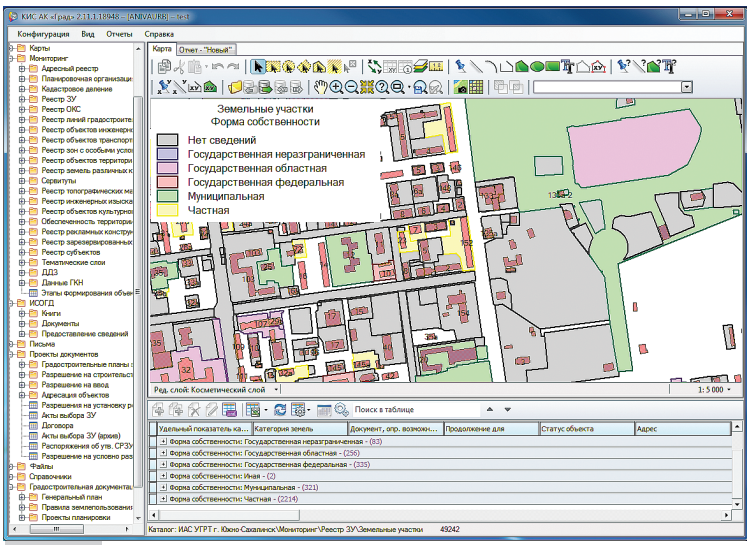
Для решения данных задач подсистема «Управление недвижимостью» обеспечивает поддержку следующих функций:

— автоматизированный расчет пени по различным методикам, начисление пени на образовавшуюся



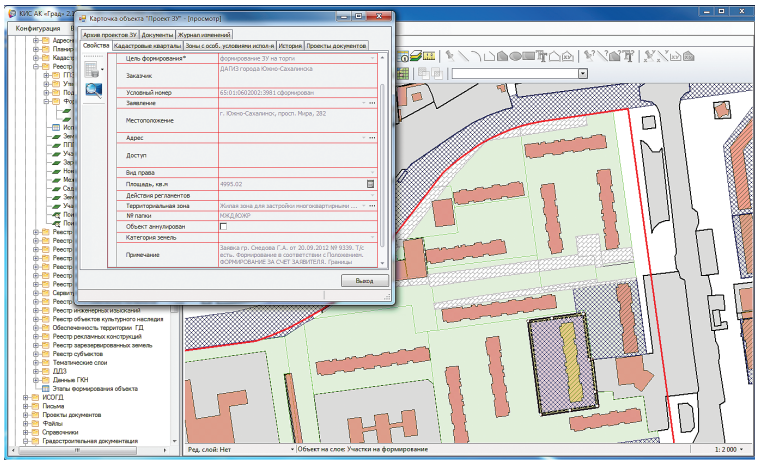
4

Отображение сведений ГКН с использованием космических снимков высокого разрешения



5

Построение тематических карт на основе атрибутивной информации



Использование градостроительной документации при формировании земельных участков

6

задолженность в ручном либо автоматизированном режиме;

— контроль поступлений платежей по арендной плате и пени, разнесение платежей в соответствии с назначением платежа вручную либо в автоматическом режиме;

— поиск и выборка информации по должникам и суммам их задолженности (рис. 7);

— автоматизированное формирование актов сверки и уведомлений арендаторов о размере долга и необходимости погашения задолженности (рис. 8).

Технологическая платформа ИАС «Градоустройство» позволяет систематизировать информацию о должниках и задолженностях, организовывая различные реестры — должников, претензий, правовых документов — с их взаимной увязкой между собой, договорами аренды и другими объектами системы. К данным реестрам можно применять аналитический потенциал ИАС «Градоустройство», производить сложные выборки в соответствии с необходимыми критериями, используя пространственно-аналитическую подсистему, визуально отображать информацию.

Для решения задач по оптимизации земельных платежей добавлена возможность осуществлять прогнозирование по поступлениям арендной платы исходя из текущей либо специально смоделированной ситуации. Прогнозирование земельных платежей и моделирование позволит определять возможное увеличение или уменьшение земельных платежей вследствие изменения различных прогнозируемых факторов (коэффициентов расчета, инфляции, методики расчета, ставок налога и др.).

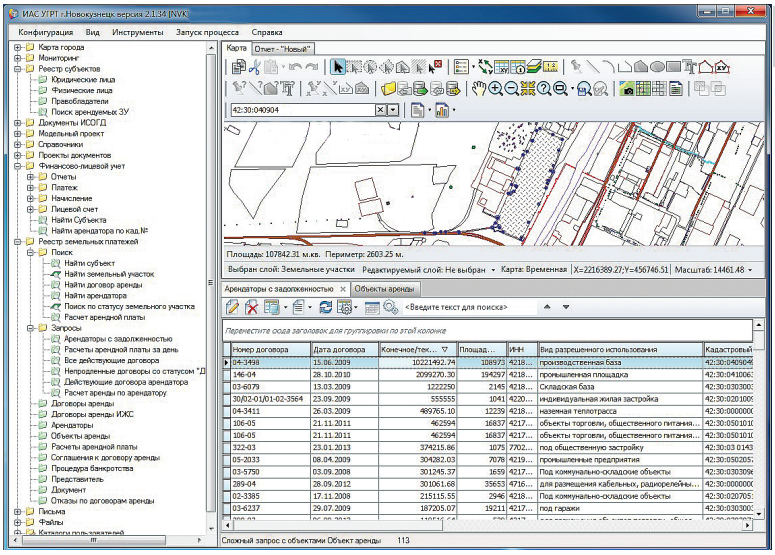
Для осуществления аналитических отчетов в области планирования управления земельными ресурсами в систему требуется внести планируемые показатели и целевые индикаторы и строить запросы с их учетом. Встроенное в ИАС «Градоустройство» средство визуального создания запросов и редактор шаблонов форм позволяют пользователям добавлять необходимые отчеты.

Перечень отчетов, которые можно формировать из информационной системы для анализа эффективности управления в области земельных отношений, достаточно широк, приведу лишь некоторые из возможных:

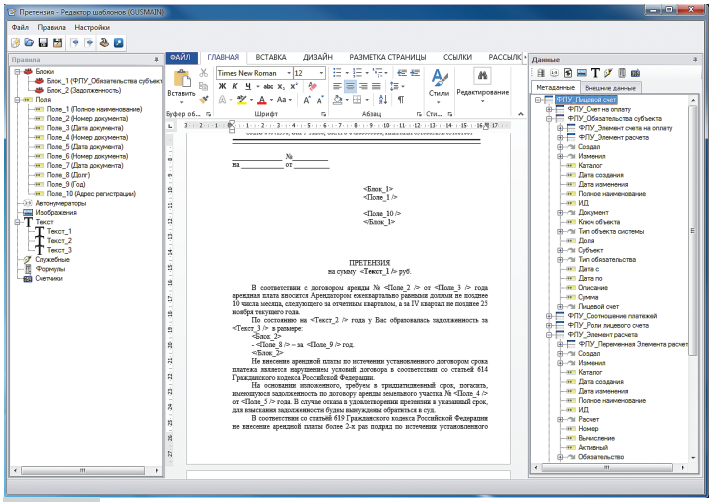
— сумма доходов от арендной платы за использование земельных участков в зависимости от формы собственности;

— сумма доходов от уплаты недоимок по арендной плате;

— сравнение доходов по земельному налогу,



7 Выборка и отображение сведений о должниках, задолженностях, договорах высокого разрешения

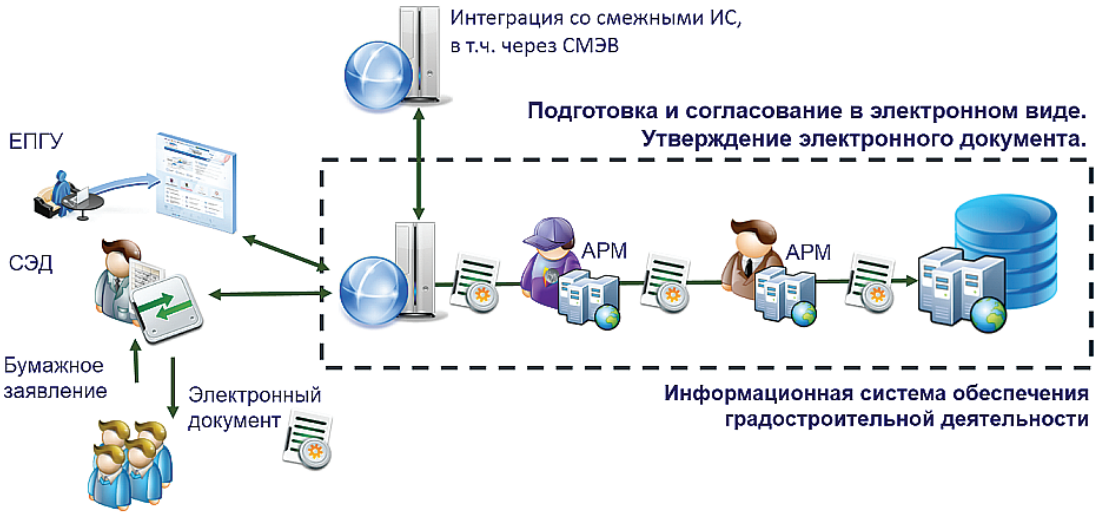


8 Подготовка шаблона документа «Письмо арендатору с претензией» в редакторе

арендной плате в динамике по годам;
— доля земельных участков, являющихся объектами налогообложения, к общей площади;
— доля (площадь) земельных участков в аренде, оформленных в муниципальную собственность и т.д.;
— сравнение фактически полученных показателей (площади земельных участков, суммы доходов и т.д.) с планируемыми.
Таким образом, данный аналитический потенциал информационной системы можно использовать в качестве инструмента управления развитием территории за счет совершенствования системы земельных платежей.

Качественные услуги — населению

Одной из ключевых задач муниципального управления является повышение качества жизни населения. К ведущим показателям качества жизни относится качество и доступность государственных и муниципальных услуг для населения и организаций. В настоящее время все муниципальные услуги подлежат регламентации и переводу в электронный вид. Зачастую перевод услуг в электронной вид на местах происходит очень медленно и формально, административные процедуры в регламентах описаны номинально и не содержат четкого порядка выполнения. Перечень услуг, их наименование, порядок и сроки исполнения значительно отличаются от одного муниципалитета к другому. Процессы и согласования, описанные в административных регламентах, абсолютно непрозрачны ни для населения, ни для самих чиновников. Особенно сильно это проявляется в сфере земельных отношений, например, при предоставлении земельных участков.
Автоматизированные системы, используемые в муниципалитетах при осуществлении предоставления муниципальных услуг и функций, часто не связаны ни с системой межведомственного взаимодействия, ни с информационными системами других подразделений, содержащих необходимые данные. Часть процессов выполняется и согласовывается без использования информационных систем, «на бумаге». Зачастую сотрудники подразделений муниципалитетов, уполномоченных в сферах архитектуры и градостроительства, земельно-имущественных отношений взаимодействуют друг с другом для получения необходимой информации с помощью обмена файлами, бумажными документами, а то и просто по телефону. Все это приводит к затягиванию сроков предоставления услуг, уменьшению контролируемости процессов, многократному вводу данных в различных информационных системах.
Подход, который осуществляет ИТП «Град» при внедрении информационных систем, заключается в оптимизации бизнес-процессов подразделений, исключении бумажного согласования между подразделениями, получении юридически значимых электронных документов из информационной системы (рис. 9).
Внедрение подсистемы «Управление недвижимостью» в отделах земельно-имущественных отношений муниципалитетов, в органах архитектуры и градостроительства, в которых уже внедрено либо планируется использование ИАС «Градоустройство», позволит качественно оптимизировать и согласовать процессы исполнения муниципальных функций и предоставления муниципальных услуг подразделениями за счет:
— формирования единого информационного пространства и ликвидации информационной изолированности подразделений архитектуры и земельно-имущественных отношений;
— оптимизации технологических процессов с использованием механизмов электронного согласо-



9 Перспективная схема предоставления услуг в автоматизированном режиме

вания результатов выполнения административных процедур;

— прозрачности и контролируемости прохождения административных процедур;

— создания открытой базы градостроительных данных, созданной на единой технологической платформе;

— возможности интеграции с сервисами межведомственного электронного взаимодействия, в т.ч. с Государственной информационной системой о государственных и муниципальных платежах (ГИС ГМП).

Автоматизацию — чиновникам

Подсистема «Управление недвижимостью» позволяет снизить трудоемкость работ, связанных с оформлением договоров аренды и купли-продажи земельных участков за счет автоматизации процессов ведения финансово-договорной работы:

— ведение реестров заключенных договоров аренды, купли-продажи, соглашений об их продлении, расторжении или внесении изменений с возможностью группировки по типам, статусам и т.д., поиска и фильтрации договоров по различным реквизитам, объектам аренды, арендаторам;

— возможность оформления в одном договоре нескольких объектов с одним арендатором или множеством лиц на стороне арендатора с выделением произвольных долей по каждому арендатору;

— автоматизированная подготовка текста договора аренды, купли-продажи, соглашений о продлении, расторжении или внесения изменений в договор, протокола расчета размера арендной платы, актов и других правовых документов (рис. 10);

— внесение изменений в договоры, расторжение и продление договоров, в т.ч. на неопределенный срок, оформление дополнительных соглашений;

— расчет арендной платы, ведение лицевых счетов арендаторов, контроль поступления арендных платежей, разнесение платежей по договорам в ручном режиме либо путем импорта из электронных платежных документов.

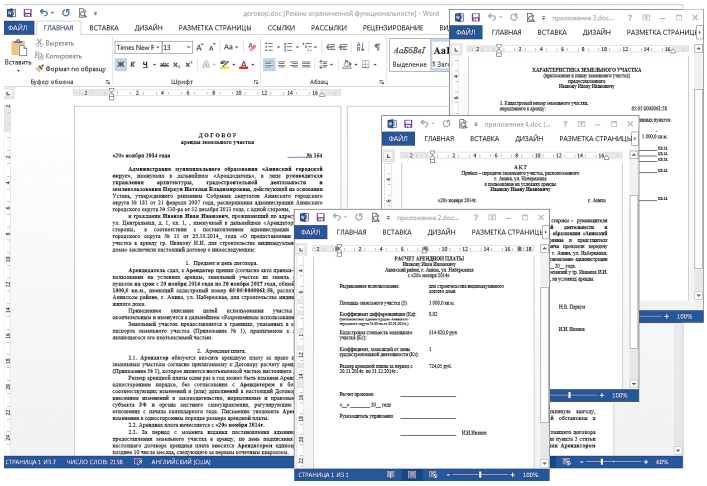
Подсистема предлагает широкие возможности по настройке (рис. 11).

Каждый год определенные сложности у специалистов отделов земельно-имущественных отношений вызывает необходимость массовой корректировки договоров аренды с перерасчетом арендных платежей, подготовки уведомлений арендаторов о внесенных изменениях в различных случаях: при утверждении результатов новой кадастровой оценки, нового коэффициента инфляции, изменений нормативных правовых актов, регулирующих размеры арендной платы.

В целях облегчения данного труда подсистемой предусмотрена выборка договоров аренды, которые затрагиваются изменениями, автоматический расчет новых размеров арендной платы с переводом в архивное состояние старого расчета, автоматизированная подготовка необходимых документов и уведомлений.

В настоящее время федеральным законодательством установлено несколько способов определения размера арендной платы при аренде земельных участков: на основании кадастровой стоимости либо рыночной стоимости земельных участков, по результатам торгов (конкурсов, аукционов) и в соответствии со ставками арендной платы либо методическими указаниями по ее расчету, утвержденными Минэкономразвития РФ. В целях гибкого регулирования размеров арендной платы органы государственной власти зачастую меняют порядок определения размера арендной платы, внося изменения в формулы расчета. Органами местного самоуправления оптимизируются значения коэффициентов, участвующих в расчете.

В целях минимизации ошибок пользователей системы и снижения трудоемкости при расчетах был создан удобный механизм определения методик расчетов размера арендной платы, который позволяет настраивать формулы для расчета в соответствии с принятыми на данной территории нормативными правовыми актами, автоматически рассчитывать размер годовой арендной платы, размеры платежей в разрезе периодов расчета (квартал, месяц, полугодие, год и т.д.) и выбирать необходимую методику при подготовке расчета (рис. 12).



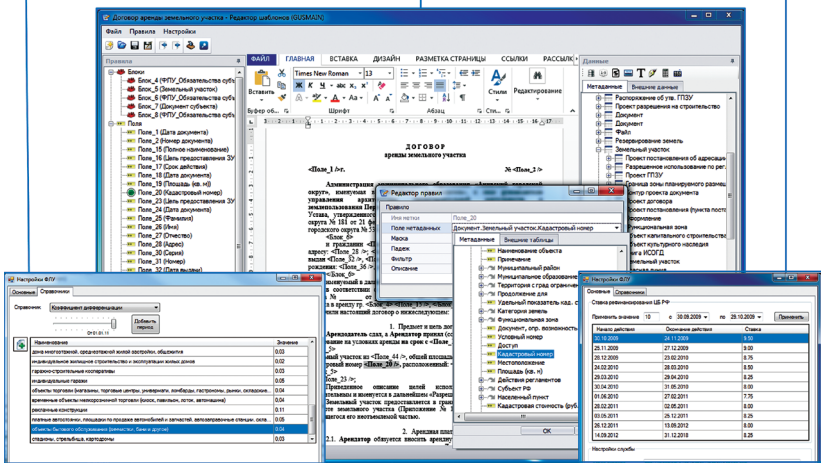
10 Автоматизированное формирование пакета документов по договору аренды

11 Широкие возможности настройки подсистемы

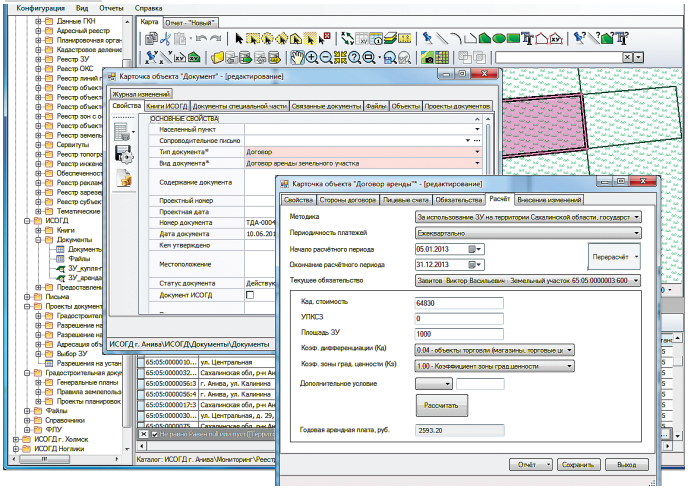
справочники коэффициентов

редактор шаблонов документов

справочники ставок рефинансирования



12 Автоматизированный расчет размера арендной платы



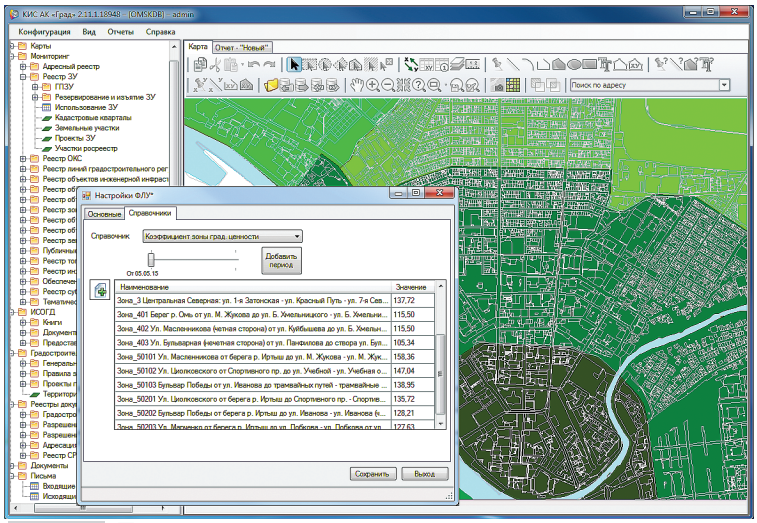
Значения коэффициентов, применяемых в формуле расчета, автоматически выбираются информационной системой на основании данных, содержащихся в базе данных:

— из атрибутов объектов договора (например, кадастровая стоимость, удельный показатель кадастровой стоимости, площадь земельного участка и т.д.);

— из специализированных справочников коэффициентов (например, значение коэффициента из справочника видов разрешенного использования выбирается на основании вида разрешенного использования, указанного в атрибутах земельного участка, являющегося объектом аренды);

— специализированных пространственных справочников, в которых значение коэффициента определяется принадлежностью к определенной территории, графический контур которой был предварительно внесен в базу данных (рис. 13).

Важно отметить, что методики расчета могут быть настроены непосредственно пользователями системы без необходимости доработки программного средства.



13 Пространственные справочники

Заключение

Функциональный состав подсистемы «Управление недвижимостью» достаточно широк, но мы не останавливаемся на достигнутом и продолжаем совершенствовать подсистему согласно потребностям органов власти. ИТП «Град» внедрил систему земельных платежей в состав автоматизированной информационно-аналитической системы управления градостроительным развитием территории и земельными ресурсами города Новокузнецка и значительно доработал и улучшил систему. В 2015 году мы внедрили в муниципальных образованиях Сахалинской области ИАС «Градоустройство» с подсистемой «Управление недвижимостью» в рамках работ по созданию Геоинформационной системы Сахалинской области. ■

Н.Д. Федорова, Е.К. Шефер, З.М. Ибраева, А.А. Зенков

ПРОГРАММНЫЙ МОДУЛЬ «КОНТРОЛЬ КАЧЕСТВА ГРАДОСТРОИТЕЛЬНЫХ РЕШЕНИЙ НА СООТВЕТСТВИЕ ТРЕБОВАНИЯМ НОРМАТИВОВ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОГО ПРОЕКТИРОВАНИЯ» ДЛЯ ГИС MAPINFO PROFESSIONAL

Одной из ключевых задач градостроительного проектирования является задача по повышению доступности объектов социального и культурно-бытового обслуживания для населения. Основные показатели для выполнения данной работы — это минимально допустимый уровень обеспеченности объектами социального и культурно бытового обслуживания и максимально допустимый уровень их территориальной доступности (пешеходной и транспортной) для населения. Эти расчетные показатели регламентируются нормативами градостроительного проектирования (далее — НГП) соответствующей территории.

При социально-экономическом анализе территории в рамках разрабатываемого проекта специалисты ИТП «Град» сталкиваются с задачей формирования карты зон обслуживания объектов социального и культурно-бытового обслуживания для оперативного получения информации об объеме жилищного фонда, расположенного в зоне обслуживания объектов и количестве проживающего в нем населения.

Для решения этих задач отделом автоматизации градостроительного проектирования был разработан программный модуль «Контроль качества градостроительных решений на соответствие требованиям нормативов градостроительного проектирования». Программное обеспечение предназначено для расчета нормируемых расчетных показателей уровня обеспеченности объектами социального и культурно-бытового обслуживания и их территориальной доступности для населения в зависимости от выбранного муниципального образования на основании разработанных на эту территорию НГП, а также для проверки разработанных проектных решений на соответствие НГП.

Программный модуль «Контроль качества градостроительных решений на соответствие требованиям нормативов градостроительного проектирования» состоит из базы данных СУБД MS Access, в которой хранится информация о нормативных показателях обеспеченности и доступности, и непосредственно самого приложения для ГИС MapInfo Professional 11.5 (и более поздней версии).

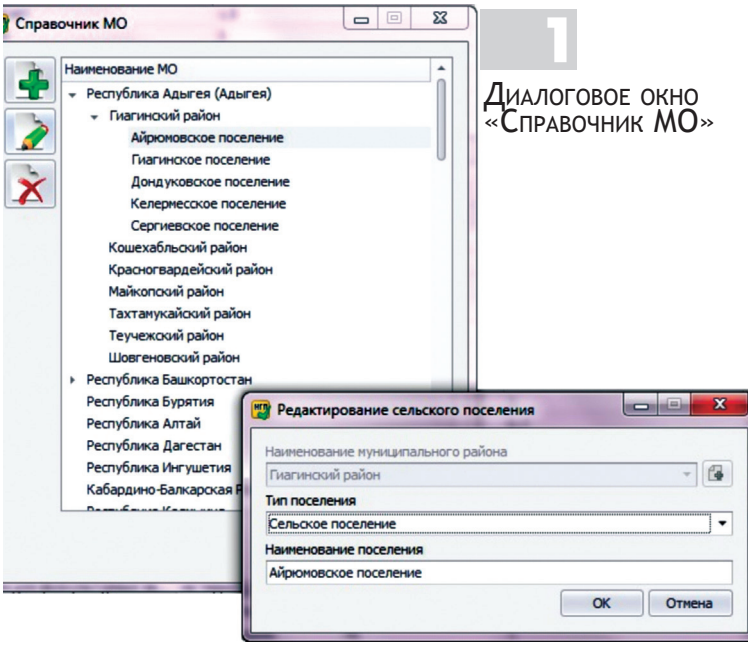
В данном приложении реализованы следующие функции.

1. Ведение справочников:
— муниципальных образований (рис. 1);
— видов нормируемых объектов — это объекты, для которых в НГП установлены расчетные показатели минимально допустимого уровня обеспеченности и максимальной транспортной/пешеходной доступности (рис. 2);
— видов объектов капитального строительства, в которых могут располагаться объекты социального и культурно-бытового обслуживания (рис. 3).
2. Расчет нормативной потребности в объектах, а также определение дефицита/профицита мощностей объектов на основании существующего состояния территории.
3. Проверка соответствия показателей мощностей объектов в разработанных специалистами решениях на соответствие нормативным показателям.
4. Построение радиусов пешеходной доступности как от существующих, так и от проектируемых объектов.
5. Построение зон транспортной доступности с учетом пролегания улично-дорожной сети как от существующих, так и от проектируемых объектов.
6. Расчет площади функциональных зон жилого назначения и численности населения, не попадающих в радиусы доступности объектов социальной сферы.
7. Расчет рекомендуемой мощности проектируемых объектов.

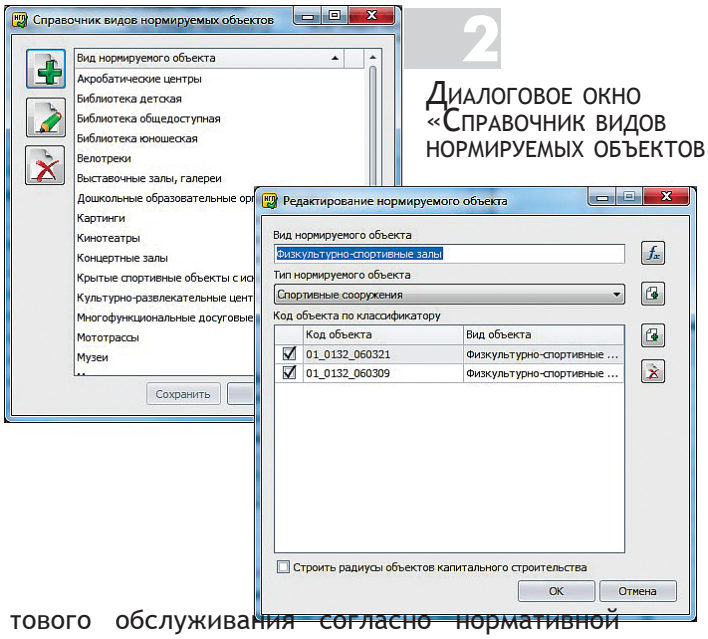
Рассмотрим применение программного модуля на примере генерального плана муниципального образования городской округ Симферополь Республики Крым.

1) Определяется перечень нормируемых объектов местного значения в соответствии с проектом местных НГП городского округа.

2) Формируется электронная база нормативов, содержащая требования к минимально допустимому уровню обеспеченности объектами социального и культурно бытового обслуживания и максимально допустимому уровню их территориальной доступности для населения, в программном модуле.

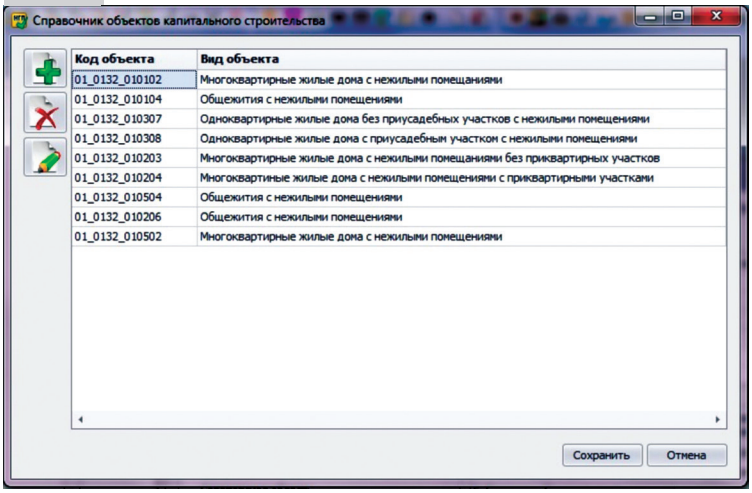


1 Диалоговое окно «Справочник МО»



2 Диалоговое окно «Справочник видов нормируемых объектов»

3 Диалоговое окно «Справочник объектов капитального строительства»



3) Определяется существующая и прогнозная численность населения в границах городского округа.

4) С помощью программного модуля формируется отчет, содержащий расчет обеспеченности населения городского округа объектами местного значения (современное состояние), а также расчет потребности населения в объектах местного значения на расчетный срок, например, в городе Симферополе:

а) расчет обеспеченности населения городского округа объектами местного значения (современное состояние) (табл. 1);

б) расчет обеспеченности населения городского округа объектами местного значения (расчетный срок) (табл. 2).

Программный модуль позволяет оперативно сформировать перечень мероприятий для городского округа по размещению дополнительных объектов социального и культурно-бытового обслуживания согласно нормативной потребности. После реализации проектных решений аналогичным образом осуществляется проверка проекта генерального плана на соответствие НГП (табл. 3).

Таким образом, на основе построенного отчета несложно сделать выводы о соответствии проекта в разрезе размещаемых видов объектов социального и культурно-бытового обслуживания нормативной потребности в них.

Подобного вида отчет можно сформировать как на всю территорию городского округа, так и на отдельные микрорайоны и кварталы.

Для примера, расчет обеспеченности дошкольных образовательных организаций в разрезе деления городского округа Симферополь на районы (табл. 4).

Помимо проверки соответствия мощностных характеристик предлагаемых к размещению объектов, важно оценить рациональное распределение и размещение их по территории городского округа с обеспечением максимально возможной территориальной доступности для населения: например, город Симферополь (зона транспортной доступности организаций дополнительного образования) (рис. 4, 5).

Программный модуль позволяет построить на карте зоны транспортной доступности от сохраняемых и проектируемых объектов социального и культурно-бытового обслуживания в разрезе их видов с учетом пролегания улично-дорожной сети. Размер зон соответствует нормируемым расчетным показателям максимально допустимого уровня территориальной доступности таких объектов согласно требованиям НГП.

Помимо графического представления решение позволяет сформировать аналитический отчет, содержащий перечень территорий жилого назначения, не попавших в зону обслуживания

п/п		измерения мощности	потребность	объектов по опорному плану	профицит объектов	%
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%
5	Объекты озеленения общего пользования					
5.1.	Объекты озеленения общего пользования (парки, сады, скверы, бульвары, набережные)	кв. м/чел.	6696	2599	-4097	39

ТАБЛИЦА 1 Обеспеченность населения объектами социального и культурно-бытового обслуживания город Симферополь (население 352400 чел.)

объектов, с учетом их площади и расчетной численности населения, проживающего на этой территории (рис. 6).

Программный модуль «Контроль качества градостроительных решений на соответствие требованиям нормативов градостроительного проектирования» также позволяет рассчитать рекомендуемую мощность проектируемых объектов социального и культурно-бытового обслуживания населения на основании численности населения, проживающего в планировочных элементах, или радиусах доступности от объектов. Численность населения рассчитывается на основании заданных параметров проектируемой территории: типологии жилищного строительства, плотности жилищного фонда, плотности населения на территориях с жилой застройкой.

В качестве иллюстрации представим расчет рекомендуемой мощности дошкольных образовательных организаций на примере планировочного района № 9 г. Симферополя (рис. 7).

Программный модуль помогает разработчикам документов территориального планирования получить ответы на вопросы: «Какие объекты требуются для территории?», «Сколько объектов должно быть размещено?», «Где 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.

№ 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 образовательные 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
5		Объекты озеленения общего пользования				
5.1.		Объекты озеленения общего пользования (парки, сады, скверы, бульвары, набережные)	кв. м/чел.	19	7	-12

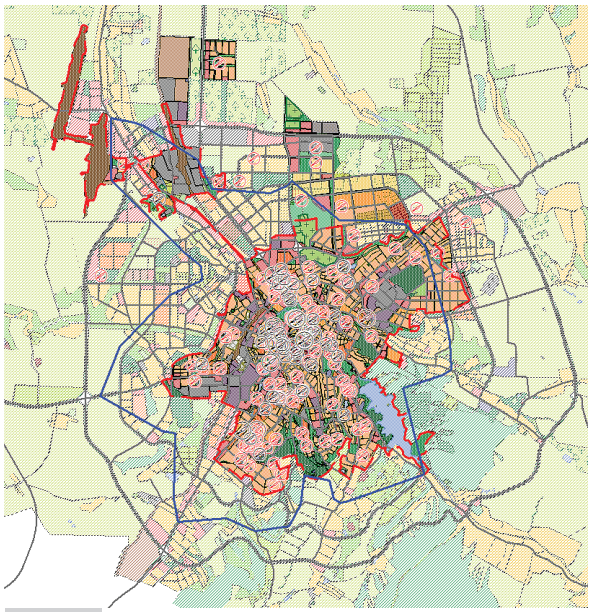
ТАБЛИЦА 2 Потребность в объектах социального и культурно-бытового обслуживания населения, город Симферополь (население 500000 чел.)

1	Вид объекта	Единица измерения мощности	Нормативная потребность	Мощность объектов на расчетный срок	Дефицит / профицит объектов
1.1	Спортивные сооружения				
1.1.1	Плавательные бассейны	м2 зеркала воды	12500	12571	71
1.2	01_0132_060310 Плавательные бассейны			12571	
1.2.1	Физкультурно-спортивные залы	м2 площади пола	135000	143706	8706
1.2.2	01_0132_060309 Физкультурно-спортивные залы			113786	
2	01_0132_060321 Физкультурно-спортивные комплексы			29920	
2.1	Учреждения культуры и искусства				
2.1.1	Библиотека детская	объект	13	13	0
2.2	01_0132_020524 Детские библиотеки			13	
2.2.1	Музеи	объект	5	9	4
3	01_0132_020504 Музеи			9	
3.1	Образовательные организации				
3.1.1	Дошкольные образовательные организации	место	35000	35925	925
3.2	01_0132_020401 Дошкольные образовательные организации			35925	
3.2.1	Общеобразовательные организации	учащиеся	65000	64444	-556
5	01_0132_020403 Общеобразовательные организации			66019	
5.1	Мест отдыха общего пользования				
5.1.1	Парк культуры и отдыха	объект	5	7	2
5	01_0132_060112 Парки культуры и отдыха			4	
5.1.	Объекты озеленения общего пользования				
	Объекты озеленения общего пользования (парки, сады, скверы, бульвары, набережные)	кв. м/чел.	19	19	0

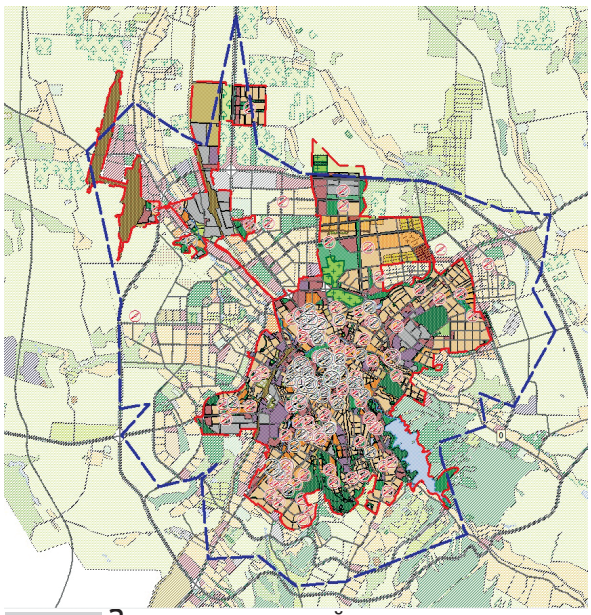
ТАБЛИЦА 3 Отчет по проверке обеспеченности объектами местного значения на соответствие НГП город Симферополь (население 500000 чел.)

1	Вид объекта	Единица измерения мощности	Нормативная потребность	Мощность объектов на расчетный срок	Дефицит / профицит объектов
1.1	Спортивные сооружения				
1.1.1	Плавательные бассейны	м2 зеркала воды	12500	12571	71
1.2	01_0132_060310 Плавательные бассейны			12571	
1.2.1	Физкультурно-спортивные залы	м2 площади пола	135000	143706	8706
1.2.2	01_0132_060309 Физкультурно-спортивные залы			113786	
2	01_0132_060321 Физкультурно-спортивные комплексы			29920	
2.1	Учреждения культуры и искусства				
2.1.1	Библиотека детская	объект	13	13	0
2.2	01_0132_020524 Детские библиотеки			13	
2.2.1	Музеи	объект	5	9	4
3	01_0132_020504 Музеи			9	
3.1	Образовательные организации				
3.1.1	Дошкольные образовательные организации	место	35000	35925	925
3.2	01_0132_020401 Дошкольные образовательные организации			35925	
3.2.1	Общеобразовательные организации	учащиеся	65000	64444	-556
5	01_0132_020403 Общеобразовательные организации			66019	
5.1	Мест отдыха общего пользования				
5.1.1	Парк культуры и отдыха	объект	5	7	2
5	01_0132_060112 Парки культуры и отдыха			4	
5.1.	Объекты озеленения общего пользования				
	Объекты озеленения общего пользования (парки, сады, скверы, бульвары, набережные)	кв. м/чел.	19	19	0

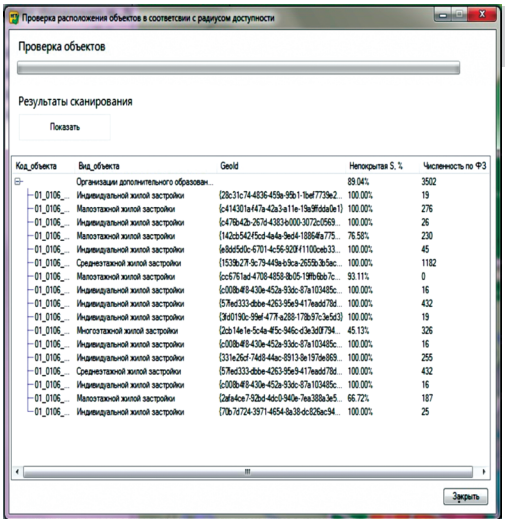
ТАБЛИЦА 4 Отчет по проверке обеспеченности объектами местного значения на соответствие НГП в разрезе районов города Симферополь



4 Зона транспортной доступности организаций дополнительного образования на основании проектных решений на основании опорного плана

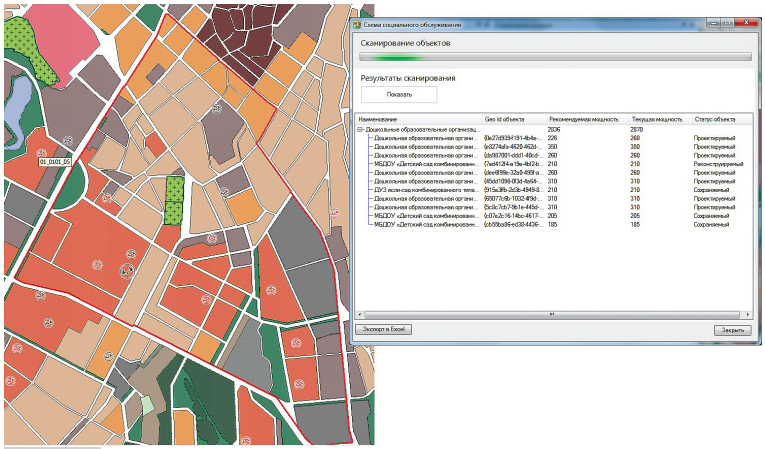


5 Зона транспортной доступности организаций дополнительного образования на основании проектных решений



6 Перечень территорий жилого назначения, не попавших в зону обслуживания объектов, с учетом их площади и расчетной численности населения, проживающего на этой территории

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 социального и культурно-бытового обслуживания населения и уровню их транспортной и пешеходной доступности для населения. ■



7 Расчет рекомендуемой мощности дошкольных образовательных организаций

А.А. Левченко

МОДУЛЬ АУДИТА И СТАТИСТИКИ: РИТОРИЧЕСКИЕ ВОПРОСЫ В ПРАКТИКЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ

Обладая большим опытом разработки и внедрения автоматизированных информационных систем обеспечения градостроительной деятельности (далее — АИСОГД), систем управления развитием территорий, геоинформационных систем, интерактивных веб-карт и других систем в сфере градостроительства и земельных отношений, находящихся в эксплуатации органов архитектуры и градостроительства по всей стране, мы тем не менее задаемся вопросами: «Работает ли система?», «Кто, когда и сколько разместил данных?», «Как часто обращаются пользователи к нашему ресурсу?», «В какие сроки предоставляются услуги?», «Правильно ли эксплуатируется система?». На первый взгляд, это странные вопросы. Как разработчик может не знать эксплуатируется система или нет? Но под вопросами эксплуатации мы имеем в виду не только «активность» пользователей, большее значение имеет качество ведения данных и полнота их заполнения.

Задача статьи — не просто дать ответы на вопросы: для чего нужно проводить аудит и какие статистические показатели важнее, но и показать основные возможности визуализированного представления данных, реализованных с помощью модуля аудита и статистики. Конечно, уже подготовлен стандартный набор метрик, проверок, статистических показателей, но одной из основных задач будет не дать пользователю полностью готовое решение, а подтолкнуть и заинтересовать, показать возможности системы, определиться с тем, что именно нуждается в контроле и проверке.

На сегодняшний день одной из важных задач анализа данных является правильное и наглядное представление данных. Мы стремимся превратить набор полей и связей в легко воспринимающуюся графическую информацию, предоставить детальный отчет по взаимодействию пользователей с АИСОГД.

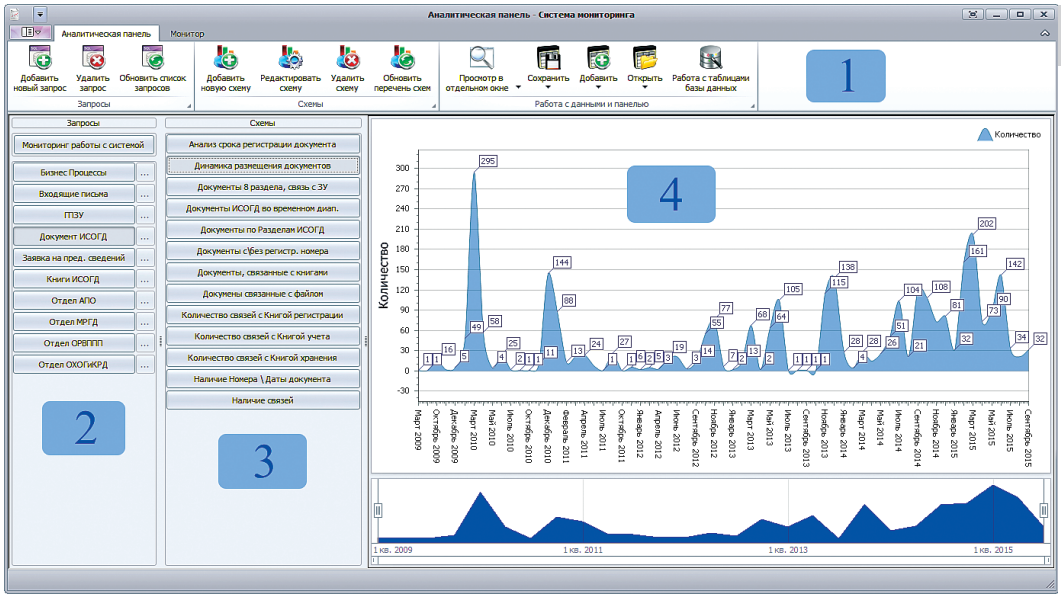
Более того, объем данных увеличивается с каждым годом, поэтому, наряду с получением статистических отчетов, нам необходимо правильно обработать и структурировать результаты отчетов. Учитывать показатели предыдущих периодов крайне сложно без использования визуальных компонентов.

Для работы с большими объемами данных и визуализации аудита наполненности базы данных (далее — БД), контроля правильности заполнения данных был разработан модуль аудита и статистики, позволяющий отслеживать и анализировать деятельность пользователей АИСОГД (рис. 1).

Главное окно состоит из следующих элементов:

1) панель инструментов;

2) панель запросов — отображает перечень до-



1 Главное окно программы

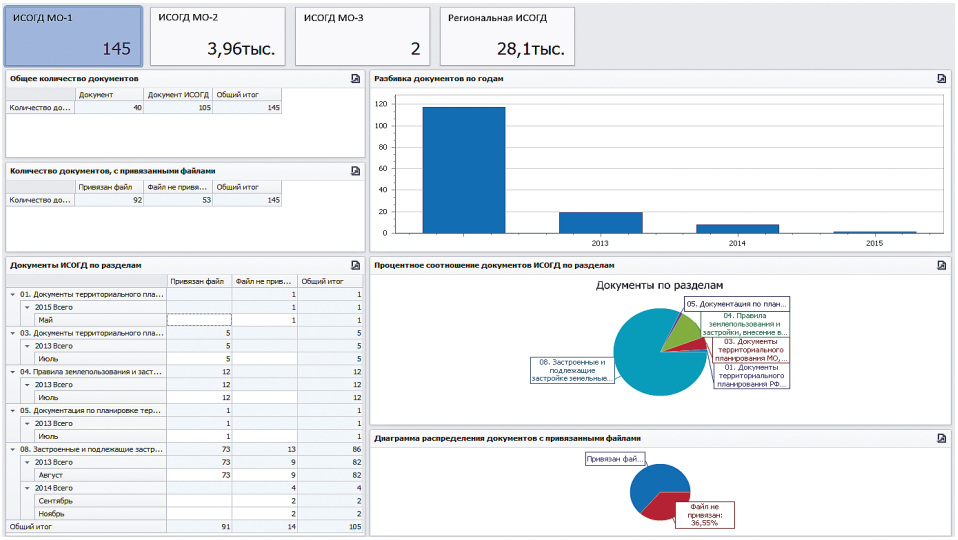
ступных запросов;
3) панель схем — отображает перечень разработанных визуализаций доступных для запроса;
4) панель представления результатов запроса — таблица, сводная таблица, график и т.д.
С технической точки зрения запросы представляют собой SQL-запрос, обращающийся к необходимым наборам данных в БД. После обращения к ним пользователь имеет возможность выбрать схему отображения массива данных, полученных в запросе. Данные в представлениях обновляются динамически, то есть каждый раз при выполнении запроса, что позволяет всегда видеть только актуальные статистические данные.
Не вдаваясь в детали разработки и функциональные возможности, посмотрим, что мы можем получить, обработав массив данных в БД АИСОГД.

Двухуровневый анализ (Региональные ИСОГД)

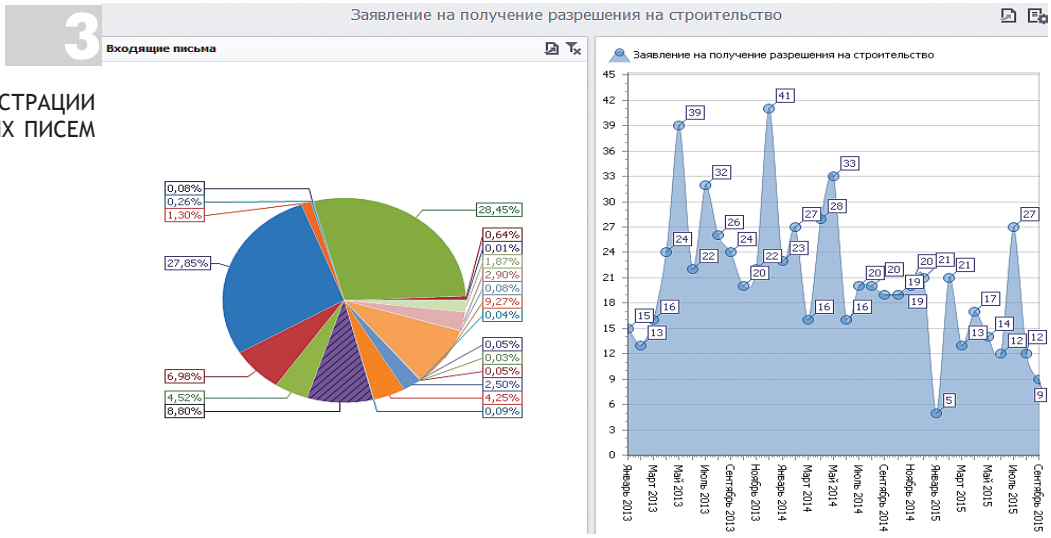
Как быстро и наглядно осуществить контроль за градостроительной деятельностью муниципальных образований на уровне региона в части:
— ведения ИСОГД;
— разработки, согласования и утверждения градостроительной документации;
— предоставления муниципальных услуг в сфере строительства.
Просто и наглядно! Пользователь может оценить общее количество документов, в том числе документов ИСОГД, и наличие связанных с документами файлов (рис. 2).
Рассмотрим более детальные представления того, что можно визуализировать и контролировать.

Объемы работ — для руководителей

Поскольку точкой отсчета для оказания муниципальной услуги является входящее письмо, первое, что может заинтересовать пользователя, — это соотношение входящих писем и динамика их поступления (рис. 3).
Диаграмма отражает соотношение входящих писем по типам, а график позволяет определить возможные закономерности в сезонности поступления того или иного типа обращений.



2 Наглядный двухуровневый анализ



3 Динамика регистрации входящих писем

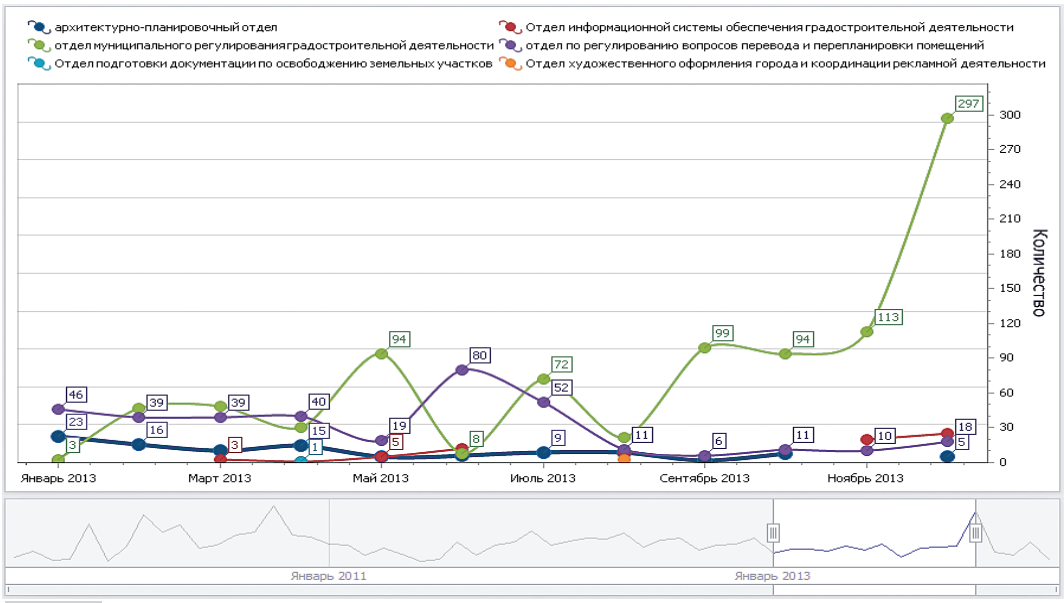
Такая динамика представляет наибольший интерес для отдела, занимающегося регистрацией входящей корреспонденции. На первый взгляд все просто и понятно, но при большом объеме писем (порядка 15 000) сложно отследить, за какими услугами обращаются граждане и в какое время года (временная детализация возможна по годам, кварталам, месяцам, неделям, часам и даже минутам). Можно оценить также деятельность всех отделов в заданном промежутке. Промежуток времени можно изменять произвольно. Деятельность же заключается в размещении сведений в АИСОГД, что наглядно отражает рис. 4.

И это только один из вариантов. В данной форме можно отобразить динамику по любой муниципальной услуге. Оценить, в каких количествах она предоставляется на длительном промежутке времени, определить сезонность обращений.

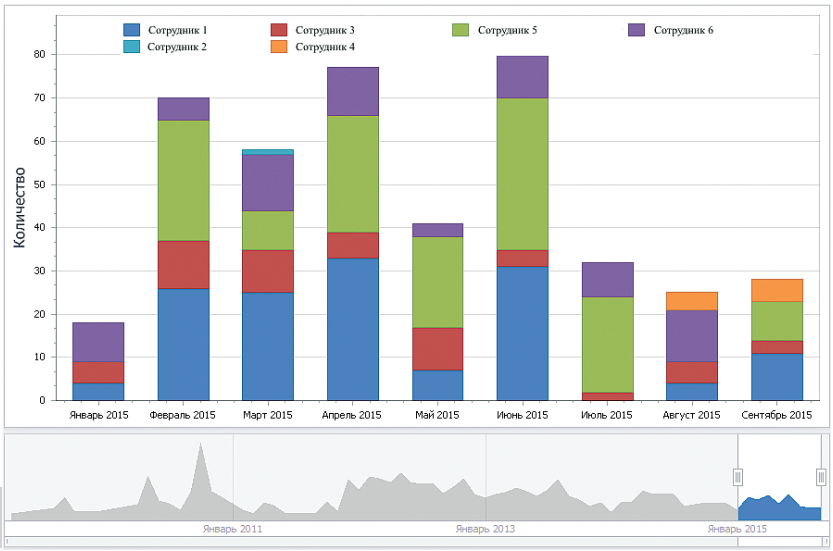
Контроль сотрудников — для руководителей отделов

Сервис позволяет оценивать не только отделы и муниципальные услуги, а изучить работу каждого сотрудника в системе, сравнить его условную производительность с другими сотрудниками (рис. 5).

Аналитика трудозатрат может развиваться в направлении оценки нормы производительности как для отдела в целом, так и для каждого сотрудника в частности. А при использовании Системы управления процессами открывается возможность учета времени, затраченного как на выполнение задачи, так и на предоставление услуги в целом, что позволит выделить время-затратные участки при предоставлении муниципальной услуги. На данном примере мы видим перечень процессов, который детализирован по задачам контролера в процессе предоставле-



4 Объем размещаемых сведений по отделам



5 Сравнение объемов рабы сотрудников в рамках отдела

ния муниципальной услуги. Выбрав задачу, получим информацию о сотруднике, которому она назначена, ее уникальном номере и количестве дней на исполнении. Из диаграммы видно, что ряд задач слишком долго находится на исполнении и требует внимания.

Посмотрим, сколько сотрудник выполнил/не выполнил/принял на исполнение задач на рис. 7.

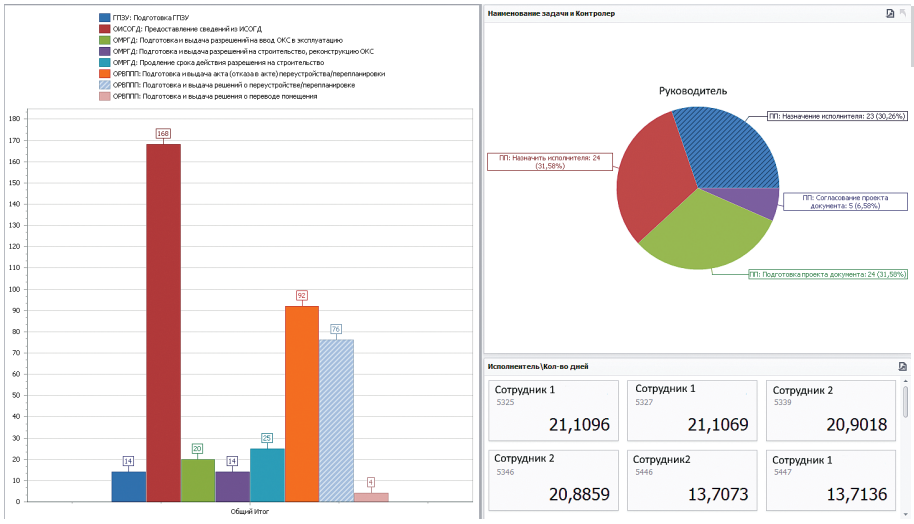
Сервис аудита и статистики может отследить не только время, затраченное в рамках одной услуги, но и позволит оценить продолжительность всех процедур по любому объекту в системе, например, от обращения за утверждением схемы расположения земельного участка до получения разрешения на ввод. Для этого необходимо только одно — предоставлять весь перечень муниципальных услуг и исполненять муниципальные функции в АИСОГД с использованием системы управления процессами.

Контроль ведения данных — для сотрудников, руководителей

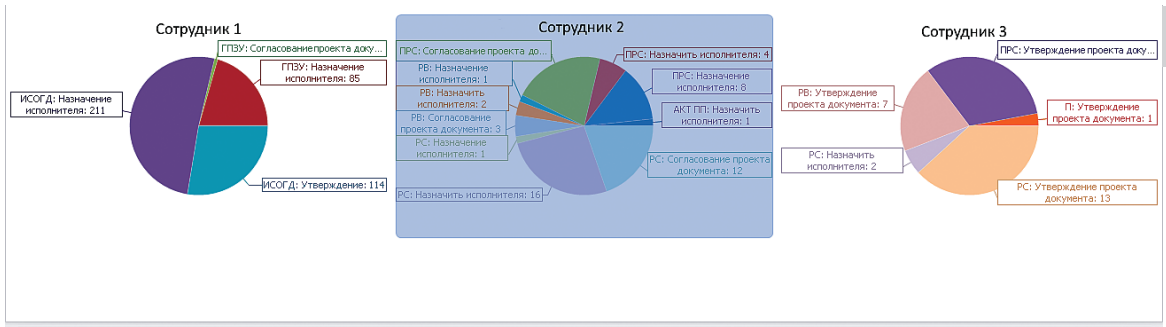
Важное значение имеет качество данных, которые вносят сотрудники в БД АИСОГД процессе работы. Крайне важно, чтобы данные были корректны и соответствовали законодательству. Проверить на полноту и корректность архив документов, который копился годами, крайне сложно, методики аудита данных были разработаны для решения этой задачи.

Для примера, несколько простых проверок на часто допускаемые ошибки при работе с документами ИСОГД:

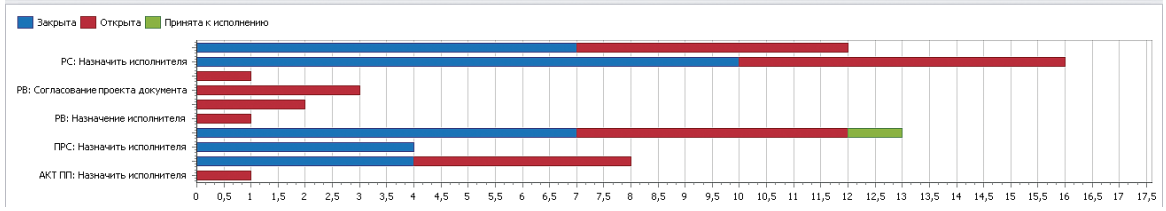
— проверка разницы между датой регистрации и датой учета документа ИСОГД приведена на рис. 8. Здесь представлены документы ИСОГД с нарушением сроков. Правее отображаются документы, у которых дата учета превышает дату регистрации более чем на допустимые 14 дней. В соответствии с п. 8 Положения об информационном обеспечении градостроительной деятельности, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 09.06.2015 г. № 363 «Об информационном обеспечении градостроительной деятельности», сведения, подлежащие размещению в информационной системе обеспечения градострои-

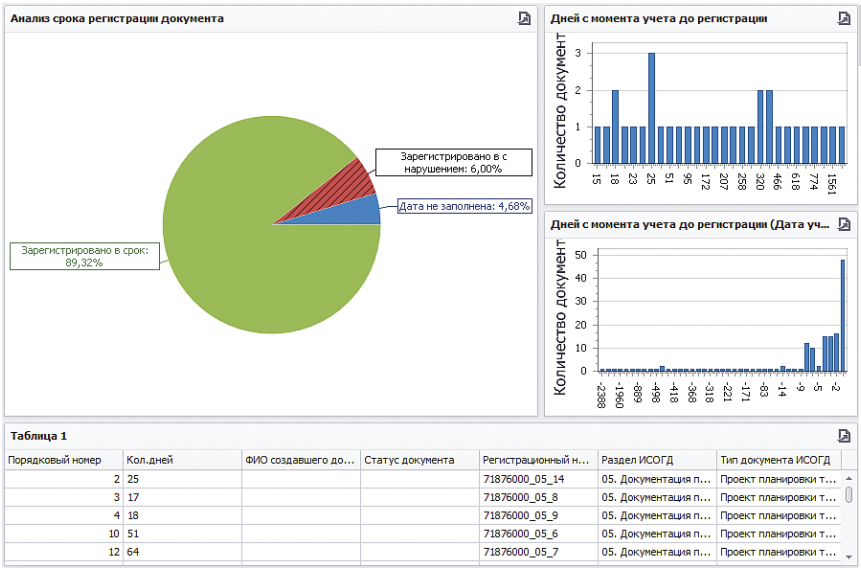


6 Задачи, требующие внимания

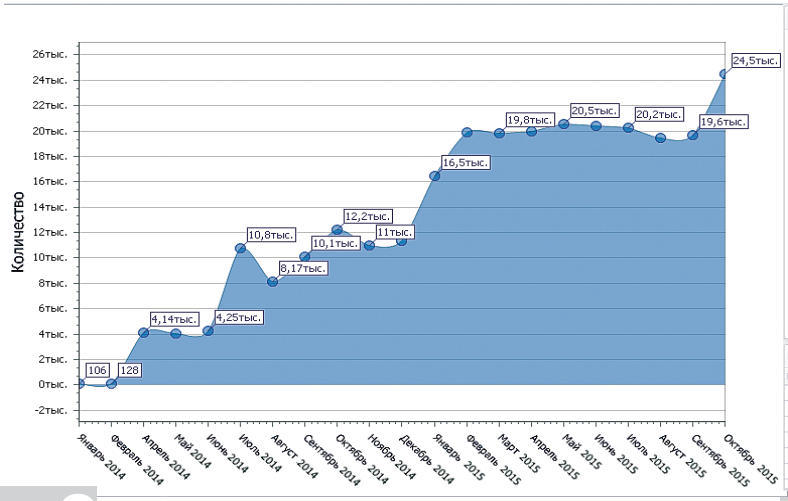


7 Объем задач сотрудника

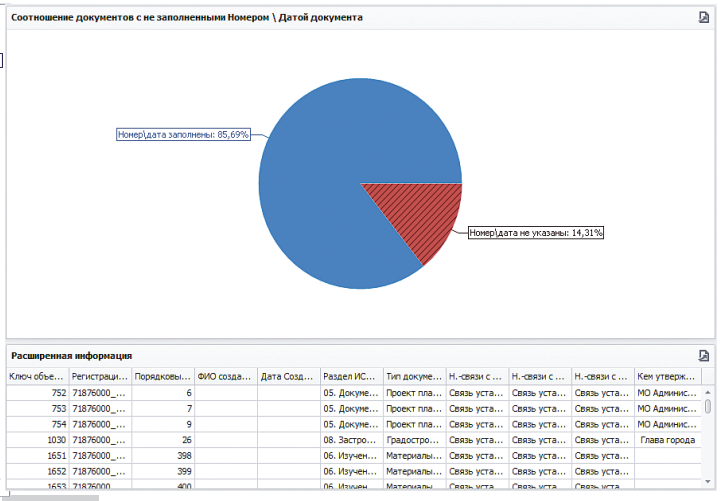




8 Анализ срока регистрации документа



9 Количество посещений в месяц



10 Обнаружение документов с не заполненным номером либо датой

тельной деятельности и полученные в соответствии с частью 2 статьи 57 Градостроительного кодекса РФ от органов государственной власти и органов местного самоуправления, регистрируются в книге учета сведений в день их поступления, и в течение 14 дней с даты регистрации указанные сведения должны быть размещены в информационной системе;

— проверка наличия связей всех документов ИСОГД раздела VIII «Застроенные и подлежащие застройке земельные участки» с соответствующими земельными участками;

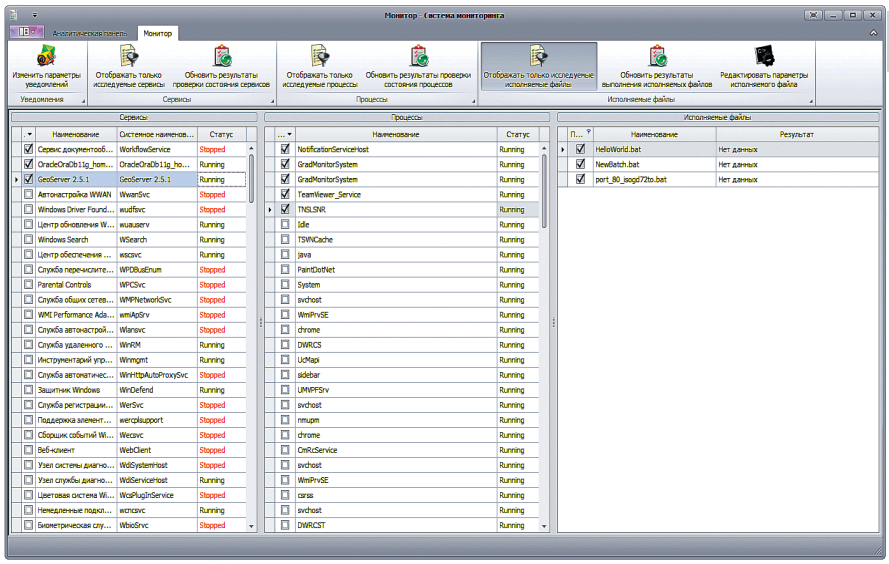
— проверки наличия регистрационного номера и даты документов ИСОГД (на рис. 9 показаны ошибки при ведении ИСОГД с указанием перечня ошибочных документов);

— проверка корректности ведения ИСОГД в части наличия связей всех документов ИСОГД с тремя типами книг ИСОГД;

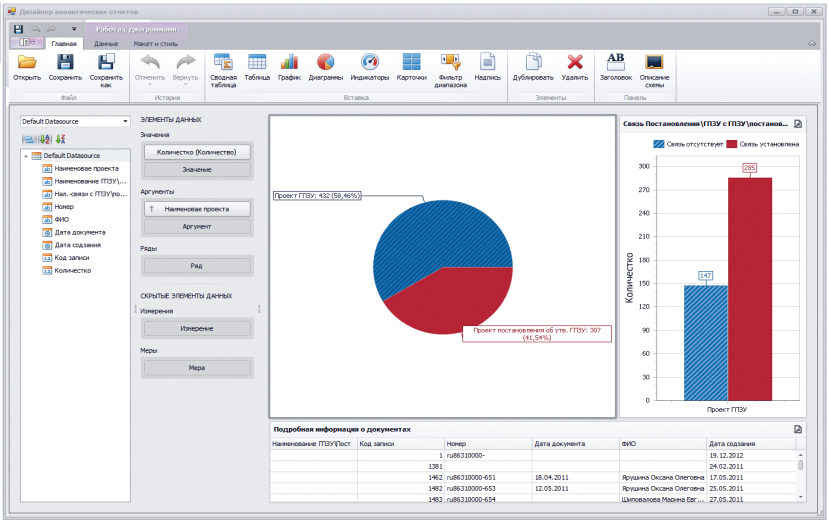
— проверка наличия связей всех документов ИСОГД со своими скан-образами.

Нагрузка, службы и процессы — для администраторов

Проведя подробную аналитику данных в АИСОГД, нельзя забывать, что любая информационная система — это не только программа на рабочем столе компьютера. Как правило, за ней скрывается множество различных сервисов, служб, базы данных, серверные ресурсы. Все эти ресурсы необходимо контролировать. Благодаря этим составляющим и осуществляется бесперебойная работа системы. Для мониторинга работоспособности всех компонентов также имеется решение, которое призвано оперативно сообщать о неполадках, в том числе скрытых от глаз пользователя. Например, при работе интерактивной веб-карты важно знать количество подключений для оценки нагрузки на серверные ресурсы и пропускной способности интернет-канала, что и представлено на рис. 10.



11 Вкладка мониторинг



12 Главное окно дизайнера аналитических отчетов

Вкладка «Мониторинг» Сервиса аналитики и статистики позволяет отслеживать работу служб и процессов, необходимых для стабильной работы системы (рис. 11). Отслеживание представляет собой проверку статуса: в случае, если сервис или процесс прекратит свою работу по каким-либо причинам, об этом будут оповещены ответственные лица путем отправки сообщения на электронную почту с указанием на существующую проблему.

Дизайнер отчетов — для любопытных

При желании любопытный пользователь может сам построить или отредактировать любое представление, используя дизайнер аналитических отчетов (рис. 12). Дизайнер аналитических отчетов позволяет отображать данные в виде сводных таблиц, таблиц, графиков, диаграмм, индикаторов, карточек, фильтров диапазона, надписи. В свою очередь, все виды имеют дополнительные настройки по отображению в различной форме, настройки фильтрации, зависимости и т.д. Дизайнер аналитических отчетов содержит все необходимое для анализа данных и «красивой подачи» этих данных.
Добавляем вид представления, из раздела данных выбираем, что необходимо подсчитать и по какому параметру распределить. Получаем наглядную визуализацию, добавляем следующее представление, оно автоматически зависит от значений, выбранных в первом случае. Для пользования этим инструментом не нужны никакие специальные знания и умения для формирования аналитических отчетов.
В итоге мы получили универсальный инструмент, который позволяет отслеживать аппаратно-техническое обеспечение системы на предмет доступности по сети, объема оставшегося дискового пространства, резервного копирования базы, а также обладает обширными возможностями по контролю за правильностью ведения данных, контролю сроков выполнения муниципальных услуг и исполнения муниципальных функций. В статье содержатся лишь демонстрационные примеры отчетов, на практике их может быть гораздо больше. Как правило, с опытом и пониманием возможностей модуля у пользователей системы появляется интерес проанализировать «все». Гибкость модуля позволяет предоставить разнообразные виды анализа данных в кратчайшие сроки. ■

А.В. Дударев

ЭКОНОМИЧЕСКИЙ ЭФФЕКТ АВТОМАТИЗАЦИИ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Как ИТ-технологии в градостроительной деятельности должны влиять на экономическое состояние городов и регионов? Какую исчислимую пользу могут принести обществу комплексные системы управления развитием территорий?

Актуальная позиция Института Территориального Планирования «Град», реализуемая на практике, заключается в следующем.

Во-первых, общедоступная автоматизированная ИСОГД должна стать единым источником комплексной информации о территории — о возможностях и рисках ее освоения и развития, текущем состоянии и утвержденных в отношении нее планов. Актуализация такой информации должна обеспечиваться по инфраструктурному принципу — с распределением ответственности за отдельные категории данных, организацией обновления данных в рамках процессов предоставления муниципальных и государственных услуг и исполнения функций, а также с публикацией данных в Интернете в формате интерактивной карты на понятной для граждан картографической основе и в известном координатном пространстве.

Во-вторых, процессы предоставления государственных и муниципальных услуг в сфере градостроительства и земельно-имущественных отношений должны быть полностью переведены в электронный вид. Причем «полностью» для нас означает не прием заявлений с назначением даты и времени личного визита для подачи пакета документов и информированием о статусе согласования и готовности услуги на едином портале госуслуг. Сегодня по такому «короткому» пути, увы, идут многие проекты. Мы предлагаем и стараемся максимально реализовывать в своих проектах другой подход:

— приоритет электронного документа (записи в базе данных) над бумажным носителем данных, отказ от бумажных запросов, согласований и документов;

— межведомственное информационное взаимодействие в электронном виде в рамках единого бизнес-процесса предоставления услуги, отказ от формальных бумажных межведомственных запросов;

— создание инструментов, позволяющих анализировать статистическую информацию о ходе предоставления услуг в разрезах: специалиста, отдела, услуги, административной процедуры, межведомственных запросов с возможностью поиска «бутылочного горлышка» (перегрузка специалиста, задержка в согласовании, неоптимальный маршрут и т.п.) для принятия кадровых, организационных и технических решений, сокращающих срок предоставления услуги.

Обе задачи решаются в проектах по внедрению информационных систем, разрабатываемых Институтом на уровне регионов и отдельных муниципалитетов. Доступ к комплексной и актуальной информации сокращает число ошибочных решений, позволяет предвидеть риски и находить лучшие варианты. Минимизация сроков предоставления услуг сокращает инвестиционный цикл «от идеи до результата», экономит проценты по кредитам на реализацию проектов и приближает получение результатов от реализованного проекта, сокращает срок возврата инвестиций.

Это польза, которую мы приносим сегодня. Какую же пользу мы можем принести завтра?

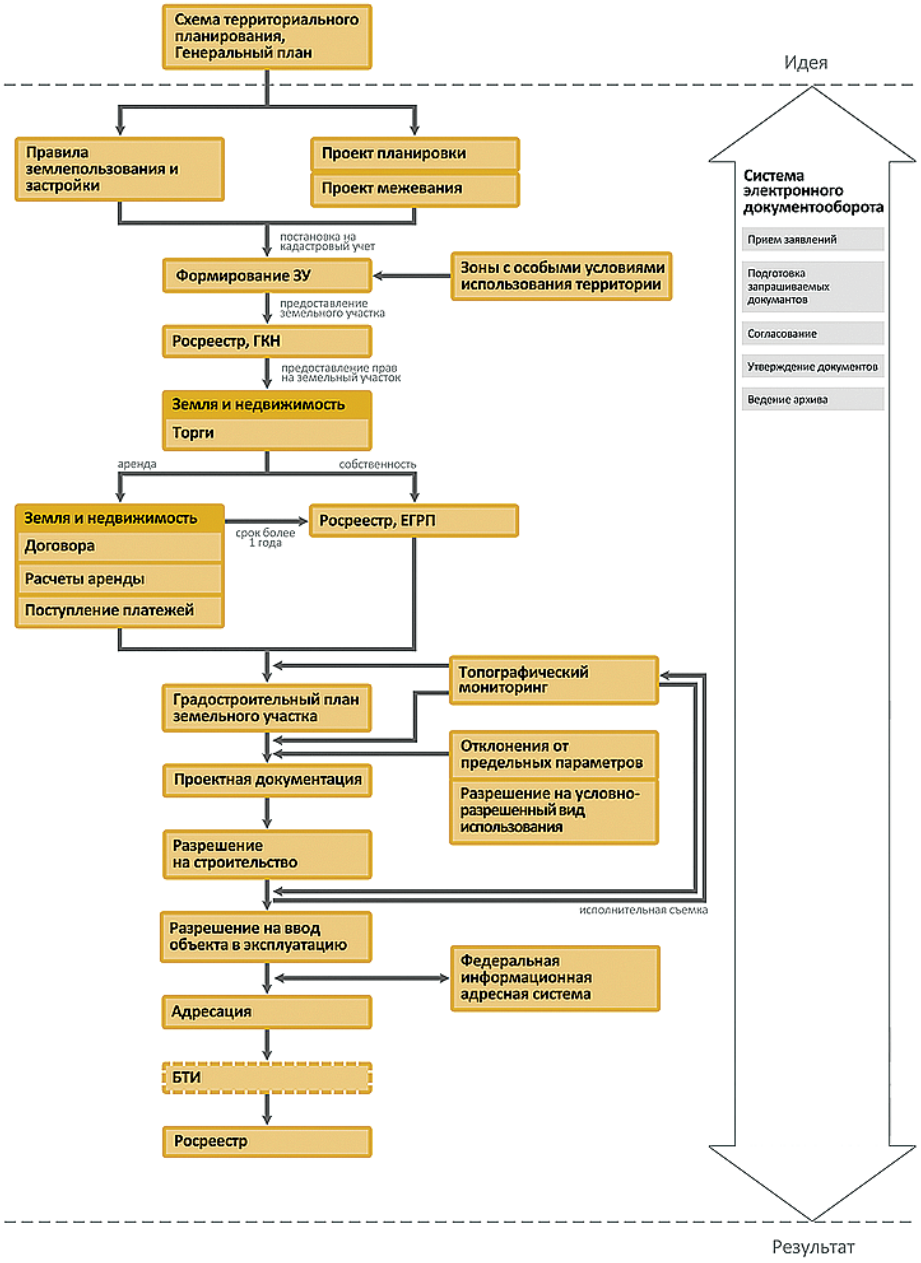
Мониторинг реализации документов территориального планирования и программ

ИТП «Град» ведется работа над еще одним ИТ-решением, направленным на получение экономического эффекта, — модулем мониторинга реализации документов территориального планирования и муниципальных (государственных) программ.

К разработке такого модуля нас подтолкнули факты, выявленные в ходе выполнения ряда крупных проектов, включающих анализ существующих документов территориального планирования (ДТП), государственных и муниципальных программ, а также анализа хода реализации инвестиционных проектов на территории нескольких субъектов РФ:

— несоответствие планов по размещению объектов федерального, регионального, местного значения в документах территориального планирования различных уровней и статьей программ, в рамках которых осуществляется финансирование реализации конкретных мероприятий, что ведет к необоснованным простоям в реализации проектов на период внесения изменений в ДТП и/или программы;

— значительные расхождения в объемах и сроках финансирования проектов, а также несоответствие параметров проектов утвержденной градостроительной документации в случаях, когда финансирование и планирование осущест-



1

Взаимосвязанный бизнес-процесс, автоматизируемый в проектах ИТП «Град» по автоматизации градостроительной деятельности

вляется в различных документах.

Например, строительство непосредственно объекта («коробки») и обеспечение его инженерными сетями, транспортом, благоустройством, кадровое и материальное оснащение осуществляется на основании нескольких несогласованных документов, зачастую из различных источников финансирования. При этом пользу объект может приносить только после полной реализации всех перечисленных мероприятий — построили больницу, подключили к сетям, организовали маршруты транспорта, оснастили койками, наняли врачей, дали рекламу.

Речь идет о тех случаях, когда «коробка» здания стоит годы в ожидании тепла, света, техники и персонала или, что часто бывает при реализации проектов торгового назначения, — когда специалисты и товары простаивают из-за недостроенного и не введенного в эксплуатацию помещения. Каждый месяц промедления — это неполученные налоговые доходы, прибыль собственников, не занятые рабочие места и необходимость нести накладные расходы на поддержку уже реализованных частей проекта, кредитную нагрузку. Таких примеров хватает.

Задача модуля: минимизировать сроки и издержки реализации проектов (как готовых комплексов, полноценных экономических единиц), обеспечить поиск несоответствий решений утвержденных ДТП и программ финансирования, автоматизировать процессы обоснованной и своевременной корректировки.

Деньги и иные ресурсы, разрешительные документы на все объекты регионального и местного

значения, а также объекты адресных инвестиционных программ и иные объекты, строительство или реконструкция которых ведется с участием регионального и муниципального бюджета должны приходить в нужное время и в нужное место. Впрочем, это касается вообще всех проектов.

Под объектами при этом понимается весь комплекс, обеспечивающий качественную среду, — не только жилые (или иные) площади, но и транспортная и инженерная инфраструктура, социальные объекты, благоустройство, а также, развитие и процессы обслуживания данных объектов (кадры, закупка оборудования, организационное обеспечение).

Результаты внедрения модуля (автоматизируемые функции):

1) Реестры объектов федерального, регионального, местного значения.

2) Реестры муниципальных (государственных) программ.

3) Реестры инвестиционных программ и проектов.

4) Модуль автоматизации ведения плана капитальных вложений:

— анализ по стадиям выполнения проектов;

— анализ по общим показателям (финансы, сроки);

— анализ по относительным показателям;

— динамика с учетом индексов изменения цен.

5) Модуль мониторинга реализации адресной инвестиционной программы:

— анализ по стадиям выполнения проекта;

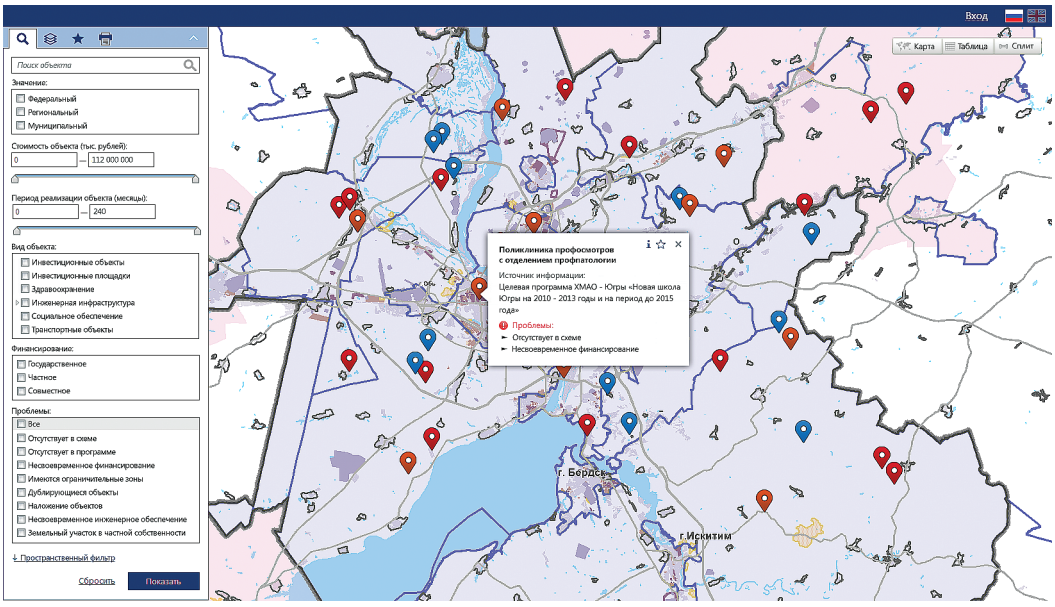
— анализ по общим показателям (финансы, сроки);

— анализ по относительным показателям.

Реестры объединены набором логики, обеспечивающей их ведение и актуализацию, а также пространственную и атрибутивную аналитику во взаимосвязи с уже имеющейся базой геоданных ИСОГД и земельно-имущественного комплекса:

— анализ на соответствие градостроительной документации;

— анализ на соответствие действующим ограничениям;



2

Поиск, фильтрация и индикация проблем реализации документов территориального планирования на карте (прототип)

3

Визуализация данных по объекту с интеграцией связанной информации из различных видов документов и карт

— анализ на соответствие ФЭО;
— анализ по временным показателям;
— анализ на соответствие программным документам;
— анализ по финансовым показателям;
— анализ по отклонениям от контролируемых показателей (наличие объектов, связанность решений, сроки, финансы, разрешительные документы);
— динамика хода реализации отдельного проекта, по типам проектов;
— динамика портфеля проектов.

Интерфейс адаптирован для работы с отдельными пространственными объектами, проектами, мероприятиями программ; представляет пользователям табличную и пространственную визуализацию результатов анализа данных.

Модуль является расширением программного обеспечения ИАС «Градоустройство» и совместим с имеющимися в системе функциями, обеспечивающими межведомственное информационное взаимодействие в процессах предоставления государственных и муниципальных услуг, исполнения функций.

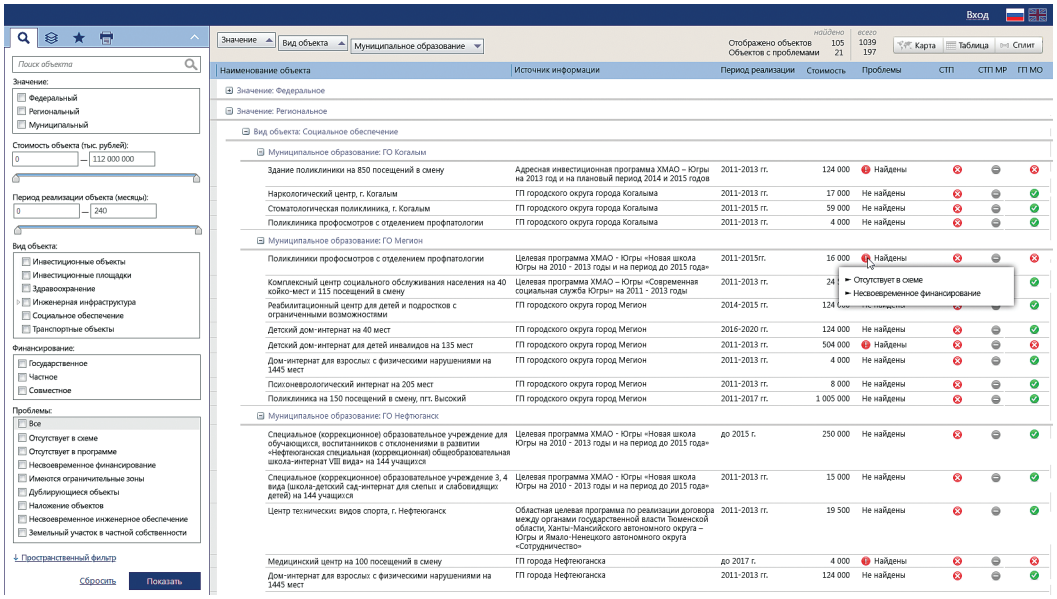
В настоящее время модуль разрабатывается для web-версии ИАС «Градоустройство», первый релиз которой уже вышел в ноябре 2015 года. Информация о новой версии доступна по адресу http://ias3.itpgrad.ru/.

Расчет эффективности проектных решений и градостроительной ценности территории

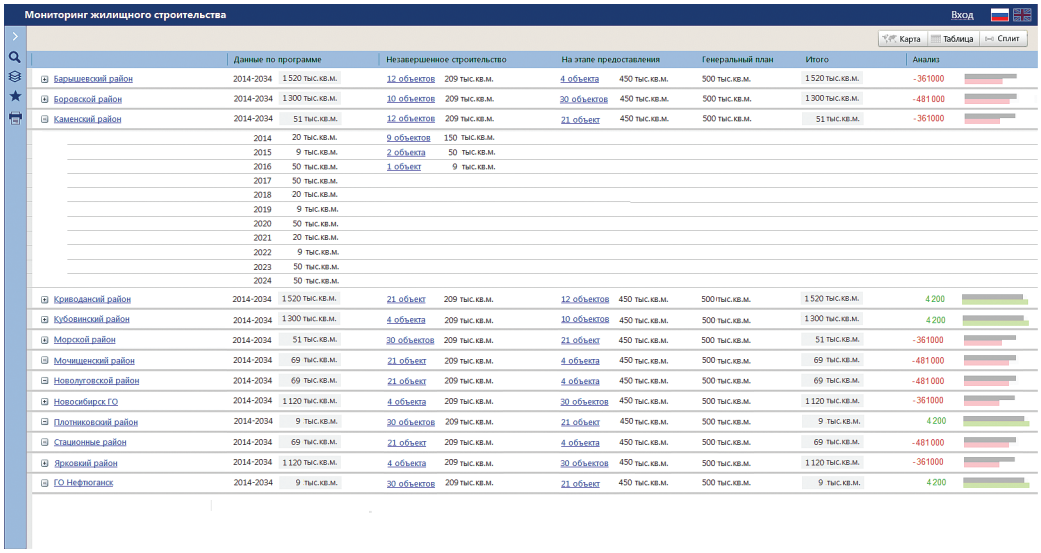
Перечисленные задачи по большей части оптимизируют процесс реализации отдельных проектов, что должно дать мощный совокупный экономический результат.

В тоже время ни одно из известных решений не позволяет работать с будущим — прогнозировать ход и эффект от еще не придуманных проектов, экономический эффект проектных решений градостроительной документации. Что в этом плане мы умеем сегодня и что планируем на завтра?

В арсенале решений ИТП «Град» имеются:
— автоматизированные системы управления развитием территорий, нацеленные на нужды градостроителей;
— системы управления муниципальным имуществом

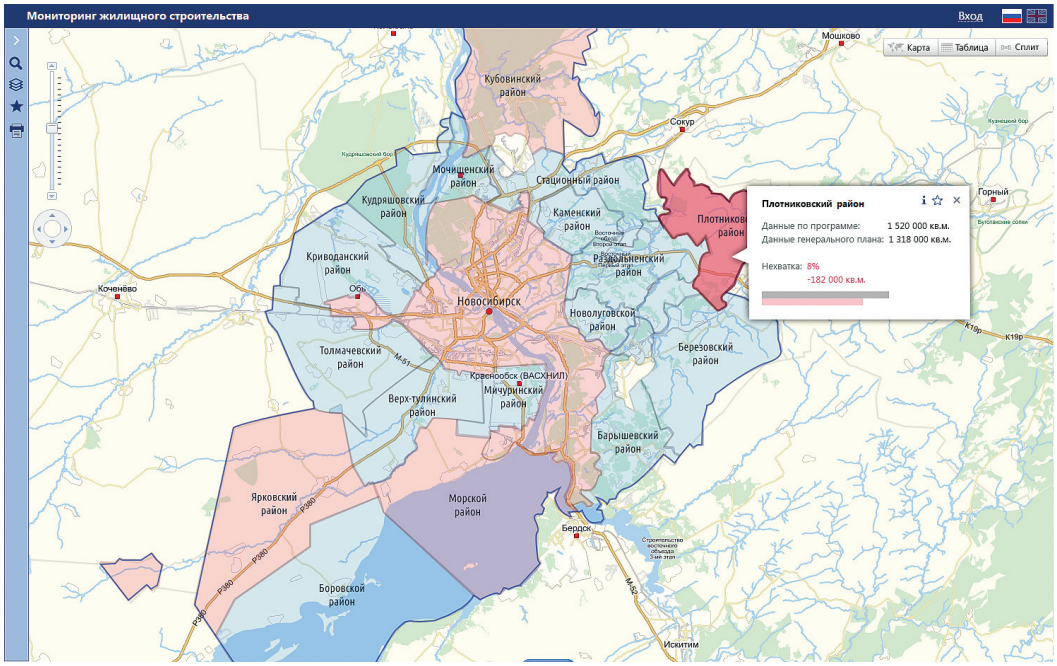


4 Визуализация данных по объектам в виде списка с индикацией проблем, автоматически определенных системой по данным связанных электронных документов



5 Группировка данных по достижению ключевых показателей развития. Визуализация в табличной форме

(от расчета стоимости аренды и заключения договора, до финансового учета поступлений, разнесений по лицевым счетам, расчета пеней и претензионной работы);
— системы управления процессами предоставления государственных и муниципальных услуг, исполнения функций.
Все эти решения совместимы и могут работать с единой базой геоданных, а также получать информацию, используя сервисы сторонних информационных систем, число которых растет.
Сегодня в виде базы геоданных представлена не только кадастровая оценка и данные ГКН и ЕГРП. Крупнейшие игроки рынка недвижимости развивают свои сервисы предоставления геоданных о рыночной стоимости территорий и объектов, истории сделок. Создаются и развиваются городские сервисы, агрегирующие пространственную информацию по коммунальным и социальным проблемам и возможностям. Все это — показатели качества среды, влияющие на стоимость и на качество жизни.
Анализ этой информации делает возможным расчет градостроительной ценности территории вчера, сегодня и завтра, оценку экономической эффективности проекта планировки, генерального плана или проекта отдельного объекта во взаимосвязи с уже существующими объектами и утвержденными решениями. В стенах Института подобные оценки пока делаются индивидуально для отдельных территорий в составе комплексных проектов градостроительного развития, методика таких работ развивается, адаптируется от проекта к проекту и во многом зависит от экспертных оценок.
В тоже время мы продолжаем работы, нацеленные на реализацию отдельного модуля, что позволит осуществлять такую оценку в любой момент времени вслед за изменением многочисленных факторов, значения которых постоянно находятся в движении. Работы запланированы по следующим направлениям:
— интерфейс для корректировки зависимостей и влияния параметров, создания новых параметров на основе пространственного (взаимное расположение объектов) и атрибутивного (свойства объектов) значений;
— визуализация оценки по изменениям рыночной стоимости, земельному налогу, арендным платежам, социальным (нематериальным) эффектам;
— построение динамических карт (изменений показателей во времени) с учетом результатов мониторинга реализации генерального плана и потенциальных проектных решений;
— генерация предложений по взаимному влиянию параметров среды в соседних планировочных элементах;
— автоматический расчет баланса параметров: оптимизация по качеству среды (экологичность, достаточность, доступность, экономичность и т.п.), максимизация сборов (ограничение развития), минимизация сборов (льготные условия).
Несмотря на непростые экономические условия и связанные с ними трудности, команда департамента информационных технологий ИТП «Град» твердо уверена, что будущее — за информационно-аналитическими системами управления развитием территории, именно они открывают широкий спектр возможностей для повышения экономической эффективности. ■

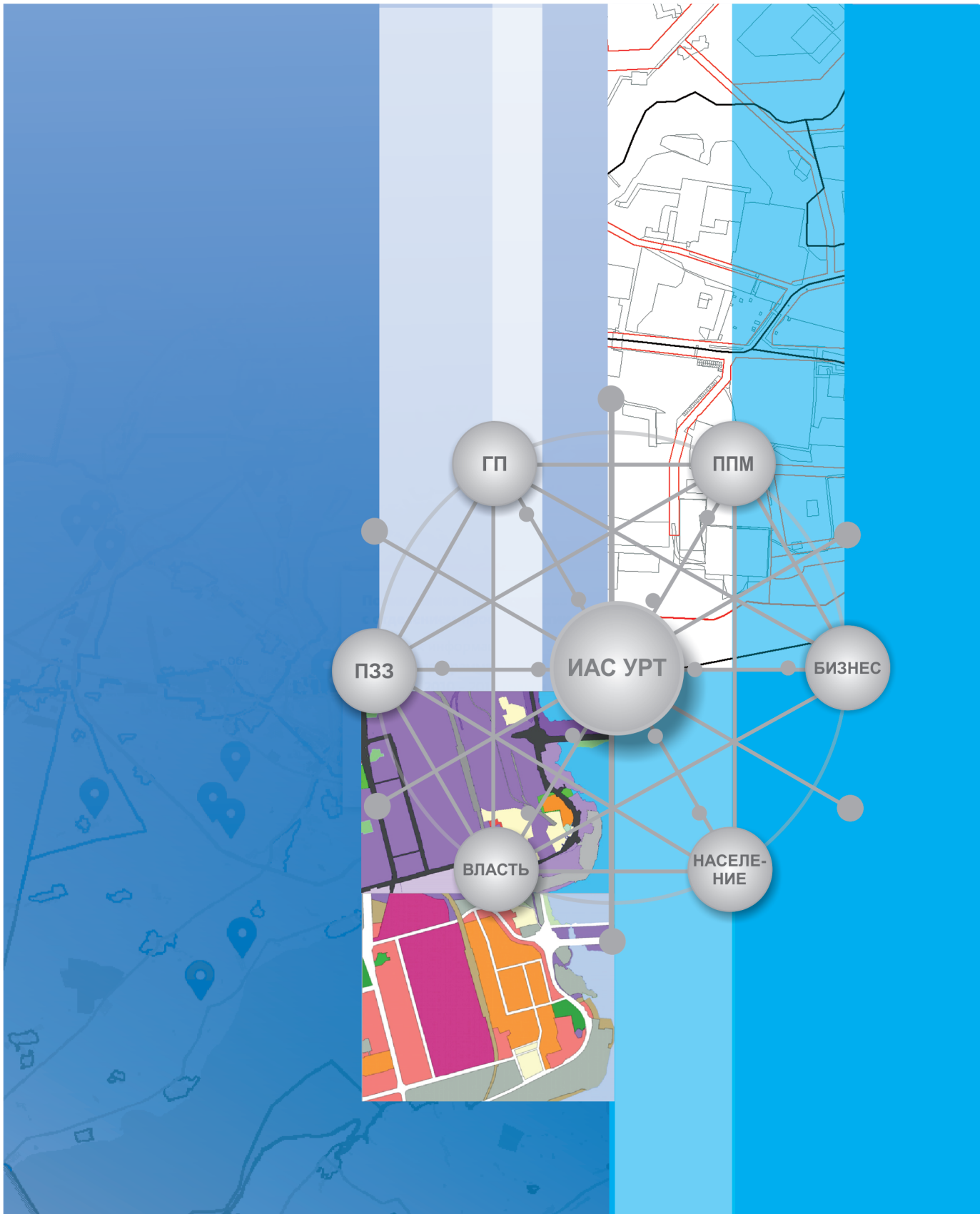


6 Группировка данных по достижению ключевых показателей развития. Визуализация в форме интерактивной картограммы

V

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

ПРАВОВЫЕ ВОПРОСЫ В ГРАДОСТРОИТЕЛЬСТВЕ



Д.В. Шинкевич

ПРОБЕЛЫ И НЕДОСТАТКИ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОГО КОДЕКСА РФ В ЧАСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПОДГОТОВКИ И УТВЕРЖДЕНИЯ ДОКУМЕНТАЦИИ ПО ПЛАНИРОВКЕ ТЕРРИТОРИИ

В соответствии со ст. 41 Градостроительного кодекса Российской Федерации [1] (далее — ГрК РФ) подготовка документации по планировке территории осуществляется в целях обеспечения устойчивого развития территорий, выделения элементов планировочной структуры (кварталов, микрорайонов, иных элементов), установления границ земельных участков, на которых расположены объекты капитального строительства, границ земельных участков, предназначенных для строительства и размещения линейных объектов (ч. 1). При подготовке документации по планировке территории может осуществляться разработка проектов планировки территории, проектов межевания территории и градостроительных планов земельных участков (ч. 5).

Из всех видов градостроительной документации документация по планировке территории является наиболее интересной для застройщиков и инвесторов, наиболее воспринимаемой ими, так как позволяет перейти к разработке проектной документации и строительству объектов.

На современном этапе с завершением процесса массовой разработки документов территориального планирования и градостроительного зонирования, являющихся по своей сущности документами достаточно долговременного действия, разработка документации по планировке территории становится наиболее востребованным видом градостроительной документации и средством реализации решений документов территориального планирования и градостроительного зонирования. Поэтому от эффективности правового регулирования процесса разработки, согласования, публичного обсуждения и утверждения документации по планировке территории во многом зависит скорость прохождения этапов инвестиционного цикла создания объектов капитального строительства, оперативность публичных действий органов государственной власти и местного самоуправления при подготовке и утверждении документации по планировке.

Анализ положений ГрК РФ, регламентирующих вопросы подготовки и утверждения документации по планировке территории, а также практика применения соответствующих норм органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления дают основания для констатации необходимости скорейшего совершенствования градостроительного законодательства в области планировки территорий. Особенно в части процедурных аспектов утверждения соответствующей документации. Некоторые из таких аспектов будут рассмотрены в данной статье.

Глава 5 ГрК РФ, посвященная документации по планировке территории, не содержит положений о порядке и основаниях внесения изменений в утвержденную документацию по планировке территории, т.е. в уже принятые и действующие проекты планировки и проекты межевания территорий. В отличие от глав ГрК РФ о территориальном планировании (гл. 3) и градостроительном зонировании (гл. 4), предусматривающих внесение изменений в утвержденные схемы территориального планирования, генеральные планы и правила землепользования и застройки. Следствием данного обстоятельства стало формирование двух подходов у органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления при решении вопроса о необходимости внесения изменений в действующие проекты планировки и проекты межевания территорий.

Согласно первому подходу, внесение изменений в действующие проекты планировки и проекты межевания территорий является недопустимым, так как данные действия органов публичной власти прямо не предусмотрены законодательством о градостроительной деятельности и соответствующие полномочия прямо не закреплены за органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления. Такой подход является наиболее распространенным и основывается на правовых позициях, выраженных в судебных актах высших судебных инстанций [2]. Суть данных позиций заключается в том, что ГрК РФ является согласно Конституции Российской Федерации нормативным актом по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, и, тем самым, разграничивает полномочия по предметам ведения в сфере градостроительства между органами государственной власти РФ, субъектов РФ и муниципальными образованиями. Следовательно, органы государственной власти и местного самоуправления обязаны действовать строго в рамках полномочий, закрепленных за ними ГрК РФ, и не впра-

ве реализовывать в порядке так называемого «опережающего» правового регулирования полномочия, прямо не отнесенные к их ведению. Поскольку полномочия по внесению изменений в документацию по планировке территории не предусмотрены Градостроительным кодексом РФ, то органы публичной власти не вправе совершать данные действия. Соответственно, при необходимости внесения изменений в действующий проект планировки или проект межевания территории следует сразу отменить (признать утратившим силу) правовой акт об утверждении действующего проекта планировки территории, а затем утвердить новый проект планировки или проект межевания территории, учитывающий в себе необходимые изменения.

Сторонники второго подхода из числа органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления исходят из того, что внесение изменений в документацию по планировке территории допускается, несмотря на то, что прямо не предусмотрено в главе 5 ГрК РФ [3]. При необходимости внесения изменений в документацию по планировке территории соответствующие изменения вносятся в порядке, аналогичном процедуре внесения изменений в «обычные» правовые акты. В принимаемых нормативных правовых актах по вопросам порядка подготовки документации по планировке территорий (ч.ч. 19, 20 ст. 45 ГрК РФ) органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления, как правило, указывают, что внесение изменений в документацию по планировке территории осуществляется в том же порядке, что и подготовка такой документации.

Отсутствие определенности в правовом регулировании порядка внесения изменений в документацию по планировке территории создает значительные трудности на практике и требует своего скорейшего законодательного урегулирования.

Тесно связанным с предыдущим вопросом является также следующий вопрос. Как уже отмечалось, в соответствии со ст. 45 ГрК РФ органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления наделены полномочиями по принятию нормативных правовых актов, регулирующих порядок подготовки документации по планировке территории. Вправе ли указанные органы публичной власти в принимаемых нормативных правовых актах урегулировать порядок внесения изменений в утвержденные (действующие) проекты планировки и проекты межевания территорий в условиях, когда ГрК РФ не содержит прямого упоминания о внесении изменений в документацию по планировке территории? Ведь перечисленные выше нормативные правовые акты, закрепляющие порядок внесения изменений в проекты планировки и проекты межевания территорий, действуют и применяются, будучи в соответствующей части не оспоренными в судебном порядке и не опротестованными органами прокуратуры.

Очень часто на практике внесение изменений в действующие проекты планировки и проекты межевания территорий требуется в целях устранения допущенных технических ошибок при их подготовке и утверждении (например, неверно указанные цифровые значения технико-экономических показателей, ошибочно указанные цифровые значения координат поворотных точек красных линий, опечатки и т.п.). При этом принятые градостроительные решения по развитию соответствующей территории такими изменениями не затрагиваются.

В этой связи возникает вопрос: обязательно ли вынесение проектов правовых актов о внесении изменений в проекты планировки территории и проекты межевания территории, подготовленных в целях устранения выявленных технических ошибок, на публичные слушания с участием населения, проживающего на соответствующей территории, до утверждения данных изменений? По нашему мнению, в описанной ситуации проведение публичных слушаний является нецелесообразной и избыточной процедурой, необоснованно увеличивающей сроки инвестиционного освоения земельных участков и получения инвесторами (застройщиками) разрешительной документации на строительство объектов.

Вместе с тем действующий ГрК РФ не содержит каких-либо изъятий из правила об обязательности рассмотрения на публичных слушаниях до их утверждения проектов планировки территорий и проектов межевания территорий. Получается, что для устранения незначительной технической ошибки в проекте требуется проходить полноценную процедуру публичных слушаний.

Единственное изъятие из правила об обязательности проведения публичных слушаний при утверждении документации по планировке территории содержится в ч. 5 ст. 46 ГрК РФ: «Проекты планировки территории и проекты межевания территории, подготовленные в составе документации по планировке территории на основании решения органа местного самоуправления поселения или органа местного самоуправления городского округа, до их утверждения подлежат обязательному рассмотрению на публичных слушаниях». Из формально-логического, буквального толкования данной правовой нормы следует, что публичные слушания не должны в обязательном порядке проводиться по проектам межевания территории, подготовленным в виде отдельного, самостоятельного

документа вне проекта планировки территории. Однако на практике органы местного самоуправления в принимаемых правовых актах о порядке подготовки документации по планировке территории закрепляют обязательность проведения публичных слушаний по проектам межевания территорий, подготовленным в виде отдельного самостоятельного документа, вне проекта планировки территории [4].

Таким образом, в ГрК РФ следует, наряду с возможностью внесения изменений в документацию по планировке территорий, предусмотреть случаи внесения изменений в такую документацию в упрощенном порядке без проведения публичных слушаний, в частности, для корректировки положений, не связанных с утвержденными градостроительными решениями по развитию элемента планировочной структуры.

Еще одним недостатком правового регулирования порядка подготовки документации по планировке территории является неполная конкретизация процедуры согласования данной документации.

В соответствии с ч. 12.2 ст. 45 ГрК РФ документация по планировке территории, подготовленная на основании решения уполномоченного федерального органа исполнительной власти, органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, органа местного самоуправления муниципального района, до ее утверждения подлежит согласованию с органами местного самоуправления поселения, городского округа, применительно к территориям которых разрабатывалась такая документация.

В данной норме установлена лишь обязательность согласования, но не определены сроки согласования, результаты согласования, последствия отказа в согласовании, что на практике способно обернуться нарушением прав органов власти, физических и юридических лиц, заинтересованных в утверждении документации по планировке территории.

Так, суд удовлетворил исковые требования государственной компании к администрации городского поселения о признании незаконными действий администрации по отказу от согласования представленной компанией документации по планировке территории по объекту строительства. Как указал суд, в силу ч. 12.2 ст. 45 ГрК РФ документация по планировке территории, подготовленная на основании решения уполномоченного федерального органа исполнительной власти, органа исполнительной власти субъекта РФ, органа местного самоуправления муниципального района, до ее утверждения подлежит согласованию с органами местного самоуправления поселения, городского округа, применительно к территориям которых разрабатывалась такая документация. Таким образом, без согласования с администрацией поселения документации по планировке государственная компания не вправе выполнять возложенные на нее функции, в частности, по резервированию земельных участков, постановке на кадастровый учет, оформлению на них прав аренды [5].

При этом, ч. 12.2 ст. 45 ГрК РФ не содержит указания на то, правовым актом какого уровня могут быть (а правильнее — должны быть!) урегулированы названные выше элементы процедуры согласования документации по планировке территории: актами уполномоченных федерального органа исполнительной власти, органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, органа местного самоуправления муниципального района, на основании решений которых разрабатывается документация по планировке, или же актами органов местного самоуправления поселения, городского округа, применительно к территориям которых разрабатывалась такая документация?

Согласно ч.ч. 18 — 20 ст. 45 ГрК РФ порядок подготовки документации по планировке территории, подготовка которой осуществляется на основании решений уполномоченных федеральных органов исполнительной власти, устанавливается настоящим Кодексом и принимаемыми в соответствии с ним нормативными правовыми актами Российской Федерации. Порядок подготовки документации по планировке территории, подготовка которой осуществляется на основании решений органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, устанавливается ГрК РФ и законами субъектов Российской Федерации. Порядок подготовки документации по планировке территории, разрабатываемой на основании решений органов местного самоуправления, устанавливается ГрК РФ и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

Если обратиться к подзаконным нормативным правовым актам федерального уровня, регламентирующим вопросы подготовки документации по планировке территории, то, например, в Постановлении Правительства РФ от 15.02.2011 № 77 «О порядке подготовки документации по планировке территории, осуществляемой по решению уполномоченного федерального органа исполнительной власти» [6], в Приказе Минтранса России от 06.07.2012 № 199 «Об утверждении Порядка подготовки документации по планировке территории, предназначенной для размещения автомобильных дорог общего пользования федерального значения» [6] отсутствуют нормы о согласовании документации по планировке территории с органами местного самоуправления поселений и городских округов.

В настоящее время действует постановление Правительства РФ от 16.01.2010 № 2 (ред. от 18.05.2011, с изм. от 30.12.2011) «Об утверждении Положения о порядке согласования с федеральным органом охраны объектов культурного наследия проектов генеральных планов поселений и городских округов, проектов документации по планировке территории, разрабатываемых для исторических поселений, а также градостроительных регламентов, устанавливаемых в пределах территорий объектов культурного наследия и их зон охраны» [6], однако оно распространяет свое действие на случаи согласования документации по планировке, разрабатываемой для территорий исторических поселений.

Подытоживая, хочется отметить, что процедура согласования документации по планировке территории, подготовленной на основании решения уполномоченного федерального органа исполнительной власти, органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, органа местного самоуправления муниципального района, с органами местного самоуправления поселения, городского округа, применительно к территориям которых разрабатывалась такая документация, требует скорейшего и полноценного правового регулирования.

В п.4 раздела 2 Плана мероприятий («дорожной карты») «Совершенствование правового регулирования градостроительной деятельности», утвержденной Распоряжением Правительства Российской Федерации от 29.07.2013 № 1336-р (в ред. распоряжения Правительства РФ от 12.12.2015 № 2561-р) [6] закреплено «установление порядка утверждения документации по планировке территории на основании заявлений граждан и юридических лиц. Данное мероприятие планируется реализовать посредством принятия проекта федерального закона о внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации в части совершенствования правового регулирования вопросов подготовки, согласования и утверждения документации по планировке территории. Исполнителями (соисполнителями) данного мероприятия «дорожной карты» определены Минстрой России, Минэкономразвития России. В настоящее время данный законопроект принят в первом чтении Государственной Думой. Хочется надеяться, что в данном законопроекте будут учтены предложения по совершенствованию правового регулирования вопросов подготовки, согласования и утверждения документации по планировке, затронутые в настоящей статье. ■

1. Градостроительный кодекс Российской Федерации: от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 22 декабря 2004 г.: одобр. Советом Федерации Федер. Собр Рос. Федерации 24 декабря 2004 г.: ввод. Федер. законом от 29 декабря 2004 г. № 191-ФЗ // Росс. Газ. — 2004 — 30 декабря.

2. См.: Определение Конституционного Суда РФ от 01.12.2005 № 468-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Московской городской Думы о проверке конституционности части 3 статьи 3 Градостроительного кодекса Российской Федерации и подпункта 42 пункта 2 статьи 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (СПС КонсультантПлюс); Определение Верховного Суда РФ от 28.06.2006 № 1-Г06-20 (СПС КонсультантПлюс).

3. См.: ст.5 Областного закона Ленинградской области от 23.12.2013 № 100-оз «О порядке подготовки документации по планировке территории, осуществляемой на основании решений органов исполнительной власти Ленинградской области» (СПС Консультант Плюс); ст.3 Закона Ненецкого автономного округа от 30.10.2012 № 90-оз «О документации по планировке территории в Ненецком автономном округе» (СПС Консультант Плюс); п.4.1., п.4.2. Порядка подготовки документации по планировке территории муниципального образования города Благовещенска, утвержденного Постановлением Мэра города Благовещенска от 15.07.2008 № 2182 (СПС Консультант Плюс); п.3.12 Порядка подготовки документации по планировке территории, разрабатываемой на основании решений органа местного самоуправления, утвержденного Постановлением Администрации города Пензы от 12.07.2012 № 839 (СПС Консультант Плюс); п.4.1. Порядка подготовки документации по планировке территории городского поселения «Рабочий поселок Ванино» Ванинского муниципального района Хабаровского края, утвержденного Постановлением Администрации городского поселения «Рабочий поселок Ванино» Ванинского муниципального района от 07.02.2011 № 46 (СПС Консультант Плюс); ст.4 Порядка подготовки документации по планировке территории, утвержденного Постановлением Мэра города Хабаровска от 27.04.2006 № 531 (ред. от 23.04.2010) (СПС Консультант Плюс).

4. См. напр., ст.9 Правил землепользования и застройки города Тюмени, утвержденных Решением Тюменской городской Думы от 30.10.2008 № 154 (ред. от 27.02.2014) (СПС Консультант Плюс).

5. Постановление Десятого арбитражного апелляционного суда от 18.09.2014 по делу № А41-21785/14 (СПС Консультант Плюс).

6. СПС Консультант Плюс.

А.В. Петрук, Е.П. Пилипенко

О ПРОЕКТЕ ВНЕСЕНИЯ ИЗМЕНЕНИЙ В ПРАВИЛА ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ И ЗАСТРОЙКИ ГОРОДСКОГО ОКРУГА ГОРОД СУРГУТ

Правила землепользования и застройки городского округа город Сургут (далее — Правила землепользования и застройки, Правила) как неотъемлемая составляющая целостной системы управления градостроительным развитием города разработаны на основе решений генерального плана и проекта планировки улично-дорожной сети в целях обеспечения гармонизации и преемственности градостроительной документации, действующей на территории муниципального образования (рис. 1). Документ устанавливает территориальные зоны, градостроительные регламенты, порядок применения Правил и внесения в них изменений и наряду с действующим законодательством, муниципальными правовыми актами органов местного самоуправления городского округа город Сургут создает условия для устойчивого развития территории муниципального образования, его планировки, застройки и благоустройства, развития жилищного строительства, производственной, социальной, инженерной и транспортной инфраструктур, рационального использования природных ресурсов, а также сохранения и развития историко-культурного наследия, обеспечивает права и законные интересы физических и юридических лиц, создает условия для привлечения инвестиций.

Необходимость подготовки проекта Правил землепользования и застройки городского округа город Сургут в новой редакции была обусловлена объективными причинами, обозначенными законодателем как основания для внесения изменений в документы градостроительного зонирования — это несоответствие действующих Правил землепользования и застройки [1] генеральному плану города (рис. 2), а также необходимость уточнения границ территориальных зон с учетом проекта планировки улично-дорожной сети города Сургута.

В условиях активного развития городской застройки за счет освоения новых территорий муниципального образования, определенных генеральным планом, к задачам новой редакции Правил землепользования и застройки было отнесено установление территориальных зон и закрепление градостроительных регламентов для территорий, предназначенных под проектную застройку к северу от микрорайона «Юность», в районе водохранилища ГРЭС, в западной части населенного пункта вблизи садоводческого товарищества «Лесное».

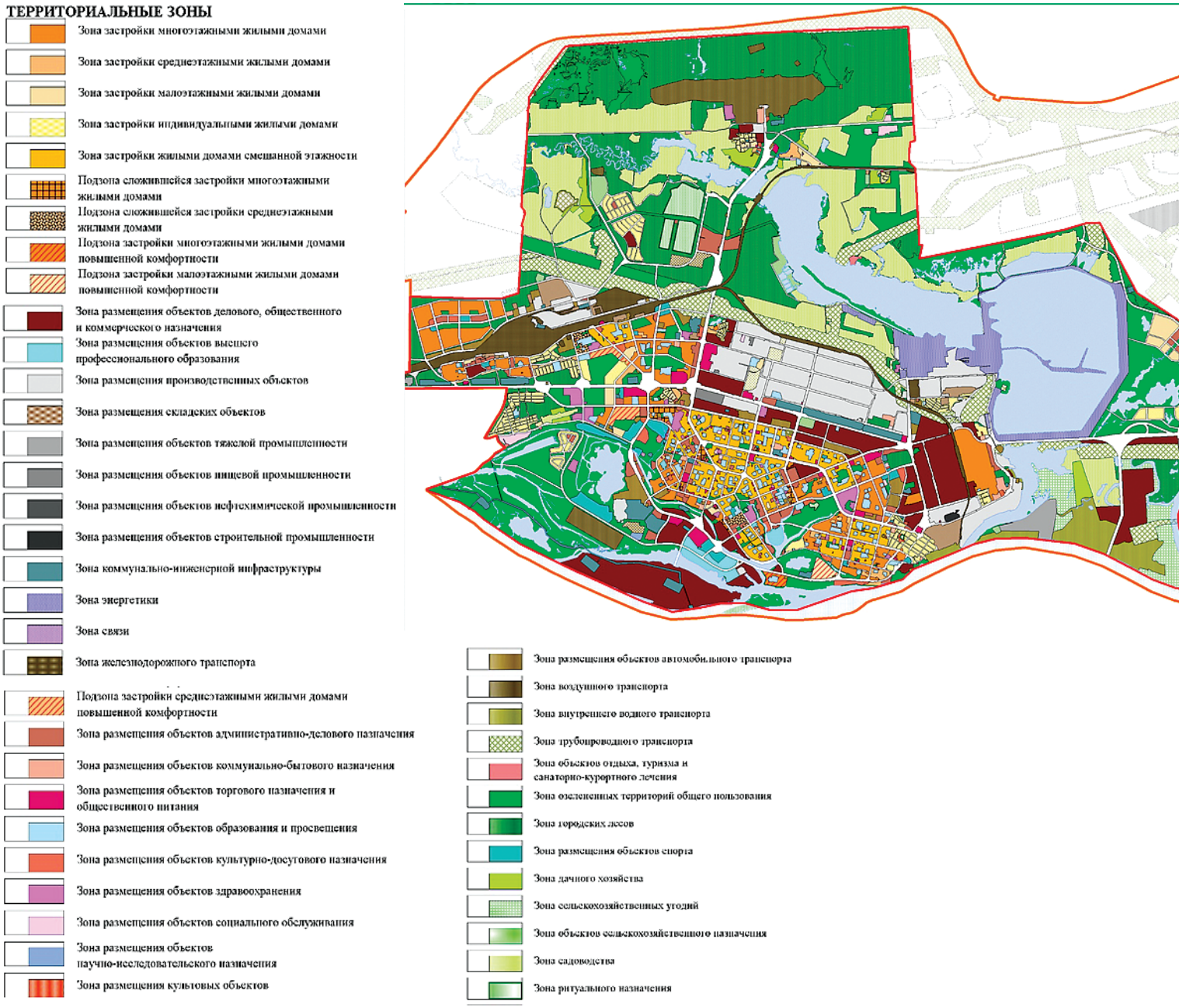
Для реализации обозначенных задач были предложены к внесению изменения в структуру и содержание действующих Правил землепользования и застройки, откорректирован перечень территориальных зон, их границы, разработаны новые градостроительные регламенты с учетом специфики города Сургута.

Большое значение при определении подходов к разработке проекта Правил землепользования и застройки городского округа город Сургут сыграло принятие на федеральном уровне единого Классификатора видов разрешенного использования земельных участков, который был утвержден Приказом Минэкономразвития России от 1 сентября 2014 г. № 540 [2] (далее — Приказ Минэкономразвития № 540) и вступил в силу 24 декабря 2014 г.

Классификатором установлен единый для всех муниципальных образований подход к определению видов разрешенного использования земельных участков, их наименованию, описанию и содержанию. При этом законодательно установлено, что виды разрешенного использования, устанавливаемые после вступления в силу Приказа Минэкономразвития № 540, т.е. после 24 декабря 2014 г., должны определяться в соответствии с Классификатором видов разрешенного использования земельных участков. Данные требования содержатся в самом приказе и, кроме того, закреплены в Федеральном законе от 23 июня 2014 г. № 171-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» [3].

Проект внесения изменений в Правила землепользования и застройки города Сургута представляет собой новую редакцию данных Правил, которой устанавливаются территориальные зоны, виды разрешенного использования и параметры разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства.

Работа по корректировке карты градостроительного зонирования города Сургута с учетом изменений сложившейся застройки, решений ге-

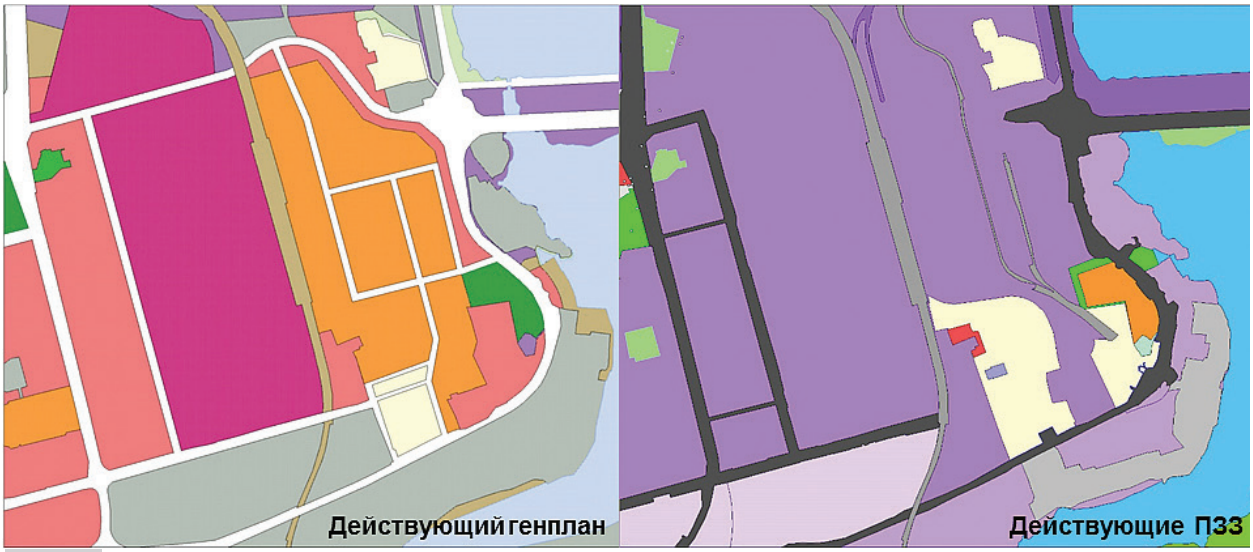


1 Карта градостроительного зонирования

нерального плана, утвержденного Думой города от 17 декабря 2014 г., обширной базы земельных участков, содержащихся в государственном кадастре недвижимости применительно к городской территории, выявила необходимость установления новых территориальных зон с установлением уникального перечня видов разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства, расположенных в пределах вновь образованных зон.

В сравнении с действующими Правилами землепользования и застройки изменения, обусловленные принятым Классификатором видов разрешенного использования земельных участков (далее — Классификатор), коснулись наименований и содержания видов разрешенного использования.

Так, разнообразные формулировки, а также множество разновидностей объектов, перечисленных в действующих Правилах, в проекте были приведены в соответствие с Классификатором и получили одно общее наименование. Например, вместо перечисления «поликлиники; амбулатории; стационары; больничные комплексы; госпитали общего типа и специализированные; амбулаторно-поликлинические сооружения; станции «Ско-



2 Несоответствие генерального плана и действующих ПЗЗ

рой медицинской помощи»; пункты медицинской помощи; амбулаторно-медицинские учреждения; медицинско-оздоровительные учреждения» все эти виды были названы в соответствии с Классификатором «здравоохранение».

Что касается содержания видов разрешенного использования, то следует отметить, что многие виды разрешенного использования, предусмотренные Классификатором, охватывают значительный объем действий, которые допустимо осуществлять на земельном участке, включая ряд разрешенных к размещению объектов, которые ранее были указаны в градостроительном регламенте действующих Правил землепользования и застройки отдельно. Например, в действующем документе в регламенте зоны многоэтажной жилой застройки в качестве основного вида предусмотрены многоквартирные дома, а также целый список сопутствующих объектов включен в перечень вспомогательных видов разрешенного использования (открытые спортивно-физкультурные сооружения, встроенно-пристроенный или подземный гараж на участке многоквартирного дома, объекты благоустройства и места парковки на земельном участке многоквартирного дома, отделения связи на 1-м этаже или в пристройке к многоквартирному жилому дому, кредитно-финансовые учреждения на 1-м этаже или в пристройке к многоквартирному жилому дому, жилищно-эксплуатационные и аварийно-диспетчерские службы на 1-м этаже или в пристройке к многоквартирному жилому дому и т.д.). В соответствии с новой редакцией Правил землепользования и застройки, приведенной в соответствие с Классификатором, основной вид разрешенного использования — многоэтажная жилая застройка, включает не только размещение жилых домов, но и благоустройство и озеленение придомовых территорий; обустройство спортивных и детских площадок, хозяйственных площадок; размещение подземных гаражей и наземных автостоянок, размещение объектов обслуживания жилой застройки во встроенных, пристроенных и встроенно-пристроенных помещениях многоквартирного дома.

Таким образом, отпала необходимость для каждой территориальной зоны отдельно прописывать в градостроительном регламенте размещение объектов, необходимых для нормального развития и функционирования территорий, в качестве вспомогательных видов разрешенного использования, они, по смыслу Классификатора видов разрешенного использования земельных участков, и так входят в содержание основного вида.

Также Классификатор содержит ряд положений, переход к которым вызвал необходимость изменения подходов к градостроительному зонированию, сложившемуся на территории городского округа город Сургут.

Так, действующими Правилами землепользования и застройки на территории города Сургута в основу разделения производственных территориальных зон по видам положены классы опасности промышленных объектов и производств, установленные в соответствии с СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03 «Санитарно-защитные зоны и санитарная классификация предприятий, сооружений и иных объектов» [4]. Таким образом, выделены зона предприятий III—V классов вредности П.2, зона предприятий I—II классов вредности П.3. Виды разрешенного использования в составе градостроительных регламентов названных зон также различаются по классам опасности.

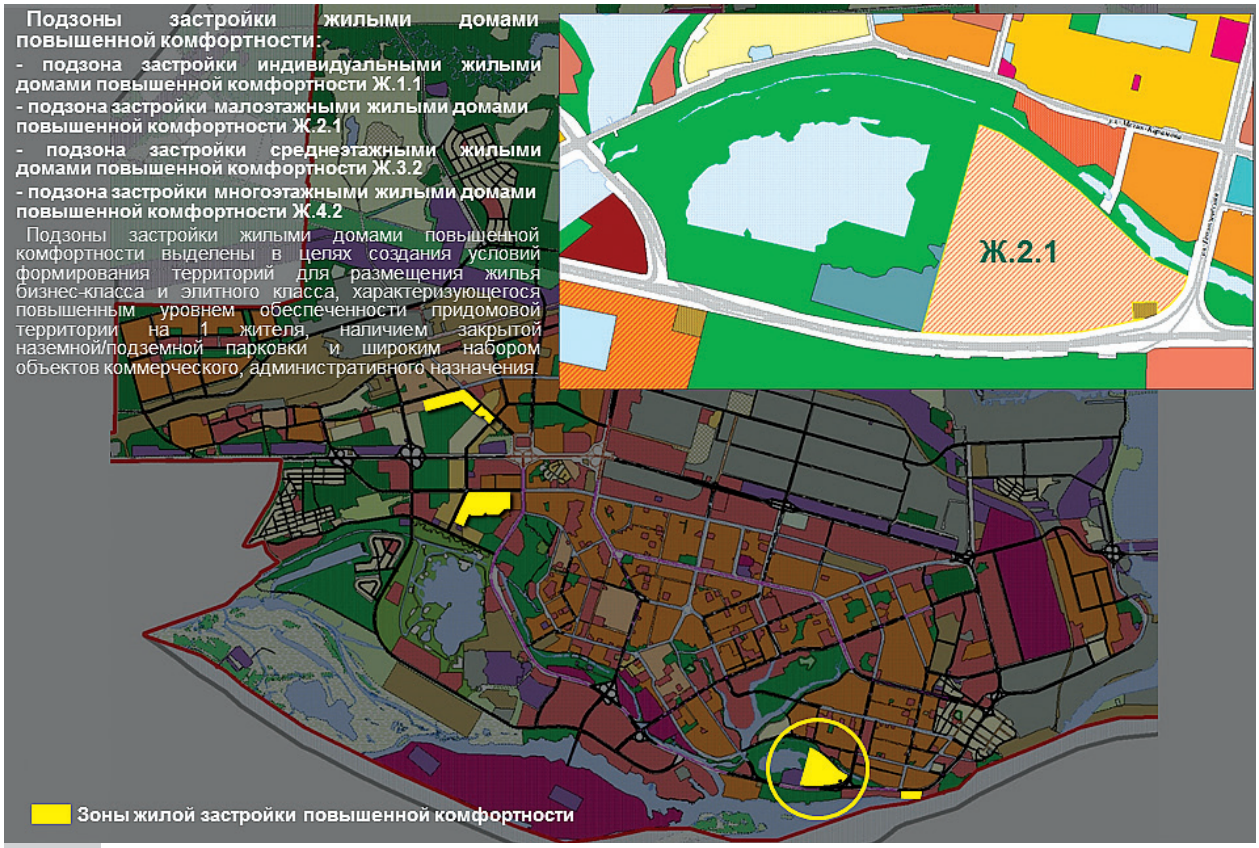
Классификатором же виды разрешенного использования земельных участков для осуществления производственной деятельности разделены по

направлениям производственной деятельности и включают в себя следующие виды: «Недропользование», «Тяжелая промышленность», «Автомобилестроительная промышленность», «Легкая промышленность», «Фармацевтическая промышленность», «Пищевая промышленность», «Нефтехимическая промышленность», «Строительная промышленность», «Целлюлозно-бумажная промышленность».

При внесении изменений в Правила землепользования и застройки города Сургута и приведении видов разрешенного использования в соответствие с Классификатором пришлось отказаться от разделения производственных объектов по классам опасности. При этом деление территориальных зон по данному принципу также стало бессмысленным. В результате проектом предусмотрено семь территориальных зон для размещения производственных объектов различного вида — это зона размещения производственных объектов П.2, зона размещения объектов тяжелой промышленности П.3, зона размещения объектов легкой промышленности П.4, зона размещения объектов пищевой промышленности П.5, зона размещения объектов нефтехимической промышленности П.6, зона размещения объектов строительной промышленности П.7, зона добычи полезных ископаемых П.8.

Существенные изменения были внесены в отношении жилых зон. Во-первых, на карте градостроительного зонирования Сургута появилась зона застройки среднеэтажными жилыми домами Ж.3, был установлен градостроительный регламент для данной зоны. Зона застройки среднеэтажными жилыми домами Ж.3 выделена для формирования территорий, предназначенных в соответствии с генеральным планом для разме-

3 Зона среднеэтажной жилой застройки



4 Подзоны жилой застройки повышенной комфортности

щения жилых домов этажностью от 5 до 8 этажей, а также объектов, связанных с проживанием граждан и не оказывающих негативного воздействия на окружающую среду (рис. 3). Наряду с генеральным планом включение зоны среднеэтажной жилой застройки в Правила землепользования и застройки обусловлено также региональными нормативами градостроительного проектирования Ханты-Мансийского автономного округа — Югры [5], которые закрепляют данный тип жилой застройки, а также Классификатором видов разрешенного использования земельных участков, который предусматривает вид разрешенного использования «среднеэтажная жилая застройка». Таким образом, градостроительная документация города Сургута увязана с классификацией типов жилой застройки на федеральном и региональном уровне.

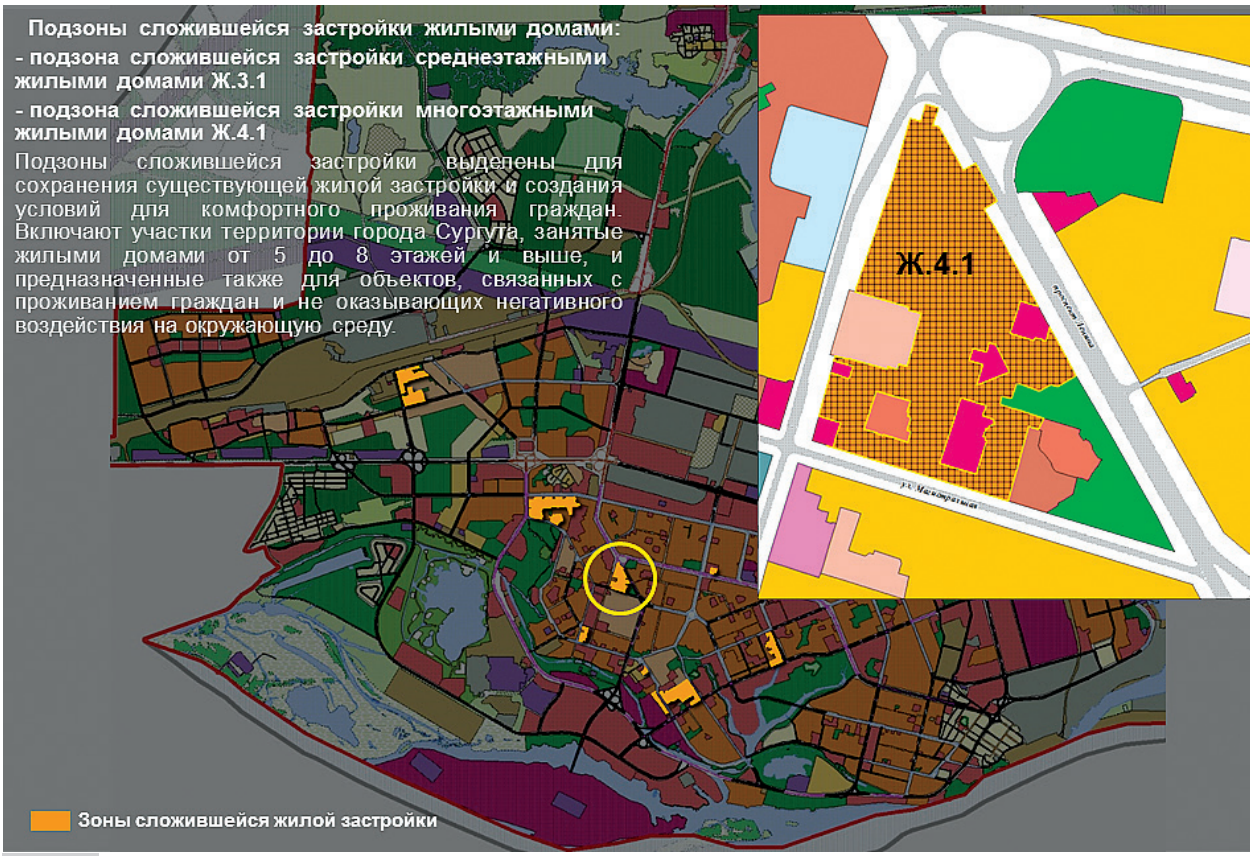
Зона застройки индивидуальными жилыми домами Ж.1. представляет собой территории, предназначенные для застройки жилыми домами этажностью до 3-х этажей с земельным участком для выращивания плодовых, ягодных, овощных культур и картофеля, а также для размещения на нем индивидуальных гаражей и иных подсобных сооружений.

Зона застройки малоэтажными жилыми домами Ж.2. предназначена для размещения малоэтажных многоквартирных жилых домов этажностью до 4-х этажей и общественных объектов, необходимых для обслуживания жилой застройки.

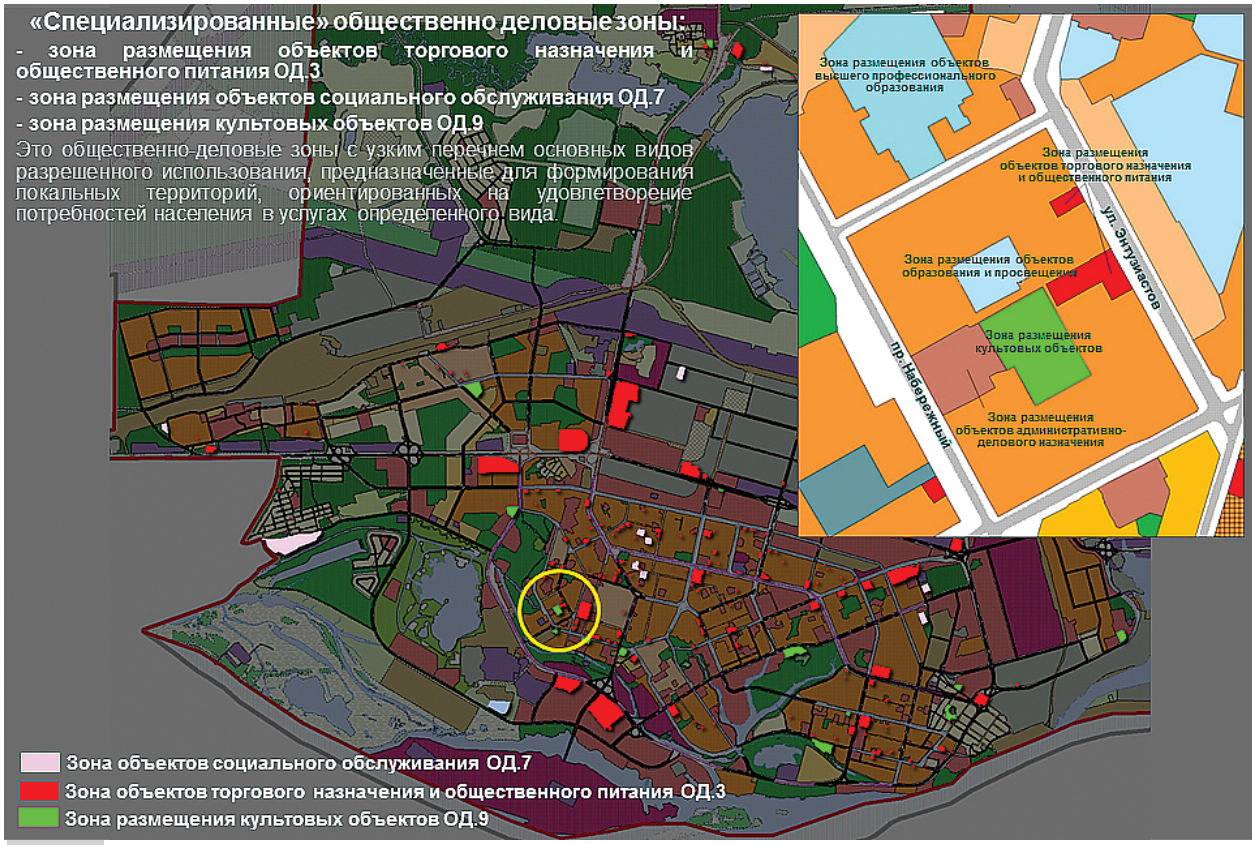
Зона застройки многоэтажными жилыми домами Ж.4. выделена для размещения многоквартирных жилых домов этажностью от 9-ти этажей и более. В ее составе выделены подзоны сложившейся застройки многоэтажными жилыми домами Ж.4.1, которые по основному виду использования повторяют зону Ж.4, но содержат ограничение нового строительства жилых домов 0%; также в состав зоны Ж.4 входит подзона застройки многоэтажными жилыми домами повышенной комфортности Ж.4.2.

Подзоны застройки жилыми домами повышенной комфортности были внесены в Правила землепользования и застройки с целью создания условий для формирования территорий для размещения жилья бизнес-класса и элитного класса.

Таким образом, появляется инструмент регулирования качества жилой застройки на территории муниципального образования. Параметры таких зон косвенно прописаны в местных нормативах градостроительного проектирования города Сургута [6]. Дифференциация жилых зон по уровню комфортности выполнялась в соответствии с Единой методикой классифицирования жилых новостроек по потребительскому качеству (классу), утвержденной Национальным Советом Российской Гильдии Риэлторов в декабре 2012 г. [7],



5 Подзоны сложившейся жилой застройки



6 Специализированные общественно-деловые зоны

которая выделяет следующие классы проектов многоквартирных жилых новостроек по потребительскому качеству:

— классы массового жилья (эконом-класс, комфорт-класс);

— классы жилья повышенной комфортности (бизнес-класс, элитный класс).

Подзона застройки малоэтажными жилыми домами повышенной комфортности Ж.2.1 (рис. 4) отличается от зоны Ж.2 меньшим максимальным процентом застройки в границах земельного участка — 20% против 35% в Ж.2. Данный процент застройки установлен в соответствии с местными нормативами градостроительного проектирования города Сургута.

Подзона застройки среднеэтажными жилыми домами повышенной комфортности Ж.3.2 и подзона застройки многоэтажными жилыми домами повышенной комфортности Ж.4.2 выделены аналогично подзоне малоэтажной жилой застройки повышенного комфорта с учетом требований местных нормативов градостроительного проектирования.

Проектом Правил землепользования и застройки вводятся зона и подзоны сложившейся застройки жилыми домами (рис. 5):

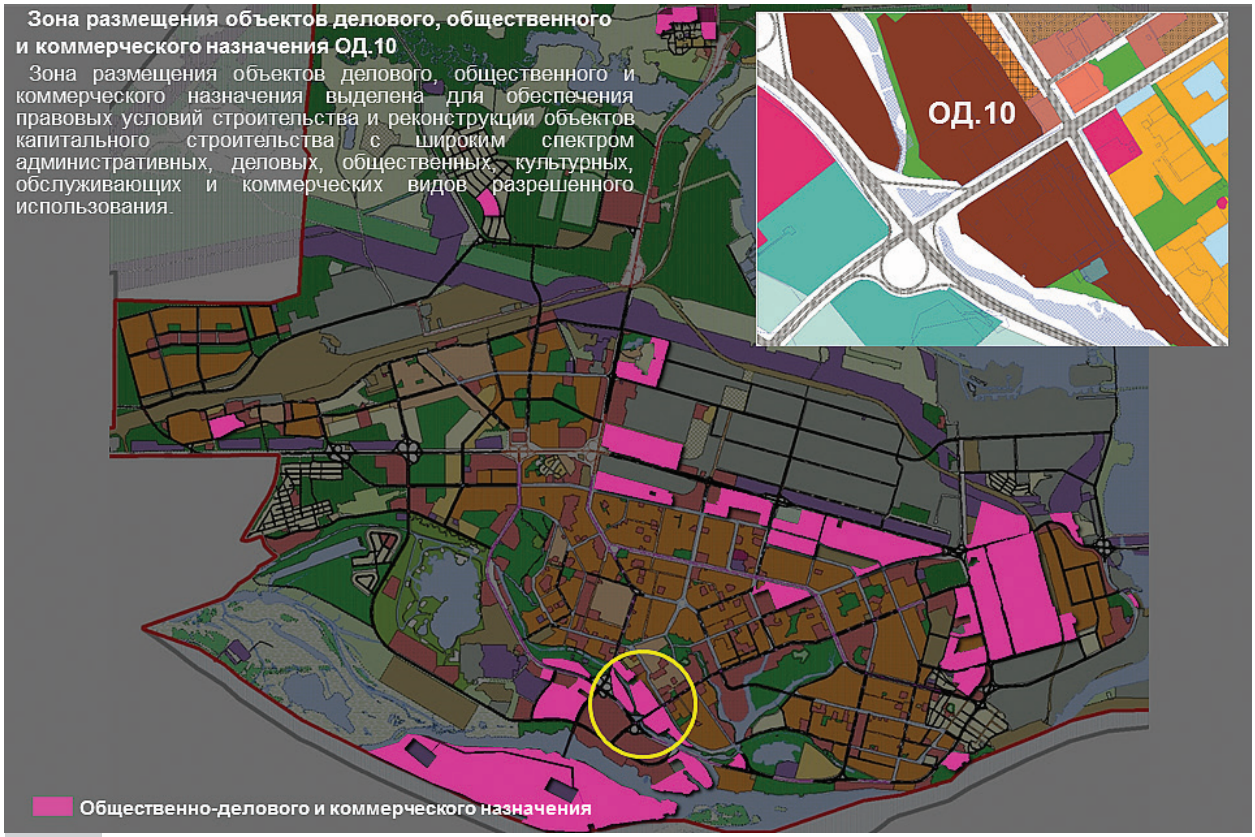
— подзона сложившейся застройки среднеэтажными жилыми домами Ж.3.1;

— подзона сложившейся застройки многоэтажными жилыми домами Ж.4.1;

— зона сложившейся застройки жилыми домами смешанной этажности Ж.5.

Подзона сложившейся застройки среднеэтажными жилыми домами Ж.3.1 выделена для сохранения существующей жилой застройки и создания условий для комфортного проживания граждан с учетом специфики землепользования на территории города Сургута. Включает участки территории города Сургута, занятые жилыми домами от 5 до 8 этажей, и предназначенные также для объектов, связанных с проживанием граждан и не оказывающих негативного воздействия на окружающую среду. В целях исключения практики так называемого «точечного строительства», уплотнения застройки в микрорайонах, имеющих сложившуюся застройку, на карте определены территории, для которых в градостроительном регламенте установлен ограничивающий параметр «Процент нового строительства жилых домов в границах земельного участка — 0». Данный параметр справедлив только для жилых домов и не ограничивает возможность размещения объектов обслуживания.

Зона сложившейся застройки жилыми домами смешанной этажности Ж.5 выделена на основе анализа застройки территории города и предназначена для наиболее полного учета интересов собственников сложившейся жилой застройки. В данную зону в качестве основных видов раз-



7 Зона размещения объектов делового, общественного и коммерческого назначения

решенного использования входят как многоэтажные, так и среднеэтажные жилые дома, что избавляет от необходимости излишнего дробления жилой застройки на карте градостроительного зонирования в соответствии с этажностью. На основе анализа указанных территорий также предложено ограничение нового жилого строительства в данной территориальной зоне.

Зона размещения объектов административно-делового назначения ОД.1. содержит набор основных видов разрешенного использования данной зоны, который отражает ее административно-управленческую направленность: общественное управление, деловое управление, банковская и страховая деятельность, гостиничное обслуживание. Торговля, общественное питание и коммунальное обслуживание отнесены к условно разрешенным видам использования.

Зона размещения объектов коммунально-бытового назначения ОД.2, в перечень основных видов использования которой входят коммунальное обслуживание и обеспечение внутреннего правопорядка.

Зона размещения объектов торгового назначения и общественного питания ОД.3: в данной зоне к основным видам разрешенного использования относятся объекты торговли (торговые центры, торгово-развлекательные центры (комплексы), рынки, магазины, общественное питание.

Для зон ОД.1, ОД.2, ОД.3 установлен максимальный процент застройки в границах земельного участка 80%.

Зона размещения объектов образования и просвещения ОД.4 (ДОУ) с основным видом разрешенного использования — дошкольное, начальное и среднее общее образование — определена для размещения объектов капитального строительства, предназначенных для просвещения, дошкольного, начального и среднего общего образования (детские ясли, детские сады, школы, лицеи, гимназии, художественные, музыкальные школы, образовательные кружки и иные организации, осуществляющие деятельность по воспитанию, образованию и просвещению). Для основного вида в градостроительном регламенте установлены следующие параметры:

— минимальный отступ от красной линии — 25 м;

— максимальный процент застройки в границах земельного участка детского сада— 50;

— максимальный процент застройки в границах земельного участка школы — 60;

— максимальный процент застройки в границах земельного участка колледжа, техникума — 60.

Особенностью данной зоны является отсутствие условно разрешенных видов использования.

Зона размещения объектов культурно-досугового назначения ОД.5 включает основные виды разрешенного использования — культурное развитие и развлечения, в условно разрешенных видах закреплены магазины и общественное питание

для более качественного обслуживания основных объектов зоны.

Зона размещения объектов здравоохранения ОД.6 (ЗД). Основной вид разрешенного использования — здравоохранение со следующими параметрами разрешенного использования:

— минимальный отступ от поликлиники до красной линии — 15 м;

— минимальный отступ от больничного корпуса до красной линии — 30 м;

— максимальный процент застройки в границах земельного участка — 50%.

В условно разрешенные виды зоны ОД.6 (ЗД) вынесено религиозное использование.

Зона размещения объектов социального обслуживания ОД.7 содержит основной вид разрешенного использования — социальное обслуживание. Условно разрешенных видов использования не предусмотрено.

Зона культовых объектов ОД.9 предназначена для религиозного использования и также не содержит условно разрешенных видов использования.

Специализированные общественно-деловые зоны показаны на рис. 6.

Зона размещения объектов делового, общественного и коммерческого назначения ОД.10 (рис. 7). Регламент данной зоны содержит в основном виде разрешенного использования широкий перечень функций: бытовое обслуживание, общественное управление, деловое управление, банковская и страховая деятельность, объекты торговли (торговые центры, торгово-развлекательные центры (комплексы), рынки, магазины, общественное питание, гостиничное обслуживание, социальное обслуживание, культурное развитие, развлечения, спорт, обслуживание автотранспорта, коммунальное обслуживание. Такое количество видов разрешенного использования призвано стимулировать коммерческое развитие территорий, расположенных в привлекательных для инвесторов частях города. В настоящее время на данных территориях градостроительные регламенты не позволяют активно использовать их потенциал.

Историческое развитие Сургута было обусловлено его ориентированностью на производство: жилая застройка была окружена производственными и складскими зонами с севера и востока. В период становления и роста города такая компоновка не препятствовала развитию застройки и формированию сценариев деловой активности города, но в настоящее время, с учетом возросшей численности населения и многообразия видов предпринимательской деятельности, потребность в трансформации функционального зонирования возросла. Перевод в зону ОД.10 промышленных и коммунальных территорий, расположенных в непосредственной близости от жилой застройки и центральных районов города, позволит стимулировать постепенное преобразование производственной функции в общественно-деловую, торговую. Наряду с этим, для территориальной зоны ОД.10 сохраняется возможность осуществления производственной деятельности для существующих объектов, для чего в условно разрешенные виды использования включены объекты промышленности с ограниченным негативным воздействием на окружающую застройку: объекты пищевой, легкой и строительной промышленности.

Зона размещения объектов среднего и высшего профессионального образования ОД.11 предназначена для размещения объектов среднего и высшего образования, научной деятельности и спорта. Для исключения возможности размещения непрофильных объектов в данной территориальной зоне отсутствуют условно разрешенные виды использования.

Зона автомобильных дорог АД в основных видах разрешенного использования содержит объекты автомобильного транспорта и объекты придорожного сервиса; условно разрешенных и вспомогательных видов разрешенного использования в данной зоне не предусмотрено.

В зоне размещения автомобильного транспорта ИТ.1 предусмотрен основной вид разрешенного использования — обслуживание автотранспорта. Для полноценного обслуживания населения в условно разрешенные виды использования добавлены объекты придорожного сервиса и бытовое обслуживание — данные функции часто соседствуют с объектами автомобильного транспорта.

Градостроительные регламенты зон железнодорожного транспорта ИТ.2, воздушного транспорта ИТ.3 и внутреннего водного транспорта ИТ.4 содержат только один вид разрешенного использования — железнодорожный, воздушный и водный транспорт соответственно. При этом содержание данных видов согласно Классификатору включает в себя не только те объекты, которые необходимы для обеспечения движения (размещение железнодорожных и внутренних водных путей, аэродромов) и посадки, высадки пассажиров (размещение железнодорожного вокзала, аэропорта (аэровокзала), речного порта), но и объекты, необходимые для сопутствующего обслуживания пассажиров и обеспечения их безопасности, к которым могут быть отнесены объекты общественного питания, гостиницы, пункты полиции и т.д.

Отдельная территориальная зона ИТ.5 выделена для размещения объектов трубопроводного транспорта. Указанная зона выделена для учета специфики производственного профиля Сургута как крупнейшего населенного пункта в нефтедобывающем регионе.

Территориальные зоны коммунально-инженерной инфраструктуры КИ, энергетики ЭН, связи СВ

служат для дифференциации объектов инженерной инфраструктуры.

Зона городских лесов Р.1 предназначена для охраны природных территорий в границах населенного пункта. Использование земель, на которых расположены городские леса, осуществляется в соответствии с лесохозяйственным регламентом. Условно разрешенные и вспомогательные виды использования отсутствуют.

Зона озелененных территорий общего пользования Р.2 предназначена для отдыха населения и включает рекреационные территории и территории общего пользования. Наряду с основным видом использования в данной зоне предложено несколько условно разрешенных видов использования для обеспечения полноценного отдыха населения: культурное развитие, развлечения, религиозное использование, общественное питание и спорт.

Зона объектов отдыха, туризма и санаторно-курортного лечения Р.3 предназначена для размещения объектов природно-познавательного туризма, туристического обслуживания и санаторной деятельности. В качестве условно разрешенных видов использования предложена торговля и общественное питание.

На карте градостроительного зонирования установлена зона размещения объектов спорта Р.4, включающая территории, используемые и предназначенные для занятий физической культурой и спортом.

Проектом Правил землепользования и застройки предложены зоны обеспечения обороны и безопасности ОБ, режимных территорий РО, ритуального назначения СИ.1, размещения отходов производства и потребления СИ.2 — данные зоны являются узкоспециальными.

Для сельскохозяйственного использования предназначены зоны сельскохозяйственных угодий СХ.1 и зоны объектов сельскохозяйственного назначения СХ.2. Зона садоводства СХ.3 содержит основной вид разрешенного использования — ведение садоводства, под которым понимается осуществление деятельности, связанной с выращиванием плодовых, ягодных, овощных, бахчевых или иных сельскохозяйственных культур и картофеля, размещение садового дома, предназначенного для отдыха и не подлежащего разделу на квартиры, размещение хозяйственных строений и сооружений; в условно разрешенных видах закреплены магазины. Зона дачного хозяйства СХ.4 включает основной вид — ведение дачного хозяйства, который охватывает размещение жилого дачного дома (не предназначенного для раздела на квартиры, пригодного для отдыха и проживания, высотой не выше трех надземных этажей); осуществление деятельности, связанной с выращиванием плодовых, ягодных, овощных, бахчевых или иных сельскохозяйственных культур и картофеля; размещение хозяйственных строений и сооружений. В условно разрешенный вид использования также вынесены магазины.

В целом, работа по корректировке правил землепользования и застройки городского округа город Сургут направлена на более эффективное осуществление управления недвижимым имуществом с учетом специфики территории и изменений в градостроительной документации. ■

1. Решение Сургутской городской Думы от 28.06.2005 № 475-III ГД (в ред. от 30.06.2015) «Об утверждении Правил землепользования и застройки на территории города Сургута» //СПС КонсультантПлюс.

2. Приказ Министерства экономического развития Российской Федерации от 01.09.2014 № 540 «Об утверждении классификатора видов разрешенного использования земельных участков» //СПС КонсультантПлюс.

3. Федеральный закон от 23.06.2014 № 171-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в ред. от 29.06.2015) //СПС КонсультантПлюс.

4. Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 25.09.2007 № 74 (в ред. от 25.04.2014) «О введении в действие новой редакции санитарно-эпидемиологических правил и нормативов СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03 «Санитарно-защитные зоны и санитарная классификация предприятий, сооружений и иных объектов» //СПС КонсультантПлюс.

5. Постановление Правительства Ханты-Мансийского автономного округа - Югры от 29.12.2014 № 534-п «Об утверждении региональных нормативов градостроительного проектирования Ханты-Мансийского автономного округа — Югры» //СПС КонсультантПлюс.

6. Решение Думы города Сургута от 07.05.2015 № 695-V ДГ «О местных нормативах градостроительного проектирования на территории муниципального образования городской округ город Сургут» //СПС КонсультантПлюс.

6. Стерник Г.М., Стерник С.Г., Епишина Э.Д. Единая методика классифицирования жилых новостроек по потребительскому качеству (классу). URL:http://www.fondrgs.ru/files/docs/metodicaclassific_(2).pdf (дата обращения 23.09.2015).

А.И. Васильчук

РЕЗУЛЬТАТЫ ПРАКТИЧЕСКОГО ПРИМЕНЕНИЯ КЛАССИФИКАТОРА ВИДОВ РАЗРЕШЕННОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ: ДОСТОИНСТВА И НЕДОСТАТКИ

В последние годы правовое регулирование в сфере земельно-имущественных отношений претерпевает существенные изменения. Одним из основных нормативных правовых актов, значительно повлиявших на реформирование земельного законодательства, стал утвержденный приказом Министерства экономического развития Российской Федерации от 01.09.2014 № 540 Классификатор видов разрешенного использования земельных участков [1] (далее также — Приказ № 540, Классификатор, Классификатор ВРИ).

Классификатор разработан во исполнение п. 13 плана мероприятий («дорожной карты») «Повышение качества государственных услуг в сфере государственного кадастрового учета недвижимого имущества и государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 01.12.2012 № 2236-р [2], п. 2 ст. 7 Земельного кодекса Российской Федерации [3] и определяет исчерпывающий перечень видов разрешенного использования земельных участков (далее также — ВРИ, виды разрешенного использования).

Классификатор направлен на устранение бессистемности, излишней конкретизации, ненужного разнообразия видов разрешенного использования, сложившихся в результате многолетней практики самостоятельного установления ВРИ органами местного самоуправления путем закрепления их в правилах землепользования и застройки муниципальных образований.

Классификатор ВРИ представляет собой единую систему типологии видов разрешенного использования земельных участков. Он устанавливает определенный стандарт видов разрешенного использования — их наименования, содержание и кодовые обозначения. В описании вида разрешенного использования приводится разрешенная деятельность на земельном участке, виды объектов, размещение которых соответствует установленному ВРИ.

Виды разрешенного использования земельных участков изложены в Классификаторе не просто путем последовательного перечисления. В структуре Классификатора отдельные виды разрешенного использования объединены в более крупные группы. Данная группировка использована не только для наиболее понятного восприятия содержащейся в Классификаторе информации, но и как показывает практика, удобна в применении разработчиком правил землепользования и застройки при подготовке градостроительного регламента.

Стоит отметить то обстоятельство, что описание содержания видов разрешенного использования является достаточно широким и включает в себя обширный спектр видов деятельности, разрешенных к осуществлению на земельном участке, в том числе, предусматривает размещение объектов, которые раньше должны были быть включены в состав вспомогательных видов разрешенного использования. Так, например, в содержание видов разрешенного использования «Жилой застройки» включено размещение гаражей, автостоянок. Кроме того, часть видов разрешенного использования земельных участков, связанных с жилой застройкой, содержит в своем составе выращивание плодовых, ягодных овощных, бахчевых, декоративных культур, обустройство спортивных и детских площадок, площадок отдыха. В данном примере речь идет о сопутствующем использовании земельного участка, которое неразрывно связано с его основным назначением, и, по сути, является вспомогательным видом разрешенного использования.

Данное обстоятельство исключает необходимость закрепления в градостроительном регламенте размещение объектов, требующихся для полноценного функционирования территории (таких как объекты, предназначенные для временного хранения автомобильного транспорта, объекты, обслуживающие жилую застройку и пр.) в качестве вспомогательных видов разрешенного использования в жилых,

общественно-деловых и иных зонах, что, безусловно, является положительным моментом.
Кроме того, Приказ № 540 содержит отдельную оговорку о том, что содержание всех видов разрешенного использования, перечисленных в Классификаторе, допускает без отдельного указания в Классификаторе размещение и эксплуатацию линейного объекта (кроме железных дорог общего пользования и автомобильных дорог общего пользования федерального и регионального значения), размещение защитных сооружений (насаждений), объектов мелиорации, антенно-мачтовых сооружений, информационных и геодезических знаков. Из этого следует, что объекты инженерно-технического обеспечения зданий, строений, сооружений являются разрешенными во всех территориальных зонах.
Учитывая то, что функционирование практически любого объекта не представляется возможным без инженерных сетей (связь, водопровод, канализация, электроснабжение, теплоснабжение и т.д.), ранее их указание было необходимо в градостроительном регламенте всех территориальных зон в качестве вспомогательного вида разрешенного использования, а с принятием Классификатора, закрепившего возможность размещения и эксплуатации линейных объектов совместно с любым видом разрешенного использования земельного участка без необходимости отдельного указания таких объектов, содержание градостроительных регламентов значительно упростилось.
Рассмотренные примеры наглядно иллюстрируют то, что Классификатор ВРИ существенно облегчил работу по подготовке правил землепользования и застройки за счет унификации подходов, ликвидации разночтений, возникающих при определении видов разрешенного использования, исключения их излишней детализации, приводящей не только к перегруженности градостроительных регламентов, но и к последующей необходимости их частой корректировки.
Казалось бы, унификация и упорядочение ВРИ путем введения Классификатором единой терминологии с четко определенным содержанием, должны устранить проблемы двоякого толкования и неправильного определения видов разрешенного использования при подготовке проектов правил землепользования и застройки, что, в общем-то, и произошло. Однако структура Классификатора и некоторые формулировки ВРИ при практическом применении вызывают больше затруднения, нежели устраняют неточности.
В результате практической деятельности по подготовке документов градостроительного зонирования специалистам, органам государственной власти, органам местного самоуправления, а также иным правоприменителям пришлось столкнуться с рядом трудноразрешимых вопросов, вызванных нововведенными видами разрешенного использования, закрепленными в Классификаторе.
Стоит отметить, что разработчики Классификатора, понимая значимость его принятия и в то же время осознавая небезупречность первой редакции, изначально предвосхищали неизбежное возникновение необходимости корректировки в целях его улучшения. Так, М.В. Бочаров, заместитель директора Департамента недвижимости Министерства экономического развития Российской Федерации, отмечал, что «его совершенствование будет продолжаться также и в связи с появлением новых видов деятельности (в качестве примера можно привести институт некоммерческого найма), так и с целью лучшего приспособления классификатора для прочих нужд — оценки, предоставления земельных участков и т.д. При этом в его совершенствовании необходимо проявлять определенную сдержанность и мудрость. Потребности и условия многих регионов могут отличаться (так, в некоторых городах существуют особые традиции зонирования и наименования), но нужно понимать, что классификатор должен служить интересам страны в целом, и последующие его изменения должны быть обоснованы вескими причинами» [4].
Вместе с тем до внесения необходимых изменений, осознавая несовершенность Классификатора, а также проявляя «сдержанность и мудрость» правоприменители, сталкиваясь с проблемами в процессе его использования, пытались самостоятельно найти оптимальные решения преодоления таких проблем и адаптировать Классификатор с учетом специфики муниципальных образований.
Один из главных, существенных недостатков, связанный с определением видов разрешенного использования для жилой застройки, был выявлен при первом же применении Классификатора на практике. В результате использования установленных норм сложилась неоднозначная ситуация в части определения ВРИ для зоны малоэтажной жилой застройки, являющейся характерной, как правило, для большинства муниципальных образований страны.

Классификатор не предусматривал основной вид разрешенного использования, отражающий потребности и соответствующий в полной мере назначению зоны малоэтажной жилой застройки. В первоначальной редакции Классификатора был предложен вид разрешенного использования «малоэтажная жилая застройка (индивидуальное жилое строительство; размещение дачных домов и садовых домов)», под которым фактически понималось индивидуальное жилое строительство, а именно «размещение жилого дома, не предназначенного для раздела на квартиры», что автоматически исключало возможность его применения как ВРИ предусматривающего строительство многоквартирной жилой застройки малой этажности. Таким образом, Классификатором не был предусмотрен вид разрешенного использования, к которому однозначно и бесспорно можно было бы отнести 2—3 этажные многоквартирные жилые дома.

В поисках наиболее подходящего решения был рассмотрен вариант включения в градостроительный регламент зоны малоэтажной жилой застройки такого основного ВРИ, как «блокированная жилая застройка» с максимальным количеством блоков до 10, что, в свою очередь, делает данную застройку приближенной к многоквартирным жилым домам. Такой вариант применения видов разрешенного использования не совсем подходит для муниципальных образований, где планируется или существует застройка многоквартирными жилыми домами в 2—3 этажа с количеством квартир больше 10.

Осознавая некую проблематичность данного подхода, в поисках иных решений, был найден еще один вариант, заключающийся в установлении основного ВРИ «среднеэтажная жилая застройка» и ограничении его в параметрах — этажность до 3-х этажей. Однако необходимо отметить, что данное решение могло противоречить нормативам градостроительного проектирования, которые предусматривают для среднеэтажной жилой застройки количество этажей от 4-х и выше. Так, к примеру, региональные нормативы градостроительного проектирования Ханты-Мансийского автономного округа — Югры, утвержденные Постановлением Правительства Ханты-Мансийского автономного округа — Югры от 29.12.2014 № 534 — п [5], предусматривают для среднеэтажной жилой застройки этажность от 4 до 8 этажей. Поэтому, стоит признать, что ни один подход в полной мере не устранял сложившуюся проблему и не являлся оптимальным решением.

Учитывая изложенное выше, наиболее целесообразным и результативным выходом являлось внесение изменений в Классификатор, которые позволяли бы однозначно определять вид разрешенного использования земельных участков и объектов, расположенных на них.

В продолжение вопроса о жилом строительства, необходимо остановиться на еще одном пробеле, связанном с отсутствием возможности размещения жилых дачных домов на землях сельскохозяйственного назначения. Указанный ВРИ, несмотря на его актуальность и распространенность как в городских округах, так и в поселениях, не предусмотрен Классификатором. Данное обстоятельство влечет негативные последствия в виде недопустимости формирования земельного участка под такой вид разрешенного использования и, как следствие, размещения такого ВРИ.

Справедливости ради стоит отметить, что Классификатором не полностью упущен вопрос дачного строительства. Так, размещение дачных домов было предусмотрено ВРИ «малоэтажная жилая застройка (индивидуальное жилищное строительство; размещение дачных домов и садовых домов)», однако, данный вид разрешенного использования применим лишь к землям населенного пункта, что не исправляет возникшую проблему.

Учитывая, что данный вопрос является крайне актуальным, а ВРИ востребованным для многих муниципальных образований, в целях устранения пробела также возникла необходимость внесения изменений в Классификатор, в части дополнения соответствующим видом разрешенного использования.

Кроме того, в некоторых случаях отрицательную реакцию у правоприменителей вызывало нелогичное и неуместное распределение ВРИ по группам. В частности, несовместимое сочетание было закреплено в ВРИ «коммунальное обслуживание», который включал в себя «Размещение объектов капитального строительства в целях обеспечения населения и организаций коммунальными услугами, в частности: поставка воды, тепла, электричества, газа, предоставление услуг связи, отвод канализационных стоков, очистка и уборка объектов недвижимости (котельные, водозаборы, очистные сооружения, насосные станции, водопроводы, линии электропередачи, трансформаторные подстанции, газопроводы, линии связи, телефонные станции, канализация, стоянки, гаражи и мастерские для обслуживания уборочной и аварийной техники, мусоросжигательные и мусороперерабатыва-

ющие заводы, полигоны по захоронению и сортировке бытового мусора и отходов, места сбора вещей для их вторичной переработки, а также здания или помещения, предназначенные для приема населения и организаций в связи с предоставлением им коммунальных услуг)».

Данный ВРИ содержал противоречивые для одной группы виды разрешенного использования. Поскольку такой ВРИ, как «коммунальное обслуживание», характерен для включения в качестве основного и вспомогательного видов разрешенного использования в градостроительный регламент многих территориальных зон, установление в нем некоторых ВРИ просто недопустимо. К примеру, «коммунальное обслуживание» подлежит включению в качестве основного вида разрешенного использования в ряд общественно-деловых зон, что, в свою очередь, автоматически вызывает негативное отношение к возможности размещения в них «мусоросжигательных и мусороперерабатывающих заводов, полигонов по захоронению и сортировки бытового мусора», учитывая степень негативного воздействия на окружающую среду указанных объектов, в то время как «газопроводы, линии связи, канализации и т.д.» не просто допустимы, а являются необходимыми ВРИ для нормального функционирования объектов расположенных в данных территориальных зонах. Мусоросжигательные и мусороперерабатывающих заводы, полигоны по захоронению и сортировки бытового мусора являются специальными объектами, требующими установления санитарно-защитных зон, и подлежат включению в соответствующую группу ВРИ «специальная». Ранее эту проблему пытались решить путем установления такого ограничения в градостроительном регламенте, как запрет на размещение объектов, причиняющих вред окружающей среде и санитарному благополучию, что подразумевало под собой недопустимость размещения заводов и полигонов, требующих установления санитарно-защитных зон. Вместе с тем указанное выше обстоятельство предопределяет потребность разграничения объектов, содержащихся в описании ВРИ «коммунальное обслуживание», и исключения «Мусоросжигательных и мусороперерабатывающих заводов, полигонов по захоронению и сортировке бытового мусора».

Содержание некоторых ВРИ вызывало в ходе работы вопросы, аргументированные ответы на которые не были найдены. Например, один из таких вопросов связан с описанием содержания ВРИ «автомобильный транспорт», закрепляющего «размещение автомобильных дорог вне границ населенного пункта», на что возникает вполне разумный вопрос: «а как же дороги в границах населенного пункта?». Полагаю, что доводов, обуславливающих правильность данной формулировки, нет, и это является недочетом, требующего корректировки Классификатора путем внесения изменений.

Также вопросы вызывали описания видов разрешенного использования «деловое управление» и «банковская деятельность», которые включают в себя тождественные объекты: «Размещение объектов капитального строительства с целью: размещения органов управления производством «…» банковской, страховой деятельностью «…» и «размещение объектов капитального строительства, предназначенных для размещения организаций, оказывающих банковские и страховые». Каким критерием необходимо руководствоваться при выборе ВРИ для включения организации в сфере банковской деятельности, остается загадкой. В целях устранения путаницы при выборе вида разрешенного использования целесообразно исключить объекты банковской и страховой деятельности из ВРИ «деловое управление».

Кроме того, Классификатор содержит закрытый перечень видов разрешенного использования, что исключает возможность учета индивидуальных особенностей территории в градостроительном проектировании. Например, установлен закрытый перечень объектов, которые могут быть размещены на земельном участке с видом разрешенного использования «развлечения». При этом виды развлекательных сооружений не ограничиваются дискотеками, танцевальными площадками, ночными клубами, аквапарками, боулингом, аттракционами, ипподромами, игровыми автоматами или игровыми площадками. Достаточно распространен на практике бильярд или пейнтбол, которые не включаются ни в одну из категорий. Закрытый перечень содержит и вид разрешенного использования «Спорт», в котором также учтены не все объекты, востребованные на практике, например, отсутствуют картодромы. Поэтому наиболее разумным выходом является установление формулировок расширительного толкования содержания ВРИ, включающих в себя множество различных объектов, которые невозможно перечислить в Классифика-

торе для недопущения перегруженности.

Учитывая изложенные выше недостатки и пробелы, а также важность применения Классификатора в практической деятельности и его влияние на земельно-имущественные отношения, назрела острая необходимость внесения изменений с учетом выявленных проблем.

Именно поэтому в конце 2015 года был принят приказ Минэкономразвития России от 30.09.2015 № 709 «О внесении изменений в классификатор видов разрешенного использования земельных участков, утвержденный приказом Минэкономразвития России от 01.09.2014 № 540» [6] (далее также — Приказ № 709).

Приказ № 709 направлен на уточнение формулировок отдельных видов разрешенного использования и дополнение Классификатора рядом новых ВРИ на основе правоприменительной практики. В частности, в Классификатор были внесены следующие изменения, устраняющие вышеперечисленные проблемы.

В новой редакции Классификатора малоэтажная жилая застройка разделена на индивидуальное жилищное строительство и малоэтажную многоквартирную жилую застройку. Введены новые виды разрешенного использования, среди которых — «ведение дачного хозяйства», предполагающее размещение жилых дачных домов на землях сельскохозяйственного назначения. Также уточнены описания ВРИ, в том числе, «коммунальное обслуживание», «деловое управление», «автомобильный транспорт», «специальная деятельность», «спорт» и другие.

В Классификатор также внесен ряд иных изменений, устраняющих другие недостатки, выявленные при его применении. Данные изменения, безусловно, улучшают содержание Классификатора и повышают эффективность его использования в ходе практической деятельности.

Однако, несмотря на существенные корректировки Классификатора ВРИ, вопросы, требующие его дальнейшего совершенствования, все же остались.

Так, по-прежнему сохранились закрытые перечни в описании видов разрешенного использования («культурное развитие», «спорт», «развлечения» и др.), что не позволяет учитывать индивидуальные особенности территории при подготовке документов градостроительного зонирования. Не полностью устранено дублирование тождественных формулировок («научная и селекционная работа») в разных ВРИ. Кроме того, Классификатором охвачены не все виды объектов, подлежащие на практике включению в градостроительный регламент. К примеру, нет однозначного ответа, к какому виду разрешенного использования относить аптеки, пожарные депо и другие. Вместе с тем, в Классификаторе присутствуют ВРИ («резервные леса»), целесообразность закрепления которых ставится под сомнение в силу регулирования их правового положения федеральным законодательством.

В заключение хотелось бы сказать, что принятие Классификатора, бесспорно, является важным достижением, играющим огромную роль в упорядочении земельно-имущественных отношений посредством введения единого подхода при установлении видов разрешенного использования земельных участков, включая унификацию наименований таких видов, их описания и содержания, а его влияние на эффективное установление видов разрешенного является положительным и значимым.

1. Приказ Минэкономразвития России от 01.09.2014 N 540 «Об утверждении классификатора видов разрешенного использования земельных участков» //СПС КонсультантПлюс.
2. Распоряжение Правительства РФ от 01.12.2012 № 2236-р «Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») «Повышение качества государственных услуг в сфере государственного кадастрового учета недвижимого имущества и государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» //СПС КонсультантПлюс.
3. Земельный кодекс Российской Федерации//СПС КонсультантПлюс.
4. Интервью с М.В. Бочаровым о классификаторе видов разрешенного использования земельных участков //Управление развитием территории. 2014. № 3. С. 16-20.
5. Постановление Правительства ХМАО - Югры от 29.12.2014 № 534-п «Об утверждении региональных нормативов градостроительного проектирования Ханты-Мансийского автономного округа — Югры».
6. Приказ Минэкономразвития России от 30.09.2015 № 709 «О внесении изменений в классификатор видов разрешенного использования земельных участков, утвержденный приказом Минэкономразвития России от 1 сентября 2014 г. № 540» //СПС КонсультантПлюс.

А.А. Асоян, К.А. Кустова

РЕАЛИЗАЦИЯ ПОЛНОМОЧИЙ ОРГАНОВ ВЛАСТИ В СФЕРЕ ОЗЕЛЕНЕНИЯ ПОСРЕДСТВОМ НОРМАТИВОВ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОГО ПРОЕКТИРОВАНИЯ, ПРАВИЛ ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ И ЗАСТРОЙКИ И ПРАВИЛ БЛАГОУСТРОЙСТВА ТЕРРИТОРИЙ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

Цель градостроительного проектирования — создание качественной городской среды.

Городская среда — это сложное комплексное образование, результат взаимодействия социальной, природной и предметно-пространственной среды и определяющее условие жизнедеятельности человека в городе.

Качество городской среды определяется ее способностью удовлетворять материальные и духовные потребности жителей, выступать главным фактором аттрактивности города, влиять на формирование городской идентичности.

Одним из важнейших показателей качества городской среды является озеленение и благоустройство городской территории. Озелененные территории общего пользования: парки, скверы, бульвары, набережные, — несомненно являются центрами привлекательности, эмоционального притяжения населения городов.

Вопросы озеленения и благоустройства, обеспечивающие качественную городскую среду, в градостроительном проектировании могут быть регламентированы в следующих видах документов: нормативы градостроительного проектирования, правила землепользования и застройки, правила благоустройства территории.

Указанные документы решают разные задачи в градостроительном проектировании, но в целом направлены на достижение единой цели — обеспечение качественной среды обитания жителей.

Вопросы озеленения рассматриваются в этих документах с различных сторон. Наша задача — выявить возможные связи между нормами, требованиями и рекомендациями, касающимися озеленения, определить последовательность их установления и состав в указанных видах документации.

Выявление связей должно показать целесообразность комплексной разработки указанных документов для достижения всесторонней проработки вопросов озеленения территорий, эффективного использования организационных ресурсов.

Одним из важнейших документов, к которому обращаются проектировщики при разработке градостроительной документации, являются нормативы градостроительного проектирования. Цель документа — обеспечение качественной и доступной среды жизни людей.

В нормативах градостроительного проектирования устанавливаются расчетные показатели минимально допустимого уровня обеспеченности населения объектами регионального или местного значения (а также объектами благоустройства для городских округов, поселений) и расчетные показатели максимально допустимого уровня территориальной доступности для таких объектов.

Действующее законодательство строго ограничивает виды показателей, устанавливаемых в нормативах градостроительного проектирования, и виды объектов, по отношению к которым данные показатели устанавливаются (объекты регионального и местного значения).

Таким образом, при разработке нормативов градостроительного проектирования для установления расчетных показателей в сфере озеленения в первую очередь необходимо определить перечень объектов регионального и местного значения.

В соответствии с п. 20 ст. 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации [1] (далее — ГрК РФ) объекты местного значения — объекты капитального строительства, иные объекты, территории, которые необходимы для осуществления органами местного самоуправления полномочий по вопросам местного значения и в пределах переданных государственных полномочий в соответствии с федеральными законами, законом субъекта Российской Федерации, уставами муниципальных образований и оказывают существенное влияние на социально-экономическое развитие муниципального образования.

Вопросы местного значения определяются в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [2].

Так, п. 19 ч. 1 ст. 14, п. 25 ч. 1 ст. 16 указанного нормативного правового акта к вопросам местного значения соответственно поселений, городских округов отнесены утверждение правил благоустройства территории, а также организация благоустройства территории, включая ее озеленение.

Таким образом, озелененные территории общего пользования: парки, скверы, сады, бульвары и т.д., — как правило, являются объектами местного значения.

Нормативы градостроительного проектирования

позволяют установить для данных объектов только показатели обеспеченности и доступности.

В частности, показатели минимально допустимого уровня обеспеченности территории объектами озеленения общего пользования местного значения могут быть выражены суммарной площадью озелененных территорий общего пользования населенных пунктов, приходящейся на одного жителя, а также минимальными размерами земельных участков, необходимыми для размещения объектов озеленения общего пользования, процентом озеленения в системе жилых зон, общественно-деловых зон и других селитебных территорий.

Расчетные показатели максимально допустимого уровня доступности объектов озеленения общего пользования могут быть выражены в показателях транспортной и пешеходной доступности.

Таким образом, нормативы градостроительного проектирования предоставляют возможность регламентировать нормы только для объектов озеленения общего пользования, так как они являются объектами местного значения, и только показатели обеспеченности и доступности: суммарная площадь озеленения общего пользования, минимальные размеры земельных участков, необходимые для размещения объектов озеленения общего пользования, показатели транспортной и пешеходной доступности объектов озеленения общего пользования.

Для установления нормативных показателей озеленения населенных пунктов необходимо проанализировать факторы, влияющие на проектирование и организацию озелененных территорий общего пользования.

Как правило, нормы озеленения общего пользования устанавливаются с учетом четырех факторов: численность населения, архитектурно-планировочная организация, природно-климатическая характеристика и устойчивость ландшафтов к антропогенным нагрузкам.

Численность населения является основополагающим фактором в установлении норм озеленения. В зависимости от численности населения выполняется расчет суммарной площади озелененных территорий общего пользования населенных пунктов. Данный фактор находится в тесной связи с архитектурно-планировочным фактором.

Влияние архитектурно-планировочного фактора выражается в установлении норм озеленения территории в зависимости от градостроительной ситуации, особенностей планировочной организации населенного пункта, плотности и типов застройки.

С учетом вышеуказанных факторов основные параметры озеленения территорий установлены в СП 42.13330.2011. «СНиП 2.07.01-89* «Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений» [3].

В крупнейших, крупных и больших городах, где традиционно преобладает среднеэтажная и многоэтажная застройка, норма озелененных территорий общего пользования составляет 16 кв. м на человека.

В средних и малых городах значительно вырастает доля индивидуальной застройки, где имеет место озеленение индивидуальных участков, по этой причине суммарная норма озелененных территорий общего пользования уменьшается до 13 и 8 кв. м на человека соответственно.

Природно-климатический фактор включает в себя следующие параметры, влияющие на развитие зеленых насаждений: температура воздуха, солнечная радиация, продолжительность периода вегетации, количество осадков, наличие вечной мерзлоты, почвенный покров.

В зависимости от климатических условий формируются природные зоны: тайга, лесостепь, степи и т.д. Природные зоны обладают характерными ландшафтами, которые, в свою очередь, различаются по устойчивости к антропогенным воздействиям.

В зависимости от природной зоны нормируется показатель обеспеченности зелеными насаждениями. Площадь озелененных территорий общего пользования в поселениях допускается уменьшать для тундры и лесотундры до 2 кв. м. на человека, полупустыни и пустыни — на 20—30%; увеличивать для степи и лесостепи на 10—20%.

С учетом этих факторов при разработке нормативов градостроительного проектирования устанавливаются особые требования к организации озелененных территорий общего пользования для разных групп населенных пунктов при разной планировочной организации и в зависимости от принадлежности к определенной природной зоне.

Нормативы градостроительного проектирования являются своего рода начальной точкой в обеспечении населения объектами благоустройства и озеленения территории, так как содержат лишь минимальный перечень показателей.

Установленные в нормативах градостроительного проектирования показатели становятся действенным инструментом в решении вопросов озеленения населенных пунктов, когда находят отражение в правилах землепользования и застройки — муниципальном правовом акте.

С учетом предлагаемых в нормативах градостроительного проектирования показателей обеспеченности объектами озеленения общего пользования в составе генерального плана формируются решения по установлению функциональных зон рекреационного назначения.

На основании установленных в генеральном плане функциональных зон в правилах землепользования

и застройки разрабатывается карта градостроительного зонирования, содержащая границы территориальных зон и устанавливаются градостроительные регламенты для этих зон.

Таким образом, следующим этапом проработки вопроса озеленения в градостроительном проектировании являются правила землепользования и застройки территории.

Их цель — в том числе создание условий для устойчивого развития территорий муниципальных образований, сохранение окружающей среды и объектов культурного наследия.

Данный документ также, как и нормативы градостроительного проектирования, направлен на обеспечение благоприятных условий жизнедеятельности человека.

Правила землепользования и застройки позволяют установить параметры использования земельных участков, расположенных в границах различных территориальных зон.

Из смысла ст. 38 ГрК РФ предельные параметры разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства могут включать в себя также и показатели озеленения земельных участков.

Исключение составляют территории, на которые действие градостроительных регламентов не распространяется. К ним относятся, в частности, территории общего пользования. Вопросы застройки и благоустройства таких территорий, в том числе вопросы озеленения, регулируются в рамках документации по планировке территории.

В то же время территории, на которые действие градостроительных регламентов распространяется, составляют значительную часть муниципальных образований, в связи с чем градостроительные регламенты остаются эффективным инструментом в управлении благоустройством территории.

Так, включение в состав градостроительных регламентов требований к озеленению земельных участков обеспечивает обязательное исполнение таких требований по следующим основаниям.

Согласно ч. 1 ст. 36 ГрК РФ градостроительные регламенты используются в процессе застройки земельных участков и последующей эксплуатации возведенных на них объектов капитального строительства.

Влияние положений градостроительных регламентов на строительство на земельном участке носит опосредованный характер, то есть осуществляется через систему градостроительной и разрешительной документации.

Начиная с момента утверждения правил землепользования и застройки и заканчивая вводом в эксплуатацию объекта капитального строительства, требования градостроительных регламентов транслируются на всех этапах подготовки и осуществления строительства в следующих видах документации:

— градостроительный план земельного участка;
— проектная документация;
— разрешение на строительство;
— разрешение на ввод в эксплуатацию.

При этом несоблюдение требований градостроительных регламентов на любом из этапов подготовки и осуществления строительства приводит к невозможности выдачи разрешения на строительство, а также разрешения на ввод в эксплуатацию объекта капитального строительства.

Так, в соответствии с п. 4 ч. 3 ст. 44 ГрК РФ в составе градостроительного плана земельного участка указывается, в том числе информация о градостроительном регламенте. При этом в градостроительном плане земельного участка, за исключением случаев предоставления земельного участка для государственных или муниципальных нужд, должна содержаться информация о всех предусмотренных градостроительным регламентом видах разрешенного использования земельного участка.

Согласно требованиям к форме градостроительного плана земельного участка, утвержденной приказом Минрегиона России от 10 мая 2011 г. № 207 [4], положения градостроительных регламентов отображаются как в текстовой части градостроительного плана земельного участка (в виде информации о разрешенном использовании земельного участка, требованиях к назначению, параметрам и размещению объекта капитального строительства), так и на чертеже градостроительного плана земельного участка (указываются параметры разрешенного строительства).

Несмотря на то что ГрК РФ прямо не содержит требований о включении в состав материалов проектной документации сведений градостроительных регламентов, требования последних являются обязательными для подготовки проектной документации.

Во-первых, в соответствии с п. 1 ч. 6 ст. 48 ГрК РФ градостроительный план земельного участка является обязательным документом, предоставляемым уполномоченному лицу для подготовки проектной документации.

Во-вторых, из смысла положений ч.ч. 1, 13 ст. 51 ГрК РФ разрешение на строительство объекта капитального строительства может быть выдано только при соответствии проектной документации требованиям градостроительного плана земельного участка.

Таким образом, градостроительный план земельного участка как документ, закрепляющий в полном объеме требования градостроительных регламентов, обеспечивает соответствие им проектной документации.

Аналогичную роль градостроительный план земельного участка выполняет при выдаче разрешения на строительство, разрешения на ввод в эксплуатацию объекта капитального строительства.

Так, согласно ч. 1 ст. 51 ГрК РФ разрешение на строительство представляет собой документ, подтверждающий соответствие проектной документации требованиям градостроительного плана земельного участка.

Также согласно ч. 1 ст. 55 ГрК РФ разрешение на ввод объекта в эксплуатацию представляет собой документ, который удостоверяет соответствие построенного, реконструированного объекта капитального строительства градостроительному плану земельного участка.

В соответствии с п. 2 ч. 6 ст. 55 ГрК РФ основанием для отказа в выдаче разрешения на ввод объекта в эксплуатацию является несоответствие объекта капитального строительства требованиям градостроительного плана земельного участка.

Изложенное позволяет сделать вывод том, что обеспечение применения требований градостроительных регламентов, утвержденных правилами землепользования и застройки, обеспечивается не только прямой нормой ч. 1 ст. 36 ГрК РФ, но также и требованиями к подготовке и выдаче градостроительной документации (градостроительных планов земельных участков), проектной, а также разрешительной документации (разрешение на строительство, разрешение на ввод в эксплуатацию объекта капитального строительства).

Таким образом, установление предельными параметрами разрешенного строительства, реконструкции в составе градостроительных регламентов правил землепользования и застройки требований к озеленению земельных участков обязывает застройщиков благоустраивать застраиваемую территорию.

Требования к озеленению в составе градостроительных регламентов правил землепользования наиболее целесообразно устанавливать в виде требований к проценту озеленения земельных участков. Такой способ является универсальным и эффективен вне зависимости от площади земельного участка, рельефа и т.п. характеристик.

Так, в правилах землепользования и застройки г. Волгограда, предельными параметрами разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства в составе градостроительных регламентов установлены конкретные требования к озеленению, например, — минимально допустимые площади озелененной территории земельных участков на территории всех зон: многоквартирных жилых домов, индивидуальных жилых домов, дач, объектов начального и среднего общего образования, объектов среднего и высшего профессионального образования, открытых объектов физической культуры и спорта и т.д. Также учтена минимальная доля озеленения территории земельного участка многоквартирного жилого дома на территории исторического центра г. Волгограда (должна составлять 10%, но не менее 15 кв. м на земельный участок).

В том случае, если в правилах землепользования и застройки озеленение территории отнесено к вспомогательным видам разрешенного использования и параметры к данному виду использования не установлены, у застройщика не возникает оснований для озеленения территории земельного участка.

Документом, в котором требования и нормы по озеленению городских территорий рассматриваются наиболее подробно, являются правила благоустройства территорий муниципальных образований. Их цель — создание безопасной, удобной и привлекательной среды территорий муниципальных образований.

Общие параметры и рекомендуемое минимальное сочетание элементов озеленения и благоустройства на территориях муниципальных образований были установлены Методическими рекомендациями по разработке норм и правил по благоустройству территорий муниципальных образований (далее — методические рекомендации), утвержденными приказом Минрегиона России от 27 декабря 2011 г. № 613. [5]

В то же время апелляционным определением Верховного Суда Российской Федерации от 17 декабря 2015 г. № АПЛ15-557 [6] указанный документ признан недействующим.

Стоит отметить, что основанием для судебного обжалования явился факт наличия в методических рекомендациях правовых норм, имеющих нормативный правовой характер (в частности, п.п. 8.2.1—8.2.3, 8.2.9, 8.2.22, 8.2.25, 8.5.2.6, 8.6.9, 8.6.12, 8.6.16, 8.7.5, 8.8.3, 8.9.1), что противоречит порядку введения приказа Минрегиона России от 27 декабря 2011 г. № 613 в действие — документ не был зарегистрирован в Минюсте России и официально опубликован в порядке, установленном для нормативных правовых актов.

Стоит отметить, что при вынесении определения суд исходил из формальных оснований признания акта недействительным (согласно п. 17 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29 ноября 2007 г. № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части» если суд установит, что при издании оспариваемого нормативного правового акта были нарушены требования законодательства хотя бы по одному из оснований, влекущих признание акта недействующим (в частности, несоблюдение предусмотрен-

ных правил введения нормативных правовых актов в действие), он вправе принять решение об удовлетворении заявления без исследования других обстоятельств по делу, в том числе содержания оспариваемого акта). Содержание методических рекомендаций в части положений, не носящих нормативных правовой характер, не оспаривалось.

В связи с вышеизложенным и учитывая тот факт, что иных рекомендаций в области благоустройства и озеленения действующее законодательство не содержит, в целях настоящей статьи будут использованы отдельные положения методических рекомендаций, устанавливающие общие параметры и рекомендуемое минимальное сочетание элементов благоустройства для создания безопасной, удобной и привлекательной среды территорий муниципальных образований, отвечающие требованиям ненормативного акта.

Правила благоустройства территорий муниципальных образований устанавливают единый порядок озеленения указанных территорий для всех юридических и физических лиц, являющихся собственниками, пользователями земель, застройщиками, собственниками и арендаторами зданий, строений, помещений и сооружений, расположенных на территории муниципального образования, независимо от формы собственности, ведомственной принадлежности и гражданства.

В правилах благоустройства и озеленения территорий муниципальных образований могут устанавливаться типы и виды озеленения в различных категориях насаждений, расстояния, отделяющие зеленые насаждения от зданий, сооружений и коммуникаций, максимальное количество деревьев и кустарников на территориях различного назначения и иные требования к организации зеленых насаждений и уходу за ними.

Для достижения эффективной и взаимосвязанной проработки вопросов организации системы городского озеленения при разработке норм и правил по благоустройству территории муниципального образования необходимо обеспечить согласованность решений в сфере озеленения с градостроительной документацией.

На основе карты градостроительного зонирования в правилах благоустройства возможно создание схем озеленения, учитывающих градостроительные регламенты для территориальных зон.

Использование карты градостроительного зонирования в качестве основы для схем озеленения позволяет графически отобразить долю озеленения на участках различного назначения, видовой состав и способы посадки зеленых насаждений.

В том случае, если в правилах землепользования и застройки предельными параметрами разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства установлены требования по озеленению земельных участков, в правилах благоустройства существует возможность графического отображения этих требований.

В случае если правила землепользования и застройки не содержат требований к озеленению земельных участков различного назначения, процент озеленения для территорий различного назначения на схемах озеленения может быть установлен в соответствии с методическими рекомендациями (табл. 1).

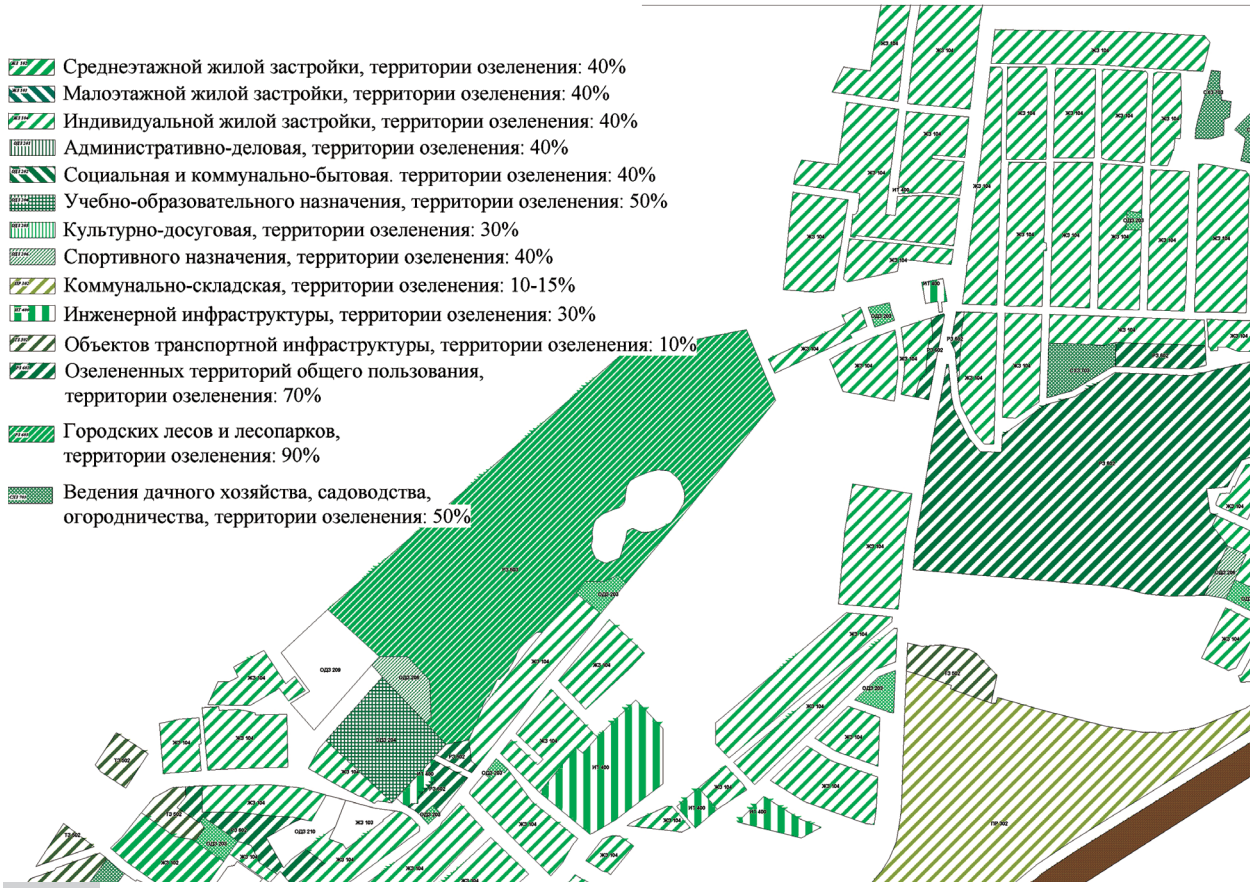
На рис. 1 в качестве примера представлена схема, созданная на основе фрагмента карты градостроительного зонирования, с установлением процента озеленения для различных территориальных зон.

Ведущая роль правил благоустройства в установлении требований и норм к озеленению территорий обосновывается тем, что кроме количественных показателей в сфере озеленения данный документ может содержать показатели, определяющие состав и качественные характеристики зеленых насаждений.

Зеленые насаждения современного города выполняют в нем разнообразные функции, которые можно разделить на две большие группы: санитар-

Территории участков общественной, жилой, производственной застройки	Территории озеленения, %
Участки детских садов-яслей	Не менее 50
Участки школ	Не менее 40
Участки больниц	50–65
Участки культурно-просветительных учреждений	20–30
Участки территории ВУЗов	30–40
Участки техникумов	Не менее 40
Участки профтехучилищ	Не менее 40
Участки жилой застройки	40–60
Участки производственной застройки	10–15 <*>
<*> В зависимости от отраслевой направленности производства.	

Таблица 1 Обеспеченность озелененными территориями участков общественной, жилой, производственной застройки



1 Процент озеленения территориальных зон

но-гигиенические и декоративно-планировочные.

Санитарно-гигиенические функции зеленых насаждений включают:

— пыле- и газозащитную функцию;
— ветрозащитную функцию;
— фитонцидное (антибактериальное) воздействие;
— шумозащитную функцию;
— регулирование теплового и радиационного режимов;
— регулирование влажности воздуха.

Декоративно-планировочные функции зеленых насаждений можно подразделить на три группы: ландшафтообразующие, планировочные, организация отдыха городского населения.

Эффективное выполнения зелеными насаждениями перечисленных функций обеспечивает повышение качества городской среды, делая ее максимально комфортной и привлекательной для жителей.

Выполнение различных функций зелеными насаждениями зависит от их видового состава и способов посадки.

Пылезащитные функции лучше всего выполняют деревья и кустарники с шершавыми листьями и листьями, поверхность которых покрыта ворсинками. Наиболее сильными пылезадерживающими свойствами обладают такие виды, как вяз, сирень, черемуха, бузина.

Газозащитная функция зеленых насаждений во многом определяется степенью их газоустойчивости. К породам с высокой газоустойчивостью относятся вяз (шершавый и гладкий), ель колючая, ива древовидная, клен ясенелистый, осина, тополь (берлинский, бальзамический, канадский и черный), яблоня сибирская, акация желтая, боярышник сибирский, вишня дикая, калина обыкновенная, смородина черная, сирень обыкновенная. Из трав наибольшей устойчивостью к газам обладает овсяница луговая, наименьшей — полевица белая.

Ветрозащитную функцию наиболее эффективно выполняют зеленые насаждения сравнительно небольшой высоты и ажурной конструкции, произрастающие поперек основного ветрового потока. Для ветрозащиты достаточно наличие размещаемых на определенных расстояниях друг от друга зеленых полос шириной 20—30 м. Наиболее эффективны ажурные защитные полосы, пропускающие сквозь себя до 40% ветра всего потока. Допускаются небольшие разрывы среди зеленых полос для проезда и проходов, которые практически не снижают ветрозащитные свойства зеленых насаждений.

Механизм ветрозащитного действия заключается в том, что часть воздушного потока, идущего поверх насаждений, встречается с воздушным потоком, проходящим сквозь защитную полосу. При встрече воздушные потоки взаимно гасятся.

Посадка зеленых насаждений плотной конструкции не оправдывает ветрозащитных функций, так как способствует усилению турбулентности воздушно-

го потока в зоне застройки.

Полное затухание ветра в массиве возможно при наличии сомкнутых крон в верхнем ярусе и плотного подлеска.

Обязательным условием формирования участков ветрозащиты является включение в посадки хвойных пород: сосны обыкновенной, ели и других круглогодично зеленых пород, так как эффективность ветрозащиты лиственных пород резко падает после опадания листвы.

Фитонцидное действие в разной степени оказывают более 500 видов растений. Среди них: акация белая, багульник болотный, барбарис обыкновенный, береза карельская, граб обыкновенный, дуб черешчатый, ель обыкновенная, ива плакучая, каштан конский, кедр сибирский, клен красный, лиственница сибирская, липа мелколистная, можжевельник казацкий, осина, пихта сибирская, платан восточный, райграс пастбищный, сосна обыкновенная, софора японская, тополь серебристый, туя западная, чубушник, черемуха, эвкалипт. Наиболее выраженными фитонцидными свойствами обладают такие виды деревьев, как береза, дуб, тополь, черемуха.

Наибольший эффект ионизации наблюдается под кронами следующих пород и деревьев: сосна обыкновенная, ель обыкновенная, туя западная, дуб красный, дуб черешчатый, ива плакучая, клен серебристый, клен красный, тополь черный, лиственница сибирская, пихта сибирская, береза карельская, береза японская, рябина обыкновенная, сирень обыкновенная, акация белая. Лучше ионизируют воздух смешанные насаждения.

Шумозащитные функции наиболее эффективно выполняются зелеными насаждениями при многоярусной посадке деревьев с густыми кронами, смыкающимися между собой, и опушечными рядами кустарника, полностью закрывающими подкроновое пространство, тем самым обеспечивая шумозащитную эффективность насаждений вблизи земной поверхности.

При формировании шумозащитных насаждений следует учитывать комплекс биологических особенностей пород. Наиболее существенное снижение шума дают деревья и кустарники с высоким удельным весом зеленой массы, каковыми являются, в первую очередь, хвойные растения. Вечнозеленые лиственные также эффективны в борьбе с шумом во все сезоны года. По степени шумозащитной эффективности различные насаждения располагаются в следующем порядке: сосновые, еловые, кустарниковые (лиственные разных видов) и лиственные древесные. Целесообразно создание смешанных насаждений. Посадка главных пород может производится по шахматной или рядовой схеме. Допустима свободная конструкция посадки при условии образования в перспективе достаточно густого насаждения.

Регулирование теплового режима в городе в результате воздействия зеленых насаждений приобретает эффективность при следующих основных условиях.

Зеленые насаждения должны образовывать систему, включающую все типы зеленых насаждений (посадки деревьев, кустарников, газоны), так как каждый из них выполняет определенные функции.

Радиус воздействия зеленых насаждений на окружающую застройку незначителен, поэтому необходимо, чтобы зеленые насаждения вводились непосредственно вглубь застройки. Оптимальным вариантом является размещение застройки среди зеленых насаждений.

Площадь зеленых насаждений в городах должна быть достаточно велика, так как в небольших скверах и парках температура и чистота воздуха практически не отличается от температуры и чистоты воздуха прилегающих к ним участков городской застройки.

Плотность посадок деревьев и кустарников должна обеспечивать затенение не менее 50% занимаемой территории.

Наиболее эффективно снижают температуру растения с крупными листьями, которые значительную часть энергии отражают, не поглощая, и таким образом способствуют снижению количества солнечной энергии.

Регулирование влажности воздуха при помощи зеленых насаждений определяется большой испаряющей способностью растительности. Относительную влажность воздуха в значительной степени определяют приемы размещения зеленых насаждений и их сочетания с открытыми пространствами. Наиболее комфортные микроклиматические условия обеспечиваются при чередовании деревьев и кустарников, располагаемых компактными массивами, с полянами, имеющими плотный травяной покров. В этом случае существующий перепад радиационных температур между открытыми участками и затененными территориями достигает 30°С, а влажность 20%, что способствует перемещению воздуха.

В зависимости от размеров и структуры массивов зеленых насаждений влияние растительности на влажность воздуха распространяется на прилегающие инсолируемые открытые пространства и проявляется на расстоянии, в 15—20 раз превышающем высоту растений. На территории, отстоящей от зеленого массива на 500 м, из-за влияния растений относительная влажность может при определенных условиях повышаться на 30 %. Влажность воздуха увеличивают даже неширокие 10-метровые полосы древесно-кустарниковой растительности, которые на расстоянии 500 м поднимают влажность на 5—8 % по сравнению с открытой площадью [7].

Озелененная территория любого размера и типа является многофункциональной, и чем большее

2 Виды озеленения территориальных зон

число функций она выполняет, тем эффективнее система озеленения в целом.

В зависимости от назначения территорий в правилах благоустройства территории муниципального образования целесообразно предложить для каждой территориальной зоны способы посадки и видовой состав растительности, соответствующий определенным функциям зеленых насаждений.

С учетом планировочной организации территорий населенного пункта для каждой территориальной зоны необходимо установить потребности в выполнении определенных функций зеленых насаждений. Видовой состав зеленых насаждений подбирается на основе анализа природно-климатических особенностей территории.

Для зон жилой застройки определяющими факторами организации озелененных пространств являются: рациональное использование благоприятных природных особенностей, охрана и оздоровление воздушного бассейна и водоемов, защита от шумового воздействия, формирование комфортного микроклимата.

Зоны озелененных территорий общего пользования, предназначенных для активного отдыха (скверы, парки культуры и отдыха, бульвары), целесообразно располагать вблизи общественного центра жилого района, отводя для этой цели участки с менее ценным, изреженным древостоем.

Озелененные территории общего пользования, предназначенные для тихого отдыха (ландшафтные парки и лесопарки) желательно планировать в отдалении от основных транспортных потоков, используя более живописные территории с значительной долей естественной растительности,

В зонах общественно-деловой застройки, озеленение, выполняющее различные санитарно-гигиенические функции, необходимо дополнять декоративными насаждениями: обширными цветниками, газонами, красиво цветущими кустарниками, используя декоративные породы.

Зоны учебно-образовательного значения и здравоохранения требуют организации тщательно продуманной системы зеленых насаждений. Следует включать в озеленение породы, обладающие фитонцидным действием, уделять внимание шумозащитным и ветрозащитным полосам. Например, для детских садов и яслей общая площадь зеленых насаждений должна составлять 75—80% всей территории детского учреждения. Вокруг участка устраивают защитные посадки: во внешнем ряду — колючий кустарник, в среднем — кустарник без колючек, во внутреннем — деревья.

На территории производственных, коммунально-складских, транспортных зон и при организации санитарно-защитных зон целесообразна посадка растений, обладающих способностью улавливать вредные выбросы. Установлено, что белая акация, берест перистоветвистый, бузина красная, тополь канадский, шелковица и бирючина обыкновенная улавливают соединения серы, а активными поглотителями фенолов оказались белая акация, берест перистоветвистый, аморфа кустарниковая, бирючина обыкновенная. Ива, белая акация устойчивы по отношению к фтору, поэтому их используют при озеленении предприятий, связанных с алюминием. Учитывая, что зеленые насаждения за счет задер-

живающих и поглощающих качеств способствуют оздоровлению окружающей среды, при подборе растений для озеленения в техногенных регионах необходимо отдавать предпочтение растениям, обладающим максимальной емкостью поглощения и устойчивым к выбросам данного предприятия в данных природно-климатических условиях. При этом следует иметь в виду, что широкие, плотные массивы гасят ветер и на территории промышленных предприятий возникает ситуация, способствующая концентрации вредных газов. Чередуя вокруг точек выброса вредных газов насаждения с открытыми участками, можно значительно усилить проветривание территории в вертикальном направлении.

Полосы защитного озеленения вдоль автотранспортных магистралей необходимо формировать из пород деревьев и кустарников, обладающих высокой газоустойчивостью и пылезадерживающими свойствами.

Наиболее эффективным подходом к решению вопроса озеленения городских территорий и сельских районов является создание единой, целостной системы озеленения с использованием полного спектра функций зеленых насаждений, а не отдельных санитарно-гигиенических или эстетических качеств.

На рис. 2 в качестве примера представлена схема, предлагающая видовой состав растительности для каждой территориальной зоны, соответствующий определенным функциям зеленых насаждений.

Следует указать, что действующим федеральным законодательством не предусматривается ответственность за нарушение правил благоустройства. Однако установленные в правилах благоустройства муниципального образования требования и нормы к озеленению участков в пределах различных территориальных зон могут стать обязательными для выполнения застройщиками при включении в региональный кодекс об административных правонарушениях требования об обязательном исполнении положений, указанных в правилах благоустройства.

В завершение стоит отметить, что комплексная разработка нормативов градостроительного проектирования, правил землепользования и застройки территории и правил благоустройства территорий муниципального образования позволяет наиболее основательно и подробно рассматривать нормативные показатели и требований в сфере озеленения. Начиная с разработки нормативов градостроительного проектирования, минимальные показатели обеспеченности объектами озеленения устанавливаются с учетом анализа факторов, определяющих особенности проектируемой территории. Далее, при разработке генерального плана, эти показатели приобретают пространственно-географическую привязку к территории с учетом ландшафтных особенностей и функционального зонирования. Правила землепользования и застройки позволяют установить параметры озеленения для конкретных земельных участков в зависимости от их назначения. И, наконец, в правилах благоустройства предоставляется возможность установить способы посадки и виды зеленых насаждений, требования к содержанию объектов озеленения и уходу за ними. Последовательное и взаимосвязанное проектирование озелененных территорий в градостроительной документации с учетом показателей нормативов градостроительного проектирования, градостроительных регламентов правил землепользования и застройки и требований правил благоустройства обеспечит наилучшую проработку проектных решений в сфере озеленения и будет способствовать достижению главной цели градостроительной деятельности — создание качественной и комфортной среды обитания людей. ■

1. Градостроительный кодекс Российской Федерации: от 29 дек. 2004 г. № 190-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 22 дек. 2004 г.: одобр. Советом Федерации Федер. Собр Рос. Федерации 24 дек. 2004 г.: ввод. Федер. законом от 29 дек. 2004 г. № 191-ФЗ // Росс. газ. 2004. 30 дек.
2. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 6 окт. 2003 г. № 131-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 16 сент. 2003 г.: одобр. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 24 сент. 2003 г. // Рос. газ. 2003. 8 окт.
3. СП 42.13330.2011. СНиП 2.07.01-89* Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений: утв. приказом Минрегиона России от 28 дек. 2010 г. № 820. Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
4. Форма градостроительного плана земельного участка: утв. приказом Минрегиона России от 10 мая 2011 г. № 207 // Росс. газ. 2011. 8 июня.
5. Методические рекомендации по разработке норм и правил по благоустройству территорий муниципальных образований: утв. приказом Минрегиона России от 27 дек. 2011 г. № 613 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
6. Об отмене решения Верховного Суда РФ от 22 сентября 2015 г. № АКПИ15-795 и принятии нового решения о признании недействующими Методических рекомендаций по разработке норм и правил по благоустройству территорий муниципальных образований, утвержденных приказом Минрегиона России от 27 декабря 2011 г. № 613: Апел. опред. Верховного Суда Рос. Федерации от 17 дек. 2015 г. № АПЛ15-557. Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
7. Горохов В.А. Зеленая природа города. М.: Архитектура, 2005. 528 с.

Е.А. Гемпик

О НЕКОТОРЫХ ВОПРОСАХ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ВЫПОЛНЕНИЯ КОМПЛЕКСНЫХ КАДАСТРОВЫХ РАБОТ НА ТЕРРИТОРИИ НАСЕЛЕННЫХ ПУНКТОВ

Согласно ч. 1 ст. 42.1 Федерального закона от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» (в редакции ФЗ № 447-ФЗ [1]) [2] (далее — ФЗ № 221-ФЗ) под комплексными кадастровыми работами понимаются кадастровые работы, которые выполняются одновременно в отношении всех расположенных на территории одного кадастрового квартала или территориях нескольких смежных кадастровых кварталов:

1) земельных участков, кадастровые сведения о которых не соответствуют установленным на основании ФЗ № 221-ФЗ требованиям к описанию местоположения границ земельных участков;

2) земельных участков, занятых зданиями или сооружениями, площадями, улицами, проездами, набережными, скверами, бульварами, водными объектами, пляжами и другими объектами общего пользования, образование которых предусмотрено утвержденным в установленном законодательством о градостроительной деятельности порядке проектом межевания территории;

3) зданий, сооружений, а также объектов незавершенного строительства, права на которые зарегистрированы в установленном Федеральным законом от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» [3] порядке.

При этом обязательным условием выполнения комплексных кадастровых работ является наличие утвержденного в установленном законодательством о градостроительной деятельности порядке проекта межевания территории соответствующего элемента или соответствующих элементов планировочной структуры.

Согласно СП 42.13330.2011. Свод правил. Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений. Актуализированная редакция СНиП 2.07.01-89* (утвержден Приказом Минрегиона России от 28 декабря 2010 г. № 820) [4] к основным планировочным элементам застройки в границах красных линий или других границ относятся квартал (микрорайон). В соответствии с ч. 1 ст. 42 Градостроительного кодекса Российской Федерации [5] выделение элементов планировочной структуры осуществляется при подготовке проекта планировки территории. Таким образом, для выполнения комплексных кадастровых работ необходимо наличие не только проекта межевания территории, но и проекта планировки территории, в составе или на основании которого подготовлен такой проект межевания.

Данный вывод подтверждается требованиями к подготовке схемы границ земельных участков — графической части карты-плана территории, являющейся результатом выполнения комплексных кадастровых работ.

В соответствии с ч. 3 ст. 42.4 ФЗ № 221-ФЗ схема границ земельных участков должна подготавливаться, в том числе с применением схемы расположения элемента планировочной структуры, включенной в материалы по обоснованию утвержденного проекта планировки территории (при наличии такой схемы), схемы организации улично-дорожной сети, схемы границ территорий объектов культурного наследия, схемы границ зон с особыми условиями использования территорий и других данных, необходимых для определения местоположения границ земельных участков, утвержденных в составе проекта планировки территории.

Обобщая вышеизложенное, можно заключить, что земельные участки, здания, сооружения, а также объекты незавершенного строительства, в отношении которых выполняются комплексные кадастровые работы, должны быть расположены на территории одного кадастрового квартала или территориях нескольких смежных кадастровых кварталов, в отношении которой или которых утверждены проекты планировки территории и проекты межевания территории.

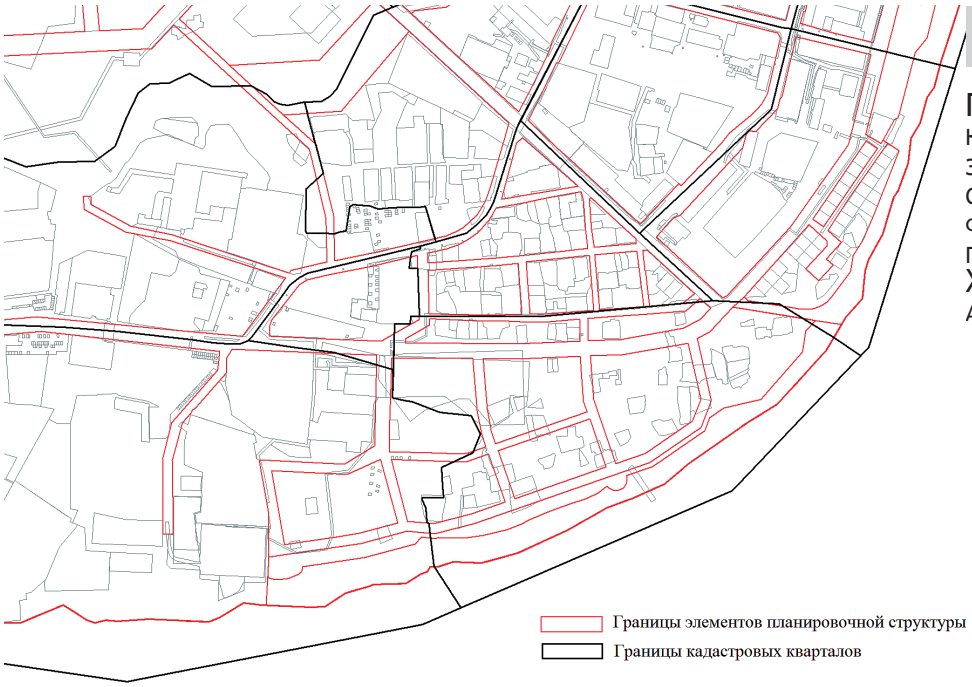
Анализ кадастровых и градостроительных данных о различных территориях показывает, что границы элементов кадастрового деления и границы элементов планировочной структуры территории в большинстве случаев не совпадают (рис. 1).

На территории кадастрового квартала (полностью и (или) частично) могут располагаться один или несколько элементов планировочной структуры.

Гарантированное совпадение границ кадастрового деления и границ элементов планировочной структуры возможно обеспечить в случае выполнения комплексных кадастровых работ на всю территорию населенного пункта и (или) муниципального образования.

В случае организации выполнения комплексных кадастровых работ на всю территорию населенного пункта и (или) муниципального образования возникает проблема обеспеченности муниципальных образований утвержденной документацией по планировке территории. Так, документация по планировке территории может быть разработана и утверждена только на часть территории населенного пункта и (или) муниципального образования.

На выполнение комплексных кадастровых работ на всю территорию населенного пункта и (или)



1

Границы кадастровых кварталов и границы элементов планировочной структуры на примере фрагмента территории города Мегиона Ханты-Мансийского автономного округа — Югры

муниципального образования потребуется единовременное вложение значительно больших финансовых средств, чем в случае последовательного поэтапного выполнения работ на каждый элемент планировочной структуры.

С учетом вышеизложенного, увязка территории кадастровых работ с кадастровым делением представляется нерациональной. Требование по выполнению комплексных кадастровых работ в границах кадастровых кварталов будет препятствовать их организации в муниципальных образованиях с недостаточной бюджетной обеспеченностью и (или) недостаточной обеспеченностью утвержденной документацией по планировке территории.

Обозначенная проблема может быть решена посредством внесения изменений в ФЗ № 221-ФЗ в части установления требования к выполнению комплексных кадастровых работ в границах элементов планировочной структуры. В таком случае органы местного самоуправления смогут организовать выполнение комплексных кадастровых работ последовательно, с учетом существующей и планируемой обеспеченности муниципального образования документацией по планировке территории, имеющихся в их распоряжении финансовых ресурсов.

Согласно ч. 2 ст. 42.1 ФЗ № 221-ФЗ в результате выполнения комплексных кадастровых работ:

1) осуществляется уточнение местоположения границ земельных участков;

2) осуществляется установление или уточнение местоположения на земельных участках зданий, сооружений, объектов незавершенного строительства, указанных в ч. 1 ст. 42.1 ФЗ № 221-ФЗ;

3) обеспечивается образование земельных участков, на которых расположены здания, в том числе многоквартирные дома, сооружения, за исключением сооружений, являющихся линейными объектами;

4) обеспечивается образование земельных участков общего пользования, занятых площадями, улицами, проездами, набережными, скверами, бульварами, водными объектами, пляжами и другими объектами;

5) обеспечивается исправление кадастровых ошибок в сведениях о местоположении границ объектов недвижимости.

В соответствии с ч. 1 ст. 11.2 Земельного кодекса Российской Федерации [6] образование земельных участков осуществляется при разделе, объединении, перераспределении земельных участков или выделе из земельных участков, а также из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности.

При этом законодательством установлены особые требования к процедуре образования земельных участков способом перераспределения.

Так, перераспределение земель и (или) земельных участков должно осуществляться на основании соглашения между собственниками земель и (или) земельных участков, уполномоченными органами (в случае нахождения земель и (или) земельных участков в государственной или муниципальной собственности).

Установленный ФЗ № 447-ФЗ порядок выполнения комплексных кадастровых работ не учитывает особенности вышеуказанного способа образования земельных участков.

Представляется, что для перераспределения земель и (или) земельных участков по результатам комплексных кадастровых работ согласие на заключение соглашения о перераспределении земель и (или) земельных участков должно быть получено в период после утверждения проекта межевания, предполагающего перераспределение границ земель и (или) земельных участков, и до утверждения заказчиком комплексных кадастровых работ карты-плана территории.

Подписание проекта соглашения о перераспределении земель и (или) земельных участков в таком случае должно осуществляться после завершения процедуры кадастрового учета, выполняемой на

основании карты-плана территории, являющейся результатом комплексных кадастровых работ.

Возможность перераспределения земель и (или) земельных участков для целей образования земельных участков, на которых расположены здания, сооружения, образования земельных участков общего пользования, при выполнении комплексных кадастровых работ может быть обеспечена посредством внесения в ФЗ № 221-ФЗ изменений в части дополнения порядка выполнения комплексных кадастровых работ процедурами, связанными с перераспределением земель и (или) земельных участков.

Согласно ч. 2 ст. 42.2 ФЗ № 221-ФЗ финансирование выполнения комплексных кадастровых работ осуществляется за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации и (или) бюджетов муниципальных районов, городских округов, в том числе за счет средств, направляемых в бюджеты субъектов Российской Федерации в виде субсидий из федерального бюджета. Порядок определения общего объема средств федерального бюджета, ежегодно предусматриваемых на такое финансирование, и порядок распределения между бюджетами субъектов Российской Федерации субсидий из федерального бюджета устанавливаются Правительством Российской Федерации.

В соответствии с ч. 3 ст. 42.2 ФЗ № 221-ФЗ порядок определения общего объема средств бюджета субъекта Российской Федерации, ежегодно предусматриваемых на финансирование выполнения комплексных кадастровых работ, и порядок распределения этих средств и средств, направленных в бюджет субъекта Российской Федерации в виде указанных в ч. 2 ст. 42.2 ФЗ № 221-ФЗ субсидий из федерального бюджета, между бюджетами муниципальных районов, городских округов, входящих в состав данного субъекта Российской Федерации, устанавливаются законом о бюджете субъекта Российской Федерации.

Порядок определения общего объема средств федерального бюджета, ежегодно предусматриваемых на такое финансирование, и порядок распределения между бюджетами субъектов Российской Федерации субсидий из федерального бюджета Правительством Российской Федерации на данный момент не утвержден.

До утверждения соответствующего порядка и направления соответствующих бюджетных средств в бюджеты субъектов Российской Федерации в виде субсидий финансирование выполнения комплексных кадастровых работ может осуществляться только за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации и (или) бюджетов муниципальных районов, городских округов.

Субъектами Российской Федерации на период до 1 марта 2018 г. могут устанавливаться предельные максимальные цены (тарифы, расценки, ставки и тому подобное) на выполнение кадастровых работ в зависимости от видов объектов недвижимости, иных имеющих существенное значение критериев. Практика установления предельных максимальных цен на выполнение комплексных кадастровых работ на данный момент отсутствует. При этом в ряде субъектов Российской Федерации введены понижающие коэффициенты, предусматривающие понижение цены на выполнение кадастровых работ в случае их одновременного выполнения в отношении нескольких земельных участков.

Диапазон установленных предельных максимальных цен на выполнение кадастровых работ на территории населенных пунктов варьируется от 1312 [7] до 237900 [8] руб. за 1 земельный участок в зависимости от площади и целевого назначения такого участка.

Следует отметить, что недостаточно детальная регламентация условий формирования предельных максимальных цен на выполнение кадастровых работ позволяет исполнителям кадастровых работ обходить установленные ценовые ограничения.

А значит фактическая стоимость выполнения кадастровых работ будет превышать установленную предельную максимальную цену.

В целях ограничения возможности необоснованного завышения цены на выполнение комплексных кадастровых работ представляется целесообразным установление в нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации предельных максимальных цен на выполнение таких работ с детальной регламентацией перечня и результатов комплексных кадастровых работ, подлежащих выполнению по установленной предельной максимальной цене (с учетом площади и функционального назначения элемента планировочной структуры и т.п.).

При этом размер предельной максимальной цены на выполнение комплексных работ должен быть экономически обоснованным. Если расходы на выполнение комплексных кадастровых работ будут превышать или равняться их цене, то такие работы не будут востребованы потенциальными исполнителями.

В этой связи становится актуальным вопрос оптимизации затрат на выполнение комплексных кадастровых работ.

К факторам, влияющим на стоимость выполнения комплексных кадастровых работ, относится, в том числе метод определения координат характерных точек границ земельных участков, контура здания, сооружения, объекта незавершенного строительства.

Приказом Минэкономразвития России от 22 июня 2015 г. № 387 «Об установлении формы карты-плана территории и требований к ее подготовке, формы акта согласования местоположения границ земельных участков при выполнении комплексных кадастровых работ и требований к его подготовке» [9] предусмотрены следующие методы определения координат характерных точек границ земельных участков, контура здания, сооружения, объекта незавершенного строительства, применяемые при осуществлении комплексных кадастровых работ:

1) геодезический метод (например, метод триангуляции, полигонометрии, трилатерации, метод прямых, обратных или комбинированных засечек и иные геодезические методы);

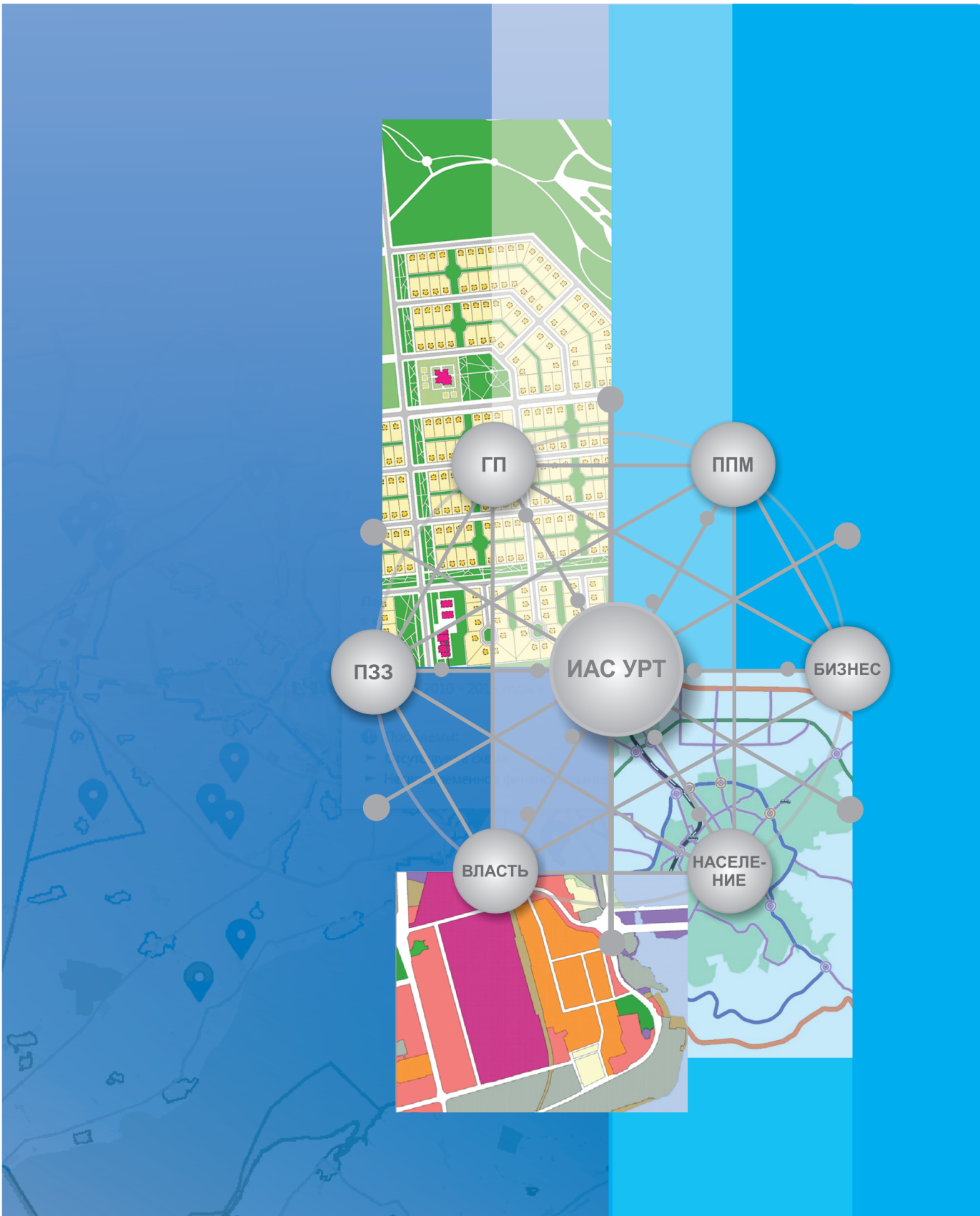
2) метод спутниковых геодезических измерений (определений);
3) аналитический метод.
В отношении земельных участков, отнесенных к землям лесного фонда, координаты характерных точек их границ, не являющихся одновременно характерными точками границ земельных участков, отнесенных к иным категориям земель, допускается определение координат характерных точек границ земельных участков картометрическим методом.
Координаты характерных точек границ земельных участков определяются с точностью определения таких координат, установленной для земельных участков определенного целевого назначения и разрешенного использования.
Определение координат характерных точек границ земельных участков, контура здания, сооружения, объекта незавершенного строительства геодезическим методом, методом спутниковых геодезических измерений (определений) значительно увеличивает стоимость кадастровых работ.
Целесообразность применения картометрического метода в отношении иных (не отнесенных к лесному фонду) категорий земель до настоящего времени вызывает оживленные споры в профессиональной среде.
Представляется, что в целях снижения стоимости выполнения комплексных кадастровых работ применение картометрического метода в отношении иных (не отнесенных к лесному фонду) категорий земель может быть предусмотрено при наличии необходимых исходных данных о территории (утвержденных проектов планировки территории и проектов межевания территории, цифровой картографической основы и др.).
Обобщая вышеизложенное, можно заключить, что востребованность комплексных кадастровых работ, как инструмента повышения эффективности управления территорией и распоряжения земельными ресурсами, расширения налоговой базы органов местного самоуправления, вовлечения объектов недвижимости в гражданский оборот, зависит от требований, предъявляемых законодательством к их выполнению, а также наличия у органов государственной власти и органов местного самоуправления необходимых правовых, организационных и финансовых ресурсов.
В целях создания условий, необходимых для эффективного выполнения комплексных кадастровых работ, необходимо:
1) на законодательном уровне:
— установить требования к выполнению комплексных кадастровых работ в границах элементов планировочной структуры;
— дополнить порядок выполнения комплексных кадастровых работ процедурами, связанными с перераспределением земель и (или) земельных участков;
2) на подзаконном уровне:
— внести изменения в форму карты-плана территории и требования к ее подготовке, предусматривающие возможность применения картометрического метода определения координат характерных точек границ земельных участков, контура здания, сооружения, объекта незавершенного строительства. ■

1. О внесении изменений в Федеральный закон «О государственном кадастре недвижимости» и отдельные законодательные акты Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 22 декабря 2014 г. № 447-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 9 декабря 2014 г.: одобр. Советом Федерации Федер. Собр Рос. Федерации 17 декабря 2014 г. // Росс. газ. — 2006 — 26 декабря.
2. О государственном кадастре недвижимости: федер. закон от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 4 июля 2007 г.: одобр. Советом Федерации Федер. Собр Рос. Федерации 11 июля 2007 г. // Росс. газ. — 2007 — 1 августа.
3. О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним: федер. закон от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 17 июня 1997 г.: одобр. Советом Федерации Федер. Собр Рос. Федерации 3 июля 1997 г. // Росс. газ. — 1997 — 30 июля.
4. СП 42.13330.2011. Свод правил. Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений. Актуализированная редакция СНиП 2.07.01-89*: утв. Приказом Минрегиона России от 28 декабря 2010 г. № 820. М.: Минрегион России. 2010.
5. Градостроительный кодекс Российской Федерации: от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 22 декабря 2004 г.: одобр. Советом Федерации Федер. Собр Рос. Федерации 24 декабря 2004 г.: ввод. Федер. законом от 29 декабря 2004 г. № 191-ФЗ // Росс. Газ. — 2004 — 30 декабря.
6. Земельный кодекс Российской Федерации: от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 28 сентября 2001 г.: одобр. Советом Федерации Федер. Собр Рос. Федерации 10 октября 2001 г.: ввод. Федер. законом от 25 октября 2001 г. № 137-ФЗ // Росс. Газ. — 2001 — 30 октября.
7. Об установлении предельных максимальных цен кадастровых работ: Постановление Правительства Ставропольского края от 14 марта 2014 г. № 96-п // Ставропольская правда — 2014 21 марта.
8. Об установлении предельных максимальных цен кадастровых работ: Постановление Правительства Республики Башкортостан от 2 ноября 2009 г. № 409 // Ведомости Государственного Собрания - Курултая, Президента и Правительства Республики Башкортостан — 2009 — 7 декабря.
9. Об установлении формы карты-плана территории и требований к ее подготовке, формы акта согласования местоположения границ земельных участков при выполнении комплексных кадастровых работ и требований к его подготовке: Приказ Минэкономразвития России от 22 июня 2015 г. № 387 // Официальный интернет-портал правовой информации. 2015. URL.: http://www.pravo.gov.ru (дата обращения: 25.01.2016).

V

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

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».

Шинкевич Дмитрий Валерьевич,
заместитель генерального директора ИТП «Град» по правовым вопросам. В 1997 г. окончил с отличием юридический факультет Омского государственного университета им. Ф.М. Достоевского по специальности «Юриспруденция». В 2001 г. окончил аспирантуру Омского государственного университета. В 2013 г. прошел профессиональную переподготовку в Омском государственном университете по программе дополнительного образования «Программа подготовки управленческих кадров для организаций народного хозяйства Российской Федерации «Управление развитием организации» (Президентская программа подготовки управленческих кадров). В ИТП «Град» работает с 2005 г. Область профессиональных интересов: правовое обеспечение процесса разработки всех видов градостроительной документации; согласование проектов документов территориального планирования; организация и проведение публичных слушаний по вопросам градостроительной деятельности; подготовка проектов нормативных правовых актов органов государственной власти и органов местного самоуправления в области градостроительной деятельности и земельно-имущественных отношений; правовое регулирование зон с особыми условиями использования территорий; внесение в государственный кадастр недвижимости сведений об объектах градостроительного регулирования. Судья Третейского суда при Национальной Гильдии Градостроителей (г. Санкт-Петербург). Награжден Дипломом XXI Международного фестиваля «Зодчество 2013» в номинации «Лучшая книга об архитектуре и архитекторах» за актуальное научно-методическое пособие «Управление развитием территорий и градостроительная документация» (г. Москва, 2013 г., президент Союза архитекторов России А.В. Боков).

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.

Васильчук Анастасия Игоревна,
старший юрист 1 категории отдела нормативно-правового обеспечения градостроительных и земельно-имущественных отношений. В 2011 г. с отличием окончила юридический факультет Омской академии МВД России по специальности «Юриспруденция». В ИТП «Град» работает с 2011 г. Область профессиональных интересов: правовое регулирование градостроительной деятельности и земельно-имущественных отношений.

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».

Власов Алексей Геннадьевич,
ведущий системный аналитик отдела разработки информационных систем. В 2003 г. окончил Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского по специальности «Прикладная информатика и математика». В ИТП «Град» работает с 2010 г. Область профессиональных интересов: системная аналитика, геоинформационные системы.

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.

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.

Ибраева Зауре Маратовна,
ведущий экономист отдела развития социальной инфраструктуры. В 2010 г. с отличием окончила экономический факультет ОМГУ им. Ф.М. Достоевского по специальности «Государственное и муниципальное управление». В ИТП «Град» работает с 2010 г. Область профессиональных интересов: территориальное планирование, государственное и муниципальное управление, нормативы градостроительного проектирования, проблемы управления развитием социальной инфраструктуры. Член авторской группы проекта «Комплексный проект управления развитием территории городского округа г. Мегиона» — победителя конкурса Минстроя РФ в 2015 г. в номинации «Лучший генеральный план города».

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.

Левченко Андрей Александрович,
инженер-аналитик 1 категории группы системного анализа Департамента информационных технологий. В 2014 г. окончил с отличием Сибирскую государственную автомобильно-дорожную академию по специальности «Прикладная информатика (в экономике)». В ИТП «Град» работает с 2014 г. Область профессиональных интересов: IT-технологии, Web, автоматизация бизнес-процессов.

Марушкина Наталья Михайловна,
Старший экономист 1 категории отдела инвестиционного проектирования и управления недвижимостью. В 2010 г. с отличием окончила Академию бюджета и казначейства Министерства финансов Российской Федерации по специальности «Финансы и кредит». В ИТП «Град» работает с 2013 г. Область профессиональных интересов: стратегическое развитие муниципальных образований и регионов, применение интструментов градостроительного проектирования в формировании благоприятного инвестиционного климата, ресурсное обеспечение решений документов территориального планирования.

Мацаков Дмитрий Анатольевич,
руководитель группы отдела инженерного обеспечения. В 2002 г. окончил Омский государственный технический университет по специальности «Стартовые и технические комплексы ракет и космических аппаратов». В ИТП «Град» работает с 2006 г. Область профессиональных интересов: коммунальное хозяйство, технические науки.

Миллер Ольга Владимировна,
руководитель группы градостроительной подготовки Департамента инфраструктуры. В 2002 г. окончила Омский государственный аграрный университет им. П.А. Столыпина по специальности «Городской кадастр». В ИТП «Град» работает с 2004 г. Область профессиональных интересов: градостроительное проектирование, гармонизация градостроительных решений и земельно-имущественных отношений.

Павельев Дмитрий Александрович,
ведущий инженер по электроснабжению отдела инженерного обеспечения. В 2006 г. окончил Омский государственный технический университет по специальности «Электрооборудование и электрохозяйство предприятий, организаций и учреждений» с присуждением квалификации «Инженер». В ИТП «Град» работает с 2008 г. Область профессиональных интересов: коммунальное хозяйство, проектирование систем электроснабжения, технические науки.

Пашнин Георгий Владимирович,
руководитель проектов. В 2007 г. окончил Сибирскую государственную автомобильно-дорожную академию по специальности «Проектирование зданий». В ИТП «Град» работает с 2010 г. Область профессиональных интересов: градостроительное проектирование, механизмы регулирования градостроительной деятельности и земельно-имущественных отношений как единой системы управления развитием территорий. Победитель II градостроительного конкурса Фонда РЖС и РААСН на лучшее выполнение произведения градостроительства — эскиза архитектурно-планировочного решения застройки территории: «Первая премия», премия «За лучшее экологическое решение» (в составе авторского коллектива). Победитель I ежегодного Градостроительного конкурса Министерства строительства и ЖКХ Российской Федерации, номинация «Лучший генеральный план города» (в составе авторского коллектива, руководитель проекта).

Пеньевский Игорь Михайлович,
руководитель Департамента стратегического социально-экономического планирования. В 2006 г. с отличием окончил факультет международного бизнеса Омского государственного университета им. Ф.М. Достоевского. В Ассоциации компаний «Град» работает с 2005 г. В 2007 г. стал лауреатом IV Международной олимпиады по экономическим, финансовым дисциплинам и вопросам управления в номинации «Мировой рынок трудовых ресурсов». Область профессиональных интересов: управление проектами, маркетинг территорий, управление социально-экономическим развитием регионов и городов, разработка систем управления развитием регионов и муниципальных образований, подготовка инвестиционных проектов в области развития территорий.

Петрук Антон Владимирович,
руководитель архитектурной группы Департамента архитектуры и градостроительства. В 2007 г. окончил Новосибирскую государственную архитектурно-художественную академию по специальности «Архитектура». В ИТП «Град» работает с 2007 г. Область профессиональных интересов: архитектура и градостроительство.

Петрук Татьяна Александровна,
старший архитектор 1 категории Департамента архитектуры и градостроительства. В 2007 г. окончила Новосибирскую государственную архитектурно-художественную академию по специальности «Архитектура». В ИТП «Град» работает с 2007 г. Область профессиональных интересов: архитектура и градостроительство, ландшафтная архитектура.

Пилипенко Екатерина Павловна,
начальник отдела нормативно-правового обеспечения градостроительных и земельно-имущественных отношений. В 2009 г. с отличием окончила юридический факультет Омского государственного университета им. Ф.М. Достоевского по специальности «Юриспруденция». В ИТП «Град» работает с 2009 г. Область профессиональных интересов: правовое регулирование градостроительной деятельности в Российской Федерации, практические вопросы разработки и применения градостроительной документации.

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».

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.

Сазонова Анна Валерьевна,
ведущий инженер-аналитик 1 категории, куратор направления «Интерактивные веб-карты, региональные и муниципальные геопорталы». В 2006 г. окончила Сибирскую государственную автомобильно-дорожную академию по специальности «Прикладная информатика (в экономике)» и Омский государственный технический университет по специальности «Переводчик в сфере профессиональных коммуникаций». В ИТП «Град» работает с 2008 г. Область профессиональных интересов: создание геоинформационных порталов поддержки планирования и управления территорией городов и регионов с использованием пространственных данных. Руководитель проектов муниципального, регионального, а также международного уровней.

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.

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.

Федорова Наталья Дмитриевна,
старший системный аналитик отдела автоматизации градостроительного проектирования. В 2011 г. окончила Омский государственный технический университет по специальности «Прикладная информатика (в экономике)». В ИТП «Град» работает с 2012 г. Область профессиональных интересов: системный анализ, разработка требований к программному обеспечению, геоинформационные системы, автоматизация процессов градостроительного проектирования.

Шатохина Наталья Сергеевна,
ведущий инженер группы градостроительной подготовки Департамента инфраструктуры. В 2009 г. окончила Омский государственный аграрный университет им. П.А. Столыпина по специальности «Городской кадастр». В ИТП «Град» работает с 2008 г. Область профессиональных интересов: градостроительное проектирование.

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».

Шлендер Роман Ассафович,
ведущий экономист 2 категории отдела инвестиционного проектирования и управления недвижимостью. В 2010 г. окончил Омский государственный технический университет по специальности «Государственное и муниципальное управление». В ИТП «Град» работает с 2011 г. Область профессиональных интересов: стратегическое развитие муниципальных образований и регионов, инвестиционный анализ, кластерное развитие территорий.

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 V научно-технической конференции
Института Территориального Планирования «Град»
(1 — 3 марта 2015 г., Омск)

Подписано в печать 24.02.2016. Формат 21x29,7 см.
Печать офсетная. Бумага мелованная.
Тираж 500 экз. Заказ № 264261

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