ПФО

И.Э. Файзуллин

А.И. Баранников

И.И. Ялалов

М.Л. Башорина

О.Г. Созинов

А.В. Чернов

В.А. Панарин

В.Г. Горбачев

А.М. Тарарин

ЮФО

Ю.В. Рысин

И.Е. Мазурок

Т.Г. Морозова

Ю.Н. Трухачев

Е.Ю. Батунова

С.Ю. Трухачёв

УФО

Н.В. Борздова

М.А. Кожевников

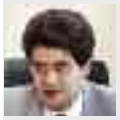
А.Г. Ходяков

В.В. Волошанская

Е.В. Дарибабина

А.А. Фокеев

Б.Г. Вихорев


А.Г. Высокинский

А.В. Усов

А.П. Малышкин

Т.В. Гудзь

О.Г. Созинов

СФО

В.А. Толоконский

А.А. Виноградов

В.В. Туманцев

Е.В. Протасова

С.М. Новокшонов

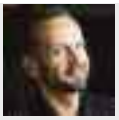
С.Н. Николаев

Н.А. Лисовская

В.И. Коренев

В.А. Збитнев

А.М. Каримов


М.Г. Меерович

Г.П. Ерохин

А.Г. Большаков

А.Н. Береговских

И.Г. Стуканева

Н.В. Смирнов

В.М. Савко

Ж.В. Лончакова

И.М. Пеньевский

Ю.А. Куксенко

Д.В. Шинкевич

Е.А. Гемпик

Д.Б. Бежаева

А.В. Дударев

С.В. Сидоренко

ДВФО

Е.Г. Иванникова

В.П. Печеный

Е.В. Телешова

УПРАВЛЕНИЕ развитием территории

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

Компьютерная верстка Ю.А. КОШУКОВА, А.С. ПЛАСТУН

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

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

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

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

Номер подписан в печать 15 июля 2013 г.
Тираж 6000 экз.
Цена свободная

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

Календарь событий 4

НОВОЕ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ

Обзор изменений в законодательстве за апрель, май, июнь 2013 года 6

Новеллы законодательства в части отметок в публичном реестре
К вопросу определения ограничений и обременений или что «не заметил» законодатель 8
Л.В. Усович

ГРАДОУСТРОЙСТВО

Муниципальная ГИС Волгограда: инновационный подход к реализации инвестиционной политики 14
В.Н. Булгаков

Проблемы разработки Генеральных планов сельских поселений 18
С.В. Скатерщиков

Малоэтажка в крупном городе 22
Е.И. Загороднов

Особенности установления охранной зоны на линейные сооружения 26
М.А. Джушхинова

Художественно-графическая составляющая градостроительного проектирования 28
А.В. Алтухов

ИНФОРМАЦИОННЫЕ СИСТЕМЫ

Решение проблем информационного взаимодействия при внедрении информационных систем в муниципальном управлении 32
В.А. Збитнев

Использование данных спутниковой стереосъемки GEOEYE-1 для решения задач территориального развития Новокузнецкого городского округа 35
А.В. Процун, О.Н. Зинченко

Использование ЦМР для задач рационального природопользования и мониторинга природных процессов 39
А.А. Глотов

Проблемы создания автоматизированных информационных систем обеспечения градостроительной деятельности как основы стратегического планирования 42
П.П. Спирин, Е.Б. Бежаева

ОБРАЗОВАНИЕ

Международный научно-практический семинар «Результаты научных исследований и демонстрация опыта внедрения и практических возможностей ГИАС ОГД» в Киеве 48

XV Томский инновационный форум INNOVUS «Энергия инновационного развития» 52

Форум «Умный город будущего» призвал регионы к самостоятельности 55

7-я Всероссийская конференция «Геоинформационные технологии в муниципальном управлении» 57
Л.Ю. Гндоян

Итоги Международного Форума «Интеграция геопространства – будущее информационных технологий» 59

ДИСКУССИОННЫЙ КЛУБ

Основные положения Концепции и проекта поправок в 7 главу Градкодекса РФ: информационное обеспечение градостроительной деятельности 62
Модератор А.Н. Береговских

№ 2/2013

УПРАВЛЕНИЕ РАЗВИТИЕМ ТЕРРИТОРИИ

ежеквартальный журнал для специалистов в области государственного и муниципального управления

Автор идеи и руководитель проекта
С.А. Миллер

Главный редактор
А.Н. Береговских

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

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

Учредитель: «ГИС-Инфо»

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

Законодательство для профессии...

Традиционно каждый номер нашего журнала открывает обзор текущих изменений федерального законодательства, регулирующего сферы управления развитием территорий, произошедших за минувший квартал и планируемых в ближайшем будущем. Изменений не становится меньше. О чем это говорит? О том, что у нас до сих пор такое слабое правовое регулирование? Или о чем-то другом?

Законодательство формирует не только условия жизни населения страны в целом, но и условия осуществления любой профессиональной деятельности. Этот тезис ни у кого не вызывает сомнения. Могут ли разрабатываться в таком случае законы правового регулирования какого-либо вида деятельности без участия профессионального сообщества?
Как будто ответ напрашивается – нет! Но как происходит в нашей стране на деле?
Утвержденный план законотворческой деятельности на 2013 год включает позиции по внесению изменений в Градостроительный кодекс РФ в части совершенствования документации по планировке территорий, нормативов градостроительного проектирования, информационного обеспечения градостроительной деятельности (седьмая глава). Подготовить законопроекты уполномочен Минрегион России к осени.
Широкому профессиональному кругу ничего не известно о работе Министерства над проектами законов в течение первой половины года. Есть опасение, что очередные поправки будут приняты опять в спешке, опять с массой недостатков, которые вся страна обязана будет исполнять. О «качестве» принятых в 2011 году поправках в сфере территориального планирования ярко свидетельствует статья С.В. Скатерщикова о проблемных вопросах генеральных планов сельских поселений, опубликованная в настоящем номере.
Но неунывающее и заинтересованное профессиональное сообщество работает над поправками в Градостроительный кодекс по всем названным направлениям, так как считает себя не только причастным к формированию, если можно так сказать «тематического» законодательства, но и ответственным за его качество. В качестве нашего градостроительного законодательства заинтересованы (кроме, конечно, всех граждан страны) специалисты государственных и муниципальных органов архитектуры и градостроительства, градостроительные проектировщики, преподаватели, разработчики и операторы градостроительных информационных систем.

В прошлом номере журнала мы публиковали основные результаты опроса руководителей региональных органов архитектуры и градостроительства в целях изучения мнений самых заинтересованных лиц о месте и роли региональных градостроительных информационных систем в информационном обществе, в системе управления.
В настоящем номере публикуем Концепцию законопроекта и первую редакцию самого законопроекта, направленного на совершенствование информационного обеспечения градостроительной деятельности в России. Публикуем также статьи, посвященные теме информационного обеспечения ведущих экспертов в названной сфере: Спирина П.П., Збитнева В.А., Степанова Д.В., а также экспертные мнения, предложения и замечания к подготовленным для широкого профессионального обсуждения ГИС-Ассоциацией предложениям. В обсуждении темы приняли участие яркие представители градостроительного дела из Москвы, Санкт-Петербурга, Краснодара, Волгограда, Новосибирска, Нижнего Новгорода, Самары, Салехарда, Казани, Томска, Омска, Рыбинска, Сургута.
В будущих номерах мы рассмотрим проблемы и предложения по совершенствованию подходов к разработке документации по планировке территорий, нормативов градостроительного проектирования.

Благодарим всех авторов и экспертов журнала! Ждём новых предложений, замечаний и добрых советов!

А.Н. Береговских,
главный редактор

Календарь событий

25-30 августа
Дрезден (Германия)

26-я Международная картографическая конференция
International Cartographic Association, Deutsche Gesellschaft fur Kartographie e.V.
Тел./факс: +49(351)320-17-30
E-mail: dresden@intercom.de
Интернет: www.icc2013.org, www.gisa.ru/90576.htm

26-29 августа
Саравак (Малайзия)

Международный симпозиум Digital Earth (Электронная Земля)
Оргкомитет Universiti Teknolog
Тел./факс: +603-4252-9100
E-mail: isde2013@aosconventions.com
Интернет: www.isde2013kuching.com, www.gisa.ru/92576.html

9-10 сентября
Санкт-Петербург

Семинар «Градостроительство и охрана культурного наследия»
Союз архтекторов России
Тел./факс: (812) 677-91-29, (812) 332-42-15
Интернет: www.zodchiy21.ru

19-20 сентября
Красноярск

Первая международная научно-практическая конференция «Современные проблемы архитектуры, градостроительства, дизайна»
Тема конференции: «Город, пригодный для жизни»
Институт архитектуры и дизайна
Тел./факс: (391) 206-29-18
E-mail: cpaud@sfu-kras.ru
Интернет: www.conf.sfu-kras.ru/conf/city2013+

21-27 сентября
Франция

13-я Международная научно-техническая конференция «От снимка к карте: цифровые фотограмметрические технологии»
Компания «Ракурс»
Тел./факс: (495)720-51-27
E-mail: conference@racurs.ru
Интернет: www.racurs.ru/France2013

26-28 сентября
Москва

«Глобальные тенденции и конвергенции в Геодезии Образования»
Международная федерация геодезистов FIG, Московский государственный университет геодезии и картографии, факультет экономики и землеустройства
Тел./факс: (499) 262-53-65
E-mail: fig@miigaik.ru.ru
Интернет: www. fig.miigaik.ru

1-4 октября

49-ISOCARP конгресс
Международное Общество городского и регионального планирования
Тел./факс: +3170-361-7909, +3170-346-2654
E-mail: isocarp@isocarp.org
Интернет: www.isocarp.org

2-4 октября
Москва

XXI Международный архитектурный фестиваль «Зодчество»
Союз архитекторов России
Тел./факс: (495)690-63-30, (495)690-62-13
E-mail: zodchestvo@bk.ru
Интернет: www.uar.ru

8-10 октября
Эссен (Германия)

Международная выставка геодезии, геоинформации и технологий управлений земными ресурсами INTERGEO
Общество геодезии, геоинформации и землеустройства DVW
Тел./факс: +49(0)721-931-33-730, +49(0)721-931-33-710
E-mail: finfo@hinte-messe.de
Интернет: www.intergeo.de

18-20 октября
Москва

VII Международная практическая конференция «Современные технологии изысканий, проектирования, строительства и геоинформационного обеспечения»
Национальное объединение изыскателей России, Общероссийская общественная организация«Деловая Россия», компания «Кредо-Диалог», АНО ЦДО «КРЕДО-образование»
Тел./факс: 375(17)281-68-93, 375(17)281-68-83
E-mail: imarket@credo-dialogue.com
Интернет: www.credo-dialogue.com/terra/conferences.aspx

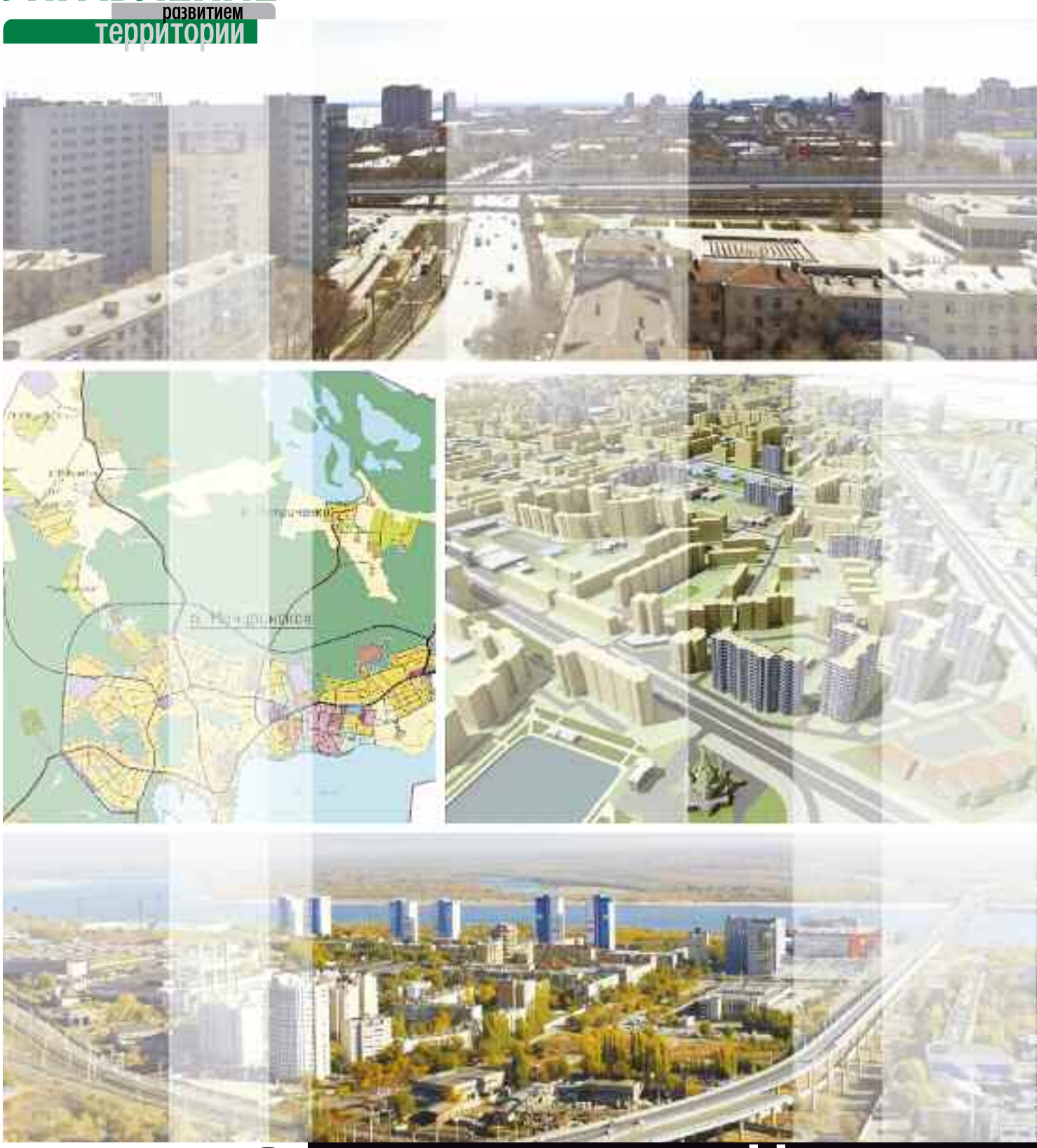
21-22 октября
Санкт-Петербург

XII Общероссийский форум «Стратегическое планирование в регионах и городах России»
Министерство регионального развития РФ, Государственная Дума РФ, Министерство финансов РФ, Министерство экономического развития РФ, Правительство Санкт-Петербурга, Фонд «Центр стратегических разработок», Международный центр социально-экономических исследований «Леонтьевский центр»
Тел./факс: (812)363-12-60,
E-mail: prforum@leontief.ru
Интернет: www.forumstrategov.rul

26-28 ноября
Москва

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

УПРАВЛЕНИЕ развитием территории



Новое в законодательстве

Обзор изменений в законодательстве

Новеллы законодательства в части отметок в публичном реестре

К вопросу определения ограничений и обременений

Обзор изменений в законодательстве за июль, август, сентябрь 2013 года

Основы государственного управления

Распоряжением Правительства РФ от 29.07.2013 № 1336-р утверждена «дорожная карта» «Совершенствование правового регулирования градостроительной деятельности и улучшение предпринимательского климата в сфере строительства» (далее – «дорожная карта»). Документ вступил в силу 03.09.2013.

«Дорожная карта» подготовлена Минэкономразвития России в соответствии с перечнем поручений Президента Российской Федерации от 22.12.2012 по реализации Послания Президента РФ Федеральному Собранию РФ, а также поручения Председателя Правительства РФ от 28.12.2012.

В процессе реализации плана мероприятий («дорожной карты») «Улучшение предпринимательского климата в сфере строительства», ранее утвержденного распоряжением Правительства РФ от 16.08.2012 № 1487-р, была выявлена необходимость корректировки содержания и сроков исполнения ряда мероприятий, их ожидаемых результатов и ответственных исполнителей.

Во исполнение указанных поручений Президента РФ и Правительства РФ была подготовлена новая редакция «дорожной карты», при этом уточнено её название.

Целями «дорожной карты» являются:

- упрощение градостроительной подготовки земельных участков;
- совершенствование регуляторной среды;
- сокращение количества процедур, совокупного времени и расходов на их прохождение, связанных с реализацией инвестиционно-строительных проектов.

Реализация «дорожной карты» призвана упростить процесс осуществления строительства от стадии подготовки градостроительной документации до ввода объектов в эксплуатацию.

Разработка «дорожной карты» осуществлялась с участием АНО «Агентство стратегических инициатив по продвижению новых проектов», национальных объединений саморегулируемых организаций в строительной сфере. Проект «дорожной карты» обсуждался с научным бизнес-сообществом.

В качестве контрольных показателей определены позиции в рейтинге Всемирного Банка Doing Business по показателю «Получение разрешения на строительство».

Вновь утвержденная «дорожная карта» включает мероприятия, направленные на совершенствование правового регулирования градостроительной деятельности в целях формирования благоприятного делового климата в РФ, и предусматривает разработку соответствующих проектов нормативных правовых актов.

Так, к декабрю 2013 года планируется завершить разработку правил землепользования и застройки городских поселений.

Намечены мероприятия по установлению обязанности органов местного самоуправления утверждать программы развития транспортной и социальной инфраструктуры в 6-месячный срок с даты утверждения генеральных планов городских поселений и городских округов (соответствующий проект федерального закона о внесении изменений в Градостроительный кодекс РФ к октябрю 2013 года должен быть внесен в Государственную Думу ФС РФ), мероприятия по установлению порядка утверждения документации по планировке территории на основании заявлений граждан и юридических лиц (соответствующий проект федерального закона о внесении изменений в Градостроительный кодекс РФ в части совершенствования правового регулирования вопросов подготовки, согласования и утверждения документации по планировке территории к октябрю 2013 года должен быть внесен в Государственную Думу ФС РФ), мероприятия по введению дополнительных требований к составу информации, размещаемой в федеральной государственной информационной системе территориального планирования, в части включения в нее региональных и местных нормативов градостроительного проектирования (запланировано внесение соответствующих поправок к проекту федерального закона № 86567-6 «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации в части установления региональных и местных нормативов

НОВАЯ РЕДАКЦИЯ ДК СТРОИТЕЛЬСТВО

Во исполнение указанных поручений Президента РФ и Правительства РФ была подготовлена новая редакция «дорожной карты», при этом уточнено её название.

Целями «дорожной карты» являются:

- упрощение градостроительной подготовки земельных участков;

- совершенствование регуляторной среды;

- сокращение количества процедур, совокупного времени и расходов на их прохождение, связанных с реализацией инвестиционно-строительных проектов.

Реализация «дорожной карты» призвана упростить процесс осуществления строительства от стадии подготовки градостроительной документации до ввода объектов в эксплуатацию.

градостроительного проектирования») и другие.

Особо стоит отметить мероприятие «дорожной карты» по обеспечению перехода от деления земель на категории к территориальному зонированию. Проект федерального закона о внесении изменений в Земельный кодекс РФ и отдельные законодательные акты РФ в части отмены категорий земель и признании утратившим силу Федерального закона «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую», предусматривающий соответствующие изменения, должен быть внесен в Правительство РФ к августу 2013 года, а к октябрю – в Государственную Думу ФС РФ.

Правительством РФ на заседании 03.10.2013 утверждена федеральная целевая программа «Развитие единой государственной системы регистрации прав и кадастрового учета недвижимости, 2014 ? 2019 годы» (далее – ФЦП).

Концепция ФЦП (далее – Концепция) была утверждена ранее Распоряжением Правительства РФ от 28.06.2013 № 1101-р (далее – Распоряжение).

Основные задачи ФЦП – повышение качества данных информационных ресурсов Росреестра для перехода к Единому налогу на недвижимость, объединение Единого государственного реестра прав на недвижимость и сделок с ним (далее – ЕГРП) и государственного кадастра недвижимости (ГКН) в единый государственный реестр объектов недвижимости (далее – ЕГРОН), обеспечение перевода услуг в режим «одного окна» и переход к оценке гражданами качества услуг.

В рамках ФЦП предусмотрено строительство на территории РФ межрегиональных учетно-регистрационных центров, создание центральных архивохранилищ и перевод архивов бумажных документов по кадастровому учету, регистрации прав на недвижимость и сделок с ней в электронную форму. Оцифровка архивных документов позволит использовать имеющиеся данные в электронном виде, оперативно получая необходимую информацию, в том числе в случаях, когда услуга по регистрации прав будет оказываться экстерриториально. Экстерриториальная регистрация прав на недвижимость в Российской Федерации станет доступна в 2018 году.

Одновременно с развитием инфраструктуры планируется внедрение единых стандартов организации процесса приема и выдачи документов в офисах Росреестра, Кадастровой палаты и многофункциональных центров (далее – МФЦ), оформление и оснащение офисов в соответствии с современными требованиями обслуживания заявителей.

Важной частью мероприятий ФЦП станет перевод услуг по кадастровому учету, регистрации прав и предоставлению сведений ЕГРП и ГКН в режим «одного окна» посредством развития инфраструктуры МФЦ по всей территории Российской Федерации, а также переход к оценке гражданами и организациями качества предоставляемых услуг, информирует пресс-служба Росреестра.

К 2018 году должны быть достигнуты следующие целевые показатели по государственной регистрации прав и кадастровому учету недвижимости:

- сроки государственной регистрации прав и кадастрового учета сократятся до 7 и 5 дней соответственно;
- время ожидания в очереди на получение услуги для заявителей по предварительной записи не должно превышать 10 минут;
- доля государственных услуг, предоставляемых в электронном виде, составит не менее 70% от общего объема;
- доля лиц, положительно оценивающих работу регистрационных органов, должна составить не менее 90%;
- доля государственных услуг, предоставляемых в режиме «одного окна» в МФЦ, составит не менее 90%;
- на территории всех субъектов РФ к 1 января 2017 года будет осуществлен переход к единой геоцентрической открытой системе координат, что позволит повысить точность данных государственного кадастра недвижимости;
- позиция России в рейтинге Всемирного Банка Doing Business по показателю «государственная регистрация прав на недвижимость» должна подняться с 46-го места в настоящее время до 4-го места.

Оценка достижения целей ФЦП будет проводиться на протяжении всего периода ее реализации с использованием системы целевых индикаторов и показателей Минэкономразвития России и государственными заказчиками программы.

Реализация ФЦП потребует из бюджета 54 465,3 млн. рублей в течение 6 лет. Из них 52 103,3 млн. рублей – за счет средств федерального бюджета и 2 362 млн. рублей – за счет средств бюджетов регионов.

ЦЕЛЕВЫЕ ПОКАЗАТЕЛИ ФЦП

К 2018 году должны быть достигнуты следующие целевые показатели по государственной регистрации прав и кадастровому учету недвижимости:

- сроки государственной регистрации прав и кадастрового учета сократятся до 7 и 5 дней соответственно;

- время ожидания в очереди на получение услуги для заявителей по предварительной записи не должно превышать 10 минут;

- доля государственных услуг, предоставляемых в электронном виде, составит не менее 70% от общего объема;

- доля лиц, положительно оценивающих работу регистрационных органов, должна составить не менее 90%;

- доля государственных услуг, предоставляемых в режиме «одного окна» в МФЦ, составит не менее 90%;

- на территории всех субъектов РФ к 1 января 2017 года будет осуществлен переход к единой геоцентрической открытой системе координат, что позволит повысить точность данных государственного кадастра недвижимости;

- позиция России в рейтинге Всемирного Банка Doing Business по показателю «государственная регистрация прав на недвижимость» должна подняться с 46-го места в настоящее время до 4-го места.

Федераным законом от 02.07.2013 № 176-ФЗ (далее – ФЗ № 176-ФЗ) внесены изменения в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и статьи 7 и 46 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» по вопросам оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и экспертизы нормативных правовых актов». Общий срок вступления в силу ФЗ № 176-ФЗ – 01.01.2014.

В соответствии с ФЗ № 176-ФЗ проекты нормативных правовых актов субъектов РФ, муниципальных нормативных правовых актов, затраги-

вающие вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, подлежат оценке регулирующего воздействия. Такая оценка проводится в целях выявления положений, вводящих избыточные обязанности, запреты и ограничения для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности или способствующих их введению, а также положений, способствующих возникновению необоснованных расходов субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности и бюджетов субъектов РФ, местных бюджетов.

ФЗ № 176-ФЗ также устанавливается, что нормативные правовые акты субъектов РФ, муниципальные нормативные правовые акты, затрагивающие вопросы предпринимательской и инвестиционной деятельности, подлежат экспертизе в целях выявления положений, необоснованно затрудняющих ведение указанных видов деятельности.

Распоряжением Правительства РФ от 20.07.2013 № 1268-р утвержден План мероприятий («дорожная карта») «Развитие отрасли информационных технологий» (далее – «дорожная карта»).

Документ вступил в силу 23.07.2013.

«Дорожная карта» разработана Министерством связи и массовых коммуникаций РФ во исполнение пункта 6 поручения Президента РФ от 22.11.2012 и подпункта 4 пункта 27 поручения Председателя Правительства РФ от 28.12.2012.

Как указано в справке к «дорожной карте», реализация мероприятий, предусмотренных указанным документом, позволит поддержать средний темп роста отрасли информационных технологий за период с 2013 по 2018 год на уровне, превышающем средний темп роста ВВП не менее чем в 3 раза. Кроме того, исполнение «дорожной карты» будет способствовать увеличению количества рабочих мест в ИТ-отрасли, обеспечит рост производства отечественной продукции и услуг, повысит производительность труда в экономике России за счёт ускоренного внедрения информационных технологий в смежные отрасли.

По мнению разработчиков «дорожной карты», достижение перечисленных результатов будет способствовать снижению зависимости экономики страны от сырьевого экспорта путём удвоения к 2018 году экспорта высокотехнологичной продукции и услуг до 280 млрд. рублей.

Градостроительство и земельно-имущественные отношения

Распоряжением Правительства РФ от 13.08.2013 № 1416-р утверждена схема территориального планирования РФ в области федерального транспорта (в части трубопроводного транспорта) (далее соответственно – Распоряжение № 1416-р, СТП РФ в области трубопроводного транспорта). Распоряжение № 1416-р вступило в силу 13.08.2013.

СТП РФ в области трубопроводного транспорта разработана Минэнерго России.

Указанный документ содержит положение о территориальном планировании и карту планируемого размещения объектов федерального значения в области трубопроводного транспорта на период до 2030 года.

СТП РФ в области трубопроводного транспорта разработана с учетом стратегий социально-экономического развития федеральных округов (макрорегионов) и субъектов РФ, Генеральной схемы развития нефтяной отрасли до 2020 года, Генеральной схемы развития газовой отрасли на период до 2030 года, а также с учётом данных, представленных организациями топливно-энергетического комплекса.

Правительством Российской Федерации от 18.09.2013 № 821 утверждены Правила принятия исполнительным органом государственной власти или органом местного самоуправления решения об изъятии земельного участка, предоставленного государственному или муниципальному учреждению, казенному предприятию (далее – Правила). Документ вступит в силу с 01.01.2014.

06.09.2013 вступил в силу Федеральный закон от 07.06.2013 № 123-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и статью 3 Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации». Данным документом введен внесудебный порядок изъятия неправильно используемых земель у государственных (муниципальных) учреждений и казенных предприятий.

В соответствии с указанными изменениями Правительством РФ 18.09.2013 утверждены Правила принятия исполнительным органом государственной власти или органом местного самоуправления решения об изъятии земельного участка, предоставленного государственному или муниципальному учреждению, казенному предприятию.

Правила не распространяются на государственные академии наук и подведомственные им учреждения.

Согласно документу решение о принудительном прекращении пользования будут принимать Минобороны России, Управление делами Президента и Росимущество. В Правилах также прописан список необходимых для принятия решения документов. Так, указанные документы должны содержать данные об основании для изъятия, наименование лица, право пользования которого должно быть прекращено, кадастровый номер и площадь участка. В отношении ненадлежаще используемых участков, находящихся в федеральной собственности, решение об их изъятии выносит Росимущество. Исключение ? земли, предоставленные учреждениям и предприятиям Минобороны России и Управления делами Президента РФ, решение об их изъятии которых принимают указанные органы в соответствии с подведомственностью.

Правилами определены основания и требования к содержанию решения об изъятии. Такое решение принимается в двухмесячный срок после поступления документов о нарушении требований земельного законодательства и невыполнении предписаний о его устранении, документов, поступивших от федерального органа государственного земельного надзора. Копия решения направляется учреждению (предприятию), а также органу, в чьем ведении оно находится, в течение семи рабочих дней после его принятия.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 05.09.2013 № 782 утверждены Правила разработки и утверждения схем водоснабжения и водоотведения (далее – Постановление № 782).

Документ подготовлен Минрегионом России в соответствии с пунктом 9 плана подготовки проектов актов Правительства РФ и ведомственных актов, необходимых для реализации положений Федерального закона от 30.12.2012 № 291-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенство-

вания регулирования тарифов в сфере электроснабжения, теплоснабжения, газоснабжения, водоснабжения и водоотведения», утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 13.05.2013 № 764-р.

Постановлением № 782 в развитие положений статей 4 и 38 Федерального закона 07.12.2011 № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении» устанавливаются требования к составу и содержанию схем водоснабжения и водоотведения, определяются порядок разработки и утверждения схем водоснабжения и водоотведения, критерии отказа в утверждении схем, а также порядок их последующей актуализации. Кроме того, документом определяются требования к электронным моделям водоснабжения и водоотведения, к их программной и технической частям. Постановлением № 782 изменены положения статьи 38 Федерального закона от 07.12.2011 № 416-ФЗ в части определения требований к составу и содержанию схем водоснабжения и водоотведения, а также:

- порядок их разработки и утверждения органами исполнительной власти;
- критерии для отказа в утверждении схем;
- порядок последующей актуализации схем.

Постановление № 782 устанавливает структуру схем водоснабжения и водоотведения с указанием обязательных глав и разделов документа, а также формы представления технической информации.

Кроме того, документ определяет требования к электронным моделям водоснабжения и водоотведения, их программной и технической части.

По мнению разработчиков, реализация Постановления № 782 позволит создать единые правила и требования к составу и содержанию схем водоснабжения и водоотведения поселений, городских округов и городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга, а также порядок их разработки и утверждения органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации (в случае если законами субъектов Российской Федерации – городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга полномочия по утверждению схем водоснабжения и водоотведения не отнесены к перечню вопросов местного значения).

Государственный кадастровый учет и землеустройство

Федеральным законом от 23.07.2013 № 250-ФЗ (далее – ФЗ № 250-ФЗ) внесены изменения в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части государственной регистрации прав и государственного кадастрового учета объектов недвижимости». Документ вступил в силу с 01.10.2013 за исключением отдельных положений.

Как следует из справки Государственно-правового управления Президента РФ к ФЗ № 250-ФЗ, указанный документ направлен на совершенствование правового регулирования отношений в области государственного кадастрового учёта объектов недвижимости и государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним. ФЗ № 250-ФЗ уточняет нормы Федеральных законов от 21.07.1997 № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» и от 24.07.2007 № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости», касающиеся выполнения кадастровых работ в отношении объектов недвижимости, их государственного кадастрового учёта, ведения государственного кадастра недвижимости, государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, а также предоставления сведений из государственного кадастра недвижимости и Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним (далее – ЕГРП).

ФЗ № 250-ФЗ создаётся правовая основа для устранения дублирования сведений государственного кадастра недвижимости и ЕГРП, а также для перехода к их ведению в электронной форме.

Согласно ФЗ № 250-ФЗ документы, необходимые для государственного кадастрового учёта и государственной регистрации прав на недвижимое имущество, могут быть представлены в соответствующие органы в форме электронных документов, в том числе с использованием сети Интернет.

ФЗ № 250-ФЗ определяется порядок информационного взаимодействия при ведении государственного кадастра недвижимости и ЕГРП, устанавливаются особенности государственного кадастрового учёта и государственной регистрации прав на отдельные объекты недвижимого имущества, уточняются требования к документам, удостоверяющим проведённую государственную регистрацию прав на недвижимое имущество.

ФЗ № 250-ФЗ устанавливается, что с 01.01.2017 для ведения государственного кадастра недвижимости должна применяться единая государственная система координат.

ФЗ № 250-ФЗ регулируются и другие вопросы, связанные с государственным кадастровым учётом и государственной регистрацией прав на недвижимое имущество.

В связи с принятием ФЗ № 250-ФЗ разработан проект приказа Минэкономразвития России «О внесении изменений в Порядок ведения государственного кадастра недвижимости, утвержденный приказом Минэкономразвития России от 04.02.2010 № 42».

06.09.2013 вступило в силу Постановление Правительства РФ от 26.08.2013 № 736 «О некоторых вопросах установления охранных зон объектов электросетевого хозяйства» (далее – Постановление № 736).

Постановление № 736 внесло изменения в Правила установления охранных зон объектов электросетевого хозяйства и особых условий использования земельных участков, расположенных в границах таких зон, утвержденные Постановлением Правительства Российской Федерации от 24.02.2009 № 160 «О порядке установления охранных зон объектов электросетевого хозяйства и особых условий использования земельных участков, расположенных в границах таких зон» (далее – Постановление № 160). Так, в соответствии с указанными изменениями, установлено, что после согласования границ зоны сетевая организация в течение 3 месяцев обращается в орган кадастрового учета с заявлением о внесении сведений о них в документы государственного кадастрового учета недвижимости.

В охранных зонах объектов напряжением свыше 1000 вольт запрещено размещать гаражи и стоянки всех видов машин и механизмов.

Закреплено, что в охранных зонах воздушных линий электропередачи напряжением до 1000 вольт без письменного решения о согласовании сетевых организаций запрещено размещать садовые, огородные и дачные участки, объекты садоводческих, огороднических или дачных некоммерческих объединений, объекты жилищного строительства, в том числе индивидуального.

Также Постановлением № 736 скорректированы требования к границам зон объектов электросетевого хозяйства.

Охранные зоны устанавливаются, в частности, вдоль воздушных ЛЭП. Соответствующие требования применяются при определении размера просек.

Установлены требования к зонам вокруг подстанций. Данные зоны устанавливаются в виде части поверхности участка земли и воздушного пространства (на высоту, соответствующую высоте наивысшей точки подстанции), ограниченной вертикальными плоскостями, отстоящими от всех сторон ограждения подстанции по периметру.

Поправки, внесенные Постановлением № 736, распространяются на объекты, размещаемые в границах охранных зон после даты вступления их в силу.

Кроме того, Постановлением № 736 установлено, что согласовывать границы охранных зон объектов, введенных в эксплуатацию до даты вступления в силу Постановления № 160, с федеральным органом власти госэнергонадзора не нужно.

Сведения о границах охранных зон таких объектов вносятся в государственный кадастр недвижимости на основании заявления владеющей ими организации. Эти данные нужно представить в орган кадастрового учета до 01.01.2015.

Экология

Постановлением Правительства РФ от 09.08.2013 № 681 (далее – Постановление № 681) утверждено Положение о государственном экологическом мониторинге (государственном мониторинге окружающей среды) и государственном фонде данных государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды). Документ вступил в силу 13.08.2013.

Постановление № 681 подготовлено Минприроды России в соответствии с Федеральным законом от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды».

Постановлением № 681 устанавливаются порядок осуществления государственного экологического мониторинга, порядок организации и функционирования единой системы государственного экологического мониторинга, порядок создания и эксплуатации государственного фонда данных государственного экологического мониторинга, порядок и условия предоставления включаемой в него информации, а также порядок обмена такой информацией.

Государственный фонд данных представляет собой единую федеральную информационную систему, состоящую из информации, содержащейся в базах данных информационных систем в области охраны окружающей среды других органов государственной власти, уполномоченных на осуществление государственного экологического мониторинга и государственного экологического надзора, информационных технологий и программно-технических средств, обеспечивающих сбор, обработку и анализ информации, доступ к ней, её предоставление, и включает в себя:

- информацию, содержащуюся в базах данных подсистем единой системы государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды);
- результаты производственного контроля в области охраны окружающей среды и государственного экологического надзора;
- данные государственного учёта объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду.

Постановлением № 681 определяются структура государственного фонда данных, федеральные органы исполнительной власти, ответственные за координацию работ по созданию государственного фонда данных в целом и его структурных компонентов (Минприроды России, Росгидромет и Росприроднадзор), их функции и обязанности, а также оператор государственного фонда данных (Минприроды России).

Постановлением № 681 предусмотрено обеспечение взаимодействия государственного фонда данных с информационными системами других органов государственной власти (с единой межведомственной информационно-статистической системой, федеральной государственной информационной системой территориального планирования, государственной автоматизированной информационной системой «Управление»).

По мнению разработчиков Постановления № 681, создание государственного фонда данных позволит обеспечить органы государственной власти, органы местного самоуправления, юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и граждан информацией о состоянии окружающей среды и повысит эффективность государственного управления в сфере охраны окружающей среды.

Проекты правовых актов

Минэкономразвития России разработан проект Федерального закона «Об определении точных границ земельных участков и местоположения зданий, сооружений, объектов незавершенного строительства и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» (далее – Проект).

Проект разработан в целях реализации исполнения поручений Президента РФ от 26.10.2012 № Пр-2689 (подпункт «в» пункта 2), Правительства РФ от 03.11.2012 № ДМ-П13-6603 (пункт 4), пункта 21 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.

Данный Проект устанавливает правила проведения кадастровых работ в массовом порядке – «комплексные кадастровые работы», которые проводятся по инициативе органов власти за счет бюджетных средств.

Комплексные кадастровые работы будут проводиться в отношении значительной по площади территории, на которой могут быть расположены многочисленные объекты недвижимости. В Проекте определено, что указанными территориями могут быть либо элементы планировочной структуры населенного пункта, либо территории садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений граждан.

Основанием для проведения комплексных кадастровых работ будет решение исполнительных органов муниципального района или городского округа. В качестве обязательного условия для их проведения устанавливается наличие утвержденного проекта планировки территории на соответствующий элемент планировочной структуры населенного пункта.

В ходе проведения комплексных кадастровых работ будут применены новые, упрощенные правила уточнения границ земельных участков – Проектом предусмотрены правила централизованного согласования проекта новых границ земельных участков в отношении сразу всех участков, расположенных на соответствующей территории.

МЕТОД «СПЛОШНОГО МЕЖЕВАНИЯ»

Комплексные кадастровые работы будут проводиться в отношении значительной по площади территории, на которой могут быть расположены многочисленные объекты недвижимости. В Проекте определено, что указанными территориями могут быть либо элементы планировочной структуры населенного пункта, либо территории садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений граждан.

Основанием для проведения комплексных кадастровых работ будет решение исполнительных органов муниципального района или городского округа. В качестве обязательного условия для их проведения устанавливается наличие утвержденного проекта планировки территории на соответствующий элемент планировочной структуры населенного пункта.

В ходе проведения комплексной кадастровой оценки правообладатели земельных участков должны будут самостоятельно отслеживать информацию о проведении собрания по вопросу согласования новых границ своих участков

В соответствии с Проектом согласование границ земельных участков, установленных или уточненных в ходе комплексных кадастровых работ, будет проводиться на собрании. О проведении такого собрания правообладатели объектов комплексных кадастровых работ будут узнавать из ряда общедоступных источников.

Результатом комплексных кадастровых работ станет новый документ ? карта-план. В ней будет отражаться информация, в том числе и о новых границах земельных участков.

Сведения о новых границах земельного участка в некоторых случаях можно будет внести в кадастр недвижимости, даже если правообладатель возражает против этого.

Как указано в Проекте, лица, не согласные с новыми границами своих земельных участков, вправе направить возражения в специальную согласительную комиссию. Она будет создана органом местного самоуправления городского округа или поселения либо района (в зависимости от территории, на которой проводятся комплексные кадастровые работы).

Сведения о несогласованных границах земельных участков будут вноситься в государственный кадастр недвижимости в качестве спорных. В течение трех лет с момента внесения эти сведения могут быть обжалованы заинтересованными лицами во внесудебном порядке.

Планируется установить пределы изменения площади земельного участка при уточнении его границ в ходе проведения комплексных кадастровых работ.

В Проекте предусмотрен предельный размер уменьшения или увеличения площади земельного участка.

Предполагается, что положения Проекта в случае их утверждения вступят в силу со дня их официального опубликования, за исключением отдельных положений, для которых предусмотрен срок вступления в силу ? 01.01.2018.

Планируется, что с указанной даты будет запрещено любое распоряжение (согласование распоряжения) земельными участками, в отношении которых в государственном кадастре недвижимости отсутствуют сведения о местоположении границ, установленных в соответствии с законодательством РФ.

Минэкономразвития России разработан проект распоряжения, направленный на внесение изменений в План мероприятий («дорожную карту») «Повышение качества государственных услуг в сфере государственного кадастрового учета недвижимого имущества и государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 01.12.2012 № 2236-р (далее – проект распоряжения, План мероприятий соответственно).

Как сообщается в пояснительной записке к проекту распоряжения, необходимость внесения изменений в План мероприятий была выявлена в ходе осуществляемой Минэкономразвития России подготовки проектов нормативных правовых актов, предусмотренных пунктами Плана мероприятий. В настоящее время ряд пунктов Плана мероприятий не учитывают разработанные Правительством РФ поправки к проекту федерального закона № 432575-4 «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации», а также проект федерального закона «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части отмены категорий земель и признании утратившим силу Федерального закона «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую».

В соответствии с действующей редакцией пункта 13 Плана мероприятий предусмотрена разработка и принятие федерального закона и ведомственного нормативного правового акта, направленных на утверждение классификаторов объектов недвижимого имущества, права на которые подлежат государственной регистрации, видов прав и ограничений (обременений) прав на недвижимое имущество, охранных и защитных зон, иных зон с особыми условиями использований территорий, видов разрешенного использования объектов недвижимости, а также введение обязанности использования таких классификаторов в установленных случаях.

На практике классифицировать все многообразие объектов недвижимого имущества не представляется возможным, так как по примерным подсчетам их количество может составлять в зависимости от основной классификации до 23 тыс. видов.

Кроме того, в силу статьи 85 Земельного кодекса РФ, статьи 36 Градостроительного кодекса РФ виды разрешенного использования зданий, строений, сооружений являются производными от разрешенного использования земельных участков, на которых расположены указанные объекты недвижимости и с которыми они прочно связаны.

В связи с изложенным проектом распоряжения предлагается внести изменение в пункт 13 Плана мероприятий, в соответствии с которым ожидаемым результатом реализации данного пункта будет принятие ведомственного нормативного правового акта об утверждении классификатора видов разрешенного использования земельных участков.

Проектом распоряжения предлагается дополнить План мероприятий новым пунктом 13.1, в соответствии с которым требуется утверждение признаков линейных сооружений и сооружений вспомогательного назначения, строительство которых осуществляется без разрешения на строительство.

Необходимость утверждения таких признаков объясняется отсутствием установленной в настоящее время в законодательстве РФ классификации линейных сооружений и сооружений вспомогательного назначения, не относящихся к объектам недвижимости и, соответственно, не подлежащих по-

становке на государственный кадастровый учет.

Проект распоряжения содержит положения, в соответствии с которыми охранные и защитные зоны устанавливаются, в том числе, в отношении объектов, для которых разрешение на ввод в эксплуатацию не требуется. В связи с этим проектом распоряжения предусматривается соответствующее изменение в абзац второй пункта 19 Плана мероприятий.

Действующая редакция пункта 20 Плана мероприятий предусматривает в целях внесения в государственный кадастр недвижимости сведений о границах между субъектами РФ, границах муниципальных образований и границах населенных пунктов принятие федерального закона, в соответствии с которым должны быть введены обязанности органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления обеспечить в установленные сроки финансирование и организацию работ по координатному описанию границ муниципальных образований с подготовкой карт (планов) объектов землеустройства и последующим предоставлением материалов в Росреестр, внесением соответствующих сведений в государственный кадастр недвижимости с одновременным введением с 01.01.2018 запрета органам местного самоуправления на предоставление новых земельных участков из земель, находящихся в ведении муниципального образования, границы которого не внесены в государственный кадастр недвижимости.

Проектом распоряжения из абзаца 20 Плана мероприятий исключаются слова «с одновременным введением с 01.01.2018 запрета органам местного самоуправления на предоставление новых земельных участков из земель, находящихся в ведении муниципального образования, границы которого не внесены в государственный кадастр недвижимости», поскольку невыполнение одной из возложенной на органы местного самоуправления обязанности не должно повлечь за собой невыполнение других возложенных на такие органы обязанностей, в частности, связанных с предоставлением земельных участков. В противном случае это приведет к необоснованному нарушению прав и законных интересов граждан.

Проект распоряжения также предусматривает ряд других изменений, направленных на совершенствование плана мероприятий.

Минэкономразвития России разработан проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О связи» и статью 51 Градостроительного кодекса Российской Федерации» (далее – Проект).

Предлагаемый Проект направлен на разрешение конфликта значений определения «сооружение связи», используемого в Федеральном законе от 07.07.2003 № 126-ФЗ «О связи», со значением «сооружение», применяемого в Градостроительном кодексе РФ, говорится в Пояснительной записке к законопроекту. Законопроектом предлагается внести в Градостроительный кодекс РФ дополнения, наделяющие Правительство РФ полномочиями определять линии и сооружения связи (в т.ч. линейно-кабельные сооружения), для которых не требуется получение разрешения на строительство.

Минрегионом России разработан проект Постановления Правительства РФ «О внесении изменений в правила ведения федеральной государственной информационной системы территориального планирования» (далее – Проект, Правила ведения ФГИС ТП).

Как следует из пояснительной записки к Проекту, согласно пункту 4 раздела III Протокола заседания Правительственной комиссии по внедрению информационных технологий в деятельность государственных органов и органов местного самоуправления от 13.03.2013 № 2 изменения в Правила ведения ФГИС ТП предусматривают:

- определение детального состава информации, обладатели которой размещают ее по своему выбору в создаваемых ими государственных или муниципальных информационных системах либо в ФГИС ТП;
- определение перечня федеральных органов исполнительной власти, ответственных за предоставление указанной информации.

Пункт 6 Правил ведения ФГИС ТП дополняется абзацем о детальном составе информации в связи с тем, что обладателями информации, предусмотренной частью 2 статьи 57.1 Градостроительного кодекса РФ, являются различные исполнительные органы государственной власти и органы местного самоуправления. Учитывая данный факт, необходимо основание для определения их полномочий (обязательств) по обеспечению доступа к указанной информации в ФГИС ТП.

Кроме того, вносятся изменения в пункт 9 Правил ведения ФГИС ТП в связи с тем, что порядок использования ФГИС ТП для согласования проектов документов территориального планирования в настоящее время не определен нормативными правовыми актами, и, как следствие, не обязателен для исполнения и не может контролироваться оператором ФГИС ТП.

Минэкономразвития России разработан проект приказа «О порядке представления в форме электронных документов в орган кадастрового учета заявления о кадастровом учете и необходимых для кадастрового учета документов, заявления об исправлении технической ошибки, подтверждения получения органом кадастрового учета указанных заявлений и документов, а также засвидетельствования верности электронного образа документа, необходимого для кадастрового учета объекта недвижимости» (далее – Проект).

Проект разработан в соответствии с пунктом 1.1 укрупненного перечня ключевых событий приоритетного проекта Минэкономразвития России «Повышение качества услуг в сфере кадастрового учета и регистрации прав на недвижимое имущество», утвержденного приказом Минэкономразвития России от 22.12.2012 № 810, а также в рамках реализации 2 этапа мероприятия пункта 1.1 раздела II 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 постановлением Правительства Российской Федерации от 01.12.2012 № 2236 р.

Принятие Проекта необходимо в целях совершенствования механизмов предоставления государственных услуг, так как в настоящее время отсутствует нормативное регулирование в части возможности предоставления в орган кадастрового учета заявления о государственном кадастровом учете изменений объекта недвижимости и необходимых для этого документов, а также заявления об исправлении технической ошибки в форме электронных документов с использованием информационно-телекоммуникационных сетей общего пользования, в том числе сети «Интернет», включая единый портал государственных и муниципальных услуг.

Публикация подготовлена Е.А. Гемпик, К.А. Рудковской

Регистрация в домах на садовых участках: новый поворот

С.А. ЛИПСКИ (Государственный университет по землеустройству, Москва)

Станислав Анджеевич Липски в 1989 г. окончил Московский институт инженеров землеустройства.
С 1990 г. по 2011 г. – действительный государственный советник Российской Федерации 3 класса.
В настоящее время заведующий кафедрой земельного права Государственного университета по землеустройству, доктор экономических наук, доцент кафедры земельного права.
Сфера научных интересов: государственное управление, правовой механизм регулирования использования и оборота земель сельскохозяйственного назначения, правовое обеспечение землеустройства и кадастров.
Автор более 130 научных и учебно-методических работ по вопросам регулирования земельных отношений, земельного права, землеустройства и кадастра.

Проведение населением свободного времени в летний период на садовом или дачном участках является нормальной мировой и отечественной практикой.

Особенно актуально это было в советских условиях, когда почти не было туристических зарубежных поездок (как вида досуга), да и возможности организованного отдыха на отечественных курортах являлись ограниченными.

Поэтому в решениях советских и партийных органов всячески стимулировалось садоводческое движение, которое рассматривалось как дополнительный источник получения фруктов, овощей и картофеля, а также способ улучшения проведения досуга, укрепления здоровья городского населения и приобщения подростков к труду.

Однако наибольшее развитие садоводчество (в данной статье не применяется термин «садоводство», в последнее время он все чаще употребляется в отношении соответствующей отрасли растениеводства. что представляется достаточно обоснованным).

получило в первые годы земельной реформы. Так, если к началу реформы в стране было 8,5 млн. садоводов, то к середине 90-х годов их число превысило 15 млн.

За последнее десятилетие социально-экономическое значение садоводчества несколько снизилось. Но оно попрежнему важно.

По мере осуществления земельной реформы в развитии садоводчества возник ряд организационно-правовых проблем.

Так, в первые годы это было смешение правового статуса садовых и дачных участков, а также участков под индивидуальное жилищное строительство (далее – ИЖС). Основным «раздражающим» фактором были разные ставки земельного налога таких участков (правовой статус зачастую зависел лишь от волевой формулировки при предоставлении земли). В середине 90-х годов в этом плане заметно выделялась, например, Новгородская область: число дачных участков в 5 раз превышало число зарегистрированных участков для ИЖС, хотя фактически это были одни и те же, но зарегистрированные на разных правах участки. К концу 90-х соотношение 1) садовых и дачных участков и 2) участков под ИЖС изменилось и приблизилось к средним по стране .

Другой проблемой был временный статус огородных участков, который их правообладатели стремились изменить на садовый.

Этот и многие другие вопросы были в основном решены после принятия Федерального закона «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» (далее – закон о садоводческих объединениях), который определил, что:

– садовым является земельный участок, предоставленный гражданину или приобретенный им для выращивания плодовых, ягодных, овощных, бахчевых или иных сельскохозяйственных культур и картофеля, а также для отдыха с возможностью возведения жилого строения (но без права регистрации проживания в нем) и хозяйственных строений и сооружений;

– огородным является земельный участок, предоставленный гражданину или приобретенный им для выращивания ягодных, овощных, бахчевых или иных сельскохозяйственных культур и картофеля (с правом или без права возведения некапитального жилого строения и хозяйственных строений и сооружений в зависимости от разрешенного использования земельного участка, определенного при зонировании территории);

– дачным является земельный участок, предоставленный гражданину или при-

обретенный им в целях отдыха (с возможностью возведения как жилого строения без права регистрации проживания в нем или жилого дома с правом регистрации проживания в нем, так и хозяйственных строений и сооружений). На этом участке указанный гражданин также может выращивать плодовые, ягодные, овощные, бахчевые или иные сельскохозяйственные культуры и картофель.

Вместе с тем новые реалии выявили проблемы совсем иного толка. Так, многие горожане, продав или сдавая в наем свои квартиры, перебрались на постоянное место жительства в свои садовые домики. Значительно возрос поток мигрантов, которые были согласны проживать (или во всяком случае зарегистрироваться) в таких домиках.

Поэтому стали возникать ситуации, когда граждане пытались зарегистрироваться по месту жительства в жилых строениях, возведенных на принадлежащих им садовых земельных участках. Однако органы Федеральной миграционной службы России (далее – ФМС России) отказывали им в этом (с учетом вышеприведенного определения садового участка, определившего его статус (далее – статус садового участка)). Следует отметить, что иных регулятивных норм, определяющих статус садового участка, ни закон о садоводческих объединениях, ни какие-либо детализирующие его подзаконные акты не содержат. В этой связи, хотя этот статус закреплен в норме, являющейся лишь дефиницией, для правоприменителей она стала выступать в качестве правового регулятора, не позволяя регистрацию проживания гражданина в жилом строении, возведенном на садовом участке. С другой стороны, возведение такого жилого строения законом о садоводческих объединениях допускается, а вопрос о возможности постоянного проживания в нем не урегулирован. Соответственно, суды общей юрисдикции при поступлении к ним на рассмотрение таких дел поддерживали позицию ФМС России.

Также при этом важно учесть, что в советский период возведение жилых домов на садовых земельных участках не допускалось. Так, типовой Устав садоводческого товарищества рабочих и служащих 1956 года вообще не предусматривал возможности постройки дома (допускалось лишь строительство сторожевых будок и инвентарных сараев). Последующие уставы предусматривали возможность строительства одноэтажных летних садовых домиков (1985), а затем и отапливаемых садовых домиков (без указания на сезонный характер их использования – 1989).

Закон о садоводческих объединениях таких ограничений не содержит, указывая лишь, что возведение строений и сооружений в садоводческом, огородническом или дачном некоммерческом объединении осуществляется в соответствии с проектом организации и застройки его территории (п. 1 ст. 34).

В качестве негативного примера такого строительства можно привести резонансную историю со сносом пятиэтажного дома летом 2012 года в подмосковных Вешках (по разным данным он был возведен не то на садовом, не то на дачном участке, но суть дела это не меняет).

Мало того, с 1992 года в законодательстве была закреплена норма о том, что:

– совокупность всех жилых помещений независимо от форм собственности, включая жилые дома, квартиры, иные жилые помещения в других строениях, пригодные для проживания, составляют жилищный фонд;

– граждане, имеющие в собственности жилые строения, расположенные на садовых земельных участках и отвечающие требованиям нормативов, предъявляемым к жилым помещениям, вправе переоформлять их в качестве жилых домов с приусадебными участками на праве частной собственности.

Вместе с тем вышеуказанные нормы 1992 года утратили силу в 2004 году при принятии нового (тогда) Жилищного кодекса Российской Федерации. Ни в указанном кодексе, ни в нормативных актах регионального или муниципального уровня дальнейшая регламентация возможности переоформить в качестве жилых домов строения, расположенные на садовых земельных участках и отвечающие требованиям нормативов, предъявляемым к жилым помещениям, не осуществлена.

Между тем и жилищное, и земельное законодательство находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов. Поэтому решение вопроса о порядке признания жилых строений на садовых земельных участках пригодными для постоянного проживания могли бы осуществить как федеральный законодатель, так и субъекты Российской Федерации в своих законах. Кроме того, этот вопрос мог быть решен также и органами местного самоуправления через правила землепользования и застройки.

Правоприменительные же органы продолжали осуществлять регистрацию граждан только в жилых домах.

В результате соответствующее дело поступило в Конституционный Суд Российской Федерации. Его постановление, базировавшееся на приведенных выше законодательных нормах, признало норму закона о садоводческих объединениях, установившую статус садовых участков (в той части, в какой ей ограничивается право граждан на регистрацию по месту жительства в пригодном для постоянного проживания жилом строении, расположенном на садовом земельном участке, который относится к землям населенных пунктов), не соответствующей Конституции РФ.

Спустя три года такое же постановление было принято и в отношении садовых земельных участков, относящихся к землям сельскохозяйственного назначения.

В результате на протяжении последних пяти лет складывается ситуация, когда органы ФМС России при принятии решения о регистрации по месту жительства либо отказе в ней руководствуются положениями ст. 1 закона о садоводческих объединениях (признанными не соответствующими Конституции Российской Федерации), суды же общей юрисдикции руководствуются указанными постановлениями Конституционного Суда Российской Федерации.

Между тем согласно установленному порядку Правительство Российской Федерации в течение 3 месяцев после опубликования решения Конституционного Суда Российской Федерации о том, что нормативный акт признан не соответствующим Конституции Российской Федерации, должно было внести в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации законопроект о внесении изменений в закон, признанный неконституционным в отдельной его части (либо проект нового закона).

Впрочем, в 2013 году указанная формулировка была несколько смягчена – срок увеличен до 6 месяцев. Кроме того, Правительство Российской Федерации теперь вправе отложить внесение законопроекта, если законопроект аналогичной тематики разработает иной

Продолжение на с. 18

Третейский суд в решении вопросов государственного контракта

В.Л. ЗАХАРОВ («Национальная Гильдия Градостроителей», Санкт-Петербург))

Василий Леонидович Захаров в 1999 г. окончил Международную академию маркетинга и менеджмента, в 2008 г. – Русскую школу управления в Москве.
Имеет международный сертификат Российско-американской программы по конфликтологии (Санкт-Петербург).
Адвокат, медиатор, член Ассоциации Юристов России, член Лиги медиаторов (Санкт-Петербург), управляющий партнер Всеволожского юридического центра.
В период с 2004 по 2011 гг. руководил юридической службой ФГУП «РосНИПИУрбанистики».
В настоящее время Председатель Градостроительного третейского суда при Некоммерческом партнерстве «Национальная Гильдия Градостроителей» (Санкт-Петербург).
Профессиональные интересы: межкорпоративные и корпоративные споры, правовое обеспечение бизнеса, альтернативное (досудебное) разрешение споров, обеспечение соблюдения антимонопольного законодательства в сфере размещения государственного и муниципального заказов, организация взаимодействий компаний с органами государственной власти.

Сейчас достаточно часто и много говорят о развитии судебной системы в стране, о повышении эффективности работы судей, о внедрении инновационных способов в судебное разбирательство, о соблюдении гарантий прав и свобод сторон судебного процесса.

Но при этом совершенно в стороне остаются истинные проблемы субъектов предпринимательской деятельности, связанные с обращением в государственные суды. Особенно если ответчиком в споре выступает недобросовестная сторона, какой абсолютно без украшательств могут оказаться и коммерческие предприятия, юристы которых «съели» не один том комментариев Арбитражного процессуального кодекса, и органы государственной власти, имеющие определенные «возможности» для защиты своих интересов в государственных судах.

Цель данной статьи – открыть дискуссию о сравнении государственного судоустройства с третейским на примере заключения и исполнения контрактов для государственных нужд.

Учитывая, что в силу закона стороны в договорных отношениях подразумеваются равными партнерами, мы не будем делить участников правоотношений на категории: «всегда хорошие» и «всегда плохие».

Скажем открыто, что в практике встречаются как добросовестные заказчики государственных и муниципальных услуг и поставщики, так и недобросовестные, причем с обеих сторон.

Для начала необходимо выделить основные категории споров, являющиеся предметом судебных разбирательств в судебных органах, по теме настоящей статьи:

– это споры, связанные с заключением государственного контракта;
– это споры, связанные с исполнением государственного контракта;
– это споры, связанные с расторжением государственного контракта.

В основном заключение государственного контракта происходит по результатам конкурсных процедур, проводимых государственными заказчиками. Давно уже не является открытием для активных участников размещения государственного заказа наличие фактов злоупотребления при осуществлении конкурсных процедур, допускаемых как со стороны заказчиков, так и участников.

Такими злоупотреблениями являются неправомерный отказ в допуске к участию в конкурсных процедурах, ошибки конкурсных комиссий в подсчете оценок, нарушение участниками размещения государственного заказа процедуры и формы участия.

В результате подобных, иногда и прямо неправовых действий добросовестные участники вынуждены искать защиту в государственных органах: арбитражных судах или антимонопольной службе.

Казалось бы, вот те самые органы власти, которые призваны четко и грамотно расставить все точки на «i» и восстановить нарушенное право. Но при фактическом столкновении с процессами «расставления» точек многие участники размещения заказов для себя делают далеко не радужные выводы, так как в критериях эффективного восстановления нарушенного права посредством обращения в государственные инстанции отсутствует основополагающий критерий «скорость».

Федеральная антимонопольная служба действительно достаточно оперативно реагирует на обращения, связанные с обжалованием конкурсных процедур. Но она ничего не сможет предпринять в том случае, если на момент вынесения предписания по заявленной жалобе государственный контракт уже будет заключен с «победителем» конкурса, так как полномочия Службы на договорные правоотношения уже не распространяются. В подобном случае Комиссия ФАС ограничивается решением о наличии в действиях конкурсных комиссий нарушений, но не выносит предписание об осуществлении распорядительных действий.

И тут для недобросовестных заказчиков открывается огромное поле деятельности для того, чтобы успеть в отведенный законом срок заключить контракт с «нужным» поставщиком услуг: откладывание заседаний Комиссии ФАС, непредоставление вовремя истребуемых конкурсных документов и пр.

Но и в том случае, когда добросовестный участник размещения государственного заказа, даже получив заветное решение Федеральной антимонопольной службы о наличии в действиях конкурсной комиссии ряда нарушений законодательства, уже после факта заключения государственного контракта торопится в арбитражный суд с исковыми требованиями о признании заключенного контракта недействительным («Ведь у меня есть решение ФАС о наличии нарушений. Это более чем достаточно для суда»), не всегда находит полноценную защиту своих интересов.

За обжалованием действий или решений конкурсных комиссий в Федеральной антимонопольной службе проходит некоторое время, иногда даже месяцы. И на момент первого предварительного судебного заседания арбитражного суда, которое, в свою очередь, будет назначено не раньше чем через месяц с момента поступления искового материала в суд, ответчики предоставляют арбитражному суду уже подписанные сторонами государственного контракта акты выполненных работ и уплаченные бюджетные денежные средства.

Соответственно, арбитражный суд получается «связанным по рукам». Контракт вроде как исполняется, подтверждающие исполнение документы имеются, возвращение сторон в первоначальное положение уже вряд ли восстановит нарушенное право истца – добросовестного участника, признание контракта недействительным влечет потери для государственных интересов, особенно если предмет контракта связан с социальными нуждами или стратегическими проектами органов государственной власти.

В результате нескольких месяцев мытарств добросовестный участник получает в арбитражном суде отказ в удовлетворении своих требований, ему остается лишь подсчитывать понесенные убытки.

Существуют и встречные сложности с заключением государственных контрактов у добросовестного заказчика.

В силу положений закона если сторона, для которой заключение государственного контракта является обязательным, уклоняется от его заключения, другая сторона вправе обратиться в суд с требованием о понуждении этой стороны заключить государственный контракт.

Государственный заказчик проводит конкурсную процедуру, в итоге определяется победитель, и вроде все хорошо и замечательно: конкурс состоялся, планы бюджета исполняются, заказчик ждет результатов исполнения контракта, имеющего экономическую ценность для интересов государства, но тут победитель конкурса отказывается от заключения контракта.

Причины подобных отказов могут быть различными: неправильная оценка собственных ресурсов компании – поставщика, изменение будущих планов коммерческой деятельности компании – поставщика, а иногда и прямой умышленный отказ в целях аннулирования состоявшихся торгов.

Государственный заказчик вынужден предпринимать оперативные решения по исправлению ситуации: или заново проводить конкурсную процедуру, или обращаться в арбитражные суды с требованием к уклонившейся компании о понуждении заключить государственный контракт. Ведь в ином случае правоохранительные органы могут начать задавать должностным лицам заказчика не совсем удобные вопросы, связанные с эффективностью хозяйственной деятельности и расходованием государственных денежных средств.

И даже предусмотренные в законе санкции к таким нерадивым участникам конкурсов достаточно суровые, с одной стороны, все равно не в силах обеспечить восстановление нарушенного права заказчика в полной мере по той причине, что применение санкций не решит проблему удовлетворения государственных нужд, потому что придется проводить конкурсные процедуры заново, что влечет дополнительные расходования денежных средств, отвлечение ресурсов заказчика.

Более того, известно много случаев, когда компания-должник, располагая достаточным запасом времени, проводила ряд реорганизационных процедур, прятала все свои основные активы, в результате чего решение суда о взыскании санкций оказывалось бессмысленным: взыскивать было нечего.

В таком случае несколько более эффективным средством может являться принудительное обязание «уклонившегося» участника заключить государственный контракт, для чего необходимо все также обращаться в арбитражный суд.

Но при этом длительность судебного процесса может оказаться таковой, что к моменту вынесения судом решения об обязании заключить государственный контракт срок действий контракта уже должен быть закончен.

Во всех вышеперечисленных случаях мы видим наличие явной отличительной черты между государственными судами и третейскими. Это как раз именно тот критерий «скорость», которого сегодня не всегда хватает государственному судебному механизму.

В государственных судах средняя продолжительность судебного разбирательства составляет от момента предъявления иска до вступления решения в законную силу (не забываем с Вами о наличии апелляционных инстанций, в которые обращаются стороны после решения суда первой инстанции в 80% случаев) от 4 до 6 месяцев.

Третейские суды как более ориентированные на удовлетворение потребностей предпринимательского общества не могут позволить себе подобной роскоши. В ином случае стороны перестанут обращаться в тот или иной третейский суд по причине опять же неэффективности.

Сроки рассмотрения судебных споров в третейских судах зачастую принудительно ограничиваются от нескольких дней до 1 месяца. В таком случае не допускается возможность умышленного «затягивания» судебного разбирательства недобросовестными сторонами спора.

Регламентация в положениях постоянно действующих третейских судов окончательности принятого решения и ограничения его оспаривания также позволяет сторонам существенно экономить свои ресурсы как временные, так финансовые.

Еще больше сложностей возникает у сторон государственного контракта при обращении в государственные суды по вопросам, связанным с исполнением условий контракта или его расторжением.

Вопросы приемки выполненных работ, споры по качеству выполненных работ – практически не лимитированные по времени процедуры при судебном разбирательстве. Длительность судебных споров с учетом проведения множества различных судебных экспертиз, количества судебных инстанций и талантов юридических советников иногда может достигать нескольких лет.

Учитывая современные экономические условия, темпы развития предпринимательского сообщества, возникновение новых, смешанных правоотношений

между субъектами хозяйственной деятельности, существующая аксиома «суд знает право» перестает быть достаточной. Действительно, государственная судебная система пытается успеть за реальными изменениями в обществе. В государственных судах создаются судебные составы с разделениями категорий рассматриваемых споров. Также создаются специальные узко ориентированные государственные суды.

Но мы все понимаем, что слишком грузен этот механизм, слишком медлительны изменения. Государство не всегда успевает вовремя реагировать и перестраиваться к существующим реалиям. И нужно искренне и с пониманием относиться к тому, что судебная система, подчиненная государству, не может следовать отдельной от него судьбе.

Возникает так называемый «вакуум компетенций», когда фактически сложившиеся правоотношения между сторонами контракта требуют наличия опыта разрешения подобных правоотношений у судебного состава.

Например, в конце декабря 2004 года был принят Градостроительный кодекс РФ, автору статьи неоднократно приходилось сталкиваться в арбитражных судах с тем, что судьи просто не знают, каким образом поступать в случае возникновения споров по качеству градостроительной документации, потому что мало кто обладал в то время достаточными знаниями в данной категории споров, и выносимые тогда государственным судом решения не всегда были однозначными.

Преимуществом третейского разбирательства в данном случае является профессиональный опыт судебного состава. Ведь логически верным будет обращение со спором, возникшим из банковских взаимоотношений, к тем судьям, которые не один десяток лет непосредственно работали в этой сфере, или когда споры, возникающие из морских правоотношений, рассматривают специалисты именно этой отрасли.

Во время рассмотрения спора судье-эксперту нетрудно представить себя на месте заказчика или исполнителя, ведь он и сам действительно не раз побывал на их месте.

Унификация существующих судебных составов в государственных судах даже с учетом разделения на составы не может эффективно разрешать споры во всех отраслях предпринимательской деятельности.

Более того, существующая практика правоприменения в государственных судах различается. Особенно это заметно при изучении региональной практики арбитражных судов: практически по однородным и однотипным судебным спорам выносятся радикально разные решения.

Особое внимание необходимо акцентировать на ответственности сторон по государственному контракту в случае недобросовестного исполнения его условий и колоссальной разницы правоприменения государственными и третейскими судами договорных штрафных санкций.

Несмотря на декларированное законом право сторон определять по своему обоюдному желанию виды санкций и их суровость, арбитражные суды ориентируются на сохранение социальной стабильности в обществе в ущерб законным интересам одной из сторон в споре. Государственный суд практически всегда в той или иной степени зависит от органов власти и зачастую вынужден действовать с «оглядкой» на них. Это состояние соподчинения не может прямо или косвенно не влиять на судебные решения по спорам органов власти с поставщиками услуг.

В практике автора был отличительный случай, когда в споре с Правительством одного из субъектов Федерации, выступающим государственным заказчиком по разработке схемы территориального планирования региона и допустившим перед предприятием просрочку оплаты фактически выполненных работ, в адрес арбитражного суда направлялись письма за подписью одного из вице-губернаторов региона с требованием «восстановить» справедливость и вынести по делу правовое решение.

Вместо взыскания штрафных санкций в полном размере, как то и предписывает договор, государственные суды, по мнению автора, вмешиваются в экономические отношения субъектов предпринимательской деятельности и, находясь перед выбором, взыскать 100% санкций и тем самым поставить под угрозу существование самой организации – ответчика, что в результате повлечет массовые увольнения работников и вызовет некий общественный всплеск негатива, или уменьшить размер санкций до разумных пределов, всегда выбирают последнее.

Но при этом возникает некое субъективное оценочное восприятие каждым конкретным судьей критериев «разумности». И недобросовестный ответчик, понимая эти тенденции, не боится получить решение государственного суда, так как риски для него не всегда критичны. Фраза «мы будем вынуждены обратиться в суд за защитой своего права», к сожалению, не имеет уже какой-либо устрашающей меры.

В то же время если бы государство применяло весь арсенал имеющихся законодательных инструментов, то и отношение недобросовестных ответчиков изменилось бы радикально.

Ведь в случае взыскания 100% размера штрафных санкций компания становилась бы банкротом, то тут уже вступали бы в действие рычаги субсидиарной ответственности должностных лиц компании – ответчика вплоть до уголовной. И каждый бы руководитель или собственник компании очень долго бы думал и оценивал свои личные риски, прежде чем нарушить договорные условия с контрагентами.

Надо отдать должное в этой части третейским судам. Они полностью независимы и не связаны обязательством соблюдения некого «баланса интересов» между обществом и государством: «Господа контрагенты, вы же заключили договор добровольно? Значит, если нарушили условия договора – платите договорную санкцию». В данном случае соблюдается справедливость по отношению к возникшему спору.

Сегодня многие государственные бюджетные организации осознают выгоду третейского судопроизводства, оперативность разрешения споров. Предметом исков государственных заказчиков чаще всего становятся расторжение контрактов в связи с нарушениями условий их исполнения, взыскание задолженностей и неустоек с недобросовестных поставщиков государственных нужд.

В результате обращений в третейские суды появляется возможность быстро расторгнуть государственный контракт с недобросовестным поставщиком и вернуть в бюджет выплаченный аванс.

Кроме того, у государственных заказчиков появляется реальная возможность борьбы со злоупотреблениями в сфере размещения государственного заказа. Избавиться от недобросовестного поставщика или участника конкурса в рамках стандартных арбитражных процедур практически невозможно, так как зачастую окончание срока действия контракта делает неактуальными заявленные в арбитражный суд несколько месяцев назад требования о расторжении государственного контракта.

Медлительность подобных процессов позволяет недобросовестным участникам и далее безнаказанно участвовать в торгах без намерения выполнять обязательства по контракту.

Сегодня уже многие политики и общественные деятели подчёркивают необходимость развивать и совершенствовать работу третейских судов в России.

Летом текущего года Минэкономразвития России в своем письме в адрес Союза третейских судов также заняло позицию о допустимости государственным заказчикам заключать третейские соглашения с исполнителями государственных контрактов и обращаться с исками в третейские суды.

В широко обсуждаемом сегодня законопроекте «О федеральной контрактной системе» законодатель, видимо, все же соглашаясь с определенными преимуществами третейских судов перед государственными, предусмотрел возможность государственных, в том числе и муниципальных учреждений включать в контракты условие о передаче споров между сторонами на разрешение третейского суда.

Как мы можем увидеть, эффективность обращения сторон по государственному контракту за разрешением экономических споров в третейские суды зачастую даже выше эффективности тех же действий в государственном суде с его негибким механизмом.

Продолжение. Начало на с. 13

субъект права законодательной инициативы, и Правительство даст по нему положительное заключение (или отзыв). Соответствующих законопроектов, инициированных депутатами Государственной Думы, было несколько, но они не были поддержаны Правительством Российской Федерации.

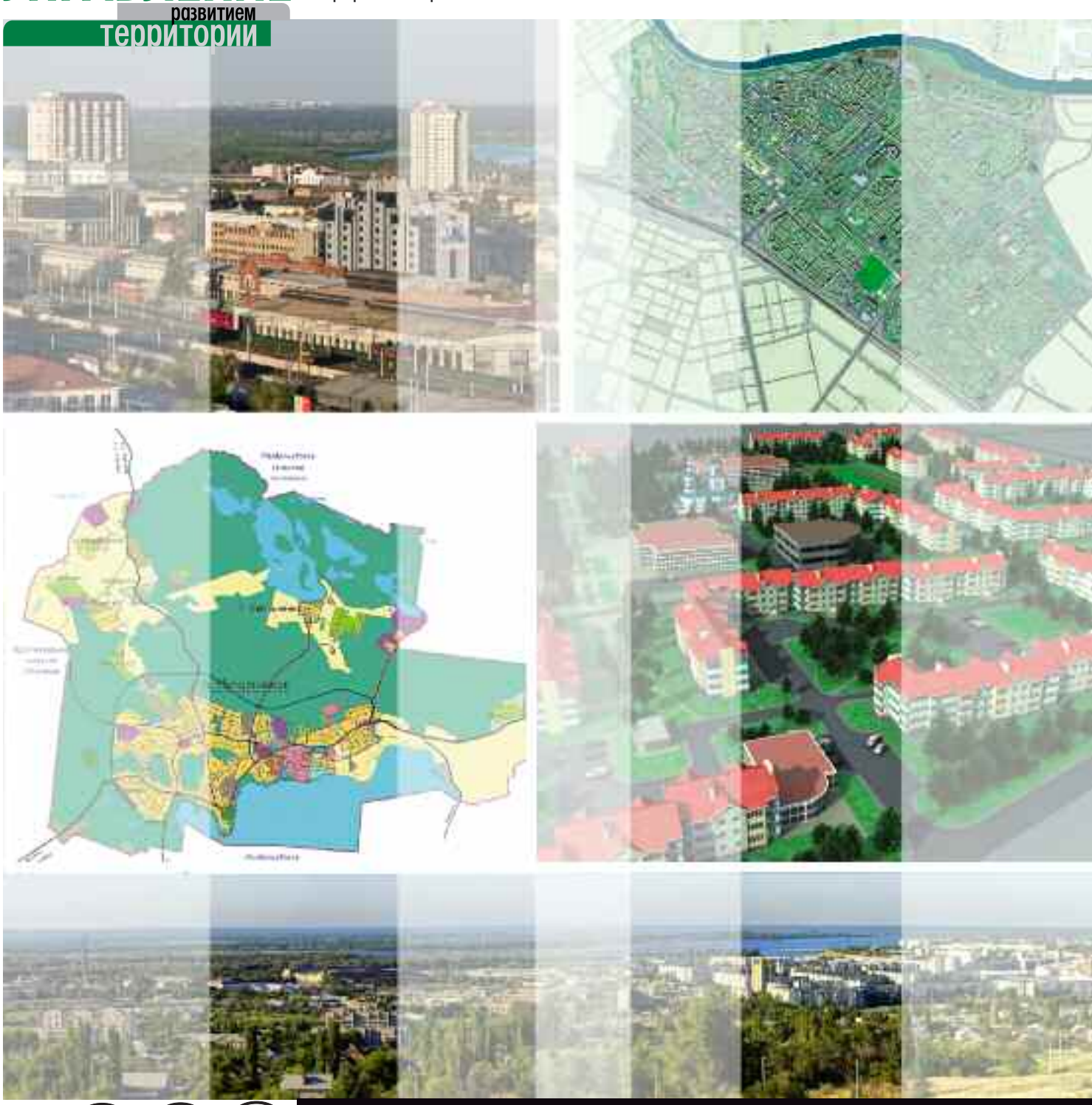
Законопроект, разработка которого, как выше отмечено, является обязанностью Правительства Российской Федерации, был внесен в Государственную Думу летом 2013 года. Он предусматривает исключение из закона о садоводческих объединениях любых положений, связанных с регистрацией граждан по месту жительства (как ограничивающих ее на садовых участках, так и допускающих такую регистрацию на дачных участках). При этом предлагается заменить в статусе садового участка понятие «жилое строение», которое применяется в действующей редакции закона о садоводческих объединениях, понятием «индивидуальный жилой дом», уже используемым в законодательстве. Кроме того, в целях унификации терминологии с Градостроительным кодексом Российской Федерации здесь же вместо «хозяйственных строений и сооружений» предлагается указать «объекты, не являющиеся объектами капитального строительства, строения и сооружения вспомогательного использования» (причем применительно не только к садовым участкам, но также к огородным и к дачным участкам). То есть в случае одобрения такого подхода депутатами в части возможности возведения индивидуального жилого дома и регистрации по месту жительства правовой режим садового и дачного участка совпадет. Их различие сохранится в той части, что садовый участок предназначен в первую очередь для выращивания сельскохозяйственных культур, а во вторую – для отдыха, дачный же – наоборот.

Законопроектом также предлагается дополнить закон о садоводческих объединениях нормой, аналогичной той, что была в законодательстве в период 1992 – 2004 годов. Эта норма закрепляет право граждан, имеющих в собственности жилые строения, расположенные на садовых земельных участках, а также и на дачных земельных участках (в составе земель как населенных пунктов, так и сельскохозяйственного назначения), отвечающие требованиям, предъявляемым к жилым помещениям, и признанные в установленном порядке пригодными для постоянного проживания, переоформлять такие жилые строения в качестве индивидуальных жилых домов.

Возможность для более чем 14 млн. садоводов переоформить свои строения (садовые домики) в индивидуальные жилые дома (либо возвести на садовом участке такой дом) и зарегистрироваться в нем как по месту жительства повлечет за собой комплекс вопросов административного, экономического и социального характера: кто и каким образом будет осуществлять их медицинское и иное социальное обслуживание, как это повлияет на миграционные процессы, как отреагирует на это рынок загородной недвижимости и т.п. Решать эти вопросы в первую очередь предстоит органам местного самоуправления. Причем это надо делать, не дожидаясь вступления соответствующего закона в силу, а заранее – уже сейчас. Наиболее эффективным и соответствующим законодательству представляется урегулирование вопроса о возможности расположения на той или иной территории индивидуальных жилых домов через правила землепользования и застройки. Они включают в себя градостроительные регламенты, которые и определяют правовой режим земельных участков, равно как всего, что находится над и под их поверхностью и используется в процессе их застройки и последующей эксплуатации объектов капитального строительства.

Вопросы социального обслуживания для тех садовых участков, что находятся на территории населенных пунктов, не потребуют значительного изменения действующих правил. На землях же сельскохозяйственного назначения нужно вырабатывать новые подходы, причем не только к садоводам. Так, последние год – два активно обсуждается вопрос о возможности строительства на сельскохозяйственных землях жилых домов также и гражданами, ведущими крестьянское (фермерское) хозяйство (соответствующие законопроекты также находятся на рассмотрении в Государственной Думе). То есть чтобы жилой дом фермера мог находиться не только в населенном пункте (как сейчас), но и непосредственно на землях, используемых им для выращивания сельскохозяйственной продукции. Такая мера способствовала бы дальнейшему укреплению фермерского уклада в виде хуторских хозяйств. Но в отношении крестьянских (фермерских) хозяйств определенные опасения связаны с возможностью необоснованной застройки сельскохозяйственных земель – ведь на земельном участке фермера (в отличие от стандартного садового) можно построить несколько домов, превратив тем самым фермерский участок в коттеджный поселок.

Что касается влияния ожидаемых изменений в статусе садовых участков на рынок загородной недвижимости, то здесь должны сориентироваться сами профессиональные участники такого рынка.



Градоустройство

Муниципальная ГИС Волгограда
Проблемы разработки Генеральных планов сельских поселений
Малоэтажка в крупном городе
Особенности установления охранной зоны на линейные сооружения
Художественно-графическая составляющая градостроительного проектирования

Территориальное развитие Горного Ширвана (Азербайджан)

С.В. СКАТЕРЩИКОВ (НПИ «ЭНКО», Санкт-Петербург)

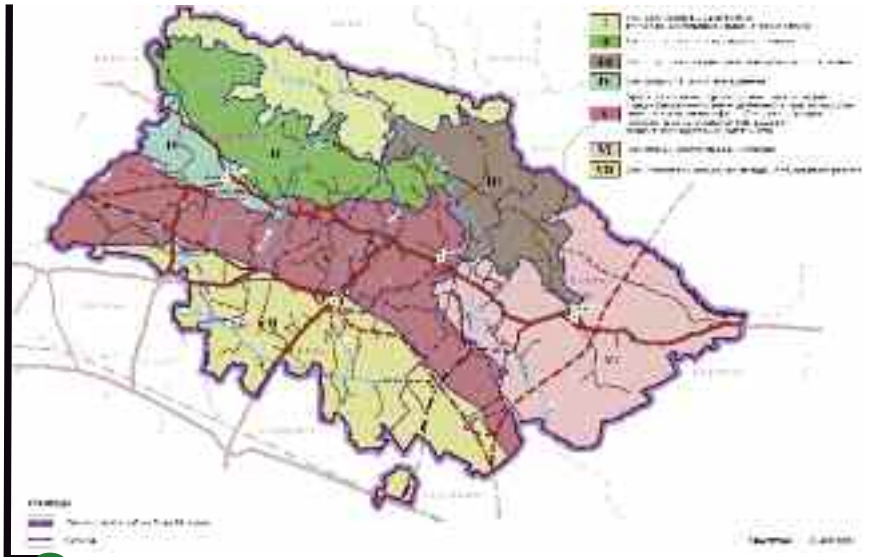
Сергей Викторович Скатерщиков окончил географический факультет МГУ по специальности «Физик-географ». Около 20 лет работал в Госцентре «Природа» по направлению «Использование космических изображений для изучения и картографирования современного состояния и использования ландшафтов».
Кандидат географических наук.
Автор более 100 научных трудов и 2 монографий.
Соучредитель и генеральный директор НПИ «ЭНКО».

Научно-проектный институт пространственного планирования «ЭНКО» завершил разработку Схем регионального планирования расселения, природопользования и территориальной организации производительных сил Шеки-Загатальского экономического района (о разработке Схемы Шеки-Закатальского экономического района см. О.В. Красовская, С.В. Скатерщиков «НПИ ЭНКР в Азербайджане» / «Зодчий 21 век» № 1(46) 2013, с. 10-17) и экономического района Горный Ширван Азербайджанской Республики. Эти интересные и крупные проекты были выиграны на тендерах совместно с Компанией R.I.S.K. (г. Баку), которые проводились Государственным комитетом по градостроительству и архитектуре Азербайджана в 2011 и 2012 годах. Кроме азербайджанских компаний, в тендерах участвовали турецкие и южно-корейские проектные организации.

Содержание Схем по условиям конкурса более отвечает традиционным Схе-

1 Экономический район Горный Ширван. Административно-территориальное деление

2 Экономический район Горный Ширван. Ландшафтное зонирование



3 Экономический район Горный Ширван. Планировочное макрозонирование

мам районной планировки группы районов, которые разрабатывались в советское время, чем Схемам территориального планирования, принятым ныне в Российской Федерации. Здесь действительно в первую очередь обращается внимание на планировочные решения, комплексное развитие территории, систему расселения, прогноз социально-экономического развития, охрану природы и решение экологических проблем. Поэтому работы в Азербайджане приносят коллективу авторов большую профессиональную пользу, особенно молодым урбанистам различных специальностей.

Экономический район Горный Ширван включает в себя четыре административных района – Исмаиллинский, Ахсуинский, Шемахинский и Гобустанский. На юге экономический район граничит с Аранским, на северо-западе – с Шеки-Загатальским, на севере и северо-востоке – с Губа-Хачмазским и Апшеронским экономическими районами (рис. 1).

Общая площадь экономического района Горный Ширван составляет 617854 га (около 7,1% территории Азербайджанской Республики). Большие территории занимают земли сельскохозяйственного назначения (77,1% от общей площади экономического района).

В состав экономического района входят 4 города, 8 поселков, 106 административно-территориальных округов и 127 сельских населенных пунктов. Численность населения составляет около 300 тыс. человек, что составляет 3,15% от численности населения Азербайджанской Республики. Большая часть населения – более 70% проживает в сельской местности. Однако в последние годы отмечается незначительный рост численности городского населения.

Структура проживания населения отражает экономику Горного Ширвана, полностью ориентированную на развитие сельского хозяйства (зерноводство, виноградарство, животноводство). Промышленность развита слабо и специализируется в основном на переработке сельскохозяйственной продукции. Приоритетными отраслями являются пищевая и легкая промышленность. Кроме того, на территории экономического района функционируют предприятия по лесо- и деревообработке, по производству строительных материалов, по ремонту сельскохозяйственной техники.

Исключительное природное разнообразие экономического района (рис. 2) диктуется следующими причинами. Северо-западная часть расположена на южном склоне Большого Кавказа с присущей ему высотной поясностью: от пояса горно-лугово-степных низкогорий с умеренно сухим климатом до сурового нивального высокогорного пояса (выше 3000 м). Между ними последовательно располагаются пояса широколиственных ореховоплодных лесов, субальпийский и альпийский, используемые как летние пастбища.

Восточная часть района примыкает к зоне Главного Кавказского хребта и представляет собой, главным образом, низкогорную территорию с аридно-денудационным рельефом, представленным холмистыми возвышенностями и понижениями в виде котловин между холмами. Растительность лугово-степная и полупустынная.

Южная часть экономического района выходит на Ширванскую равнину, сложенную современными четвертичными отложениями и почти полностью используемую под орошаемое земледелие.

Основные осложняющие факторы: наличие зоны 9-балльных землетрясений, интенсивные оползневые и селевые процессы в горной и предгорной частях, а также вторичное засоление на равнинах (рис.3).

Особо охраняемые природные территории в экономическом районе Горный Ширван в основном расположены на горных склонах и предгорьях Большого Кавказа и ориентированы на сохранение уникальных комплексов растительности и животных, в том числе редких и охраняемых видов. Это Шахдагский национальный парк, распространяющийся и на соседние экономические районы Шеки-Загатальский,

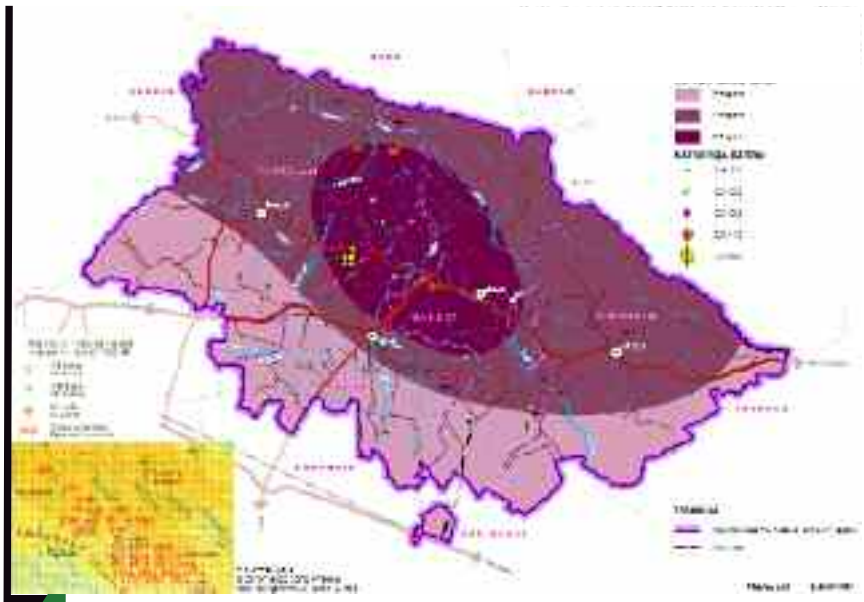
Куба-Хачмазский (общая площадь 103,5 тыс. га) и Исмаиллинский государственный природный заказник, частично расположенный также на территории Габалинского района (55,9 тыс. га).

Транспортная инфраструктура района в значительной степени обусловлена близостью к Бакинской агломерации (50 км от границы Гобустанского района до Баку). Важным фактором является то, что в 10 км южнее экономического района проходит мощнейший международный транспортный коридор Тбилиси – Баку, именуемым «ТРАСЕКА», состоящий из двухпутной электрифицированной железнодорожной линии и автомагистрали М-2 одноименного названия. На территорию экономического района железнодорожного входа практически нет. При этом экономический район обладает развитой сетью коммуникаций и устройств автомобильного транспорта. Однако сложившаяся система транспортного обслуживания населения нуждается в существенной модернизации и развитии, особенно в отношении сети автомобильных дорог как республиканского, так и местного значения, главным образом, в части создания дублирующих и обходных направлений.

Территория района имеет древнюю цивилизационную историю и, соответственно, обладает огромным количеством объектов культурного наследия, в том числе археологического. Наиболее известен город Шемаха, который до 1859 года был центром Шемахинской губернии Российской Империи, и только в связи с его разрушением катастрофическим землетрясением центр губернии был перенесен в небольшой городок Баку (в то время население Шемахи превышало 35 тыс. чел., а в Баку проживало около 1,5 тыс.). Шемаха – один из древнейших городов Азербайджана. Археологические раскопки, проведённые в северо-западной его части, обнаружили поселение, относящееся к V-IV вв. до н. э.

Но и помимо Шемахи, в районе имеются интереснейшие памятники: историко-культурные заповедники Лагич и Баскал, развалины города Ахсу «Хараба шехер» («Разрушенный город»), где создан уникальный археологический музей а-ля Помпеи и многие другие.

В настоящее время туристская отрасль развивается наиболее интенсивно в Шемахинском районе и достаточно активно в Исмаиллинском районе. Построены высококлассные отели, СПА-комплекс, строится аквапарк и другие объекты. Однако потенциал территории настолько высок, что требуется дальнейшее, еще более интенсивное развитие всей туристско-рекреационной инфраструктуры, в том числе рассчитанные на отдых выходного дня, учитывая близость к Бакинской агломерации с численностью населения, приближающейся к 3 млн. человек.



4 Экономический район Горный Ширван. Сейсмическое районирование

Социальная инфраструктура по набору функций обычна: общеобразовательные и средние специальные учебные заведения, филиалы высших учебных заведений, культурно-просветительские и медицинские учреждения, музеи и театры. Однако необычным является то, что по Президентской программе во всех административных центрах построены современные так называемые «Олимпийские комплексы» – спортивные центры с бассейнами, стадионами, спортивными площадками, фитнес-залами. В составе объектов обслуживания населения экономического района построены оборудованные по последнему слову техники медицинские диагностические центры.

Еще одна особенность – это наличие в каждом административном центре исключительно благоустроенных парков им. Гейдара Алиева и в целом высокая благоустроенность зеленых пространств городов.

При этом проведенная комплексная оценка территории выявила определенные проблемы в социально-экономическом, планировочном и инфраструктурном развитии экономического района и позволила определить его основные конкурентные преимущества. В целом основные проблемы социально-экономического развития Горного Ширвана состоят в следующем:

1. Сложившаяся система транспортного обслуживания территории нуждается в существенном развитии и реконструкции как в отношении железнодорожного сообщения – необходимо связать железной дорогой Шемаху с Баку, так и сети автомобильных дорог республиканского и местного значения.

2. Экономический район не богат полезными ископаемыми. Важной особенностью региона является слабая изученность подземных недр региона. Так, на территории экономического района обнаружены проявления нефти, природного газа и сланцев, но для оценки их запасов требуется проведение дополнительных инженерно-геологических изысканий. Кроме того, имеют место месторождения минеральных красителей, битума, мрамора, известняка, соли, песка, щебня, камня, глины. Большое бальнеологическое значение имеют месторождения минеральных вод.

3. Низкий уровень развития промышленного производства. Структура промышленности сформировалась в советское время и в значительной мере не учитывает современные реальные потребности. Остановка крупных предприятий привела к резкому спаду промышленного производства, что снизило налогооблагаемую базу, доходы бюджета, уровень и качество жизни населения.

4. Низкий уровень переработки сельскохозяйственной продукции и низкая интенсификация сельского хозяйства. В настоящее время эта отрасль имеет устойчивое развитие и является одной

из важнейших в экономике как экономического района Город Ширван, так и Республики Азербайджан в целом. В то же время сдерживающим фактором расширенного сельскохозяйственного производства являются ограниченные площади пашни и недостаток орошаемых земель, а главное, проблемы со сбытом произведенной продукции. Сдерживающее влияние оказывают также недостаточные мощности и уровень технологий многих предприятий по переработке сельскохозяйственной продукции. До сих пор не восстановлены в полном объеме виноградные плантации, уничтоженные во время антиалкогольной «горбачевской» кампании, и знаменитые винные заводы.

По основным показателям экономического развития ЭРГШ сильно отстает от среднереспубликанского уровня, несмотря на устойчивую положительную динамику развития. В регионе отмечается невысокая инвестиционная активность, недостаток рабочих мест, уровень заработной платы ниже средней по стране.

5. Основными источниками электроэнергии являются Мингечевирская ГЭС (установленная мощность 402 МВт), Азербайджанская ГРЭС (установленная мощность 2400 МВт), расположенная за пределами района. Но при этом в Исмаиллинском районе введена в эксплуатацию малая гидроэлектростанция «İsmayıllı-1» мощностью 4 МВт и строится вторая, а в Гобустанском районе для выработки электроэнергии используются ветровые и солнечные установки. Здесь в 72 км от Баку построена первая гибридная электростанция. Её совокупная мощность составляет 5,5 МВт. Энергия вырабатывается тремя ветряными турбинами мощностью 2,7 МВт, солнечными батареями в 1,8 МВт, а также биогазовой электростанцией производительностью в 1 МВт.

6. В связи с сокращением промышленного производства, ликвидацией и остановкой предприятий крайне ограничены возможности трудоустройства. Из всего объёма населения в трудоспособном возрасте только 20% являются работниками по найму, доля лиц трудоспособного возраста, занятых в домашнем и личном подсобном хозяйстве, составляет более 30%, значительная часть населения работает за пределами экономического района в других регионах Азербайджанской Республики и за рубежом.

7. Несмотря на ежегодный рост доходов населения, действующие надбавки и государственные субсидии, уровень и качество жизни значительно отстают от общереспубликанских показателей.

8. Особо следует отметить уже упоминавшиеся угрозы, связанные с географическим положением, рельефом и тектоникой данной территории, с которыми связаны опасные физико-геологические процессы. Наиболее разрушительные из них следующие:

– Интенсивные проявления новейших тектонических движений. Район относится к девятибалльной сейсмической зоне, где землетрясения бывают регулярно.

– Селевая деятельность рек. В районе селевые потоки возникают ежегодно во время особо интенсивных ливней или при прорыве водоемов в результате взаимодействия воды и рыхлообломочной породы в ложбинах и ущельях, имеющих большой уклон. Они внезапны, кратковременны, но обладают громадной разрушительной силой. При остановке такая селевая масса как бы застывает, не распадаясь на составные части, образуя волнообразную форму рельефа. Практически все устья горных рек при выходе на равнину сложены именно такими селевыми конусами выноса.

Кроме того, в районе развиты локальные опасные явления, такие как оползни, обвалы, снежные лавины. Для сельскохозяйственных угодий опасность представляют процессы водной эрозии, которые особенно активизируются в весенне-осеннее время, когда наблюдаются паводки и наводнения, и вторичное засоление.

Что касается основных конкурентных преимуществ экономического района Горный Ширван, то они заключаются в следующем:

– удобное географическое положение, относительная близость к столице республики – г. Баку (50 км), близость к международному транспортному коридору ТРАСЕКА;

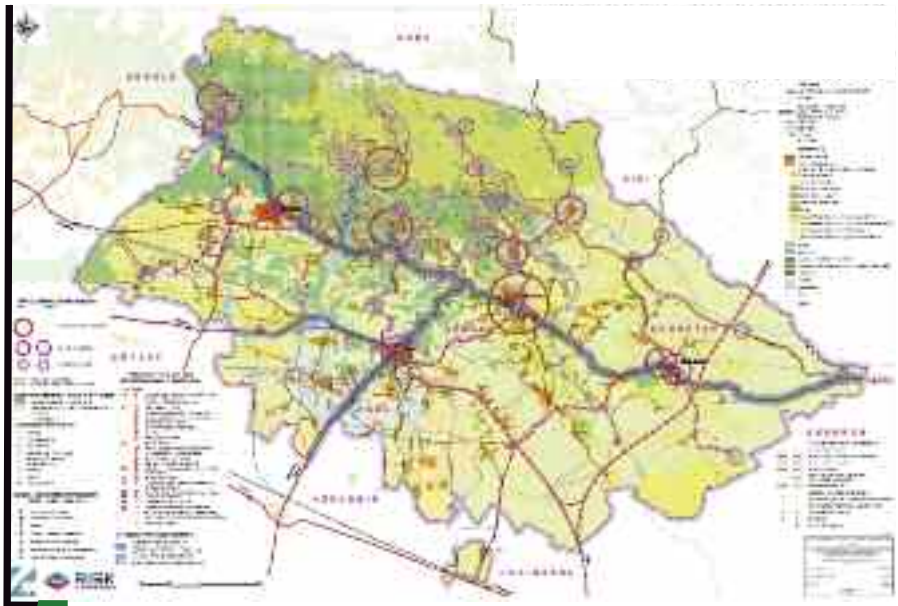
– благоприятные природно-климатические условия, способствующие развитию многоотраслевого сельского хозяйства;

– уникальные природные условия для отдыха, туризма и лечения, в том числе прекрасная экологическая ситуация и наличие уникальных объектов культурного наследия;

– наличие экономически активного населения, относительно низкая стоимость труда.

Таким образом, перед проектировщиками стояла задача дать предложения по комплексному развитию экономики района, оптимизации планировочной структуры территории с учетом конкурентных преимуществ района и выявленных проблемных ситуаций. Для этого было разработано несколько вариантов развития территории, из которых был выбран, по нашему мнению, наиболее оптимальный программно-целевой вариант. Одной из важнейших составляющих данного варианта являются два достаточно амбициозных предложения.

Первое – по созданию Северо-Западного международного туристско-рекреационного кластера Азербайджанской Республики (Шеки-Загатальский экономический район, часть экономического района Горный Ширван и часть Куба-Хачмазского экономического района). Создание такого кластера потребует преобразований практически во всех сферах хозяйственной деятель-



5 **Республика Азербайджан.**
Схема регионального планирования расселения, природопользованияи территориальной организациипроизводительных сил экономического района Горный Ширва.
Схема развития турискто-рекреационного комплекса

6 **Экономический район Горный Ширван. Центры роста**

ности, но игра стоит свеч: на расчетный срок, как показали проведенные исследования, возможно, как минимум, пятикратное увеличение потока организованного туризма в Горном Ширване до 200 000 человек в год (рис.4).

Для реализации такого крупного проекта необходима, с нашей точки зрения, государственная программа, подкрепленная соответствующими административными и финансовыми ресурсами, направленными на:

– строительство современных мест размещения туристов с соответствующей инфраструктурой, обеспечивающих круглогодичный отдых для различных групп населения (познавательный туризм, санаторно-курортное лечение, спортивно-оздоровительный туризм, семейный, молодежный туризм и отдых, сельский и экологические виды туризма, прочие виды туризма);

– реконструкцию и развитие транспортной инфраструктуры;

– реконструкцию и строительство инженерной инфраструктуры, обеспечивающей функционирование объектов отдыха и туризма, развитие сопутствующих отраслей;

– создание системы профессионального образования, ориентированной на целевую подготовку кадров по приоритетным отраслям, в т.ч. подготовка соответствующих кадров для обслуживания туристов и отдыхающих;

– организацию туристических маршрутов всех типов, в том числе оборудование особо охраняемых природных территорий для цивилизованного посещения туристами;

– подготовку к показу памятников истории и культуры, объектов природного наследия (строительство и реконструкция видовых точек, обзорных площадок, реставрация памятников архитектуры и пр.);

– организацию рекламной кампании на республиканском и международном уровнях (в настоящее время особенно удивляет отсутствие российских туристов в этом удивительно красивом районе Азербайджана, где уже есть вполне «европейские» отели разных категорий. Причиной этому, видимо, является практическое отсутствие информации о курортах Азербайджана в России).

Второе – это новая территориальная организация производительных сил на территории экономического района (рис. 5):

–Размещение обособленной производственной зоны республиканского значения:

– промышленный городок в Гобустанском районе (вблизи города Qobustan), который одновременно будет выполнять транспортно-логистическую функцию на въезде в экономический район со стороны Большого Баку (для размещения новых производств и/или для реализации программы по выносу промышленных предприятий из Большого Баку).

– Размещение обособленных производственных зон регионального значения:

– размещение технопарков в Шемахинском районе (город Şamaxı и село Suxuryurd);

– формирование площадки для размещения сборочных производств в Исмаиллинском районе (город İsmayıllı);

– формирование площадки для размещения завода по производству бетона в Ахсуинском районе (город Ağsu);

– размещение селекционной станции в Ахсуинском районе (город Ağsu);

– размещение агрогородков в селе Dağ Bağırlı Шемахинского района, селах İvanovka, Qubaxəlilli, Balik и Gəraybəyli Исмаиллинского района, селах Siyni и Kəndoba Ахсуинского района и селах Ərəbqədim, Xilmilli и Qaracızlı Гобустанского района.

– Размещение обособленных транспортно-логистических, агропроизводственных, коммунально-складских зон местного значения (в том числе для размещения комплексов по переработке и хранению сельхозпродукции):

– площадки на территории Шемахинского района (село Bağırlı и на юге Шемахинского района на пересечении планируемых автомобильных дорог);

– площадка на территории Исмаиллинского района (село Qubaxəlilli);

– площадка на территории Ахсуинского района (село Padarqışlaq).

– Развитие существующих промышленных зон городов (с учетом генеральных планов).

Результатом реализации Схемы регионального планирования расселения, природопользования и территориальной организации производительных сил экономического района Горный Ширван (рис. 6) должно стать в первую очередь улучшение условий жизни населения. Учитывая, что главными проблемами являются трудоустройство населения, сбыт сельскохозяйственной продукции и недостаточная инфраструктурная обеспеченность территории, предложения Схемы направлены именно на решение этих вопросов.

Предложенный вариант планировочного и социально-экономического развития территории предусматривает следующее:

1. Создание большого количества новых рабочих мест в туристической индустрии, сфере обслуживания и промышленном производстве. Для развития последнего предлагается резервирование территорий для создания зон опережающего развития для размещения новых предприятий для переработки сельскохозяйственной продукции (агропарков) и сопутствующих производств, логистических и индустриальных центров (технопарков) преимущественно вне населенных пунктов в южной и восточной частях района.

2. Развитие транспортной инфраструктуры обусловлено следующими концептуальными положениями. Проекти-

руемый транспортный комплекс экономического района Горный Ширван должен не только создавать сбалансированные условия доступа ко всем местам проживания, приложения труда, рекреации и туризма, но и включать развитую систему интермодальных перевозок и транспортной логистики. В этой связи территорию района следует рассматривать в качестве начального ключевого участка дополнительного транспортного коридора на пути внешнеэкономических связей республик Азербайджан и Грузия, дублирующего основные пути сообщения, проходящие юго-западнее в международном коридоре ТРАСЕКА (имеются в виду железнодорожная линия Баку – Тбилиси – Карс и автомагистраль М-2 одноименного названия). Поэтому в основу стратегии развития транспортной инфраструктуры проектируемого экономического района положена следующая доктрина: дальнейшее развитие дополнительного продольного транспортного коридора, обеспечивающего надежные транспортные связи как между отдельными частями экономического района, так и внутриреспубликанские и международные, главным образом в направлении Республика Азербайджан – Грузия.

Реализация данной доктрины отвечает намеченному росту численности населения по максимальному варианту прогноза почти на 40%, значительному развитию промышленного комплекса, сельскохозяйственного сектора (включая переработку продукции) и объектов туризма и лечебно-оздоровительных комплексов, что приведет к соответствующему существенному увеличению перевозок пассажиров и грузов. А обеспечение надежности главных связей – одно из главных условий, позволяющих преодолевать последствия чрезвычайных ситуаций.

Существующий и предложенный транспортные коридоры отображены на «Схеме основных линейных транспортных коммуникаций проектируемой территории в системе международных транспортных коридоров» (рис. 7). Они увязаны с транспортной инфраструктурой, намеченной в аналогичном проекте по соседнему, Шеки-Загатальскому, экономическому району. Основополагающими из этих предложений являются:

– Резервирование трассы от станции Шеки до станции Кюрдамир, попадающей в пределы Исмаиллинского и Ахсуинского районов, для строительства к концу расчетного срока железнодорожной линии.

– Продление существующей железнодорожной ветки местного значения Падар – Чел Гойлар до г. Шемаха со строительством вблизи него станции и современного вокзала. Предполагается в перспективе электрификация новой линии на всем ее протяжении и модернизация дорожно-путевого хозяйства в расчете на организацию скоростного пассажирского сообщения по направлению Баку – Шемаха.

– Организация в пределах ЭРГШ новой автомагистрали путем продления дороги М-5 в восточном направлении по трассе Джойбулаг – Габалинский аэропорт – Исмаиллы со строительством обхода Исмаиллы. В результате возникнет прямолинейная связь автодорог М-4 и М-5 по направлению Баку – Шемаха – Исмаиллы – Габала – Шеки – Балакан – граница Грузии.

– Строительство автодороги, ответвляющейся от автомагистрали М-2 у населенного пункта Муган (Хачикабульский район), идущей по равнине вдоль юго-западного склона Лянгабизского и Харами хребтов в направлении на Чел Гойлар и Ахсу до соединения с автодорогой М-4 и выходом на М-5. Таким образом, будет создана мощная дублирующая продольная связь: автомагистраль М-2 (Муган) – Ахсу – аэропорт Габала – Шеки – Балакан – Тбилиси.

– Сооружение соединительного участка Бирингджи Чайлы – Екахана существующих дорог местного значения Y-56-14 Шемаха – Чел Гойлар – Падар и Y-37-07 Поладлы – Гирда, пересекающего долину реки Пирсаат и Лянгабизский хребет в относительно доступном по условиям рельефа месте. Данное направление соединит между собой все продольные связи – дороги М-2, М-4 и новый дублер, расположенный между ними. Предполагается перевод указанной трассы в категорию дорог республиканского значения.

– Реконструкция автодороги М-4 на всем ее протяжении с доведением количества полос движения до 4-х. Общая протяженность обновленной трассы составит 71,4 км, время в пути до Баку сократится в 2 раза; что является решающим фактором для развития туризма выходного дня.

– Создание сети основных прогулочно-рекреационных направлений. Такая сеть специально выделена в системе дорог зон туристско-рекреационного назначения на Схеме развития транспортной инфраструктуры (рис. 8) и предполагает выполнение особых требований к обеспечению красоты окружающего ландшафта, сооружению смотровых площадок, автостоянок и других обслуживающих объектов при проектировании и строительстве этих дорог.

В результате осуществления предложенных мероприятий по развитию дорожной сети протяженность дорог увеличится с 1276 до 1634 км или на 28%. Соответственно вырастет плотность автомобильных дорог с 206,4 до 264,3 км/1000 кв. км проектируемой территории.

Кроме того, предусмотрено развитие инфраструктуры воздушного транспорта (сеть вертолетных площадок) в целях обслуживания населения и тури-

7 **Республика Азербайджан.**
Схема регионального планирования расселения, природопользования и территориальной организацииипроизводительных си экономического района Горный Ширван.
Проектный план (Основной чертеж)

стов, а также сооружение объектов вертикального транспорта (канатные дороги, фуникулеры) в зонах рекреации для повышения доступности спортивных и туристических объектов.

3. Создание системы специализированных учебных центров, резервирование территорий для новых средних специальных и высших учебных заведений, ориентированных на целевую подготовку кадров по приоритетным отраслям: сельское и лесное хозяйство, легкая промышленность, строительство, охрана природы, туристическая отрасль и пр.

4. Создание единой туристско-рекреационной инфраструктуры, интегрированной в систему международных и республиканских туристических маршрутов:

– Организация туристско-рекреационных центров республиканского (международного) значения – город Шемаха, поселки Лагич и Басгал в Исмаиллинском районе.

– Существующие и вновь создаваемые туристско-рекреационные центры районного значения:

– существующие: Истису (Исмаиллинский район), Чухурюрд (Шемахинский район), Ахсу, Гобустан и его западные окрестности (Гобустанский район);

– проектируемые – Галаджик, Талыстан, Ивановка (Исмаиллинский район), Гызмейдан (Шемахинский район).

– Проектируемые туристско-рекреационные центры местного значения – окрестности поселка Юсиф Мамедалиев (местность Пиркулу), Зарат-Хейбяри, Мельгам, Дямирчи, Галайбугурд, Пирбейли в Şamaxı rayonu, Дияллы, Гычатан, Мудреса, Гаджихатамлы, Мюджю, Мюджи-Хяфтяран, Сумагаллы в İsmayıllı rayonu, Калва, Гырлар, Гюрджюван в Ağsu rayonu, Джянги, Нардаран, Шыхлар, Хилмилли, Караджюзлю в Qobustan rayonu.

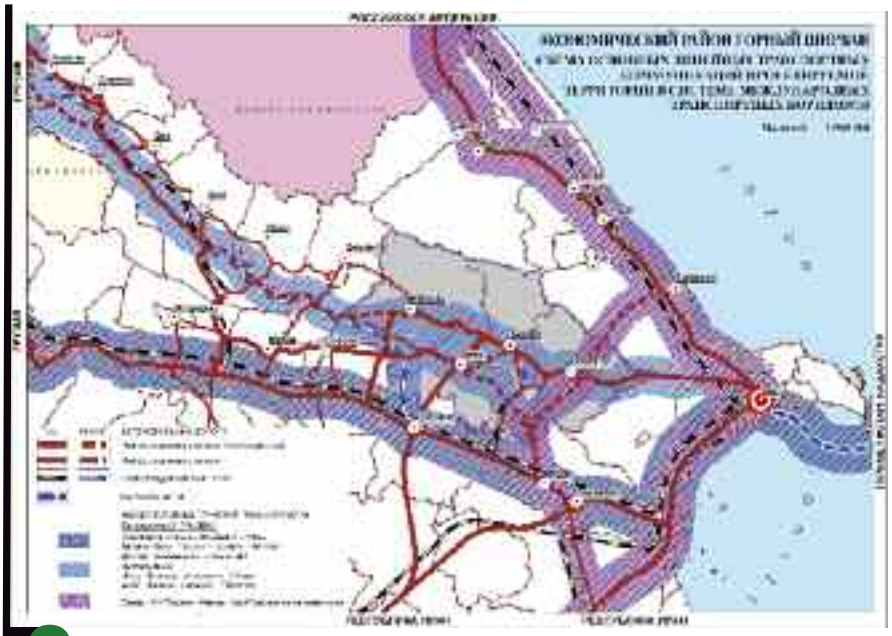
– Локальные узлы развития инфраструктуры туризма и рекреации – несколько в каждом районе.

Различия в иерархической структуре туристско-рекреационных центров обусловлены насыщенностью этих центров различными объектами туристской, рекреационной, сопутствующей и транспортной инфраструктуры. В крупных центрах, помимо средств размещения и объектов общественного питания, широко представлены объекты сопутствующей инфраструктуры – турфирмы и турагентства, музеи, галереи, банки, страховые компании, спортивные и прочие объекты.

Особое внимание в проекте уделено развитию инженерной инфраструктуры и защите территории от катастрофических явлений природного характера: строительство новых водохранилищ для увеличения площади орошаемых земель, продолжение работ по канализованию населенных пунктов, создание надежной и современной системы электроснабжения, строительство и реконструкция противоселевых сооружений и пр.

Как нам представляется, реализация указанных предложений даст новые импульсы для гармоничного развития региона. Формирование современных промышленных территорий – агропарков, технопарков, промышленного городка – обеспечит новые рабочие места и спрос на местную сельскохозяйственную и промышленную продукцию; создание туристско-рекреационных зон также будет способствовать созданию новых рабочих мест в строительстве и обслуживании, в том числе медицинском, привлечению инвестиций; развитие транспортной инфраструктуры обеспечит новые рабочие места в дорожном строительстве и обслуживании транспортных коммуникаций, увеличит поток туристов и отдыхающих, улучшит снабжение района и транспортное обслуживание населения; создание системы профессионального образования должно сократить отток молодого населения и способствовать формированию собственных профессиональных кадров.

8 **Республика Азербайджан.**
Схема регионального планирования расселения, природопользования и территориальной организациипроизводительных си экономического района Горный Ширван.
Схема развития транспортной инфраструктуры



9 **Экономический район Горный Ширван.**
Планировочное макрозонирование

Градоустройство и государственное управление

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

Юрий Александрович Перелыгин в 1985 г. окончил лесохозяйственный факультет Ленинградской лесотехнической академии по специальности «Инженер лесного хозяйства» (специализация по ландшафтной архитектуре). В 1990 – 1991 гг. прошел обучение по программе Ассоциации Национального Центра, (США) (специалист в области переговоров и посредничества). Занимал ряд руководящих должностей в ведущих градостроительных компаниях России.
2004 – 2007 гг. – директор Департамента регионального социально-экономического развития и территориального планирования Министерства регионального развития РФ.
2009 – 2011 гг. – председатель Совета НП «Национальная Гильдия Гградостроителей», в данный момент входит в состав Совета Партнерства. С марта 2011 г. вновь возглавил ООО «Институт «Ленгипрогор». Является автором более 40 проектов и научных работ.

В практике стратегического планирования, особенно в области развития таких сложных систем, как регион или город, приходится сталкиваться с быстрой сменой документов стратегического характера. Не успели реализовать один стратегический план, как тут же не успели реализовать следующий...

С моей точки зрения, основная «причина» быстрого «устаревания» документов стратегического характера, к которым, безусловно, относится генеральный план города, – это институционально неоформленная преемственность власти (а вот это уже настоящая проблема). В результате мы попадаем в ситуации, когда при смене руководителя того или иного региона или города начинают меняться документы как стратегического, так и тактического характера. Только консерватизм разных институтов власти: госаппарата, бюджета, бюрократии компаний, в целом инерция такой системы, как город позволяют реализовываться чему-либо долгосрочному. Другое дело, что эффективность этих институтов управления оставляет желать лучшего.

Такая правовая и административно-нормативная необустроенность управления сложными системами, в том числе городом, а городские системы являются самыми сложными системами, требует длительного времени и больших усилий на отладку данного механизма. Запад на это потратил сотни лет. Мы пока последние десять-двенадцать лет тратим на то, чтобы хоть как-то наладить государственное управление. Такие документы, как стратегия развития города или региона на долгосрочную перспективу, генеральный план развития города на долгосрочную перспективу, программы социально-экономического развития разрабатываются, но меняется лидер – и приходится все делать заново. На мой взгляд, именно в этом «зарыто» достаточно большое количество текущих проблем и проблем будущих городов.

Другая причина, по которой администрация приостанавливает проекты, инициированные до нее, носит содержательный характер. Например, мы пока не понимаем, что делать с историческим центром Петербурга. В городе есть некоторые позитивные примеры: реконструирован 130-й квартал, сделаны дворы Капеллы, Невский проспект, Малая Конюшенная и др. Но это единичные проекты. Есть опять же единичные удачные проекты частного инвестирования, когда частник берет ка-

«УСТАРЕВАНИЕ» ДОКУМЕНТОВ

С моей точки зрения, основная «причина» быстрого «устаревания» документов стратегического характера, к которым, безусловно, относится генеральный план города, – это институционально неоформленная преемственность власти (а вот это уже настоящая проблема). В результате мы попадаем в ситуации, когда при смене руководителя того или иного региона или города начинают меняться документы как стратегического, так и тактического характера. Только консерватизм разных институтов власти: госаппарата, бюджета, бюрократии компаний, в целом инерция такой системы, как город позволяют реализовываться чему-либо долгосрочному. Другое дело, что эффективность этих институтов управления оставляет желать лучшего.

кой-то крупный средовой объект, например, проект Новая Голландия, и показывает хорошие результаты.

Но что делать с самым большим в мире историческим центром, с которым по мощности не может сравниться ни один город мира, в целом? Мы реально не знаем. Тут сейчас идет поиск. Есть «подозрения», что усилия только власти будут всегда дефицитны, городские власти никогда не справятся с этим. С подобной задачей могла справиться только царская империя, т.к. Петербург построен как имперский центр, и его содержало все государство. Сейчас все государство содержит Москву. Поэтому необходимо выработать некий общегородской подход к тому, что делать с городом и его историческим центром. Только объединение и синхронизация усилий всех горожан, всех городских сообществ, выработка единой идеологии действий смогут превратить исторический центр города в возможный потенциальный актив.

Что касается развития города, а не только исторического центра, я считаю, мы совершаем большую ошибку, следуя сценарию развития Москвы, осваивая близлежащие к городской инфраструктуре площадки. В этом смысле мы повторяем один к одному сценарий развития Москвы 10-летней давности. В Петербурге существует проблема улучшения жилищных условий и строительства доступного жилья для населения, в городе до сих пор порядка 300 тысяч коммуналок, растущий поток миграции. Все это рождает спрос на жилье эконом класса. Но что будет дальше? Можно приехать в Москву и посмотреть, что происходит сейчас, во что превращаются все эти 10-летней давности новостройки, во что превратилась КАД, которая уже является не кольцевой автодорогой с транзитной функцией, а внутригородской. Еще через 20-30 лет мы получим новые «хрущевки», с которыми надо будет что-то делать. И если с 5-этажками с низкой плотностью что-то сделать смогли, то что потом делать с 20-этажками по типу «хрущевок», не очень понятно.

Я бы не поддерживал ни один проект, который реализуется на вылетных магистралях. В этом случае жителям придется жить на кольцевой дороге, которая все время шумит, дымит. И как бы планировщики ни располагали дома, ни делали зеленые дворы, жители обречены на некомфортное проживание и на недокапитализацию недвижимости. Эти квартиры им будет очень сложно продавать, это жилье со временем будет дешеветь, там невозможно создать среду, от которой получаешь эстетическое удовольствие, насыщенную социальную, средовую инфраструктуру и т.п. В рамках районной застройки невозможно сделать «не спальный» район, всегда получится «спальник», там невозможно создать глубоко насыщенный услугами и качеством центр. А по количеству населения этот микрорайонный тип застройки сравним с малыми городами. Может, тогда лучше город-спутник?! Он будет полноценным. А иначе получается недогород, недоспальный район, все «недо». Вещь – очевидная градостроителям.

Не зря довольно большое количество мировых городов под прессом этих проблем пошло по спутниковой организации большого города, целевым образом вкладывая финансы в какую-то близлежащую точку. И там рядом с 5-милионным городом появлялся полумиллионный город-спутник со своей структурой занятости, со своим поясом расселения, со всем, что присуще крупному городу. Урбанизированные среды – это архипелаги, соединенные коммуникациями, между которыми находятся понятные природные пространства. В мире достаточно много подобных примеров, как они вложились в свои города-спутники (например, проект Большой Париж или Большой Лондон). В России с точки зрения большой градостроительной политики таких примеров нет. Пока такие решения на стадии обсуждения.

Нельзя поддаваться и стихии процесса урбанизации. Процесс урбанизации нельзя преодолеть, но надо видеть, куда он идет, и его надо в нужном русле направлять. Конечно, внутренних территориальных резервов у Петербурга достаточно. Тот же знаменитый «серый пояс», но он требует больших капиталовложений, чем окраины. Если все капиталовложения «вешать» на инвестора, он не сможет справиться с рынком. В этом смысле конструирование рынка недвижимости как инструментально управляемого – это одна из задач всех участников, в том числе и власти. Необходима грамотная экономическая и градостроительная политика. Идеология развития города должна быть другой. Тот факт, что мы являемся субъектом РФ, что муниципалитеты не являются активными агентами, а являются просто «политическими» ЖЭКами на местах, что городская инициатива не разворачивается как что-то существенное, опять упирается в институциональную необустроенность управления и не позволяет построить грамотную политику.

Любой частник придет туда, где государство играет по правилам. Если государство будет развивать город-спутник, и в этот город-спутник будет вкладываться Петербург, Ленинградская область как субъект РФ, муниципальный район как муниципальное образование, федеральное правительство, и все будут концентрировать на этом свои усилия, то можно быть уверенным, что на 1 рубль, положенный государством, придет 5-6 частных. Все это можно сделать, и деньги есть. Необходимо установить правила игры, сыграть в эту игру, не поссориться друг с другом, не начать «дербанить» бюджеты, таскать их по разным квартирам, а вложиться и вложиться долгосрочно, лет на 10. Потому что городские системы – это не торговля, не рыночные обороты, и даже не производство, это долгосрочные деньги (10-15 лет). Тогда и банки подтянутся. Мировой Банк кредитовал, и оказалось, что все проекты, которые он кредитовал (15-летний кредит, с 5-летней отсрочкой), оказались выгодными. Основная проблема нашего инвестиционного климата – не коррупция, основная проблема – это проблема недоверия властей друг к другу. У одного уровня власти тотальное недоверие к другому уровню власти: муниципалитеты не верят друг другу, они не верят субъекту, субъект не верит Федерации и так далее. Если бизнес приходит в какую-то точку и попадает в конфликт между одной властью и другой, то он никогда денег туда не даст. Бизнес начинает тогда искать или коротко живущие проекты, или вкладывается в какие-нибудь оффшоры. Доверие есть главный финансовый ресурс. Стоит банку утратить доверие, он банкрот, точно также и государство. А недоверие – это норма для нашего устройства власти, ее институциональной необустроенности. Необходимо конструировать инструменты управления таким образом, чтобы это было не директивно, т.к. приказать сейчас невозможно, чтобы это было косвенное управление, чувствительное к рынку, к запросам разных групп сообществ. Мы живем в гражданском обществе, и чем дальше, тем оно становится сложнее. И к сложной системе надо применять сложные методы управления.

Факторы гармонизации социальных и пространственных форм Старого города Сана, их трансформация и принципы развития нового города Сана

А.Г. БОЛЬШАКОВ (ИрГТУ, Иркутск)
А. АБДО СЕЙФ АЛЬ-СЕЛЬВИ (ИрГТУ, Иркутск)

Андрей Геннадьевич Большаков – доктор архитектуры, профессор, заведующий кафедрой архитектуры и градостроительства ИрГТУ.
В 1980 году окончил архитектурный факультет Иркутского политехнического института. В 1982-1986 гг. учился в аспирантуре Московского архитектурного института на кафедре основ теории градостроительства у профессора Зои Николаевны Яргиной. Одновременно работал в отделе районной планировки ЦНИИП градостроительства под руководством Виктора Владимировича Владимирова. В 1986 г. защитил кандидатскую диссертацию. С этого времени работает в Иркутском техническом университете на архитектурном факультете. В 2003 г. в Совете Московского архитектурного института защитил диссертацию доктора архитектуры. Область интересов – методология устойчивого развития городов и территорий. Разработал 30 проектов в области ландшафтного планирования, ландшафтной архитектуры и градостроительства. Автор более 100 публикаций, в т.ч. 1 учебника, 2-х учебных пособий, 3-х монографий по градостроительству и ландшафтному проектированию.

Цель исследования – выявить взаимосвязи пространственных структур и социокультурных факторов организации Старой Саны, их трансформацию и принципы развития на новых территориях города.

Задачи:

1) Выявить отличительные свойства пространственных структур Старой Саны;
2) Выявить социокультурные факторы – причины их формирования и определить обусловленность отличительных пространственных свойств выявленными факторами;
3) Выявить изменения социокультурных факторов развития нового города;
4) Выявить тенденции организации территории нового города, включая плановое развитие согласно генеральному плану и рост неформальных районов – ашваев;
5) Выявить социокультурные принципы современного развития жилых и общественных объектов на новых территориях Саны;
6) Разработать принцип арабески как один из путей преемственного развития архитектуры Саны.

1. В работе выявлены отличительные пространственные свойства медины – Старого города Саны как нижеследующие. Внеуличное заполнение контура медины полуавтономными «клетками» – харатами, коих более 60 на площади в 160 га (рис. 1). Системная ориентация «клеток» и других элементов медины под влиянием мечетей, обращенных на Мекку, главных улиц, направленных на мечети, рынок и ворота в крепостной стене, жилые улицы проложены преимущественно широтно. Структурно-функциональным элементом Старого города

А. Абдо Сейф Аль-Сельви в 1992 г. окончил Харьковский инженерно-строительный институт.
С 1993 по 2009 гг. работал в Министерстве строительства г. Сана в качестве архитектора.
С 2009 по 2013 гг. – аспирант кафедры архитектуры и градостроительства ИрГТУ. Научный руководитель – доктор архитектуры, профессор А.Г. Большаков.

выступает харат. Улицы неудобны для циркуляции и не служат границами харатов в отличие от кварталов современного города, роль границ играют межи между ними; публичное ядро харата – сахат – площадь с мечетью, баней – хамам; приватное ядро – сад бустан, общая доля которых в площади города ?; бустан и сахат окружены плотной жилой застройкой с характерными башенными односемейными жилыми домами в 4-6 этажей.

2. В работе определена причинная обусловленность отличительных пространственных свойств Старой Саны выявленными социокультурными факторами в следующих парах величин:

– компактное полуавтономное проживание кланов, иерархия, сплоченность племени, власть старшего в роду мужчины – целостность харатов как социально-территориальных общин и объектов недвижимости;

– конфиденциальность и приоритет семейной жизни перед государственной – приоритет фильтрационной функции уличной сети перед связевой, чтобы не допустить попадание чужака в жилую зону;

– рост семьи (с женитьбой каждого сына ему выделяется жилье в виде надстройки нового этажа) и оборонительная функция – башенная форма дома;

– неравенство прав мужчины и женщины – неравная для них доступность мест в доме и городе и соответствующая система буферов;

– религиозный фактор – пространственная космологическая решетка города, направляющая мусульманина на мечеть, на киблу и михраб в интерьере мечетей и общественных зданий;

– защита от солнца и пылевых ветров – узость и кривизна улиц;

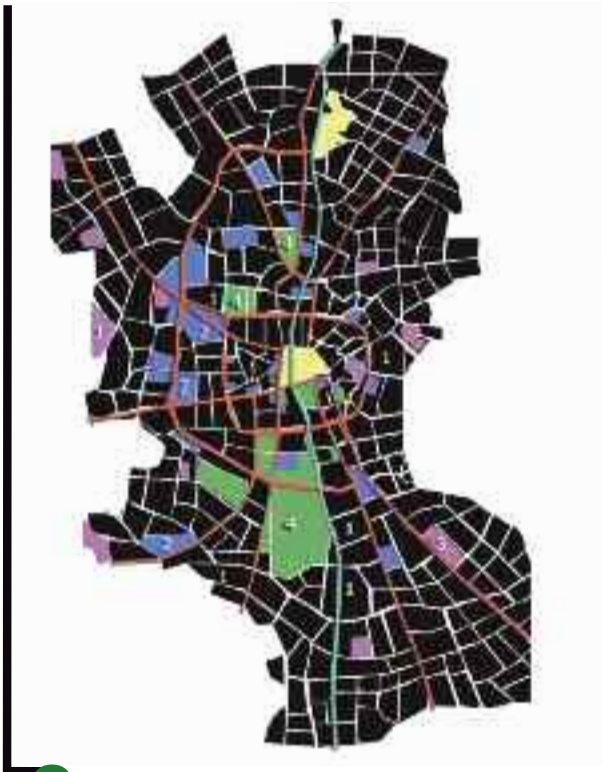
– перегрев северного фасада летом и необходимый обогрев южного фасада зимой – широтное положение улиц и обращение главных фасадов на юг.

3. В работе выявлены изменения социокультурных факторов развития нового города Сана. После ключевых изменений в государственном и социальном устройстве Йемена произошли стремительные и масштабные трансформации социокультурных факторов развития городского пространства новой Саны. Изменения факторов сводятся к четырем положениям: миграция, рост численности населения и территории, трансформация большесемейной общины и традиционной семьи; автомобилизация, модернизация и планирование развития территории, генплан; развитие районов самовольного строительства – ашваев. В результате (9% темпов миграции, смешения населения в кратчайший период времени с 1990-х годов) кланы утратили такое свойство, как компактное проживание в виде особого планировочного элемента в городах. Харат из нового города исчез в связи с исчезновением условий компактного проживания клана. Изменилась традиционная большесемейная община. Взрослые сыновья к моменту брака стремятся покинуть родительский дом и обрести экономическую независимость, т.е. семья стала скорее нуклеарной, чем большесемейной общиной. Отсюда исчезла социальная потребность в башенном односемейном доме. Исчезла потребность в караван-сараях, которые модифицировались в офисные и гостиничные здания. Появилась заметная тенденция к тому, чтобы женщина обрела экономическую независимость и возможность работы вне дома. Из старого города выезжают состоятельные люди, сдают памятники в аренду беднякам, и арендной платы недостаточно, чтобы поддерживать памятники в надлежащем состоянии.

1 Структура сети участков землепользования кланов – розовым цветом; сеть улиц, которая с первой сетью не совпадает.
Сохранившееся состояние средневековой Саны. Уличная сеть играет не столько циркуляционную роль, сколько фильтрующую – держит чужака на дистанции от конфиденциальных жилых зон.

4. Модернизация привела в том числе к уровню автомобилизации 200 автомобилей на 1 тысячу жителей, что вызвало необходимость формирования современной уличной сети нового города. Генеральным планом была выбрана секторная схема развития города с артериями – вылетными магистралями и конекторами – тремя кольцами, соединяющими артерии. Первое кольцо полузамкнуто вокруг Старого города и Бир аль Азаб. Всего колец три. Вылетные магистрали были проложены по существующим грунтовым дорогам, соединяющим Сану с окружающими городами. Особенное явление на территории Саны – незаконные районы – ашваи. Их имущественные, социальные типы различны, однако в градостроительном отношении они делятся на две группы – ашваи на западных границах города, которые имеют рыхлую планировку и застройку, в них имеется возможность прокладки улиц, инфраструктуры и докомпоновки застройки. Восточные ашваи более консолидированы и не имеют возможности докомпоновок (рис. 2). Правительство Саны в отношении ашваев придерживается градостроительной политики: утвердить жителей ашваев в правах собственности; не сносить постройки, обеспечить инфраструктурой, местами приложения труда. Город из вертикального превращается в горизонтальный с плотностью порядка 100 чел/га.

5. На новых жилых территориях произошла замены принципа Харата на принцип соседства, вместо клана родственников соседи, не имеющие родственных связей, стали населять жилые кварталы. Районы односемейных домов с участками (Хадда Сакания, Асбахи) организованы в виде регулярной решетки. Микрорайоны, заключенные между магистральными улицами, имеют по 1000 и более парцелл по 3 – 3,5 сотки каждая, жилой одноэтажный дом занимает 70% земельного участка. Менее 10% ячеек заняты мечетями, школами и магазинами. 30% квартала занимают дороги. Роль садов и социальных площадей как пространствообразующих центров утрачена, и городские парки и места форумов теперь формируются как государственная собственность, и они не входят в со-



1. – жилые кварталы и соседства

2 – квартал с общественными зданиями городского значения

3 – скваттерные районы – ашва

4. – парк и открытые незастроенные пространства

Желтым цветом показаны территории Строго города Саны, объекта ЮНЕСКО и поселения Равда, обладающих ценным историко-культурным и историко-архитектурным наследием

2 Планировочная структура основной части современного города с пятнами районов самовольной застройки – ашваев. По Монике Шорбаджи, 2008, Аль Сельви, 2013.

став соседских общин. Вместе с тем налицо начальная стадия формирования соседств в жилом секторе города. Выявлена тенденция спонтанного развития в одноэтажных микрорайонах кварталов или участков многоэтажной застройки на основе объединения смежных земельных участков.

Выявлены социокультурные принципы современного развития общественных объектов на новых территориях Саны.

1) Принцип пространственно-исторической локализации общественных центров. Исторический центр города – Старый город Саны обслуживает бедное население продовольственными и ремесленными товарами. Офисные и административные функции сосредоточены на стыке турецкого квартала Бир аль Азаб и Старого города, а также по улицам в пределах второго кольца – Дайри. Новые крупные общественные комплексы расположены в средней зоне города по окружности третьего кольца «60».

2) Принцип отчуждения у общины в пользу государства части градостроительных функций и значительное укрупнение этих функций из соображений престижа и в масштабе современного государства (йемен спорт холл, мечеть Аль Салех) (Рис. 3).

3) Принцип частичной секуляризации религиозной жизни и строительство крупного государственного светского университета, больниц.

4) Принцип автомобилизации, вдольдорожного развития торговых и офисных зданий, размещение крупных площадок общественных комплексов у перекрестков магистралей с выделением значительных площадей под парковки.

5) Принцип поляризации крупных общественных зданий по отношению к жилой застройке, их доминирование в структуре города во многом благодаря резервированию для их развития гипертрофированно крупных площадок.

6) Использование традиционного архитектурного языка при современных технологиях возведения архитектурных форм: куполов, арок, восьмигранных объемов: сборная стержневая конструкция купола, монолитные железобетонные своды и купола с применением скользящей опалубки; применение атриумов в многоэтажных многофункциональных зданиях. В архитектуре мечети Аль Салех сочетаются черты двух типов мечетей (дворовой арабской и турецкой купольной).

6. Разработан принцип арабески как один из путей преемственного развития современной архитектуры. Одним из источников художественного формотворчества в архитектуре современной Саны является арабская орнаменталистика, арабеска. Принцип арабески заключается в том, что, будучи изначально применяема как украшение и носитель сакральных смыслов на стенах, как пояса и карнизы, вокруг окон, на потолках, сводах и куполах зданий, плоскостная решетка разновидности «гири», или узел, сплетение, становится основой формирования решеток планов зданий. Арабеска строится на прямоугольных или косоугольных решетках путем поворота, сдвига осей, в пересечении которых образуются и простые, и сложные геометрические узлы. Арабеска полностью заполняет предоставленный ей контур своими ячейками, а ориентация осей придает ей космологический характер. Для нее свойственна также симметричность. Удачное использование принципов построения решеток с использованием священных исламских цифр «4» и «5» мы видим в архитектуре здания Йеменского парламента в Сане и медицинского университета в Сане, а также в ряде других общественных и жилых зданий.

3 Новая мечеть Аль Салех. Вид из космоса. Мечеть Аль Салех. Вид сверху. Завершена строительством 2008. Проектирование – египетская компания (АПКО) совместно с йеменской Аль-Саид инженерной компанией, 2001 г.

«Управление развитием территории»

Сайт — www.gisa.ru

Уважаемые читатели журнала «Управление развитием территории»! Сообщаем, что стоимость годовой подписки на 2013 год составляет 3000 рублей, стоимость одного номера – 750 рублей. Указанная цена действует на территории РФ.
Теперь физические лица могут оформить подписку на журнал с помощью предлагаемой квитанции.

Для этого:
1. Заполните квитанцию.
2. Произведите оплату в любом отделении Сбербанка России.
3. Отправьте подписной купон вместе с копией платежного поручения по факсу (499) 135-25-55 или письмом по адресу: 119296, Москва, а/я 112 или по e-mail: gisa@gubkin.ru.
Юридические лица, органы государственной власти и местного самоуправления для подписки составляют заявку с указанием следующих данных: ФИО контактного лица, должность, полное название организации (органа), реквизиты, индекс, почтовый адрес, телефон (с кодом города), факс, e-mail, сайт в сети Интернет, а также указывают количество экземпляров необходимых номеров журнала;
Отправляют ее по факсу (499) 135-25-55 или e-mail: gisa@gubkin.ru.

ИЗВЕЩЕНИЕ

Форма № ПД-4

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

Наименование организации (Ф.И.О.)_____
Адрес доставки:_____
Вид платежа: Журнал «Управление развитием территории»

Сумма платежа _____руб.____00_____коп.
Сумма платы за услуги _____руб._____коп.
Итого _____руб._____коп.

Кассир

Подпись плательщика_____

КВИТАНЦИЯ

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

Наименование организации (Ф.И.О.)_____
Адрес доставки:_____
Вид платежа: Журнал «Управление развитием территории»

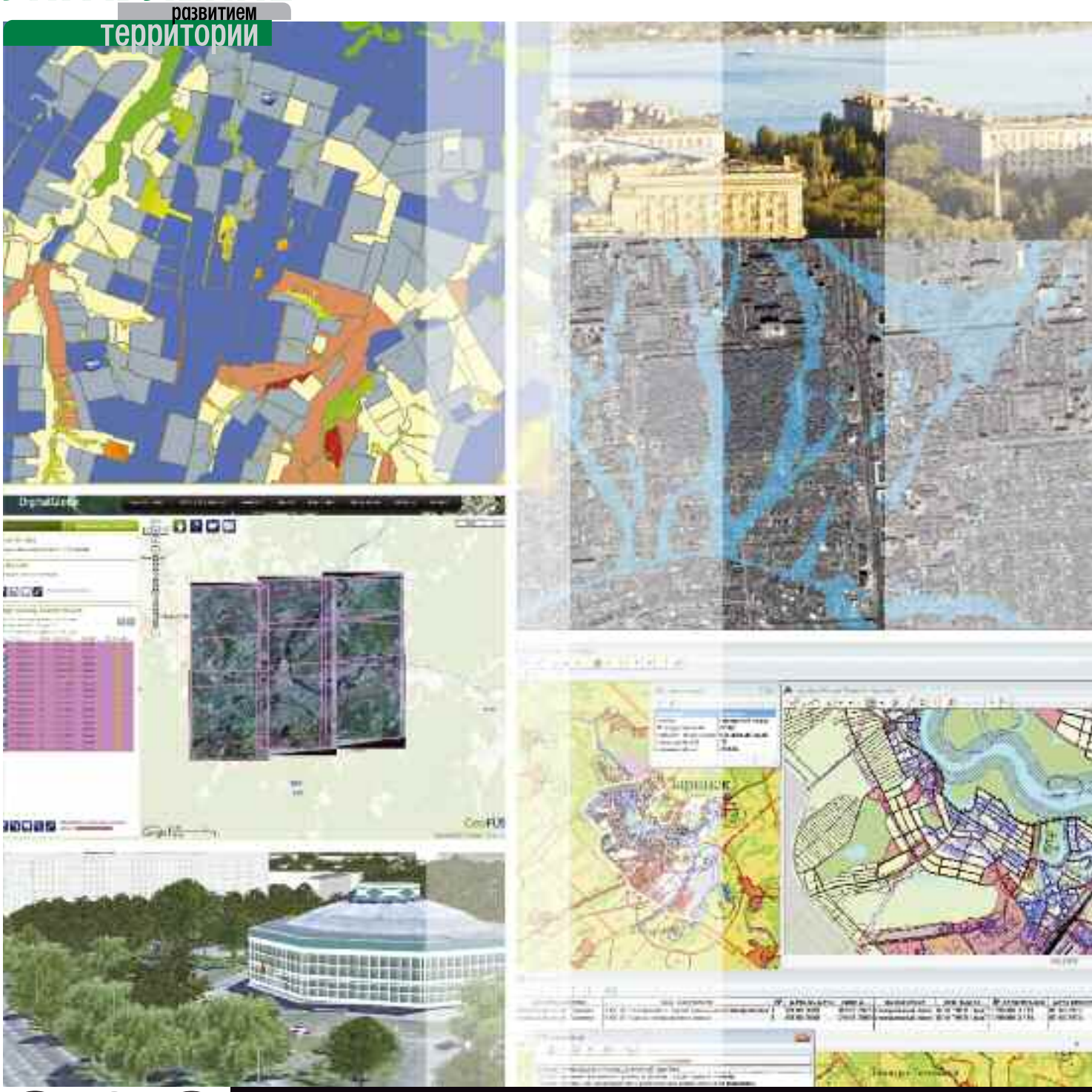
Сумма платежа _____руб.____00_____коп.
Сумма платы за услуги _____руб._____коп.
Итого _____руб._____коп.

Кассир

Подпись плательщика_____

**** Данную квитанцию можно оплатить наличными средствами через Сбербанк России и путем перечисления.***
***** Доставка по адресу подписчика осуществляется через службу Почта России.***
****** Об уплате настоящей подписки просим уведомлять по телефону в г. Москве : 8-499-1353403, 8-499-1357686 или по адресу: 119296, г. Москва, а/я 112.***
******* Возможна подписка на один или несколько номеров журнала.***

ГИС АССОЦИАЦИЯ



Информационные системы

Решение проблем информационного взаимодействия

Использование данных спутниковой стереосъемки GEOEYE-1 (Новокузнецкий городской округ)

Использование цифровой модели рельефа

Проблемы создания автоматизированных информационных систем обеспечения градостроительной деятельности

О методологических основах информационного обеспечения разработки документов территориального планирования и градостроительного проектирования

М.Я. ВИЛЬНЕР (ЦНИИП Градостроительства, Москва)

Марк Яковлевич Вильнер в 1955 г. окончил Московский архитектурный институт.
С 1943 г. по 1947 г. работал в строительных и проектных организациях архитектором и главным архитектором проекта.
С 1966 г. по настоящее время работает в ЦНИИП Градостроительства.
Почетный академик РААСН, член экспертного совета Комитета по промышленности, строительству и наукоемким технологиям Государственной Думы РФ, член двух рабочих групп Общественного совета при Министерстве регионального развития РФ, эксперт ГИС-Ассоциации по градостроительному направлению.
Автор более 230 научных работ, 90 публикаций и 160 проектных работ.
Основные направления научной и творческой деятельности: градостроительство; методологии, методики, технологии регулирования градостроительной деятельности, территориального планирования, информационного обеспечения градостроительной деятельности; разработка схем территориального планирования, генеральных планов, проектной градостроительной документации, проектов правовых и нормативных актов, регулирующих градостроительную деятельность.

Проблемы информационного обеспечения территориального планирования и градостроительного проектирования в последнее время приобретают в РФ особую актуальность. Градостроительный кадастр как информационная система федерального, регионального и муниципального уровней (предложенная автором этой статьи еще в восьмидесятые и начатая реализовываться в СССР в девяностые годы прошлого века) был ориентирован на взаимоувязанное обеспечение органов власти муниципального, регионального и федерального уровней информацией, необходимой для компетентного принятия решений по регулированию обустройства и использования территории. Ведение такого кадастра поныне продолжается в Беларуси и Украине.

Принятым в 2004 году Градостроительным кодексом РФ с подачи «Института экономики города» было приостановлено ведение этой информационной системы на федеральном и региональном уровне. В качестве инструмента информационного обеспечения градостроительной деятельности было оставлено ведение только ИСОГД (информационной системы обеспечения градостроительной деятельности) муниципального уровня. Следствием отсутствия у региональных и федеральных органов власти необходимой им системной территориальной информации стали объективно необоснованные решения, нанесшие значимые ущербы. Понимание этого привело к внесению поправок в Градостроительный кодекс РФ и решению вопроса о создании ФГИСТП (федеральной государственной информационной системы территориального планирования). Рассматривается вопрос о следующем транше поправок в Градостроительный кодекс РФ и создании соответствующих систем регионального уровня в субъектах РФ.

Решение вопроса о восстановлении всех трех уровней информационного обеспечения градостроительной деятельности должно носить не только формальный характер. Использование опыта федеральных государств, в которых такие системы эффективно функционируют, в сочетании с возможностями современных компьютерных и информационно-коммуникационных технологий позволяет формировать с учетом новых требований, согласно которым они должны будут использоваться:

– для подготовки и контроля реализации принимаемых преимущественно в документах территориального планирования и градостроительного проектирования решений по регулированию обустройства и использования территории;
– для принятия и контроля реализации этих решений органами власти конкретного территориального уровня (муниципального, регионального, федерального) в пределах сфер компетенции органов власти именно этого уровня;
– для согласования решений по регулированию обустройства и использования территории, принимаемых органами власти разных территориальных уровней.

ВОПРОС О ВОССТАНОВЛЕНИИ ТРЕХ УРОВНЕЙ ИНФОРМАЦИОННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Решение вопроса о восстановлении всех трех уровней информационного обеспечения градостроительной деятельности должно носить не только формальный характер. Использование опыта федеральных государств, в которых такие системы эффективно функционируют, в сочетании с возможностями современных компьютерных и информационно-коммуникационных технологий позволяет формировать с учетом новых требований, согласно которым они должны будут использоваться.

Из вышеизложенного следует:
– на муниципальном уровне должна содержаться первичная информация, предоставляемая муниципальным, региональным и федеральным органам власти, и директивная информация, предоставляемая муниципальным органам власти;
– на региональном уровне должна содержаться первичная информация, предоставляемая региональным и федеральным органам власти, и директивная информация, предоставляемая региональным и муниципальным органам власти;
– на федеральном уровне должна содержаться первичная информация, предоставляемая федеральным органам власти, и директивная информация, предоставляемая федеральным, региональным и муниципальным органам власти;
– на всех уровнях информация должна предоставляться в структуре, позволяющей использовать ее для прогнозирования последствий принимаемых решений с применением современных компьютерных технологий и методов математического моделирования.

Нужно учитывать также изменившиеся условия и характер градостроительной деятельности в 21 веке: бурный рост количества и масштабов городских агломераций, быструю реализацию градостроительных решений. Например, с появлением и освоением новых технологий формирования и развития городских и межселенных инфраструктур степень детализации решений генерального плана города, реализовывавшегося ранее десятилетиями, стала ненужной. Для сложившихся городов на смену ему стал приходить мастер-план, определяющий направленность изменений их планировочной структуры с учетом характера внешних связей и требования к развитию реализующих планировочные решения инфраструктур (транспортной и других видов инженерного обустройства, социальной, производственной, охраны природной и историко-культурной среды, защиты от возможных неблагоприятных внешних воздействий).

С учетом изменений сложившихся к настоящему времени условий регулирования градостроительной деятельности в России в рамках действующих организационных форм их осуществления появилась потребность:
– в обновлении состава территориальных уровней системы территориального планирования и градостроительного проектирования и установлении конкретных требований к содержанию документов, разрабатываемых на каждом из уровней;
– в определении состава и свойств первичных базовых планарных, линейных и узловых компонентов планировочной структуры на каждом территориальном уровне системы территориального планирования и градостроительного проектирования (необходимом для моделирования изменений планировочной ситуации).

Изменение требований к документам территориального планирования и градостроительного проектирования повлечет за собой и изменение требований к используемой при их разработке и формируемой ими территориальной информации. С этих позиций далее приводятся предложения по систематизации характеристик типов и свойств объектов территориального планирования в РФ и свойств территориальных объектов, подлежащих учету при оценке условий их размещения и развития.

Предлагается обновить состав территориальных уровней документов, регулирующих градостроительную деятельность, типы объектов территориального планирования и градостроительного проектирования на каждом из них, установить типы первичных планарных, линейных и узловых объектов, для которых должна определяться иерархия их значимости, с требованиями к описанию их свойств и характеристик способности удовлетворять им.

1. Типы объектов территориального планирования и градостроительного проектирования в РФ.

1.1. Типы объектов территориального планирования (объектов планирования пространственной организации обустройства территории).

А. СТП России; частей территории России и соседствующих государств; федерального округа; группы субъектов РФ (первый уровень М от 1:1000000 до 1:10000000). На их территории выделяются первичные территориальные объекты.

Первичные планарные объекты: субъекты РФ, части территории субъектов РФ с крупной городской агломерацией или группой городских округов и (или) муниципальных районов, муниципальные районы или городские округа (соответствующие единицы административно-территориального деления и зонирования на территории соседствующих государств в планировочных работах международного уровня), планировочные районы или планировочные зоны федерального значения.

Первичные линейные объекты: русла рек, каналы, коридоры транспортных и других инженерных коммуникаций, железные дороги, автотрассы и автомобильные дороги федерального значения (соответствующие виды и категории коммуникаций на территории соседствующих государств в планировочных работах международного уровня) на территории России.

Первичные узловые объекты: городские агломерации, города и другие населенные места, узлы транспортных и других инженерных коммуникаций федерального значения.

Б. СТП субъекта РФ; СТП части территории субъекта РФ с крупной городской агломерацией (как группы городских округов и муниципальных районов); СТП части территории субъекта РФ как группы городских округов и (или) муниципальных районов (второй уровень М от 1:50000 до 1:1000000). На их

территории выделяются первичные территориальные объекты.
Первичные планарные объекты: городские округа, муниципальные районы, города или поселения федерального или регионального значения.
Первичные линейные объекты: русла рек, каналы, коридоры транспортных и других инженерных коммуникаций, железные дороги, автотрассы и автомобильные дороги федерального и регионального значения.
Первичные узловые объекты: города и другие населенные места, узлы транспортных и других инженерных коммуникаций федерального и регионального значения.
В. Мастер-план городского округа с большим городом или городской агломерацией, СТП сельского муниципального района (третий уровень М = 1:10000; 1:50000). На их территории выделяются первичные территориальные объекты.
Первичные планарные объекты: планировочные районы или планировочные зоны федерального, регионального или особого муниципального значения.
Первичные линейные объекты: русла рек, каналы, коридоры транспортных и других инженерных коммуникаций, железные дороги, автотрассы и автомобильные дороги федерального, регионального и особого местного значения.
Первичные узловые объекты: главные площади, другие места начала и завершения автотрасс и автомобильных дорог, главных улиц или бульваров между собой, их пересечений с железными дорогами, реками и каналами; узлы транспортных и других инженерных коммуникаций федерального, регионального и особого местного значения.
Г. Мастер-план города или «поселения» (группы сельских населенных мест); генеральный план крупного земельного участка, являющегося объектом федерального, регионального или особого муниципального значения (четвертый уровень М от 1:5000 до 1:10000). На их территории выделяются первичные территориальные объекты.
Первичные планарные объекты: планировочные районы или планировочные зоны федерального, регионального или особого для города или «поселения» значения (объекты градостроительного проектирования).
Первичные линейные объекты: русла рек, каналы, коридоры транспортных и других инженерных коммуникаций, железные дороги, автотрассы и автомобильные дороги, главные улицы.
Первичные узловые объекты: площади, перекрестки и другие места начала, завершения и пересечений улиц, бульваров, набережных между собой и с реками, каналами, протоками; узлы транспортных и других инженерных коммуникаций.
1.2. Типы объектов градостроительного проектирования (объектов проектирования обустройства территории).
Д. Проект планировки части города (крупного, большого, среднего, малого), малого города или иного населенного места, большого земельного участка особого муниципального значения в городе или ином населенном месте (пятый уровень М от 1:1000 до 1:5000). На их территории выделяются первичные территориальные объекты.
Первичные планарные объекты: планировочные районы или планировочные зоны различного значения.
Первичные линейные объекты: набережные, каналы, коридоры транспортных и других инженерных коммуникаций, улицы, бульвары, проезды для автотранспорта, пешеходные и велосипедные дорожки.
Первичные узловые объекты: площади, перекрестки и другие места начала, завершения и пересечений улиц, бульваров, набережных, проездов для автотранспорта, пешеходных и велосипедных дорожек между собой и с реками, каналами, протоками; узлы транспортных и других инженерных коммуникаций.
Е. Проект планировки и застройки земельного участка или его части в городе или ином населенном месте – объект архитектурно-строительного проектирования (шестой уровень М от 1:200 до 1:1000). На их территории выделяются первичные территориальные объекты.
Первичные планарные объекты: планировочный участок или планировочная зона.
Первичные линейные объекты: проезды для автотранспорта, подъезды к зданиям, трассы инженерных коммуникаций, пешеходные и велосипедные дорожки.
Первичные узловые объекты: места начала, завершения и пересечений проездов для автотранспорта, пешеходных и велосипедных дорожек; узлы инженерных коммуникаций.

2. Свойства территориальных объектов, подлежащие учету при оценке условий их размещения развития.

Синергетический эффект согласованности пространственной организации использования и обустройства территории различными видами деятельности человека обеспечивается учетом объективных закономерностей взаимосвязей условий функционирования территориальных объектов в ее пределах. Эти условия характеризуются:
– видами и характером внешних связей (по реализуемым функциям и техническим средствам);
– видами и характером используемых и предоставляемых ресурсов, продукции и услуг;
– видами, характером и прогнозируемыми последствиями реальных и потенциальных воздействий.
Учет этих условий осуществляется в первую очередь анализом:
– балансов;
– пропускной способности каждого вида фактически функционирующих или планируемых к функционированию коммуникаций с потребностями в них каждого вида фактически осуществляемых или планируемых связей;
– фактически осуществляемых или планируемых связей каждого вида в пределах установленных границ затрат времени со способностью каждого вида фактически функционирующих или планируемых к функционированию коммуникаций осуществлять их;
– объема фактически используемых, планируемых к использованию ресурсов каждого вида и фактически осуществляемого или планируемого их предоставления и реальных или прогнозируемых потребностей в нем;
– объема фактически предоставляемых или планируемых к предоставлению объектом ресурсов каждого вида и реальных или прогнозируемых потребностей в них;
– характера и масштабов, фактически осуществляемых извне на объект воздействий каждого вида, их совокупности и последствий с учетом мер защиты от них со способностью объекта противостоять им и поддерживать устойчивое развитие;
– характера и масштабов, фактически осуществляемых объектом воздействий каждого вида, их совокупности и

последствий для внешних реципиентов с учетом мер защиты от них со способностью реципиентов поддерживать устойчивое развитие.

2.1. Подлежащие учету характеристики внешних связей территориальных объектов.

А. Внешние технологические связи каждого объекта по осуществляемым и планируемым к осуществлению в нем видам деятельности (виды и местоположение адресатов, виды и характер связей и потребностей в них в настоящее время и планируемых на перспективу с учетом развития на инновационной основе технологий в отраслях и технологий обслуживающих их инфраструктур).
Б. Внешние хозяйственные связи каждого объекта по осуществляемым и планируемым к осуществлению в нем видам деятельности (виды и местоположение адресатов, виды и характер связей и потребностей в них в настоящее время и планируемых на перспективу с учетом развития на инновационной основе технологий в отраслях и технологий обслуживающих их инфраструктур).
В. Внешние транспортные связи каждого объекта (виды и местоположение адресатов, виды и характер связей и потребностей в них каждого из осуществляемых в нем видов деятельности; виды, характеристики состояния и возможностей использования транспортных систем в настоящее время и планируемых на перспективу с учетом развития технологий их функционирования на инновационной основе).
Г. Внешние связи энергопотребления (потребления электроэнергии, тепла, газа и других видов топлива) каждого объекта (виды и местоположение поставщиков энергии; характеристики состояния и возможностей использования систем электроснабжения и топливоснабжения в сопоставлении с потребностями в их использовании объектом и каждым из осуществляемых в нем видов деятельности в настоящее время и планируемые на перспективу с учетом развития на инновационной основе технологий их функционирования).
Д. Внешние связи водопотребления, отведения и очистки стоков (по каждому их виду) каждого объекта (виды и местоположение водозаборных и очистных сооружений; характеристики состояния и возможностей использования систем водоснабжения, очистки и отведения стоков в сопоставлении с потребностями в их использовании каждым из осуществляемых в нем видов деятельности и всего в настоящее время и планируемые на перспективу с учетом развития на инновационной основе технологий функционирования этих систем).
Е. Внешние связи удаления отходов каждого объекта (производственных и бытовых) по каждому из видов отходов (виды и местоположение используемых мест переработки и захоронений отходов, действующих в настоящее время и планируемых на перспективу в сопоставлении с потребностями в их использовании объектом и каждым из осуществляемых в нем видов деятельности в настоящее время и планируемые на перспективу с учетом развития на инновационной основе технологий их функционирования).
Ж. Внешние связи предупреждения (предотвращения или снижения ущербов) неблагоприятных внешних воздействий опасных природных и техногенных процессов (виды и характер воздействий, местоположение и характеристики их источников; местоположение, виды и характер защитных инженерных сооружений и других средств защиты в настоящее время и планируемые на перспективу с учетом развития на инновационной основе технологий их функционирования).
З. Внешние информационно-коммуникационные связи каждого объекта по каждому из осуществляемых или планируемых на перспективу в нем видов деятельности (местоположение узлов коммуникаций, адресаты, виды и характер связей в настоящее время и планируемых на перспективу с учетом развития на инновационной основе технологий в отраслях и технологий их функционирования).

2.2. Подлежащие учету характеристики используемых территориальными объектами и предоставляемых им ресурсов, продукции и услуг.

А. Потребность каждого объекта в территории (или размере земельных участков) с определенными наборами характеристик условий ее использования (природных, возможности пользования требуемыми инфраструктурами) для осуществления каждого из реализуемых и намечаемых видов деятельности. Использование земельных ресурсов объектами для каждого из видов деятельности (местоположение, виды, характер и пороговые ограничения использования ими земельных ресурсов в настоящее время и на перспективу с учетом развития технологий инфраструктур на инновационной основе).
Б. Потребность каждого объекта в поставляемых ресурсах, продукции и услугах (с пороговыми ограничениями условий их предоставления в настоящее время и на перспективу с учетом развития технологий инфраструктур на инновационной основе). Характер, фактическое и прогнозируемое удовлетворение этой потребности (местоположение объектов и источников поставок, время доставки, требования к количеству, качеству и цене поставок).
В. Потребность каждого объекта в трудовых и интеллектуальных ресурсах. Характер, фактическое и прогнозируемое удовлетворение этой потребности. Использование объектами трудовых и интеллектуальных ресурсов по их видам всего и каждым из видов деятельности (местоположение объектов, виды используемых ими трудовых и интеллектуальных ресурсов, пороговые ограничения использования трудовых и интеллектуальных ресурсов в настоящее время и на перспективу с учетом развития технологий инфраструктур на инновационной основе).
Г. Способность каждого объекта поставлять ресурсы продукции и услуг (с пороговыми ограничениями условий их предоставления в настоящее время и на перспективу с учетом развития технологий инфраструктур на инновационной основе). Характер, фактическая и прогнозируемая способность удовлетворения потребности в этих ресурсах (местоположение адресатов поставок; время доставки, требования к количеству, качеству и цене поставок).
Д. Способность каждого объекта поставлять трудовые и интеллектуальные ресурсы по их видам в привязке к видам деятельности (местоположение адресатов поставок; виды поставляемых им трудовых и интеллектуальных ресурсов, пороговые ограничения предоставления трудовых и интеллектуальных ресурсов в настоящее время и на перспективу с учетом развития технологий в отраслях на инновационной основе).
Е. Использование каждым объектом наличия определяемых его местоположение ресурсов:
– природных ресурсов (местоположение и виды используемых им природ-

ных ресурсов, пороговые ограничения использования природных ресурсов в настоящее время и на перспективу с учетом развития технологий в отраслях на инновационной основе);
– историко-культурной среды (местоположение и виды используемой им историко-культурной среды, пороговые ограничения использования историко-культурной среды в настоящее время и на перспективу с учетом развития технологий в отраслях на инновационной основе);
– рекреационно-курортных и (или) рекреационно-туристических ресурсов (местоположение и виды используемых им ресурсов, пороговые ограничения их использования в настоящее время и на перспективу с учетом развития технологий инфраструктур на инновационной основе);
– организаций, осуществляющих разработку и внедрение инновационных технологий (виды используемых инновационных технологий, характер их использования в настоящее время и планируемый на перспективу);
– учреждений межселенных систем здравоохранения (местоположение, виды и характер использования объектов систем здравоохранения в настоящее время и планируемый на перспективу с учетом развития технологий предоставления их услуг на инновационной основе);
– учреждений межселенных систем образования (местоположение, виды и характер использования объектов систем образования в настоящее время и планируемый на перспективу с учетом развития технологий предоставления их услуг на инновационной основе);
– учреждений межселенных систем объектов культуры (местоположение, виды и характер использования этих объектов в настоящее время и планируемый на перспективу с учетом развития технологий предоставления их услуг на инновационной основе);
– учреждений межселенных кредитно-финансовых систем (местоположение, виды и характер использования кредитно-финансовых систем в настоящее время и планируемый на перспективу с учетом развития технологий предоставления их услуг на инновационной основе);
– предприятий строительного комплекса (местоположение и виды используемых ресурсов, пороговые планировочные и технические ограничения использования этих ресурсов в настоящее время и на перспективу с учетом развития их технологий на инновационной основе).

2.3. Подлежащие учету характеристики реальных и потенциальных внешних воздействий на каждый территориальный объект.

А. Характер фактически осуществляемых и прогнозируемых внешних воздействий на каждый объект (источники и виды воздействий, их местоположение и характеристики, наносимые ущербы). Характер установленных ограничений внешних воздействий на каждый объект (допускаемые виды и характер воздействий с пороговыми ограничениями в настоящее время и на перспективу с учетом развития на инновационной основе технологий в отраслях и технологий инфраструктур). Характеризуются негативные воздействия на экологическую ситуацию и состояние здоровья граждан, связанные:
– с загрязнением водных бассейнов;
– с загрязнением воздушного бассейна;
– с нарушениями почвенно-растительного покрова;
– с ухудшением микроклимата;
– с сокращением генофонда;
– с электромагнитными излучениями;
– с радиацией;
– с шумами и др.
Б. Характер фактических и прогнозируемых воздействий каждого из объектов на окружающую среду (местоположение источников воздействий; виды и характер воздействий фактически и по нормативным пороговым ограничениям в настоящее время и на перспективу с учетом состояния инженерных систем, снижающих их интенсивность, и развития на инновационной основе технологий инфраструктур). Характеризуются негативные воздействия на экологическую ситуацию и состояние здоровья граждан, связанные:
– с загрязнением водных бассейнов;
– с загрязнением воздушного бассейна;
– с нарушениями почвенно-растительного покрова;
– с ухудшением микроклимата;
– с сокращением генофонда;
– с электромагнитными излучениями;
– с радиацией;
– с шумами и др.

Заключение.

В статье приведено представление автора о требованиях к структуре банка данных информационно-аналитической системы на федеральном, региональном и муниципальном уровнях, формируемой:
– для оценки состояния, условий использования и обустройства территории;
– для дифференциации градостроительной ценности и выявления ключевых проблем пространственной организации обустройства территории;
– для прогнозирования изменений пространственной организации обустройства территории при их инерционном характере;
– для прогнозирования последствий реализации принятых градостроительных решений;
– для контроля реализации принятых градостроительных решений;
– для создания предпосылок использования методов математического моделирования при решении перечисленных выше задач на современном уровне знания нами объективных закономерностей взаимосвязей природных и антропогенных процессов, определяющих изменение состояния территории, и эффективного использования современных компьютерных технологий.
В статье приведены предложения:
– по составу территориальных уровней документов, регулирующих градостроительную деятельность, набору типов объектов территориального планирования и градостроительного проектирования в каждом из них;
– по типам первичных планарных, линейных и узловых объектов, для которых должна определяться иерархия их значимости;
– по требованиям к описанию свойств первичных территориальных объектов и характеристик способности удовлетворять им.
Представляется, что эти предложения отвечают потребностям иерархии уровней формирования и проведения современной градостроительной политики РФ и после их профессионального обсуждения и доведения до уровня положений нормативных актов смогут служить основой структурирования банка данных в системах информационного обеспечения территориального планирования и градостроительного проектирования.

Программный продукт WS LANDCAD

С.А. СЕМЕНОВ («А+С Консалт», Санкт-Петербург))

Сергей Александрович Семёнов окончил строительный факультет Института строительства и реконструкции Рижского технического университета (2006).
Трудовая деятельность в сфере проектирования:
2005 - 2007 гг. – SIA «Jūras Projekts» (г. Рига), техник, помощник руководителя проектов-архитектора.
2007 - 2008 гг. – SIA «Tivo buve» (г. Рига), помощник руководителя проектов.
2008 - 2011 гг. – ООО «А Зэд-Проект» (г. Санкт-Петербург), инженер-проектировщик.
С 2012 г. – ООО «А+С Консалт» (г. Санкт-Петербург), инженер-генпланист, продукт-менеджер WS LANDCAD.
Участвовал в различных проектах в сфере гидротехнического и гражданского проектирования, генерального и территориального планирования в Латвии и России.

Описание технологий

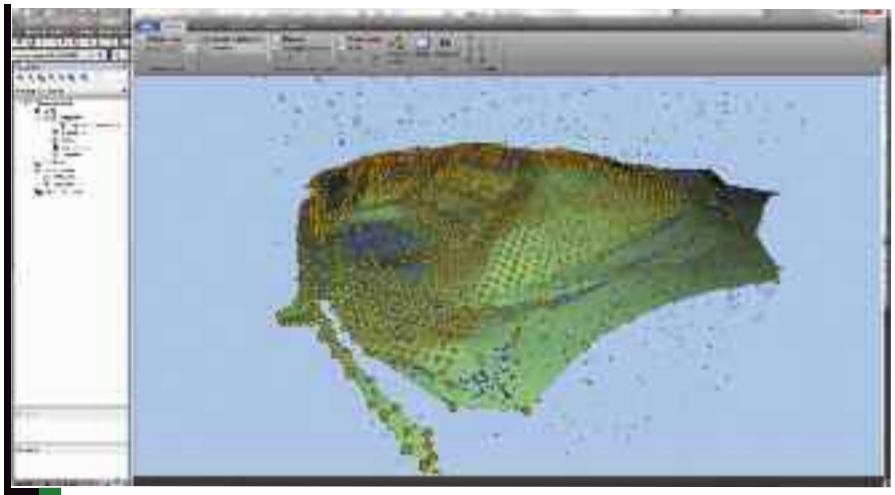
Оптимальный многопрофильный инструмент для градостроительного, ландшафтного и объектного проектирования и моделирования, территориального планирования, благоустройства и оформления чертежей.
«A+S» – русско-немецкая проектно-исследовательская компания, работающая на рынке России с 2003 года. Головной офис компании находится в городе Дрезден (Германия). Компания специализируется на трансфере немецких технологий и их адаптации к российским условиям. Является разработчиком и эксклюзивным поставщиком программного продукта WS LANDCAD, о котором мы расскажем в этой статье.
WS LANDCAD является ведущим приложением для AutoCAD, используемым градостроительными организациями городов Германии, а также других стран. Причина популярности заключается в его богатом функционале, простоте освоения и использования.
WS LANDCAD внедрен и успешно используется более чем в 650 градостроительных организациях как небольших поселений, так и крупных городов – Ганновера, Штутгарта, Гамбурга, Нюрнберга, Мюнхена и многих других. В качестве яркого примера стоит привести проект «Hafen City», разработанный градостроительным комитетом Гамбурга с помощью технологий WS LANDCAD.

Примеры использования

«Hafen City» – проект развития и социальной адаптации 157 гектар территории бывшего порта и промышленных зон, находящихся практически в центре Гамбурга. Проект был разработан с помощью функционала и библиотек WS LANDCAD немецкими градостроителями, которые в 2000 году представили и утвердили отлично сбалансированный план развития территории. В итоге за 13 лет эта территория превратилась в полноценный район, который идеально вписался в облик и жизнь города как внешне, так и функционально. Сейчас он одинаково популярен среди горожан как место для проживания, для работы и для отдыха.
На месте бывших промышленных территорий планируется и уже построено более 6000 новых домов и зданий различного функционального назначения общей площадью более 2,32 млн. квадратных метров. На данный момент в «Hafen City» работают более 9000 человек, всего же запланировано более 45000 рабочих мест (в том числе более 35000 – офисных). В качестве мест для отдыха жителей, помимо магазинов, кафе и ресторанов, более 28 гектар территории занимают парки, скверы и променады общей протяжённостью более 10 км. Новая ветка метро обеспечивает мобильность здешних жителей и приезжих из других районов города. Общая сумма частных инвестиций в «Hafen City» уже составила более 8 миллиардов евро, что вкупе с вышесказанным является ярким показателем сбалансированности и успешности проекта и отличной работы гамбургских градостроителей.
Еще один хороший пример применения программного комплекса WS LANDCAD – создание плана развития района Вильхельмсбург, находящегося в южной части города, и работы градостроительного комитета Гамбурга. Исторически сложилось, что этот и прилегающие районы заселяли в основном мигранты с определёнными проблемами устройства и вливания в городскую жизнь. В качестве меры для повышения социальной адаптации новых жителей города градостроительный комитет Гамбурга принял решение построить своё новое здание именно там. Также были построены выставочный комплекс, гостиница и несколько жилых кварталов. В итоге общественная жизнь

района расцвела, т.к. помимо проводимых мероприятий, район является наглядной демонстрацией применения в строительстве и дизайне новейших экотехнологий.

Помимо проектов развития Гамбурга, с помощью WS LANDCAD были сделаны планы землепользования города Бухгольц и региона Аммербух, план застройки территорий городов Лейпциг и Рудолфстеттен (Швейцария), планы озеленения территорий городов Мюльхаузен и Гёрлиц, ландшафтный план города Дармштадт, проект 3D визуализации района Франкфурта и многое другое. Это показывает, что WS LANDCAD одинаково успешно применяется и в очень крупных, и в небольших проектах различных сфер проектирования.



1 ??????????????????????

Причины использования

Почему же немецкие градостроители в своих проектах предпочитают использовать именно WS LANDCAD?

В первую очередь потому, что это очень гибкий и легко осваиваемый продукт с широкими функциональными возможностями. Модули WS LANDCAD позволяют решать задачи в различных областях проектирования (геодезия, градостроительство на уровне района-города-региона, ландшафтное и территориальное планирование и 3D-моделирование, благоустройство и озеленение, транспортная планировка и графическое оформление чертежей). Работа на базе AutoCAD, совместимость со всеми его приложениями, а также с Photoshop и SketchUp делает набор доступных инструментов для работы с проектом очень широким. Использование обширной базы встроенных библиотек условных обозначений (около 2500 единиц), символов, линий и штриховок с привязанной легендой, 2D и 3D моделей, равно как и автоматизация расчёта баланса территории, вертикальной планировки, водоотвода, затенения, озеленения территории и т.д. позволяет как экономить время, затрачиваемое на проект, так и оперативно вносить изменения и исправления. Что, в свою очередь, существенно повышает производительность проектировщиков.

Для крупных российских городов в связи с их динамичным разрастанием сейчас тоже очень актуальна как проблема освоения и адаптации бывших промышленных территорий, которые частично или полностью не функционируют, при этом занимая большую площадь и имея привлекательное территориальное расположение, так и проблема развития городских окраин. Знакомство с немецким опытом и технологиями может облегчить поиск решения существующих проблем и рождение новых идей.

Уже сегодня российские проектировщики могут ознакомиться и опробовать передовые немецкие технологии и убедиться, что модули WS LANDCAD способны не только заменить собой сразу несколько специализированных программ, но и дать новые инструменты и возможности для проектирования. Осенью 2013 года компания «A+S» презентует на российском рынке русскую версию WS LANDCAD 2014, которая состоит из 9 модулей. Стоит отметить, что WS LANDCAD 2014 работает на базе AutoCAD 2010-2014, а также бесплатной альтернативной программы – BricsCAD 2013.

2 ??????????????????????????????

ИСОГД и Закон. Информационные системы обеспечения градостроительной деятельности и законодательство об этих системах

В.В. ТОМИЛИН (НВЦ«Интеграционные технологии», Москва)

Вячеслав Владиленович Томилин
Директор ООО НВЦ "Интеграционные технологии"

Преамбула

Статья, которую Вы сейчас читаете, имеет долгую историю. Я никогда не хотел ее писать. И сейчас не хочу. Это своего рода долг, обязанность, дань профессиональному сообществу. Именно поэтому я позволю себе некоторую вольность и пространность изложения своих в общем-то очень простых и тривиальных мыслей.

Чтобы объяснить, как возникло это обязательство, необходимо привести несколько фактов, связанных с деятельностью организации, которой я руковожу. Заранее приношу свои извинения, если кто-то посчитает эти факты рекламой.

Нашей компанией была разработана первая автоматизированная ИСОГД, соответствующая действующему законодательству. После публикации 85-го приказа (а это было не в августе, а в начале декабря 2007 года) переработка заняла у нас три недели. Перед самым новым годом обновленная система была установлена в городе Ярославле. В феврале 2008 года был готов промышленный вариант системы. В апреле этого же года мы презентовали ее на муниципальной конференции ГИС-Ассоциации в Волгограде. В это время она работала уже минимум в трех городах. Мы первые получили свидетельство о регистрации программного обеспечения, которое так и назвали «Информационная система обеспечения градостроительной деятельности». Сейчас наши системы используются в 171 муниципальном образовании. Мы провели 43 обучающих семинара в 35 субъектах РФ, посвященных исключительно вопросам создания и ведения ИСОГД.

Поэтому, когда в сообществе активно обсуждаются темы типа «что нам делать с законодательством об ИСОГД?», несколько странным выглядит наше практически гробовое молчание. В конце концов это молчание нужно нарушить. Нарушаю.

Часть 1-я. О Сути

«В начале было слово»

В первый год существования нашей организации (2004 г.) был принят новый Градостроительный кодекс РФ (далее – ГрК РФ), в котором появилось это понятие – «информационные системы обеспечения градостроительной деятельности». И даже целая глава (пусть и состоящая всего лишь из двух статей) была посвящена этим системам. Не далек тот день, когда мы сможем отметить юбилей этого, без преувеличения, очень важного события для совершенно различных отраслей деятельности.

Вы уже поняли, что я решительно положительно отношусь к появившейся в 2004 году и существующей по сей день 7-й главе ГрК РФ? Думаю, да. Одно понятие (вчитайтесь внимательно – ИНФОРМАЦИОННАЯ СИСТЕМА ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ) на несколько порядков сильнее и мощнее, чем, скажем, Градостроительный кадастр.

Даже на уровне образов: «Кадастр» – это фиксация, что-то «застывшее», «мертвое», а тут, напротив, «живое», «подвижное» – деятельность, градостроительная. И информационная система, которая эту деятельность обеспечивает. Скажем так: система, информационно обеспечивающая градостроительную жизнедеятельность. Вместо мертвой воды – живая. За один такой термин (сказать точнее – образ) я бесконечно благодарен авторам ГрК РФ 2004 года.

Мы можем разбирать дальше определения, читать подзаконные акты и прочее, но суть – в названии, в том понятии, в том образе, который возникает при прочтении и осмыслении этого термина. Позволю себе утверждать, что в реальности он имеет гораздо большее значение, чем его определение. Не верите? Проведите эксперимент: опросите 100 случайных главных архитекторов из разных уголков страны, задайте им сначала вопрос: «Как называется информационная система, которую вы обязаны вести по ГрК РФ?», а затем другой, если ответят на первый: «Что это?». Процент ответивших цитатой пункта 1 статьи 56 и будет вам доказательством.

Резюмирую: термин определяет образ, а образ определяет суть. Образ ИСОГД несет в себе огромный потенциал, силу и мощь. Кто как, а я отмечу 10-летний юбилей этого понятия.

Домашнее задание: оцените образ термина ФГИС ТП. Не пожалеете.

Часть 2-я. О несовершенстве

«... по образу и подобию...»

Пришло время поговорить и о самой нормативно-правовой базе ИСОГД. В большинстве статей/докладов/реплик/идей этим все начинается и заканчивается. Т.е. грубо: «Сейчас вот это и то плохо, давайте сделаем хорошо – так, мол, и сяк». Можно написать 5-10 страниц (кстати, они у нас есть, мы их еще в том же 2008 году и написали) о противоречиях в существующей базе НПА, рекомендаций о том, как поступать, предложений по их устранению. Не буду. Уже неоднократно написано, десятки раз переписано, сотни раз пересказано и тысячи раз обсуждено.

Лично мне интересно рассмотреть другой аспект этой проблемы: как и почему так получилось?

Почему из весьма прогрессивной и сильной 7-й главы ГрК РФ появился на свет не выдерживающий никакой критики с точки зрения элементарной логики и откровенно противоречащий в ряде своих положений тому же Кодексу 85-й приказ?

Имеем следующую последовательность: 7-я глава ГрК РФ (2004 г.) –> 363-е Постановление (2006 г.) –> 85-й Приказ (2007 г.). Тем, кто не помнит эти документы наизусть, рекомендую их прочитать (можно по диагонали) именно в таком хронологическом порядке. После прочтения каждого документа мысленно представьте себе ИСОГД.

Выводы, а они очевидны, сделайте сами.

Деволюция понятия, хаос, сложность, внутренняя противоречивость возрастают в разы.

С каждым новым документом от изначального образа Системы остается лишь едва уловимое жалкое его подобие.

Вот сейчас представьте себе, что у Вас был бы выбор – весь текущий букет НПА или только 7-я глава ГрК РФ – сделайте его. Только не надо про третий путь. Сейчас не об этом. Сейчас нужно выбрать – либо мало, четко, емко, но слабо детализировано или, напротив, чрезмерно детально, запутано, объемно, конкретно до такой степени, что в деталях исчезает смысл и суть. Не надо про серединный путь. Сейчас нужно выбрать одну из двух крайностей. Выбрали? Отлично.

А теперь вернемся в 2005 год.

Конференции, обсуждения, ожидания. Возбуждение высочайшее. Копии проекта постановления Правительства (будущего 363-го) расхватывают за секунды, читают, как будто дышат кислородом на высоте 6000 м. И практически все хотят знать, «что будет дальше», и не знают, «что делать сейчас». Все (конечно, почти) говорят об этом.

Говорило ли тогда профессиональное сообщество о том, что 7-й главы ДОСТАТОЧНО для реализации ее в жизнь?! Лично я такой позиции ни от кого не слышал. Обратной – повсеместно.

Небольшая ремарка – я сейчас рассуждаю не как юрист, я говорю о сути и о здравом смысле, элементарной логике.

И под лозунги сообщества «развивать, выполнять научно-исследовательские работы, совершенствовать, разъяснять, методически обосновывать, детализировать» вышло 363-е Постановление. Получили, расписались. Риторический вопрос: «Вы счастливы?».

Вот не знаю, как вы, а я – да. Разгадать ребус из разделов, книг хранения, общих и специальных частей, девятого псевдораздела, который состоит из подразделов для остальных разделов... Решить такую задачу дорогого стоит. И потом понять, что все это ПРОСТО НЕ НУЖНО. Что достаточно одного (!!!) единственного классификатора (готов математически доказать, хотя полагаю, что это уже и так всем, кто ведет ИСОГД, предельно ясно). А методика выдачи сведений, которая предусматривает сначала оплату сведений, а только потом анализ возможности их выдачи и в случае отсутствия таковой – начало процедуры возврата денежных средств?! Это ничем не хуже рассказов Марка Твена. Так что я был счастлив. Но я разработчик. А постановление – для муниципальных служащих. В их счастье я позволю себе усомниться.

Факт в том, что система, структуру и методику ведения которой описывает 363-е Постановление, это уже не та система, о которой идет речь в 7-й главе. Это уже подобие системы. Причем плохое.

Пойдем далее по нашей хронологической тропинке. ЦМИРиТ делает уже второй НИР по теме ИСОГД, общественность в нетерпеливом ожидании справочников и классификаторов. На весенней муниципальной конференции ГИС-Ассоциации в Череповце черновик НИРа расходится как водка во времена Горбачева. Основная идея звучит примерно так: «нам нужны справочники и классификаторы, чтобы все было совместимо, едино и правильно». Еще раз оговорюсь, что я упрощаю и гиперболизирую, но стараюсь достаточно точно передать суть настроений того времени.

И в декабре датированные августом приказы 85-й и 86-й предстают перед уже уставшей ждать публикой. Публика настолько устала, что просто не в состоянии понять 85-й приказ, который является опять же БезОбразным подобием Череповецкого НИРа. Плохим подобием плохого подобия системы, образ которой был определен ГрК РФ.

Часть 3. О реальности и о том, кто виноват и что делать

«Слово и дело»

Полагаю, что вывод уже напрашивается сам собой: да, всегда можно сказать: «Хотели как лучше, а...» (далее варианты в зависимости от степени признания своей ответственности в этом процессе). Однако, может, стоит попробовать не «хотеть как лучше», а просто взять и сделать. Чтобы работало. И решало задачи. И помогало жить. Информационно обеспечивать градостроительную деятельность, в конце-то концов. От этого хоть польза будет. Пользы от «хотим как лучше» лично я пока не наблюдаю. А наблюдаю безобразные подобия хорошей идеи.

И еще. Я не приемлю позиций и двойных стандартов профессионального сообщества в части сотрудничества и одновременно размежевания себя с Государством. Мы либо участвуем в процессе, либо нет. А если участвуем, то и несем ответственность за результат. И

если результат плохой – МЫ ВСЕ В ЭТОМ ВИНОВАТЫ. Все сообщество, все без исключения. И наш моральный и профессиональный долг – исправлять это, если мы видим, что это плохо.
Осталось решить, как исправлять. Словом или делом.
Вот поэтому я ничего не хотел ни говорить, ни писать.
Вроде как должен, но каждый раз что-то внутри сопротивлялось, мешало, подсказывало: «Хватит, наговорились, написались, хочешь что-то изменить – сделай и покажи работу, а не бумагу».
Приведу цитату:
«...В г. Уфе эта дискуссия (что конкретно понимать под «государственным градостроительным кадастром»?) завершилась в 1996 г., когда под градостроительным кадастром решили понимать всю систему сведений (информацию) о территории города, которую использует в своей работе городской орган архитектуры и градостроительства (далее – ОАГ), а под АСВ ГГК – комплексную автоматизированную систему, обеспечивающую сбор, хранение и обработку такой информации, причем при полной автоматизации работы всего персонала ОАГ в рамках единой системы и в связи со смежными кадастровыми и реестровыми системами…». В.Г. Горбачев, директор ЦСИ «Интегро».
1996 год! Разницу в подходе чувствуете? Нужен результат – определи для себя все, что не ясно, и вперед, за работу. Писать код, вводить данные, запускать беспилотники, создавать навигационную сеть станций. Нет понятия региональных ИСОГД в Кодексе? А Тюменской, Калининградской, Ярославской, Воронежской, Смоленской, Нижегородской, Магаданской и многим другим областям это помешало?! Определили сами. Что не запрещено и соответствует полномочиям ОИГВ – то разрешено. Было бы желание.
Разве помешал классификатор 85-го приказа в городе Вологде разместить в ИСОГД более 40000 документов?! Нет.
Все просто: «Кто хочет – ищет возможности, кто не хочет – оправдания».
Вот поставим себя на место оператора ИСОГД. И допустим, что нам нужно разместить документы в эту систему. Простая, на первый взгляд, обыденная задача. Однако первое, с чем сталкиваемся, что документы не возникают сами по себе – они являются следствием некоторого градостроительного процесса. И процесс этот, как правило, связан с некоторым проектируемым объектом. И выясняется, что объект этот может совершенно спокойно размещаться на нескольких земельных участках. Пример на иллюстрации.

Однако законодатель говорит нам, что на каждый участок – одно дело о ЗПЗУ. И что делать? Размещать один и тот же документ в каждое открытое дело? Или не размещать, потому как ситуация нетипичная? Далее в процессе градостроительной деятельности в этом конкретном примере на нашем пути встречаются такие документы, как «Акт выбора земельного участка», «Постановление ОМС о предоставлении ЗУ для строительства (проектирования)», «Заключение органов государственного пожарного надзора», «Постановление правительства ВО о предоставлении в безвозмездное срочное пользование ЗУ». Нашли такие документы в классификаторе 2.А 85-го Приказа? Я так и думал. Будете писать в Минрегион, чтобы он внес изменения в этот Приказ, предварительно согласовав их с Минэкономразвития? Сомневаюсь. Да, замечу, что у вас есть всего 14 дней с момента утверждения или получения копий этих документов. Не разместите – нарушите Градостроительный кодекс РФ.
Я не юрист, но что-то мне подсказывает, что лучше нарушить положение приказа и разместить данные документы, самостоятельно расширив классификатор 2.А, чем нарушать пункт 2 статьи 57 Градостроительного кодекса РФ.
С первой проблемой в Вологде тоже справились. С помощью автоматизированной ИСОГД.
Повторюсь: «Кто хочет – ищет возможности, кто не хочет – оправдания».

Заключение
«Надежда умирает последней»
Это лишь один из множества примеров. Как я уже говорил, составлять многостраничные документы «о том, что плохо сейчас и как надо написать, чтобы было хорошо» – не мое. Мое – это взять и сделать. Сделать хорошо. А если не получилось – исправить. И тогда все встает на свои места. Становится понятно, что потом нужно написать. Ибо описать существующую успешно работающую технологию (в широком смысле слова) в форме некоторого НПА гораздо проще, чем плодить подобия по образам бумажно-юридических абстракций.

Заканчивая сейчас эту статью, я возвращаюсь к своей обыденной деятельности. А именно – созданию и внедрению информационных систем обеспечения градостроительной деятельности. И я надеюсь, что система, над которой я сейчас работаю, принесет пользу. И на то, что она будет лучше ранее созданных аналогичных систем. И на то, что она тоже будет очередной песчинкой на чаше весов, которая, возможно, убедит кого-то отразить объективную действительность, данную нам в ощущениях, в форме хороших нормативно-правовых актов.

Опыт интеграции региональной информационной системы с системой межведомственного электронного взаимодействия

И.С. ПОНОМАРЕВА (ИТП«Град», Омск
А.М. ВАСИН (ИТП«Град», Омск))

Ирина Сергеевна Пономарева окончила Омский государственный институт сервиса по специальности «прикладная информатика в сфере сервиса».
С 2008 года работает в ИТП «Град», в настоящее время занимает должность ведущего системного аналитика.

Александр Михайлович Васин в 2007 году окончил математический факультет Омского государственного университета им. Ф.М. Достоевского.
С 2006 занимается разработкой коммерческого программного обеспечения. В настоящее время является ведущим разработчиком в ИТП «Град».

О системе межведомственного электронного взаимодействия (далее – СМЭВ) уже немало написано статей, показано презентаций, кроме того, созданы сайты методической (http://210fz.ru/mdx) и технологической (http://smev.gosuslugi.ru/portal) поддержки, где подробно рассказывается обо всем, что связано с этой системой.

Наверняка, впервые столкнувшись с понятием СМЭВ, вы обратитесь именно к этим источникам. И это, безусловно, будет правильный выбор. Также поступили и мы, увидев среди перечня работ очередного технического задания пункт «Интеграция с СМЭВ». Но ознакомившись со всей этой информацией, осталось впечатление несобранного пазла: полученные знания не сложились в красивую картинку и, как оказалось впоследствии, у нас были даже не все его «кусочки».

Пройдя путь интеграции региональной информационной системы с СМЭВ, мы решили поделиться своим опытом с теми, кто только начинает осваивать эту область.

Для начала совсем кратко попытаемся ответить на вопрос, зачем все-таки нужна СМЭВ? Основное назначение СМЭВ – упростить для заявителя процесс подачи заявления и сделать получение услуги более прозрачным.

Заявитель посредством Единого портала государственных и муниципальных услуг (функций) (далее – ЕПГУ) подает заявление на получение услуги (подать заявление также можно путем личного обращения), прикладывая к нему только те документы, которые находятся в его распоряжении, т.е. не были получены ранее в других органах власти, что позволяет УПРОСТИТЬ подачу заявления. Услуга оказывается, и в процессе ее предоставления меняются статусы подготавливаемого документа, которые публикуются на ЕПГУ, что делает получение услуги более ПРОЗРАЧНЫМ.

Как же быть с документами (сведениями), которые являются необходимыми для предоставления услуги, но не были представлены заявителем? Для их получения из информационной системы (далее – ИС) органа государственной власти или органа местного самоуправления, оказывающего услугу, (потребителя) отправляются межведомственные запросы в ИС ведомств, в распоряжении которых такие документы находятся, (поставщиков). Те, в свою очередь, отправляют ответы на полученные межведомственные запросы.

Все межведомственное взаимодействие построено на использовании электронных сервисов. Мы можем выделить 3 типа межведомственного взаимодействия:

- сервисы ЕПГУ (или сервисы регистрации заявлений; используются для получения с ЕПГУ сведений, указанных в заявлении на получение услуги, и размещения их в ИС органа государственной власти или органа местного самоуправления, предоставляющего услугу);
- сервисы запроса сведений (используются для отправки потребителем из ИС запросов на получение документов (сведений) в рамках оказания услуги, а также для получения от поставщиков ответов на такие запросы);
- сервисы предоставления сведений (используются для регистрации в ИС запросов на предоставление документов (сведений) от потребителей при оказании услуг другими органами власти, а также для отправки поставщиком ответов на такие запросы).

Работы по разработке сервисов каждой группы в целом схожи, но все же имеют свои особенности.
Основными действующими лицами, участвующими в процессе интеграции ИС с СМЭВ, являются: владелец ИС, разработчик сервисов СМЭВ, оператор региональной СМЭВ (РСМЭВ), оператор СМЭВ. В данной статье мы охватим те мероприятия, которые проводятся первыми двумя, известными больше по техническому заданию, как заказчик и исполнитель соответственно.

Итак, с чего начать, и без чего интеграция не возможна.

Прежде всего, между владельцем ИС и оператором РСМЭВ должно быть заключено соглашение о взаимодействии, должны быть разработаны и утверждены административные регламенты и технологические карты межведомственного взаимодействия (далее – ТКМВ) по услугам, предоставление которых должно осуществляться с использованием СМЭВ. Сведения о таких услугах должны быть опубликованы в региональном реестре государственных и муниципальных услуг (функций).
Дальнейшие работы по интеграции ИС с СМЭВ обобщенно можно представить следующим образом:

Некоторые работы могут выполняться параллельно, так как не зависят друг от друга. Например, одновременно можно определять список разрабатываемых сервисов и проводить работы по подключению ИС к СМЭВ.

Подключение ИС к СМЭВ

Сразу хочется отметить, что подключение системы носит скорее организационный характер и выполняется ее владельцем. Разработчик сервисов СМЭВ выступает здесь в роли консультанта. Все работы по подключению системы к СМЭВ осуществляются через оператора РСМЭВ, которому передается заполненная форма предоставления информации об ИС (http://smev.gosuslugi.ru/), при этом предварительно должны быть выполнены следующие действия:
- организован защищенный канал между ИС и РСМЭВ;
- ИС аттестована по работе с персональными данными (при необходимости);
- ИС присвоена мнемоника;
- получены средства технологической электронной подписи для ИС и всех участников.
Особое внимание стоит обратить на пункт по аттестации системы. Обязательным условием для проведения работ по аттестации системы по работе с персональными данными является наличие лицензии. Чем незнание данного факта может грозить заказчику и исполнителю работ:
1) у исполнителя работ отсутствуют соответствующие обязательства в техническом задании. В этом случае заказчику необходимо будет проводить дополнительный конкурс для аттестации ИС;
2) у исполнителя работ имеются соответствующие обязательства в техническом задании, но отсутствует лицензия на проведение работ по аттестации ИС. В этом случае исполнителю необходимо будет привлекать подрядчика для проведения работ по аттестации ИС.

Определение перечня разрабатываемых сервисов СМЭВ

Для того чтобы определить, какие сервисы СМЭВ потребуется разработать, необходимо проанализировать документацию в части предоставления государственных и муниципальных услуг с использованием СМЭВ, в том числе это будет нормативно-правовая документация о документах (сведениях), необходимых для предоставления (исполнения) государственных и муниципальных услуг (функций); административные регламенты, ТКМВ, техническое задание. В результате проведенного анализа можно составить перечень разрабатываемых сервисов ЕПГУ, сервисов запроса сведений и сервисов предоставления сведений. Скорее всего, эта работа будет выполнена разработчиком сервисов СМЭВ, однако владелец ИС должен активно участвовать в согласовании полученного списка.
Помимо самого перечня сервисов СМЭВ, нужно определиться, в соответствии с какой версией методических рекомендаций по разработке электронных сервисов и применению технологии электронной подписи при межведомственном электронном взаимодействии будет произведена разработка сервисов ЕПГУ и сервисов предоставления сведений, а также к каким именно сервисам поставщиков будут разработаны сервисы запроса сведений. Согласованием в данном случае нельзя пренебрегать. Фиксируйте принятые решения протоколами. Дело в том, что полученный перечень сервисов подвержен риску изменений по внешним причинам. Это могут быть: изменения нормативно-правовых документов в части, касающейся СМЭВ, в том числе влекущие изменения административных регламентов; отсутствие утвержденных регламентов и ТКМВ; появление новой версии методических рекомендаций по разработке электронных сервисов и применению технологии электронной подписи при межведомственном электронном взаимодействии; разработка поставщиками новых сервисов или изменение, аннулирование существующих.

Разработка сервисов СМЭВ

Выполняется разработчиком сервисов СМЭВ, как и в предыдущем пункте, здесь не обойтись без согласования.
Сервисы ЕПГУ.
Представляют собой сервисы регистрации заявлений на предоставление государственных или муниципальных услуг и получения информации о статусе предоставления услуги.

Разработка каждого из сервисов данного типа включает следующие работы:
1. Разработка шаблона заявления на получение услуги для возможности его последующей публикации на ЕПГУ. При разработке шаблона заявления лучше использовать средства, позволяющие наглядно представить эскиз формы заявления (например, MS Visio). Разработанный шаблон согласуется с владельцем ИС.
2. Разработка сервиса ЕПГУ:
- разработка требований к сервису ЕПГУ. Требования к сервису ЕПГУ содержат правила переноса значений полей из формы заявления ЕПГУ в ИС. При необходимости возможна доработка требований к объектам ИС. Разработанные требования согласуются с владельцем ИС;
- разработка сервиса ЕПГУ. Разработка должна осуществляться в соответствии с согласованной версией методических рекомендаций по разработке электронных сервисов и применению технологии электронной подписи при межведомственном электронном взаимодействии. При необходимости предварительно осуществляется доработка объектов ИС. Разработка может быть осложнена, если в методике обнаружились противоречия. В этом случае нужно обращаться в службу поддержки СМЭВ, но стоит иметь в виду, что с решением проблемы придется подождать;

- реализация возможности обращения разработанного сервиса к сервису обновления статуса услуги на ЕПГУ;
- развертывание сервиса ЕПГУ на сервере владельца ИС.

3. Разработка документации на сервис ЕПГУ:
- паспорт на электронный сервис;
- руководство пользователя и методика испытаний электронного сервиса;
- техническое описание интерактивной формы заявления на ЕПГУ;
- шаблон генерации кода формы заявления.

Формы первых двух документов можно найти на технологическом портале СМЭВ.

4. Тестирование сервиса ЕПГУ и разработанной на сервис документации. Разработанный сервис тестируется владельцем ИС на предмет:
- соответствия согласованной версии методических рекомендаций по разработке электронных сервисов и применению технологии электронной подписи при межведомственном электронном взаимодействии;
- прохождения контрольных примеров, указанных в руководстве пользователя электронного сервиса;
- наличия полного комплекта документов на сервис;
- соответствия согласованным требованиям к сервису в части правил переноса значений полей из формы заявления ЕПГУ в ИС. Проверка данного пункта осуществляется на основании представленной разработчиком сервисов СМЭВ программы методики испытаний и с помощью инструмента, который позволяет тестировать web-сервисы (например, SoapUI).

После того, как указанные выше работы будут выполнены, сервис должен быть зарегистрирован в РСМЭВ, а форма заявления передана для публикации на ЕПГУ (см. п. Публикация сервисов в СМЭВ).

Сервисы запроса сведений

Представляют собой сервисы запроса сведений, необходимых при предоставлении государственных или муниципальных услуг и находящихся в распоряжении других ведомств.

Разработка каждого из сервисов данного типа включает следующие работы:

1. Разработка сервиса запроса сведений:
- разработка сервиса. Разработка должна осуществляться в соответствии с согласованным сервисом поставщика, к которому будет обращаться разработанный сервис. В том числе на основании документации на сервис, разработанной поставщиком и утвержденной ТКМВ. В документации, ТКМВ содержатся форматы (набор входных и выходных параметров) запроса и ответа на запрос. При отличии форматов, указанных в документации на сервис поставщика и в ТКМВ, разработку сервиса запроса сведений целесообразнее проводить на основании документации;
- развертывание сервиса запроса сведений на сервере владельца ИС.

Разработка сервиса запроса сведений предполагает от разработчика сервисов СМЭВ создание только клиентской части. В РСМЭВ должен быть открыт доступ к сервису поставщика в СМЭВ. При отсутствии указанного доступа владелец ИС обращается к оператору РСМЭВ с соответствующим запросом.

2. Тестирование сервиса запроса сведений. Сервис тестируется путем отправки контрольных примеров к соответствующему тестовому сервису поставщика, а также проводится тестирование в продуктивной среде СМЭВ путем отправки запросов к действующему сервису поставщика.

При разработке данного вида сервисов далеко не все зависит от возможностей и способностей разработчика сервисов СМЭВ. Здесь проблемы могут возникнуть как раз со стороны поставщиков. Это могут быть ошибки в руководствах пользователей на сервисы поставщиков или в самих сервисах, недоступность сервисов и прочее. В этом случае нужно обращаться к контактному лицу, указанному в руководстве пользователя на сервис поставщика, и надеяться на оперативный ответ.

В результате выполнения указанных работ в ИС появится возможность для органов государственной власти и органов местного самоуправления, эксплуатирующих такую ИС, при предоставлении государственных или муниципальных услуг отправлять межведомственные запросы в СМЭВ для запроса сведений, находящихся в распоряжении других ведомств.

Сервисы предоставления сведений.

Представляют собой сервисы предоставления сведений, находящиеся в распоряжении органов государственной власти или органов местного самоуправления, эксплуатирующих ИС, и необходимые другим ведомствам при предоставлении ими услуг, выполнении функций.

Разработка каждого из сервисов данного типа включает следующие работы:

1. Разработка сервиса предоставления сведений:
- разработка сервиса. Разработка должна осуществляться в соответствии с согласованной версией методических рекомендаций по разработке электронных сервисов и применению технологии электронной подписи при межведомственном электронном взаимодействии. Разработанный сервис должен соответствовать документации на сервис, опубликованной на федеральном уровне, если он предназначен для предоставления документов (сведений) по запросу федеральных органов власти (при наличии такой документации). Здесь могут возникнуть проблемы, уже описанные ранее.
- развертывание сервиса предоставления сведений на сервере владельца ИС.

2. Разработка документации на сервис предоставления сведений:
- паспорт на электронный сервис,
- руководство пользователя и методика испытаний электронного сервиса.

Формы документов можно найти на технологическом портале СМЭВ.

3. Тестирование сервиса предоставления сведений и разработанной на сервис документации. Разработанный сервис тестируется владельцем ИС на предмет:
- соответствия согласованной версии методических рекомендаций по разработке электронных сервисов и применению технологии электронной подписи при межведомственном электронном взаимодействии, либо версии, указанной в документации на сервис, опубликованной на федеральном уровне;
- прохождения контрольных примеров, указанных в руководстве пользователя электронного сервиса;
- наличия полного комплекта документов на сервис.

В результате выполнения указанных работ для органов государственной власти и органов местного самоуправления, эксплуатирующих ИС, появится возможность принимать от других ведомств межведомственные запросы, а также подготавливать и направлять им ответы на полученные запросы.

Публикация сервисов в СМЭВ

Работы по публикации проводятся операторами РСМЭВ и СМЭВ, поэтому дадим совсем краткий обзор этого пункта. Сервисы федерального уровня публикуются в СМЭВ, сервисы регионального уровня – в РСМЭВ (доступ к ним доступен через СМЭВ). Так как описанные вы-

ше работы касались сервисов регионального уровня, то рассмотрим только их публикацию.

В РСМЭВ публикуются разработанные сервисы ЕПГУ и сервисы предоставления сведений. Дополнительно для сервисов ЕПГУ необходимо форму заявления опубликовать на ЕПГУ, для чего нужно провести отдельный конкурс. Первоначально публикация сервисов осуществляется в тестовом контуре РСМЭВ. Далее проводится функциональное тестирование сервисов в тестовом контуре, после чего сервисы публикуются в продуктивной среде.

В заключение хочется отметить, что в данной статье мы лишь поделились своим опытом, полученным при выполнении работ по интеграции региональной ИС с СМЭВ, и не призываем использовать ее как инструкцию к действию. Но советуем применять ее как шпаргалку при выполнении аналогичных работ, которая позволит избежать маленьких и не очень маленьких неприятностей.

Образование

Международный научно-практический семинар в Киеве

XV Томский инновационный форум

Умный город будущего

Геоинформационные технологии в муниципальном управлении

Интеграция геопространства – будущее информационных технологий

Нужны ли России малые города?

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

В России с ее громадными расстояниями и неравномерностью хозяйственного освоения территории и расселения малые и средние города занимают особое место в экономической, социальной и политической жизни страны и ее пространственной организации. Именно небольшие города являются главными опорными центрами, малыми столицами, скрепляющими огромные пространства России, обеспечивающими ее единство и целостность. В большинстве своем это исторические корни российской государственности, национальной культуры и народных традиций.

Из 1100 городов России (согласно переписи населения 2010 г.) на небольшие города с населением до 100 тыс. жителей приходится 936 единиц, или более 85% всех городов страны, в которых проживает 27,3 млн. человек (или каждый пятый житель страны). К небольшим городам по многим позициям примыкают и поселки городского типа (пгт). Такие поселки, как правило, с населением в несколько тысяч человек формировались в качестве жилых образований при промышленных предприятиях с жестко ограниченным набором объектов соцкультбыта. За прошедшие три десятилетия число пгт сократилось почти в 2 раза и составило 1286 единиц, в которых проживает около 8 млн. человек. Преобладающая часть изменений связана с переходом пгт в категорию сельских поселений, кроме того, многие пгт были включены в состав городов.

Небольшие городские поселения особо важную роль выполняют в восточных районах страны, обеспечивая в значительной мере социально-экономическое развитие этих сложных для освоения территорий России и в определенной степени компенсируя недостаточное размещение здесь более крупных городов.

В советское время решение проблемы малых городов рассматривалось органами власти страны как одна из важных социально-экономических задач. В части малых городов были размещены десятки новых промышленных предприятий, а также филиалы крупных индустриальных объектов. Это поз-

Владимир Яковлевич Любовный – доктор экономических наук, член-корреспондент Российской академии архитектуры и строительных наук (РААСН), главный научный сотрудник Института макроэкономических исследований.

В.Я. Любовный боле 30 лет руководил созданным по его инициативе Научно-методическим центром «Города России». В сферу деятельности центра наряду с общими проблемами расселения и градостроительства осуществлялись исследования разных типов городов и урбанизированных территорий (малые, монопрофильные, исторические города, города науки и ЗАТО, крупные городские агломерации).

В.Я. Любовный входил в состав рабочих групп по подготовке первых законов о местном самоуправлении в СССР (1990 г.) и в РСФСР (1991 г.).

В 2005 г. был награжден медалью РААСН за монографию «Москва и столичный регион: проблемы регулирования социально-экономического и пространственного развития».

В.Я. Любовный автор более 200 научных публикаций, в числе которых 19 книг, подготовленных по результатам исследований, выполненных под его научным руководством.

Награжден Почетной грамотой Президиума Верховного Совета РСФСР.

В.Я.ЛЮБОВНЫЙ «ГОРОДА РОССИИ: АЛЬТЕРНАТИВЫ РАЗВИТИЯ И УПРАВЛЕНИЯ»

Монография посвещается Ю.А. Сдобнову.

Монография освещает вопросы выбора приоритетных направлений пространственной организации градостроительной среды и систем населенных мест. Рассмотрены альтернативные подходы, дана оценка степени их обоснованности и соотнесения с целями современного и перспективного развития страны.

Монография В.Я. Любовного вышла в издательстве «Экон-Информ» в 2013 году.

волило малым городам приблизиться к другим категориям по уровню обеспеченности жильем, однако диспропорции в развитии их городской среды по сравнению с крупными центрами не уменьшились из-за постоянного недофинансирования объектов коммунального хозяйства и соцкультбыта.

По данным переписи 2010 г., число малых городов составило 781, а численность проживающих в них жителей практически стабилизировалась – 16,4 млн. человек. При этом их доля в городском населении составила 15,6%. В значительной мере рост числа малых городов был связан с переходом в эту группу 20 средних городов.

Малые и средние города, несмотря на многие сходные проблемы, различаются не только по числу жителей (первые – до 50 тыс. человек, вторые – от 50 до 100), но и по своим качественным особенностям. Малые города – это, как правило, местные центры – «малые столицы» тяготеющих к ним территорий с определенным набором обслуживающих объектов и достаточно узкой сферой приложения труда; это поселения, где жители относительно неплохо знают друг друга и «все и всё на виду», многие жители сохраняют тесную связь с землей и сельским хозяйством, что является экономическим стабилизатором в сложные периоды жизни и придает малым городам по сравнению с другими категориями большую устойчивость. Средние города занимают промежуточное положение между малыми и большими городами. Значительная их часть занимает выгодное транспортно-географическое положение, в них до 1990-х годов нередко функционировали крупные промышленные предприятия, отдельные научные и проектные организации, что способствовало формированию корпуса кадров высокой квалификации.

Нынешнее состояние социальной и производственной инфраструктуры небольших городов в большой степени является следствием прежних условий, когда преобладающая часть средств на развитие производства, а также на строительство жилых домов и других социальных объектов шла по ведомственным каналам. В силу объективных и субъективных причин предприятия с относительно высоким техническим уровнем производства (прежде всего ВПК) концентрировались в крупных центрах. Что касается преобладающей части малых городов, то они «довольствовались» либо мало престижными объектами «второстепенных» ведомств, крайне ограниченных в средствах, либо объектами, связанными с разработкой природных ресурсов.

Ключевая проблема развития большинства малых городов на протяжении длительного времени – критическое состояние их экономической базы. Несмотря на различия в хозяйственных профилях, общими особенностями и одновременно проблемами развития градообразующей базы малых городов являются:

– узкая, односторонняя специализация хозяйства, особенно резко выраженная в монопрофильных городах, на долю которых приходится более половины малых городов;

– техническая отсталость, высокий износ оборудования на большинстве промышленных предприятий, при этом значительная часть предприятий размещается в приспособленных помещениях, где внедрение передовых технологий и современного оборудования крайне затруднено;

– низкий уровень производительности труда и высокая доля ручного малопривлекательного и непрестижного труда, преобладание кадров низкой квалификации;

– сложившаяся специализация, относящаяся к первичным технологическим укладам, с преобладанием продукции, характеризующейся низкой конкурентоспособностью и ограниченным спросом;

– относительно невысокий уровень значительной части управляющего персонала, слабо адаптированного к изменению экономических условий.

Для сотен малых городов были характерны и сохраняются диспропорции в использовании либо мужского, либо женского труда. Молодежь большинства малых городов, не удовлетворенная отмеченными выше условиями труда, а также крайне ограниченными возможностями получения интересной профессии и образования, покидала родные места, что подрывало возможности перспективного развития города.

Особого внимания заслуживают монопрофильные поселения, в состав которых входят почти 2/3 малых городов, преобладающая часть поселков городского типа, а также села, население которых занято несельскохозяйственной деятельностью.

В последнее десятилетие монопрофильные города дважды оказывались в центре внимания властей. И решение их проблем в связи с нарастающими масштабами безработицы приобрело большую актуальность (эта проблема активно обсуждалась в СМИ, а также в ряде монографий. См., например, В.Я. Любовный «Монопрофильные города в условиях кризиса: состояние, проблемы, возможности реабилитации», М.,2009 г.; И.Д. Тургель «Монофункциональные города России: от выживания к устойчивому развитию», Екатеринбург, 2010 г.).

Как и в прошлые годы, при определении дальнейшей судьбы монопрофильных городов и поселков в качестве основного, а чаще всего единственного аргумента выступает оценка состояния градообразующего предприятия (предприятий). Естественно, нет никаких сомнений в важности для города и его жителей устойчиво функционирующих и имеющих надежную перспективу градообразующих предприятий.

Однако назначение таких городов не может ограничиваться ролью удобной площадки для размещения тех или иных производств, а также пространством, на котором формируется и поддерживается в рабочем состоянии социальная и инженерная инфраструктура, обеспечивающая удовлетворение потребностей производства в кадрах.

Такой подход представляется крайне узким и непродуктивным. Он проистекает из трактовки города как «приложения к предприятию». При этом не учитываются ни самодостаточная значимость города как «своего рода самостоятельного организма» (по выражению К. Маркса), ни особенности его развития как сложного социально-экономического, инженерного и архитектурно-планировочного образования. Не менее существенно, что при таком подходе исчезают возможности рассмотрения альтернативных путей и источников развития города, базирующихся на активизации его благоприятных предпосылок, их востребованности рынком, а также тяготеющей к нему и нуждающейся в его помощи и обслуживании, прежде всего, сельской местности.

Важно отметить, что значительная часть малых городов – это исторические корни России. Если односторонняя специализация малых городов существенно затрудняет их перспективное развитие, то исторический статус, длительное существование таких городов свидетельствует о наличии уникальных предпосылок, способных при определенных условиях придать городу новый импульс для его процветания.

При рассмотрении проблем малых городов следует иметь в виду, что в силу их небольшой величины трудно ожидать повсеместного диверсифицированного развития экономической базы, если исходить из позиции, что ее разнообразие может определяться лишь наличием

производственных объектов различной специализации.

В связи с этим возникает вопрос, нужны ли сотни и тысячи небольших городских поселений или они обречены на вымирание, а правом на дальнейшее существование обладают только крупные центры, городские агломерации, располагающие диверсифицированной экономикой и разнообразной сферой занятости.

В связи с этим важно определить роль небольших городских поселений в реализации перспективной стратегии развития страны. Не умаляя важности рационального использования минеральных ресурсов как основы экономики большой группы малых городов и пгт, главным ресурсом при переходе на инновационный путь развития должен стать человеческий капитал при создании благоприятных условий для его качественного воспроизводства. Такой подход приобретает особую важность в условиях ухудшения демографической ситуации в стране.

В реализации перспективной стратегии развития России небольшие городские поселения, с нашей точки зрения, будут играть существенную роль в следующих направлениях.

1. Одно из главных направлений активизации малых городов связано с повышением их роли в развитии аграрно-промышленного комплекса и сельской местности в целом. Это направление должно рассматриваться в контексте решения как минимум двух общегосударственных задач – обеспечения продовольственной безопасности страны и социально-экономического развития сельских территорий.

В последние годы около 40% продовольственных ресурсов поступало по импорту, однако известно, что граница продовольственной безопасности не должна превышать 20% зарубежных поступлений.

Рассматривая роль малых городов в развитии сельских районов, необходимо выделить их две главные функции: во-первых, как местных «столиц», обеспечивающих население тяготеющих к ним сел многими видами услуг, такая роль особенно важна в условиях малолюдности преобладающей части сельских населенных пунктов (сферой обслуживания небольших городов, по экспертной оценке, пользовались 15 млн. сельских жителей страны); во-вторых, как центров локальных аграрно-промышленных комплексов, выполняющих разнообразные функции, связанные с производством сельскохозяйственной продукции, её переработкой, реализацией, организацией необходимых форм финансово-экономической, юридической, технической и иных видов содействия субъектам хозяйствования.

По нашей оценке, в недавнем прошлом 3/4 малых городов в той или иной степени были связаны с обслуживанием сельскохозяйственного производства и населения тяготеющих к ним сельских районов (в настоящее время по расчетам доцента географического факультета МГУ А.И. Даньшина из 2072 малых городов и ПГТ 1571 или 76% находятся в зоне сельскохозяйственного освоения и могут претендовать на развитие перерабатывающей промышленности).

Для реального повышения уровня взаимодействия города и села ключевую роль играет развитие транспортной и других видов коммуникационной инфраструктуры (в настоящее время 46 тыс. сел (из 153 тыс.) не имеют выхода на круглогодично эксплуатируемые трассы. В принятой федеральной целевой программе «Развитие транспортной системы России до 2020 г.» s бюджетных средств направляется на поддержание, ремонт и эксплуатацию существующих автомобильных дорог федерального значения. Крайне низкие темпы строительство дорог предусматриваются в сельской местности (до 2020 г. предполагается «подключить» лишь около 5% изолированных сел). Однако, учитывая сокращение финансирования строительства новых дорог в трехлетнем бюджете на 25%, темпы строительства дорог на селе будут носить еще более скромный характер). Формирование взаимосвязанной системы расселения при лидирующей роли малых городов, в которых будут размещаться специализированные объекты социально-культурно-бытовой инфраструктуры, позволит решать и одну из главных проблем развития российского села – нормализацию демографической структуры, включая закрепление молодых специалистов.

Разрушение связей между городом и селом стало одной из главных причин, приведших к длительной стагнации сельского расселения. Если общее число сельских поселений, как показали переписи населения, практически осталось на прежнем уровне: 155,3 тыс. в 2002 г. и 153,1 тыс. в 2010 г., то их структура существенно ухудшилась. Число сельских населенных пунктов, в которых нет населения, возросло с 13,1 тыс. до 19,4 тыс. В настоящее время каждое третье село в России насчитывает менее 10 жителей. Следует обратить особое внимание на тот факт, что за последние полвека (1959-2010 гг.) число сельских поселений сократилось в два раза с 294 до 153 тысяч!

Как свидетельствует Концепция развития сельских территорий, их демографические ресурсы составляют 38 млн. человек (27% общей численности населения), в том числе трудовые ресурсы – 23,6 млн. человек (Концепция устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2020 года утверждена распоряжением Правительства РФ от 30 ноября 2010 г., № 2136-р). Бедность, разрушающая трудовой и генетический потенциал села, остается массовым явлением.

Процесс сокращения показателей сельской социальной инфраструктуры приостановить не удается. Обеспеченность местами в детских садах в 2008 г. составила 487 мест на 1000 детей в возрасте от 1 года до 6 лет по сравнению с 2007 г. (494 места). Сеть общеобразовательных учреждений сократилась на 1,7 тыс. единиц (4,7%), в 2009 г. – на 2,1 тыс. единиц (6,1%). Сократилась мощность амбулаторно-поликлинических учреждений – на 9,4 тыс. посещений в смену, число станций скорой помощи – на 80 единиц.

Из-за курса на концентрацию сети объектов образования, здравоохранения и культуры в крупные центры (под флагом перехода на прогрессивные стандарты) в условиях неразвитости дорожной сети, мобильных и дистанционных форм обслуживания резко снижается доступность для сельского населения образовательных, медицинских, культурных, торговых и бытовых услуг. Остро стоит проблема обеспечения жителей сельских территорий питьевой водой, выбытие водопроводных сетей из-за плохого технического состояния опережает ввод. Телефонная плотность в сельских населенных пунктах в 2,4 раза меньше, чем в городах. Около 1/3 сельских поселений (как указывалось выше) еще не имеет подъездов к дорогам с твердым покрытием.

В условиях малолюдности преобладающей части сельских населенных пунктов большую часть функций по культурно-бытовому и иным видам обслуживания их жителей должны брать на себя малые города и центры сельских администраций. Тем самым малый город, оказывая разностороннюю помощь сельской местности, с одной стороны, приобретает прочные и постоянно возобновляемые функции для своего устойчивого развития, с другой – способствует возрождению сельской местности. При условии восста-

новления товаропроводящей сети существенно снизится тенденция к натурализации хозяйства и откроется путь для цивилизованного выхода на рынок. Для реального повышения уровня взаимодействия города и села ключевую роль играет развитие транспортной и других видов коммуникационной инфраструктуры.

Таким образом, учет роли небольших городов в развитии АПК, в котором занято около 1/3 населения страны, позволит не только обеспечить ее продовольственную безопасность, но и, что не менее существенно, сформировать благоприятную среду жизнедеятельности для многих миллионов сельских жителей, сопоставимую по многим показателям с крупными центрами.

Вместе с тем «Концепция устойчивого развития сельских территорий РФ до 2020 г.» явно в недостаточной степени предусматривает необходимость тесного и взаимовыгодного взаимодействия между сельскими поселениями и малыми городами, ограничиваясь лишь некоторыми социальными аспектами.

2. Безусловно, не следует недооценивать роль небольших городов в развитии промышленности. В целом ситуация с развитием реального сектора экономики в малых городах, как отмечалось выше, не может быть признана благополучной. Особого внимания заслуживают монопрофильные поселения, в число которых входит почти две трети малых городов, преобладающая часть ПГТ, а также села, население которых занято несельскохозяйственной деятельностью.

Со второй половины 2008 г. в связи с общим мировым финансовым кризисом, затронувшим и Россию, ситуация в монопрофильных городах вновь приобрела большую актуальность.

Как и в прежние годы в силу одностороннего подхода к перспективам развития монопрофильных городов основной акцент в проводимой политике был сделан на развитие промышленности. В подготовленном Минрегионом в 2009 г. перечне монопрофильных населенных пунктов, составленном на основе предложений субъектов Российской Федерации, было выделено 335 пунктов. В их составе 215 городов, 120 поселков городского типа и сельских поселений. Следует отметить, что далеко не все включенные в перечень поселения могут быть отнесены к монопрофильным городам. Например, г. Тольятти, насчитывающий более 700 тыс. жителей, имеет, помимо АвтоВаза, ряд крупных предприятий химической и других отраслей промышленности, 5 вузов и т.д.

Обязательным условием получения государственной поддержки для указанных в перечне поселений стала разработка и принятие на региональном и федеральном уровне прогноза социально-экономического и инженерно-планировочного развития города. Эту роль призваны сыграть комплексные инвестиционные планы развития (КИП). При этом КИПы, содержащие полезную информацию о проблемах развития городов и целесообразных путях их развития, являются в значительной мере пожеланиями без жесткой увязки с реальными ресурсами, позволяющими осуществить перспективные предложения.

Необходимо отметить, что разработка КИПов, а также поэтапный отбор городов для реализации программ их развития осуществляется в условиях отсутствия общей государственной программы модернизации монопрофильных поселений страны.

Из общего списка монопрофильных городов и поселков городского типа (335), принятых Минрегионом, в качестве первоочередных в 2010 г. была выделена группа в составе 27 городских поселений (впоследствии – 35), которые могли рассчитывать на государственную поддержку, осуществляемую через федеральный бюджет, а также через «Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» или на средства ФЦП поддержки малого и среднего бизнеса.

В последние годы конкретная работа по изменению ситуации в монопрофильных городах привела к необходимости более широкого подхода к их реабилитации, который вышел за рамки размещения или трансформации градообразующего предприятия. При этом на роль одного из главных направлений объективно выдвигается формирование качественной городской среды как долговременного и устойчивого фактора, способствующего привлечению инвестиций и открывающего дополнительные возможности для диверсификации экономической базы города и разнообразия сфер приложения труда.

Существенное развитие стало придаваться инфраструктурному обустройству потенциальных промышленных площадок, однако без солидарного формирования качественной городской среды в масштабах всего города результативность мер по изолированным территориям не принесет ожидаемого результата. Слабая инфраструктурная обеспеченность большинства монопрофильных городов резко снижает их конкурентные возможности по сравнению с крупными центрами.

Принятые в последние годы меры в стране, безусловно, позволили сделать заметный шаг в решении этой сложной проблемы. Вместе с тем их крайне скромные масштабы явно не соответствуют реальным потребностям: в общей сложности полноценное решение получили несколько десятков городов, в то время как в целенаправленных мерах нуждаются несколько сотен городов и поселков.

Таким образом, проблема монопрофильных городов остается весьма актуальной и требует для своего решения разработки долгосрочной государственной политики. В качестве основного документа, определяющего перспективы развития монопрофильных городов и пгт, представляется необходимым разработать федеральную программу «Реабилитация и развитие монопрофильных городов России» в общенациональном и региональном разрезах.

По-видимому, представляется целесообразным существенно скорректировать подход к отбору производственных объектов, размещаемых или реконструируемых в небольших городах. В настоящее время значительный акцент при определении специализации таких объектов делается на выпуск продукции, конкурентной на внешнем рынке. В то же время значительно меньшее внимание уделяется потребностям внутреннего рынка, который ещё длительное время будет нуждаться в продукции, свойственной реальным запросам населения и экономики многих регионов, развитие которых происходит в рамках, ещё далеких от высших экономическим укладов.

Отметим, что существенная переориентация на внутренний рынок, которая, естественно, выходит за рамки проблем малых городов, будет иметь, как минимум, два важных последствия. Во-первых, она позволит существенно расширить пространство для отечественных производителей, продукция которых не только не уступает, но и нередко превосходит по своему качеству зарубежные товары, заполнившие внутренний рынок. Более активная и в известной степени «агрессивная» политика в рамках цивилизованных отношений представляется чрезвычайно актуальной в связи с вступлением России в ВТО. Во-вторых, большая ориентация на внутренний рынок – одно из важных средств стабильного, устойчивого развития экономики страны и снижения зависимости от далеко не всегда пред-

сказуемых негативных проявлений, свойственных мировым кризисам. В последние годы односторонняя специализация отечественной экономики, ориентация на зарубежные поставки необработанных нефтегазовых ресурсов должна убедить в ущербности и опасности для страны продолжения подобного курса.

Конечно, речь не идет о возвращении к изолированному от внешнего мира развитию экономики страны, вопрос в другом – о рациональном соотношении в ориентации хозяйства на внешний и внутренний рынок, в рациональных и цивилизованных формах поддержки и стимулировании отечественных производителей, особенно расположенных в малых городах.

3. Особую актуальность приобретает целенаправленная активизация небольших городов как центров инновационного развития. Из 14 наукоградов 11 – города с населением менее 100 тыс. жителей, а из 10 ЗАТО, связанных с развитием атомной промышленности, таких городов – 9. Прежде всего, выделим города, входящие в систему Росатома, в них проживает более 700 тыс. человек.

Важно отметить, что «атомные» города далеко не рядовое явление не только в силу своей специализации, но и, что более существенно, они являются прообразом городов – флагманов инновационного развития. Фактически эти города были пионерами в формировании новых подходов не только в нашей стране, но и за рубежом, не уступая по значимости ни Силиконовой долине в США, ни технополисам Японии, а в более позднее время – прогрессивным формам организации наукоемких сфер деятельности в Финляндии, Ирландии и ряде других стран.

Необходимо сказать, что именно в «атомных» городах была по-настоящему оценена важность для инновационного развития благоприятной городской среды, созданию которой уделялось не меньшее внимание, чем научно-производственным объектам. Это стало одним из важнейших факторов формирования коллективного интеллектуального потенциала, способного обеспечить разработку и реализацию прорывных научно-технических достижений в сфере безопасности страны.

Формирование атомных городов осуществлялось на основе разработанных генеральных планов, в которых обеспечивалась взаимная увязка создания научно-производственных зон и жилых комплексов с высоким уровнем благоустройства при соблюдении необходимых санитарных требований.

Другой специфической группой малых городов являются наукограды. Наряду с 14 муниципальными образованиями, получившими официальный статус наукограда, на территории страны размещена многочисленная группа городов и других поселений, располагающих интеллектуальным и научно-техническим потенциалом, позволяющим им претендовать на статус наукограда. В общей сложности перечень таких городов и поселков насчитывает 75 единиц, в которых проживает около 4 млн. человек (Федеральное собрание Российской Федерации. Комитет по вопросам местного самоуправления. Доклад «О состоянии государственной политики о наукоградах и направлениях ее развития». М. 2006. Руководитель рабочей группы Г.К. Сафаралиев, зам. руководителя В.А. Лапин, секретарь Т.А. Сенаторова).

Российские города и поселки с высокой концентрацией интеллектуального и научно-технического потенциала расположены в 26 субъектах Федерации. При этом их наибольшая концентрация отмечается в Московской области (31 с включением Зеленограда), Челябинской (5), Ленинградской области, учитывая Петергоф (4), и по три размещены в Нижегородской, Владимирской областях и Красноярском крае.

Наличие в России столь серьезного потенциала создает хорошие предпосылки для перехода страны на инновационно-ориентированную экономику – единственное условие ее возможного позитивного развития. И государственная политика должна быть направлена на создание комплекса условий, чтобы на этом пути признанные и потенциальные наукограды смогли стать его опорными центрами – «фокусными точками». При этом вряд ли можно считать оправданным сверхконцентрацию финансовых и иных государственных ресурсов в Сколково, приводящую к недоиспользованию потенциальных возможностей других наукоградов.

4. Одно из важных направлений развития значительной части небольших городов связано с сохранением и рациональным использованием их историко-культурного наследия. Среди многих стран мира Россия выделяется уникальным богатством – каждый третий город, а также ряд поселков городского типа и сел обладают ценным историко-культурным и архитектурно-градостроительным наследием. До последнего времени список исторических городов существенно дополнялся и включал 478 городских поселений, в которых проживает около 70 млн. чел. Более 90% таких поселений расположено в Европейской части страны и на Урале.

Находящиеся в исторических городах объекты историко-культурного наследия, а также и сами города – нередко с уникальной планировочной структурой – нуждаются в большой помощи со стороны государства, региональных и местных органов. Многие памятники находятся в аварийном состоянии, а часть уже безвозвратно утеряна. Подсчитано: Россия ежедневно теряет несколько памятников. Вместе с тем задачу сохранения и возрождения своих исторических городов сегодня успешно решают европейские страны, не обладающие подобными России сырьевыми ресурсами. При этом многие страны, бережно используя историко-культурное наследие, получают существенные доходы, составляющие до трети поступлений в национальные бюджеты.

Перспективная политика по отношению к историческим городам России, по мнению большинства специалистов, должна быть основана на переходе от охраны отдельных памятников к сохранению всей совокупности историко-культурного наследия, включающей не только выдающиеся памятники, но и историческую городскую среду, традиционные черты образа жизни, ремесла и промыслы, природное окружение и традиционные формы городского землепользования, этнокультурную среду. Подобный подход позволяет включить наследие в современную жизнь общества, рассматривать наследие как основу будущего развития и возрождения многих исторических поселений России.

Однако в последнее время наметилась крайне опасная тенденция – совместным приказом Минкультуры и Минрегиона («Об утверждении перечня исторических поселений», июнь 2010 г.) без должного совета с научными учреждениями и общественностью было сокращено число исторических поселений с 478 до 41. Тем самым открывается путь к бесцеремонному вторжению в историческую среду уникальных городов и возможность беспрепятственного уничтожения бесценного национального, а в ряде случаев, и мирового наследия.

В этих условиях крайне важно разработать и утвердить положение об историческом городе (поселении), критерии отнесения к историческому городу, а также реестр (список, перечень) исторических городов и населенных мест. Необходимо обеспечить разработку полномасштабной федеральной про-

граммы «Сохранение и развитие архитектуры исторических городов».

5. Все большую актуальность приобретает восстановление и расширение сети населенных мест в районах Крайнего Севера. Как известно, на северные территории активно претендует ряд государств. В связи с этим представляется ошибочной массовая ликвидация на этой территории большей части поселков, созданных с большим трудом и нередко ценой здоровья и жизни предшествующих поколений. Такой подход, с нашей точки зрения, не соответствует ни геополитическим, ни экономическим интересам России.

Рассматривая экономические аспекты развития арктической зоны, прежде всего, необходимо отметить возрождение Северного морского пути, который по праву считается одним из самых перспективных экономических проектов и сегодня, по сути, стоит (Константин Новиков. Северный цвет. Российская газета, 16 мая 2012). Для того чтобы нормально функционировать, нужны грузопотоки. В 1985 году по Севморпути было переправлено 6,5 млн. тонн грузов, в 2010 году – 2,7. Уменьшение грузопотоков связано, прежде всего, с отсутствием нормальной инфраструктуры – а значит, нужны новые базовые порты с развитой логистической системой. По словам экспертов, на освоение Арктики нужен как минимум миллион человек.

Одно из важнейших направлений в развитии Крайнего Севера – разработка полезных ископаемых, в том числе и в зоне шельфов. Отметим важность и такого пути, как рыболовство и разведение рыбы в специальных резервациях. Поучительный пример Норвегии, где объем производимой аквакультуры приблизился к миллиону тонн в год.

6. Многие малые города должны стать центрами цивилизованного природопользования. Россия обладает уникальными по мировым меркам природными ресурсами и их разнообразием (Россия обладает четвертью лесных ресурсов мира, десятой частью сельскохозяйственных угодий и ежегодно возобновляемого речного стока, весома доля России в общемировых запасах многих полезных ископаемых). Учитывая нарастающую их востребованность в мире, рациональное природопользование может рассматриваться не только с внутригосударственных позиций, обеспечивая новые виды занятости в небольших городских поселениях, но и как важная сфера расширения экспортных возможностей (развитие экзотического и экстремального туризма, «поставка» водных ресурсов и т.д.), которая может компенсировать снижение роли продажи необработанного углеводородного сырья.

7. Роль малых городов в пространственной организации страны. Малые города – это не только корни нации. Это скрепляющий остов громадных, слабозаселенных пространств. Их ценность будет возрастать в связи с повышением значимости пока еще сохраняемой первозданной природной среды России. Неконструктивно и крайне опасно для судеб страны противопоставление крупных городских агломераций как единственных зон «опережающего развития» остальным формам городского расселения, перспективной роли малых городов. Дальнейший упадок малых городов приведет к превращению большей части страны в экономическую пустыню.

Крайне важно учитывать геополитические интересы России. Происшедшее «оголение» Севера уже в ближайшем будущем потребует значительных затрат на восстановление поселков и инфраструктуры для поддержания Северного морского пути, освоения природных ресурсов Арктики.

С учетом столь важной роли для России небольших городов вызывает крайнее удивление и неприятие позиция бывшего министра экономического развития РФ Э.С. Набиуллиной, озвученная ею на пленарном заседании Московского урбанистического форума «Глобальные решения для российских городов» (следует отметить, что фактическое выступление, прозвучавшее на форуме, заметно отличается от текста, размещенного впоследствии на сайте Министерства (носит «более сглаженный характер»). Приводим текст по сайту Министерства).

Оставляя в стороне другие аспекты «глобальных решений для российских городов», отметим ряд позиций, касающихся малых и средних городов России, высказанных Э.С. Набиуллиной. «Рост крупных городов России и мира идет наряду с процессом убывания малых и средних городов, который мы хорошо видим. Миграционный переток из малых городов в большие – сегодня это основной миграционный тренд в нашей стране, который мы должны учитывать в своей экономической, демографической, инфраструктурной и социальной политике... За три волны индустриализации мы сформировали обширнейшую и местами избыточную сеть малых и средних городов, которые крайне чувствительны к эффективности одного или нескольких сырьевых или промышленных предприятий. Эти населенные пункты еще называются моногородами... Очевидно, что в перспективе нескольких десятков лет сохранить жизнеспособность всех этих образований будет проблематично. К сожалению, убывание городов небольшого размера является непреодолимой глобальной тенденцией, и мы не можем не принимать ее во внимание... Есть оценки, что в течение ближайших 20 лет из малых городов России может высвободиться порядка 15-20 миллионов человек».

Выделим несколько позиций. Во-первых, нигде в мире нет политики, целенаправленно ориентированной на уничтожение небольших городов. Скорее всего наоборот: власти и местные жители заинтересованы в сохранении и улучшении условий проживания в таких городах, находя дополнительные стимулы для их процветания.

Во-вторых, приведенные масштабы миграции из небольших городов – 15-20 млн. человек – сопоставимы с численностью всего их трудоспособного населения. Тем самым в таких городах создается крайне негативная социально-демографическая ситуация. В городах окажется востребованной наиболее дееспособная, активная часть населения. Сам же город, потеряв свой реальный, а возможно, и официальный статус, приобретет функции «бедного приюта» для лиц преимущественно пенсионного возраста и других социально слабо защищенных категорий населения. По всей вероятности, этот процесс будет сопровождаться резким сокращением объемов и снижением качества предоставляемых услуг, ростом антиобщественных проявлений, деградации части населения. Масштабы социальной напряженности, возможно, и протестов потребуют от государства крупных затрат, которые могут оказаться сопоставимыми с ожидаемыми доходами, полученными в результате от переселения.

В-третьих, подобное развитие событий вступает в острое противоречие с геополитическими и экономическими интересами России: мы по собственной инициативе полностью «оголяем» территорию страны, усиливая экспансивные интересы других стран.

Озвученные масштабы миграции из небольших городов сопоставимы с численностью всего их трудоспособного населения. А в общей сложности предложенные направления будут касаться четверти всего населения России – 30–35 млн. чел., которые будут вынуждены покинуть родные, а нередко и многовековые места проживания. Такое «великое переселение» равносильно стихийному бедствию или является ре-

зультатом войны, а его масштабы вряд ли имеют аналоги в мировой истории. Следует напомнить, что за годы Отечественной войны на советской территории были разрушены 1710 городов и поселков городского типа. Сравним с планами инициаторов «сжатия пространства» – ими предлагается ликвидировать 1809 малых городов и поселков городского типа (Письменная Е., Костенко Н. Передел России. «Ведомости». 16.11.2010).

Столь грубое и опасное, мотивируемое «сиюминутными» выгодами вмешательство в сложившуюся систему городского и сельского расселения России игнорирует внутри расселенческие процессы и возможную востребованность небольших поселений как на современном, так и на перспективном этапах. При этом не учитываются нарастающие тенденции, обусловленные стремлением жителей крупных центров переселяться в экологически благоприятные небольшие города и сельские поселения.

Все сказанное свидетельствует о недооценке в перспективном развитии страны столь необходимой для нее самой массовой сети городских поселений.

Для обоснованного решения стратегических задач развития страны, ее регионов и городов необходимо рациональное сочетание текущих, среднесрочных и долгосрочных планов и прогнозов. Иначе мы будем постоянно воспроизводить «пожарную команду» типа Пикалева. Крайне важно обеспечить не только вертикаль – от центра на места, но и действенную обратную связь, что позволит принимать более взвешенные решения.

О важности взаимоувязанного развития небольших городов и сельских поселений свидетельствует зарубежный опыт, прежде всего, Китая. В последние годы здесь активное развитие получила производственная интеграция села и города. Как сообщает Всеволод Овчинников, в России пока еще в должной мере не оценен поразительный феномен китайских реформ: сельская индустрия – так называемые волостно-поселковые предприятия (Овчинников Всеволод. Сельская индустрия как слагаемое успеха китайских реформ. // Российская газета. 2 февраля 2012 г.). А между тем этот новый, динамичный сектор экономики КНР дает более j промышленной продукции страны и 1/5 ее экспорта. Причем это увеличение производственного потенциала не только произошло без госассигнований, но и стало новым важным источником доходов бюджета.

Даже многие предприятия, производящие телевизоры или запчасти для автомашин, строят на дешевой сельской земле и оснащают оборудованием цеха в селах, дабы выпускать там наименее сложные и наиболее трудоемкие детали. А работа у современных станков очень привлекательна для сельской молодежи. Если в прежние времена подсобные промыслы отвлекали людей от сельского хозяйства, то нынешний бум поселково-волостных предприятий стал опорой сельской экономики, главным источником средств для модернизации земледелия и животноводства, создания сельских школ, больниц, коренного улучшения крестьянского быта.

Что же в этом опыте может быть поучительным для России? Думаю, прежде всего, это глубокая переработка сельхозпродукции на месте, производственная интеграция сельских предприятий с городскими. А главное – расширение возможностей для трудоустройства в малых городах и поселках.

Когда начались реформы, четверть населения Китая – 250 млн. человек – жили впроголодь и ходили в лохмотьях. Ныне в абсолютной бедности остаются 24 млн. – это уже не 25%, а 2% населения. Решение проблемы возрождения малых городов, безусловно, зависит от проводимой государством политики. Однако не меньшее значение имеет активная позиция местного сообщества, которая возможна лишь при условии, что руководство сообществом возглавят инициативные, ответственные лидеры, для которых интересы дела выше узкокорыстных задач. При всей кажущейся идеалистической постановке нам представляется, что это один из немногих путей реального решения проблем своего города.

Представляется необходимым формирование дееспособного местного сообщества, объединяющего всех горожан для реализации единой цели – возрождения города. Это одновременно создаст условия и для решения большинства индивидуальных проблем. Крайне важно преодолеть имеющую место позицию, направленную не на поддержку инициативных лидеров, которые могут предлагать и отстаивать рациональные подходы и пути реабилитации своих городов, а на пресечение излишней самостоятельности и дискредитации таких лидеров, ставя вместо них послушных исполнителей, действующих по принципу, «чего изволит» верхнее начальство. В этом отношении поддержка и становление реального местного самоуправления, включая кардинальный пересмотр бюджетно-финансовых отношений, должны стать общегосударственным приоритетом.

Приведенные выше позиции свидетельствуют о государственной важности и актуальности проблемы развития небольших городов, нуждающихся в своем развитии в обоснованных научных рекомендациях и практических мерах по их реализации.

Не стоит забывать, что по сравнению с крупными центрами с присущими им постоянными «испытаниями на прочность», напряженной социально-психологической атмосферой, вечной спешкой, транспортной усталостью, «пробками» и т.д., именно небольшие города предоставляют своим жителям более благоприятные условия жизнедеятельности, соразмерные с реальными потребностями человека: относительно уравновешенный ритм жизни, работы и отдыха, активные межличностные отношения, близость к природе. Эти ценности, которые далеко не всегда поддаются денежному измерению, позволяют небольшим городам выполнять одну из важнейших миссий в России – сохранение ее генофонда.

На Руси исстари сложилось понятие – «намоленное место», которым обозначали городские и сельские территории с расположенными на них храмами. Это понятие, по-видимому, можно отнести и к малым городам, существующим на карте страны с «незапамятных времен».

Бережное отношение к малым городам, содействие их сохранению и процветанию представляется одной из главных задач органов власти всех уровней, бизнес-сообщества и, естественно, самих жителей. Успешная реализация этой задачи будет свидетельствовать о гражданской зрелости и ответственности современного общества перед будущими поколениями России.

ОТНОШЕНИЕ К МАЛЫМ ГОРОДАМ

Бережное отношение к малым городам, содействие их сохранению и процветанию представляется одной из главных задач органов власти всех уровней, бизнес-сообщества и, естественно, самих жителей. Успешная реализация этой задачи будет свидетельствовать о гражданской зрелости и ответственности современного общества перед будущими поколениями России.

11-я Всероссийская конференция «Градостроительство и планирование территориального развития России» в Томске

С 23 по 26 июля 2013 г. в Томске прошла 11-я Всероссийская конференция «Градостроительство и планирование территориального развития России». Организаторами выступили Администрация г. Томска и ГИС-Ассоциация.

В конференции приняли участие более 110 специалистов из 17 городов России и Украины.

Ключевой особенностью конференции, позволяющей сбалансировать теорию и практику, стало проведение деловой игры и ГИС-лаборатории. В рамках игры предполагалось выработать решения для подготовки, согласования и рассмотрения на публичных слушаниях проекта планировки и межевания конкретного участка территории г. Томска. Чтобы сделать решаемые задачи максимально реалистичными, на сайте томской администрации был запущен геопортал.

Сценарием деловой игры «Как повысить эффективность управления развитием территории, используя градостроительные, кадастровые и фискальные инструменты, ГИС и Web-технологии» была предусмотрена разработка проекта планировки и межевания территории. Участниками деловой игры были представлены 3 проекта, среди которых и проект Института «Град».

1 Участники конференции

ОСОБЕННОСТЬ КОНФЕРЕНЦИИ

Ключевой особенностью конференции, позволяющей сбалансировать теорию и практику, стало проведение деловой игры и ГИС-лаборатории. В рамках игры предполагалось выработать решения для подготовки, согласования и рассмотрения на публичных слушаниях проекта планировки и межевания конкретного участка территории г. Томска. Чтобы сделать решаемые задачи максимально реалистичными, на сайте томской администрации был запущен геопортал.

2 Участники деловой игры «Как повысить эффективность управления развитием территории, используя градостроительные, кадастровые и фискальные инструменты, ГИС и Web-технологии»

Сотрудниками ИТП «Град» был разработан проект планировки и межевания, особенность которого заключается в представлении и визуализации на конкретном примере методики комплексного межевания застроенной территории. В числе предложенных подходов были разграничение частных и общественных пространств, выделение земельных участков для территорий общего пользования (пешеходных бульваров, скверов, а также общих проездов там, где это возможно), формирование имущественных комплексов в жилой застройке, где на одном участке располагается несколько жилых домов с общей придомовой территорией.

В отличие от устоявшейся практики, которая предполагает обязательное выделение земельного участка для каждого многоквартирного жилого дома, такой способ межевания может значительно снизить негативные эффекты для среды и предупредить социальную напряженность, которая неизбежно возникает при делении двора, парковок и детских площадок, исторически

запроектированных как общее пространство для такой жилой группы. Так, на публичных слушаниях в рамках деловой игры именно методические вопросы межевания и стали основной темой, наиболее дискуссионной и горячей. При открытом голосовании с двукратным перевесом предпочтение было отдано проектному подходу Института «Град».

По итогам игры участниками был сделан ряд выводов и предложений, а также принято решение подготовить рекомендации министерствам экономического и регионального развития.

Цель лаборатории – поставить на кадастровый учет несколько участков территории г. Томска, провести оперативный смотр-тестирование:

– геодезического оборудования и программного обеспечения, применяемого при обработке результатов топогеодезических изысканий;

– данных аэрофотосъемки, в том числе полученных с беспилотных летательных аппаратов для целей топографического мониторинга, построения 3D-моделей;

– средств создания банков пространственных данных, ведения топографических дежурных планов городов, ведения ИСОГД, МГИС, муниципальных земельных кадастров;

– средств создания различных сервисов в сети Интернет для свободного доступа к информации и оказания регламентных муниципальных услуг;

– технологий создания макетов перспективного развития городов и их использования в работе органов местного самоуправления.

В технической части ГИС-лаборатории участникам конференции были представлены новейшие инструменты, использующиеся в градостроительстве: применение результатов космической деятельности в градостроительных задачах (в рамках международного проекта GeoUrban, разработанного совместно с ООО «ИТП «Град») и технологий высокоскоростного лазерного сканирования (проекты ООО «ИндорСофт», ЗАО «ГЕОСТРОЙИЗЫСКАНИЯ», ООО «АйТи Гео»).

Особое внимание было уделено вопросам создания сервисов в сети Интернет на основе пространственных данных и данных ИСОГД.

На смотровой площадке ГИС-лаборатории в присутствии участников и гостей был запущен самолет с аэрофотокамерой.

Всем компаниям-участникам удалось провести съемку, но времени на обработку данных и подготовку проектов не хватило, поэтому лаборатория свою деятельность не завершила. Следить за изменениями в проектах можно на сайте http://map2.admin.tomsk.ru. Там же опубликованы первые отчеты.

Конференция началась с вступительных слов первого вице-мэра Е.В. Паршуто, президента ГИС-Ассоциации С.А. Миллера, депутата и бизнесмена А.К. Шпетера, председателя Союза строителей Томской области Б.А. Мальцева. Они пожелали участникам успехов и озвучили основные проблемы и достижения в сфере градостроительства. Программу анонсировал В.И. Коренев, главный архитектор города.

В ходе пленарных заседаний конференции были рассмотрены различные аспекты государственной градостроительной политики, проектирования и управления, экономики управления развитием территории, вопросы информационного обеспечения в градостроительстве, а также размещения данных, содержащих пространственную информацию.

В Администрации города участникам представили томский опыт градрегулирования и информационного обеспечения градостроительной деятельности.

А.Н. Береговских отметила, что программы развития территорий должны использоваться в том числе при составлении предвыборных программ, поскольку они являются основой развития всего поселения, а генеральный план служит для гармонизации отношений, заложенных в концепции развития города.

Новыми решениями, применяемыми как в России, так и за рубежом, поделились в своих докладах руководители и специалисты ведущих проектных организаций страны.

Особый резонанс в профессиональном сообществе вызвал доклад Д.В. Степанова, директора по проектам Департамента консалтинговых и программных проектов Компании «Бизнес Компьютер Центр». Он рассказал о состоянии и планах по развитию ФГИС ТП, отметив, что суть ФГИС ТП очень часто понимают неправильно. Эта система призвана обеспечить территориальное планирование и только его. В ней содержится в основном пространственная информация. Назначение системы – предоставить доступ к информации, необходимой для территориального планирования; подготовка и согласование этой информации.

Свои замечания высказал и С.А. Миллер: «Так, прежде всего, огорчает отсутствие разворота в сторону сервисов. Система служит лишь для хранения данных, реальное согласование в ней почти никто не проводит. Не решена и важнейшая проблема – дублирование хранения граддокументации.

Ситуация в целом с федеральными информационными системами сейчас критическая: вместо четкого распределения полномочий и формирования единого информационного пространства страны федеральные ведомства заняты сбором данных в центральные базы, дублирующие юридически значимый источник с требованиями ниже, чем у него. В итоге огромные деньги федерального бюджета тратятся не на повышение качества информации, а, наоборот, приводят к его ухудшению, возникновению конкурирующих первоисточников и правовым коллизиям».

Стоит особо отметить революционное событие в истории конференции – телемост с Росреестром, в котором приняли участие и представители Министерства экономического развития. На повестке стояли два вопроса:

– проблемы территориального управления Росреестра по Томской области;

– разработка законопроекта «Об определении точных границ земельных участков и местоположения зданий, сооружений, объектов незавершенного строительства и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации».

Росреестр представлял начальник Управления информационных технологий Росреестра О.Ф. Шварц, Минэкономразвития России – заместитель директора Департамента недвижимости В.А. Яцкий.

Первой о качестве кадастровых работ в области рассказала И.Г. Щербина, начальник Томского городского отдела филиала ФГБУ ФКП по Томской области, озвучив целый ряд наиболее острых проблем.

В вопросе размещения метаданных сведений о зонах Томской области была принята идея С.А. Миллера о создании регионального сегмента на федеральном портале Росреестра. О.В Шварц поддержал эту идею, дополнив: «Создание геоконсорциумов для транслирования данных – нормальная европейская практика. Более того, мы планируем создать сервис транслирования

2 **Участники деловой игры «Как повысить эффективность управления развитием территории, используя градостроительные, кадастровые и фискальные инструменты, ГИС и Web-технологии»**

дежурной кадастровой карты каждого субъекта».

В рамках телемоста был поднят вопрос о создании единого классификатора видов разрешенного использования земельных участков. Для соотнесения вида разрешенного использования с перечнем сотрудники кадастровой палаты делают запрос о территориальной зоне, в которую входит участок, в органы власти, лишь затем изменения вносятся в кадастр. Есть и примерный дублирующий классификатор.

А.Н. Береговских, руководитель Комитета ГИС-Ассоциации по территориальному управлению и градоустройству, высказала идею, за реализацию которой она выступает уже достаточно давно, – принять единый классификатор, используемый в течение всего жизненного цикла объекта.

Ее поддержал С.В. Сидоренко, руководитель Комитета геоинформационного обеспечения Департамента архитектуры и градостроительства Администрации Томска, он сказал: «Примите окончательное решение, а мы, информационщики, один раз перейдем на единый классификатор».

Также О.Ф. Шварц запросил результаты работы по созданию геопорталов, на которые в рамках конференции были выгружены адресные данные семантикой БТИ. Они будут рассмотрены на коллегии Росреестра о привязке объектов капитального строительства, в рамках которой можно транслировать опыт Томской области другим регионам.

Действительно уникальным событием конференции, возможно, и года в целом стало обсуждение проекта ФЗ «Об определении точных границ земельных участков и местоположения зданий, сооружений, объектов незавершенного строительства и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации». Оно было предметным, поскольку Министерство подготовило перечень вопросов к профессиональному сообществу. Таким образом, впервые органы государственной власти пригласили специалистов отрасли к обсуждению документа высокого ранга еще на стадии разработки его концепции.

Свои комментарии высказали А.Н. Береговских и главный архитектор г. Томска В.И. Коренев. После продолжительного обсуждения В.А. Яцкий обратил внимание специалистов на два момента:

– целью проекта является уточнение сведений о границах уже внесенных в кадастр участков и положении на них зданий и сооружений;

– массовая оценка и формирование новых участков проводиться не будут.

Также В.Я. Яцкий напомнил, что Министерство экономического развития ждет предложений специалистов, ответов на вопросы предложенного перечня.

После обсуждений концепции на сайте Министерства будет опубликован текст законопроекта.

Важнейшим пунктом программы конференции было обсуждение законопроекта по созданию трехуровневой информационной системы обеспечения градостроительной деятельности. «Считаю, что мы всю конференцию обсуждали 7-ю Главу Градкодекса», – сказал С.А. Миллер. Затем он добавил: «Профессиональное сообщество должно предложить свой вариант, аргументировать его и отстаивать его принятие, поэтому нужно обсуждать спорные вопросы».

О ходе разработки концепции законопроекта рассказала А.Н. Береговских. В настоящий момент необходимо создание механизма комплексного совершенствования градостроительной деятельности на всех уровнях управления по всем направлениям и этапам. Проблема осознана экспертами уже давно – сформированная сейчас концепция является результатом деятельности последних 10 лет.

Ключевая задача законопроекта – закрепить место и роль региональных ИСОГД в системе государственного управления, а также утвердить влияние таких систем на развитие территорий муниципальных образований. Для решения задачи идет подготовка законопроекта «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации (в части создания региональных информационных систем обеспечения градостроительной деятельности)». Срок представления законопроекта в Правительство Российской Федерации – октябрь 2013 года. Внесение изменений в Градостроительный кодекс позволит гармонизировать систему нормативно-правового обеспечения градостроительной деятельности, поэтому задача экспертов – принять участие в подготовке поправок, выдвигать идеи.

На суд профессионального сообщества уже вынесен проект 7-ой главы. Группой экспертов под руководством А.Н. Береговских и С.А. Миллера разработана концепция создания трехуровневой ИСОГД. Она приняла конкретные формы в ходе дискуссии «Региональные информационные системы в управлении развитием территорий» на сайте ГИС-Ассоциации, затем положения дорабатывались по итогам дискуссии на XX Всероссийском форуме «Рынок геоинформатики в России. Современное состояние и перспективы развития» (Воронеж, 31 мая 2013 г.), блиц-опроса «Семь вопросов про ИСОГД. Навстречу градостроительной конференции» и дискуссии на страницах нашего журнала.

В рамках конференции свою оценку концепции дали В.В. Томилин, директор ООО НВЦ «Интеграционные технологии», и В.И. Коренев, начальник Департамента архитектуры и градостроительства Администрации города Томска. Ряд ценных замечаний был высказан из зала.

Представители профессионального сообщества, не имевшие возможности присутствовать на конференции, мог-

ли следить за происходящим в режиме онлайн, а также комментировать и задавать вопросы в твиттере. Ссылка на прямую трансляцию с места проведения конференции была размещена на Томском портале.

Завершилась работа конференции вручением дипломов лидерам голосования за лучшие статьи в журнале «Управление развития территорий», которое было организовано на сайте ГИС-Ассоциации:

1) Лучший автор и статья раздела «Новое в законодательстве» – Тахтарова Н.В. Налог на недвижимость – кому и зачем это нужно?, № 1;

2) Лучший автор и статья раздела «Градоустройство» – Тарарин А.М., Карандеева М.В. Градостроительные решения…, № 3;

3) Лучший автор и статья раздела «Информационные системы» – Чернов А.В. Пять крутых ГИС, № 4;

4) Лучший автор и статья раздела «Образование» – Нудельман В.И. Город и бизнес, № 1;

5) Лучший эксперт дискуссионного клуба – Бачурина С.С.

В 2013 г. были выделены 2 награды, не связанные с журналом. Так, награду за лучший доклад на Конференции молодых градостроителей, которая по традиции открыла последний день 11-й Всероссийской конференции «Градостроительство и планирование территориального развития России», получила В.Ю. Семина, архитектор ООО «ИТП «Град». Она рассказала о проблемах общественных пространств городов России. Публикация статьи, подготовленной на основе доклада, планируется в новом выпуске журнала «Управление развитием территории». Второй наградой были отмечены обзоры нормативно-правовой ситуации в градостроительной сфере, которые готовит для журнала «УРТ» Е.А. Гемпик, начальник отдела градостроительных исследований и методического обеспечения ООО «ИТП «Град».

Интервью подготовила М. Тюкалова (газета «Общественное самоуправление», г. Томск)
Публикация подготовлена по материалам http://obzor.westsib.ru/article/387559

Проблема общественных пространств: как создавать, как управлять и как применять

В.Ю. СЕМИНА (ИТП «Град», г. Омск)

Варвара Юрьевна Семина в 2012 г. Окончила Новосибирскую Государственную Архитектурно-Художественную Академию на кафедре Градостроительства и ландшафтной архитектуры.
В настоящее время продолжает образование – является аспирантом кафедры градостроительства Санкт-Петербургского Архитектурно-строительного университета (СПбГАСУ). Тема диссертации на степень кандидата Архитектуры «Разработка методологии нормативов градостроительного проектирования жилых территорий на примере Красноярского края».
С 2011 года работает архитектором в ООО «ИТП «Град».
Область научных и практических интересов: территориальное планирование, развитие методологии градостроительной деятельности, психология среды.

Причины актуальности сегодня темы общественных пространств.

Качество жизни – это важнейший ресурс в глобальной конкуренции городов. Изначально город развивается в определённой экосистеме. Природные условия совместно с ресурсами территории составляют природную основу городской среды. Формирование среды города происходит на основе технической базы, транспортных и инженерных сетей, застройки и населения, существующего непосредственно в городской среде.

Все составные части системы города находятся друг с другом в постоянном и сложном взаимодействии, результат которого определяет качество городской среды. Соответствие ее общепринятым стандартам зачастую не удовлетворяет современным требованиям.

Хотя в градостроительной документации закладываются основы для создания условий формирования качественной среды жизнедеятельности.

В настоящее время состав чертежей определен Градостроительным кодексом, но ничего не мешает включить в проект схему развития общественных пространств. Однако, само понятие «общественные пространства» не имеет в градостроительном кодексе статуса и определения.

Существующие общественные пространства имею ряд основных проблем:
- постоянно растущая степень урбанизации;
- отсутствие достаточного уровня безопасности, во время нахождения внутри общественного пространства;
- слабая благоустроенность;
- отсутствие подходов и механизмов к получению прибыли с территорий общественных пространств.

Все выделенные проблемы необходимо решать на современном уровне, потому что системы открытых общественных пространств города можно рассматривать как архитектурный портрет города в его историческом развитии, как своеобразный структурно-планировочный каркас, концентрирующий в себе активность городской жизни, встроенный в системы пешеходного движения, зеленого каркаса и выполняющий функции границ городской ткани – застройки.

Необходимость создания общественных пространств

Одним из условий повышения качества городской среды и создания положительного имиджа города является формирование пространственной системы озеленения, включающей различные по площади и функциональному назначению типы озелененных пространств и природно-ландшафтных территорий: небольшие жилые дворы, общественные скверы, городские сады, парки, набережные, пригородные зоны отдыха.

Для формирования непрерывной системы озеленения все данные территории должны быть связаны между собой аллеями, бульварами и пешеходными улицами.

Необходимо отметить, что развитые общественные пространства меняют структуру города. Ведь до «общественного центра» человек должен дойти пешком - это поддерживается наиболее популярной градостроительной теорией («новый урбанизм») последнего времени, в которой заложена идея пешеходного масштаба города.

Общественные пространства призваны обеспечивать для горожан:
- избыточность возможностей для саморазвития и со-творчества;
- устранение границ внутри городских сословий и между различных социальных слоев;
- места социализации;

- вовлеченность горожан в городское развитие;
- уникальный почерк города;
- конкурентоспособность города в борьбе за человека.

Подходы к формированию ОП

Общественные пространства несут на себе основные социальные, просветительские, политические, религиозные, культурные, торговые и рекреационные функции. Опыт последних 20 лет продемонстрировал интересную закономерность — появление нового общественного пространства, ничтожного в соотношении с общей территорией города (0,01%), способно менять имидж города, по примеру Барселоны, Нью-Йорка, Берлина и других городов.

Интересно заметить, что основное различие между европейскими и российскими городами заключается в том, что происходит на территориях, окружающих застройку и каково состояние и качество этой среды. Яркими примерами могут являться реализованные или реализовывающиеся проекты в городах Красноярск с проектом микрорайона «Южный берег», Иркутск, отметившийся проектом квартала №130, Томск, с сохранившимися уникальными памятниками деревянного зодчества и оригинальными малыми архитектурными формами.

Новая концепция структуры открытых общественных пространств представляется, как «русла» городской жизни, концентрирующие в себе общественные функции, освобождая от них жилые кварталы. Таким образом, создаются условия для организации «островов спокойной жизни» с сохранением традиционных, полноценных дворов.

Жителям города нужны разнообразные общественные пространства: площади для праздничных и непраздничных гуляний, протяженные пешеходные аллеи, скверы и зеленые уголки на шумных улицах, открытые галереи торговых рядов, и многое, многое другое. Классификатор общественных пространств будет иметь обширный перечень объектов, который будет иерархично изменяться в зависимости от региона проектирования и особенностей сложившейся территории. Но для обеспечения возможности создания таких объектов, необходимо включить их в перечень объектов регионального и местного значения.

Классификация общественных пространств

Жилой район будет включать в себя:
- парки;
- площади;
- набережные;
- пешеходные бульвары
- УДС (улично-дорожная сеть)
- туристические улицы (маршруты);
- лыже-роллерные трассы;
- велодорожки;
- игровые комплексы для детей;
- площадки для культмассовых мероприятий.

Жилой микрорайон будет включать в себя:
- пешеходные аллеи и бульвары;
- скверы;
- площадки для выгула собак;
- площадки перед торговыми и общественными объектами;
- выставочные площадки;
- танцевальные площадки;
- комбинированные площадки для ожидания;
- прогулочные дорожки для тихого отдыха;
- площадки для зрелищ.

Жилой квартал будет включать в себя:
- детские площадки;
- лужайки;
- видовые площадки;
- места для курения;
- хозяйственные площадки;
- стоянки автомашин;
- площадки занятия физкультурой и спортом;
- площадки для чтения и тихих настольных игр;
- площадки для шумных настольных игр.

Подход к управлению общественными пространствами

Для того чтобы общественное пространство функционировало, важно уметь выстроить систему управления. Управление общественным пространством может идти совместно различными департаментами администрации города, где за благоустройство детских площадок, за уборку и управление муниципальным имуществом отвечают разные люди. Проблема коммерциализации пространства может быть решена путем получения дополнительной прибыли от продажи прав на торговлю, дохода от передачи прав аренды парковочного места жителям близлежащих домов. Важно понимать, что социально-психологические особенности общественных пространств также играют важную роль и помогают создавать благоприятную и комфортную психологическую атмосферу.

Законодательная база

В действующем Градостроительном кодексе РФ понятие «общественные пространства» не имеет никакого статуса. Во всех видах нормативной документации отсутствует общее определение общественных пространств, конкретные физические характеристики и нормируемые показатели данного элемента планировочной структуры. К примеру, в правилах землепользования и застройки территорий устанавливают параметры застройки, пишут регламенты использования территории под строительство капитального объекта, но общественные пространства как комплексная система в этом документе также не рассматриваются. В связи с этим необходимо ввести понятие «общественные пространства» в нормативные документы. И можно начать с МНГП – местных нормативов градостроительного проектирования.

Благодаря внесенным поправкам в федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» (закон о МСУ) от 06.10.2003 N 131-ФЗ становится возможным говорить о включении общественных пространств, в состав которых помимо капитальных объектов, жилых дворов могут входить и линейные (скверы, парки, бульвары, аллеи), в перечень объектов местного и регионального значения, а значит передача всех вышеперечисленных объектов в ведомство данных структур. Подобные изменения спровоцируют инвестиции в благоустройство и облагораживание общественных и придомовых территории.

Заключение

Необходимо понимать, что работа с общественными пространствами – важная и ответственная задача, поскольку их преобразование и создание непосредственно сказывается на облике города. Кроме того, эффект от качественных преобразований становится очевидным не сразу, а затраты при этом имеют колоссальные обороты. Но система общественных центров, тесно взаимосвязанная с непрерывной системой озеленения и благоустройства города, несет за собой повышение уровня комфортности окружающей среды, что всегда является новым этапом в развитии города, делая его более привлекательным, конкурентоспособным, безопасным и современным.

Компания «Ракурс»: Итоги 13-й Международной научно-технической конференции «От снимка к карте: цифровые фотограмметрические технологии»

Вопреки многолетней традиции 13-я Международная научно-техническая конференция «От снимка к карте: цифровые фотограмметрические технологии» прошла не на морском побережье, а в живописном французском местечке Фонтенбло, находящемся в нескольких десятках километров от Парижа. Помимо традиционных пленарных заседаний, деловых встреч и мастер-классов, были проведены два круглых стола, посвященных наиболее актуальным вопросам картографии и геоинформатики, а также полевой мастер-класс по дешифрированию космоснимков и незабываемые «Французские уроки», позволившие участникам конференции соприкоснуться с культурой Франции.

В работе конференции приняли участие руководители и ответственные специалисты важнейших предприятий Роскосмоса: ВНИИЭМ, НИИ ТП, ЦСКБ-Прогресс, НЦ ОМЗ; представители Федерального агентства лесного хозяйства «Рослесинфорг»; руководители и специалисты ОАО «Роскартография»; работники ведущих вузов страны: МИИГАиК, ДВФУ, ИрГТУ, ГУЗ; представители профессиональных сообществ, министерств и ведомств: ISPRS, ГИС-Ассоциации, Министерства обороны Монголии, администрации провинции Реджо-Калабрия (Италия).

В конференции участвовали крупнейшие коммерческие компании, такие как «Меридиан+» (Россия), ASTRIUM (Франция), Казгеокосмос (Казахстан), «СканЭкс» (Россия), DigitalGlobe (США), VisionMap (Израиль), «СТТ» (Россия), «Лимб» (Россия), ИТП «Град» (Россия) и многие другие. В этом году из 120 участников, представляющих 20 стран мира, более четверти посетили конференцию впервые.

Научная часть

Самая важная часть любой конференции – доклады, в ходе которых участники могут поделиться своим опытом, рассказать о новинках и познакомиться с наработками коллег. Научная часть 13-й Международной научно-технической конференции «От снимка к карте: цифровые фотограмметрические технологии» была представлена 40 докладами. Их сделали участники из 9 стран: Беларуси, Вьетнама, Германии, Израиля, Казахстана, России, США, Франции и Чехии.

Были рассмотрены следующие темы:
– настоящее и будущее картографии;
– исследования в высшей школе;
– цифровые камеры, аэросъемка, фотограмметрическая обработка;
– российские данные ДЗЗ и их фотограмметрическая обработка;
– использование данных космической съемки высокого разрешения.

Открыл конференцию генеральный директор компании «Ракурс» Виктор Адров. Затем с приветственным словом к участникам конференции обратился представитель мэрии Фонтенбло Дэнис Жульмье, рассказавший о деятельности администрации в области территориального развития, градостроительства, кадастра и картографии. Напутственные слова к участникам конференции от имени Чен Джуна, президента ISPRS, передала Елена Галунова, директор XXIII Конгресса ISPRS, который должен состояться в Праге в 2016 году.

Практическая часть конференции началась с докладов, посвященных настоящему и будущему картографии. Профессор Готфрид Конечный из Ганноверского университета Лейбница (Германия) и научный директор «Ракурса» Андрей Сечин затронули основные тенденции развития картографии, фотограмметрии и цифровых фотограмметрических систем в мире. Затем генеральный директор ОАО «Роскартография» Дмитрий Красников рассказал о нынешнем состоянии и перспективах развития геодезии и картографии в России. Очень большой интерес и многочисленные вопросы из зала вызвал доклад Гертруды Риглер (Infoterra, Германия) о глобальных моделях ЦМР, в том числе и о WorldDEMtm, которые будут доступны в 2014 году.

Второй блок докладов прочитали представители высшей школы. Кристиан Хейпке (Ганноверский университет Лейбница, Германия) рассказал о разработанных в университете методах анализа качества изображений и алгоритмах определения изменений по разновременным изображениям. Доклад Василия Малинникова (МИИГАиК, Москва) был посвящен интересным аспектам фундаментальных исследований фрактальности геодезических линий. Анатолий Охотин (ИрГТУ, Иркутск) поделился опытом создания частно-государственного партнерства при обучении студентов по дистанционному зондированию Земли.

Большой интерес участников конференции вызвал третий блок докладов, посвященный оборудованию для аэросъемки и фотограмметрической обработке изображений. В частности, Юрий Райзман (VisionMap, Израиль) и Михаил Петухов (HEXAGON, Россия) рассказали о последних новинках аэрокартографических систем. После них выступили Амир Валиев («АФМ-Серверс», Москва) и Алексей Смирнов («Ракурс», Москва), затронувшие в своих докладах все еще очень неоднозначную тему использования в целях картографирования беспилотных

летательных аппаратов. Применение БПЛА было рассмотрено достаточно подробно, что позволило участникам конференции лучше понять положительные и отрицательные стороны их использования.

Закончился первый день конференции докладом представителей ФГУП «Рослесинфорг» Владимира Архипова и Дмитрия Черниховского, рассказавших о разработке технологии стереотаксации лесов на основе снимков камеры VisionMap A3, модуля по стереоскопическому дешифрированию PHOTOMOD StereoMeasure и программного комплекса «ЕСАУЛ».

Что может быть интереснее съемки Земли из космоса? По уже сложившейся традиции второй день конференции был посвящен именно этой теме. Впервые за все время проведения конференций открывающая секция была посвящена только российским данным ДЗЗ. Открыл сессию с докладом о действующих и планируемых группировках российских КА Владимир Седельников (ОАО «НИиП центр «Природа», Москва). Тему развил Олег Никонов (ВНИИЭМ, Москва), рассказавший о космических аппаратах серии «Канопус-В». Новые возможности для потребителей информации ДЗЗ на основе данных КА «Ресурс-П» представил в своем докладе Александр Федосеев (ГНПРКЦ «ЦСКБ-Прогресс», Самара). Если первая группа докладов была посвящена непосредственно вопросам съемки из космоса, то во второй группе были затронуты практические аспекты обработки и использования полученных данных. И здесь особо стоит выделить доклады Олега Гомозова (НИИ ТП, Москва) об опыте эксплуатации системы потоковой обработки больших объемов данных на базе программного комплекса PHOTOMOD Conveyor S, Джиованни Маркизио (DigitalGlobe, США) о разрабатываемых автоматизированных решениях по извлечению информации из космических снимков и Юлии Журавель («ЦСКБ-Прогресс», Самара) об использовании мультиспектральных и гиперспектральных данных.

Заключительным аккордом второго дня конференции стал семинар компаний Astrium (Франция) и «Ракурс», посвященный продукту Pleiades Tri-Stereo. Представлявший компанию Astrium Микаэл Тонон подробно рассказал о технических характеристиках и возможностях спутников Pleiades и SPOT 6/7. Выступившие после него сотрудники компании «Ракурс» Петр Титаров и Надежда Малявина представили отчет о результатах пилотного проекта по тестированию снимков Pleiades на территорию города Екатеринбург.

Мастер-классы и круглые столы

Вряд ли хотя бы одна крупная научная конференция может обойтись без проведения мастер-классов и круглых столов. Не стала исключением и 13-я Международная научно-техническая конференция «От снимка к карте: цифровые фотограмметрические технологии». Третий день ее проведения был ознаменован сразу двумя мастер-классами: первый был посвящен ЦФС PHOTOMOD, не меньший интерес вызвал и полевой мастер-класс компании «СканЭкс» по дешифрированию космических снимков. Опытные специалисты компании на практике показали используемые ими методики, поделились секретами своей работы. Внимание участников конференции привлекли и два круглых стола. Первый был посвящен теме «БПЛА – преимущества и недостатки, опыт и перспективы использования» и собрал специалистов из России, Греции, Германии, Нидерландов, Латвии. В живой и дружеской атмосфере участники круглого стола обсудили возможности использования аэросъемки с БПЛА для целей картографии и получаемые точности фотограмметрической обработки. В ходе свободной дискуссии свои аргументы высказали как сторонники, так и противники беспилотных летательных аппаратов. Самое активное участие в работе круглого стола принял генеральный директор компании «АФМ-Серверс» Амир Валиев, рассказавший присутствующим о серийном производстве разработанных его компанией беспилотников «Птеро». Он поделился информацией о выполненных с их помощью проектах, затронул и правовые аспекты использования БПЛА в России и в Европе. Состоявшаяся дискуссия была признана участниками круглого стола очень полезной, достигнута договоренность продолжить ее в ходе следующей конференции.

Второй круглый стол «Тенденции развития картографии в России и мире» собрал в основном российских специалистов. И это неудивительно, ведь именно в российской картографии общемировые проблемы и вопросы, связанные с экономическим кризисом и бурным развитием технологий, усугубились многолетним реформированием отрасли. Участники круглого стола делились своими мыслями, практическим опытом, рассказывали о существующих проблемах. Некоторые выступления были очень эмоциональными, но в ходе дискуссии прозвучало и немало конструктивных предложений. Собравшиеся были единодушны в том, что происходящие перемены не меняют самой сущности картографии и не умаляют важности отрасли для решения задач государственного управления, развития экономики и укрепления обороноспособности страны. По итогам встречи была отмечена необходимость проведения подобных круглых столов и принято решение продолжить дискуссию на площадке МИИГАиКа.

«Французские уроки»

Как обычно, наряду с насыщенной научной и деловой программами гостей 13-й Международной научно-технической конференции «От снимка к карте: цифровые фотограмметрические технологии» ожидали неофициальные мероприятия. Здесь снова не обошлось без сюрприза – вместо уже ставших привычными командных спортивных состязаний участников конференции ждала познавательно-развлекательная программа «Французские уроки». Было весело и интересно: собравшиеся готовили традиционные французские блюда, дегустировали вино, лепили скульптуру Венеры, разучивали на гитаре французские мотивы, играли в популярнейшую во Франции игру петанг. Много положительных эмоций оставил и конкурс «Евровидение», объединивший людей разных национальностей, но одинаково любящих песни и хорошую музыку.

Заключительный гала-ужин состоялся в одном из старейших замков Франции Chateau d"Augerville, упоминаемых ещё в летописях 12 века. Следуя древним застольным традициям Франции, участники разучили национальный танец, а наиболее смелые даже приняли участие в битве на топорах, наглядно продемонстрировавшей, насколько опасно это оружие в руках умелого рыцаря. Конечно же было много подарков от друзей и партнёров, ведь конференция состоялась в год 20-летнего юбилея компании «Ракурс». А в традиционном розыгрыше ЦФС PHOTOMOD фортуна улыбнулась компаниям DigitalGlobe (США) и УП «Геоинформационные системы» (Беларусь).

XII Общероссийский форум «Стратегическое планирование в регионах и городах России: выстраивая систему»

В Санкт-Петербурге прошел XII Общероссийский форум «Стратегическое планирование в регионах и городах России: выстраивая систему»

21-22 октября в Санкт-Петербурге прошел XII Общероссийский форум «Стратегическое планирование в регионах и городах России: выстраивая систему». Организаторами Форума стали Министерство регионального развития Российской Федерации, Государственная Дума Российской Федерации, Министерство финансов Российской Федерации, Министерство экономического развития Российской Федерации, Правительство Санкт-Петербурга, Фонд «Центр стратегических разработок», МЦСЭИ «Леонтьевский центр».

В течение двух дней более 1100 экспертов из 16 стран и 59 регионов Российской Федерации обсуждали ключевые вопросы стратегического планирования и развития территории, дискутировали о важности принятия в России законопроекта «О государственном стратегическом планировании» и обменивались практическим опытом стратегирования. Всего в рамках Форума прошло 34 акции, включая круглые столы и мастер-классы, на которых выступили порядка 232 докладчиков и модераторов. Общая тема Форума – выстраивание единой системы стратегического планирования в России.

В работе Форума приняли участие представители органов государственной власти федерального, регионального и муниципального уровней, в том числе первые лица городов и субъектов: Ю.Б. Евкуров, Президент Республики Ингушетия, В.С. Груздев, Губернатор Тульской области, М.А. Чернышенко, мэр города Ростов-на-Дону, Д.И. Азаров, глава городского округа Самара. Многочисленными делегациями на Форуме были представлены Ленинградская область, Республика Татарстан, Мурманская область, Новосибирская область и Республика Саха (Якутия).

Открывал Форум Министр регионального развития Российской Федерации И.Н. Слюняев, он обратился к участникам с приветственным словом: «Уже 12 лет Форум по праву считается основной площадкой для обсуждения вопросов развития городов и субъектов Российской Федерации. Все мы собрались, чтобы рассмотреть практические вопросы выстраивания в России единой системы стратегического планирования в условиях формирования нового правого поля. Думаю, конечную цель нашей работы и основную цель региональной политики можно свести к воплощению простой формулы – обеспечение граждан возможностью получить единый по составу и качеству набор государственных и муниципальных услуг на всей территории Российской Федерации».

В ходе первого пленарного заседания 21 октября были рассмотрены законода-

1 Выступление министра регионального развития Российской Федерации И.Н. Слюняева

1 Участники конференции

2 Участники конференции

тельные аспекты стратегирования, в том числе проект федерального закона «О государственном стратегическом планировании» с позиций законодателя, федеральных министерств, субъекта, муниципального образования, отрасли. Основными докладчиками выступили В.Н. Пивненко, первый заместитель председателя Комитета Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по региональной политике и проблемам Севера и Дальнего Востока, С.Ю. Вязалов, вице-губернатор Санкт-Петербурга, М.А. Чернышёв, мэр г. Ростова-на-Дону, А.А. Мещеряков, статс-секретарь – вице-президент ОАО «РЖД», М. Ральф, советник заместителя генерального директора, Генеральный директорат по вопросам региональной политики Европейской Комиссии, М. Дежан-Понс, глава департамента развития, исполнительный секретарь Европейской ландшафтной конвенции, Совет Европы.

Второй день Форума 22 октября был посвящен рассмотрению политики многополярного развития на основе интеграции стратегического и пространственного планирования. Специальным гостем Форума и модератором второго пленарного заседания стал декан факультета свободных искусств и наук Санкт-Петербургского государственного университета А.Л. Кудрин. В заседании приняли участие заместитель министра регионального развития Сергей Назаров, губернатор Тульской области Владимир Груздев, министр экономики Татарстана Мидхат Шагиахметов, председатель исполнительного комитета Корпорации Большого Парижа Этьен Гийо, директор Центра стратегических разработок «Северо-Запад» Владимир Княгинин, директор Фонда «Центр стратегических разработок» Михаил Дмитриев и известный архитектор Ян Гейл.

Ключевыми международными мероприятиями XII Общероссийского Форума «Стратегическое планирование в регионах и городах России: выстраивая систему» стали круглый стол «Международное сотрудничество для регионального развития» и традиционный «Зеленый день Форума».

В работе Форума принимали участие эксперты из Франции, Великобритании, Норвегии, Швеции, Финляндии, Дании и других стран. Р. Вейкфорд, председатель рабочей группы ОЭСР по развитию неурбанизированных территорий, и М. Дежан-Понс, представитель Совета Европы, открыли VI международный круглый стол «Международное сотрудничество для регионального развития». Данная площадка для обсуждения международных аспектов стратегического планирования традиционно организуется Министерством регионального развития Российской Федерации и МЦСЭИ «Леонтьевский центр» при поддержке Министерства иностранных дел РФ.

Центральным международным мероприятием Форума стал «Зеленый день» в трех последовательных круглых столах, организаторами которых выступили Правительство Санкт-Петербурга и Совет Министров Северных стран. Собрав представителей государств Балтийского моря, организаторы Форума обсудили современный международный опыт и российскую практику по ряду актуальных вопросов, в том числе: инновационные сети и кластеры «зеленых технологий», лучшие практики энерго- и ресурсосбережения, а также инструменты привлечения инвестиций в инфраструктуру регионов.

Общероссийский форум «Стратегическое планирование в регионах и городах России» проводится ежегодно с 2002 года. За это время он зарекомендовал себя как ведущую площадку для обсуждения методов и механизмов территориального стратегического планирования и наиболее значимых вопросов социально-экономического развития городов и регионов.

Создание и использование пространственных данных в Дании, Нидерландах и Франции

А.Ю. САЗОНОВА (ИТП «Град», г. Омск)

Поездка российской делегации в Европу в сентябре 2013 года началась с изучения планировочных особенностей организации городского пространства, застройки и архитектуры г. Копенгагена (Дания). Яркие фасады плотно выстроенных в ряды домов и приветливые датчане, разъезжающие по дорожкам со специальным покрытием и разметкой на своих стареньких велосипедах, скомпенсировали дождливую погоду. Особое впечатление произвело общественное пространство – древнейший парк Tivoli, расположенный в самом центре города и являющийся точкой притяжения горожан и туристов. В парке Tivoli благодаря продуманной организации пространства уютно размещаются аттракционы, рестораны на любой вкус, разнообразные элементы ландшафтного дизайна. Именно в этом парке черпали свое вдохновение Г.Х. Андерсен и У. Дисней.

Следующим в списке путешественников был «свободный», обезображенный велосипедами и толерантностью город Амстердам (Нидерланды), где над пешеходными тротуарами имеют превосходство велосипедные дорожки, а стоянки для велосипедов достигают 4 этажа. В Амстердаме горожанин для каждого берега имеет отдельный велосипед, прикрепленный замочком.

Важным мероприятием в городке Амерсфорт стала заранее запланированная встреча с представителями консалтинговых компаний, занимающихся разработкой концепции открытых данных, методическим обеспечением их эффективного использования в управлении развитием территорий, а также разработкой стандартов для обмена данными.

Специалисты, имеющие более 30 лет опыта, познакомили российскую делегацию со своими достижениями за последние 15 лет по созданию единой базы данных и базовых реестров в Нидерландах.

Изначально все базовые реестры были созданы отдельно, и только последние 4 года ведутся работы по их объединению в единую систему. Независимо от политики государства актуальными остаются принципы создания базовых реестров:

1) Улучшение качества предоставления государственных услуг;

Анна Сазонова
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».
С 2008 г. работает в ИТП «Град» в должности инженера-аналитика группы управления развитием территорий отдела перспективных разработок.

1 ??????????????????

2) Снижение административных барьеров;
3) Повышение эффективности работы государственного сектора за счет предоставления доступа к точным данным;
4) Повышение прозрачности бизнес-процессов и их регламентирование;
5) Оперативное выявление несоответствий.

Каждое ведомство концентрирует используемую в своей деятельности информацию, что неэффективно, затратно, ведет к множеству ошибок и потере данных. Для преодоления подобных проблем было решено создать единую систему.

Эта история началась с начала XIX в., когда Наполеон начал делить земли на административные территории и реализовывать фискальный кадастр. Уже к середине XIX в. была завершена муниципальная регистрация граждан, и только к 1921 г. создан реестр организаций. В 1978 г. была утверждена Концепция создания базовых реестров, и первые стандарты для обмена данными появились к 1992 г. Но именно благодаря Программе электронного правительства (1998 г.), реализуемой с 2008 г., и Программе Правительства Голландии (2010 г.), реализация которой началась с 2011 г., началось создание единой системы данных.

В настоящее время существует 13 реестров. Базовыми являются: адресный план, топография, персональные данные, кадастр недвижимости (здания и земельные участки), реестр организаций. Среди других важных реестров: реестр велосипедов, реестр стоимости объектов недвижимости и пр.

Независимо от сферы применения все базовые реестры должны строиться на основе следующих принципов, которые закреплены требованиями законодательства на национальном уровне:
- использование национальных реестров вместо исключительно своих данных;
- техническая сертификация структуры и содержания баз данных.

В соответствии с вышеизложенным ведомства перестали регистрировать своими силами непрофильную информацию, а перешли к централизованной ее регистрации и использованию, что, несомненно, повысило качество используемых данных, в том числе и за счет оперативного исправления ошибок, несмотря на то что системы контроля ответственности и меры наказаний за несоблюдение требований не существует.

Все данные в Голландии ведутся в электронном виде без бумажного сопровождения, например, реестр топографии – полное цифровое покрытие территории. Но, например, при передаче земельного участка между двумя участниками сделка подтверждается нотариусом в бумажном акте. Таким образом, если есть источники документального подтверждения, то они являются приоритетными.

Структура и содержание баз геоданных, в том числе использование единых справочников и классификаторов, закреплены в соответствии с Директивой INSPIRE. В Голландии утверждены требования для базовых реестров, все остальные реестры создаются на основе базовых и используют их данные. Поскольку за каждый из реестров ответственность несет отдельное ведомство, организовывается согласование (между различными реестрами и ведущими их ведомствами) структуры данных об объекте. Подобные обсуждения осуществляются в добровольном порядке без предписывающих порядок регламентов, как заметили наши собеседники: «В Голландии политика реализуется без применения власти, а только посредством обсуждения». В ситуации, когда вопрос не может быть решен ведомствами самостоятельно, он выносится на обсуждение в орган, именуемый Советом. Обязательными для решения Советом являются вопросы стандартов, семантики и безопасности данных. Отсутствие конфликтов между ведомствами объясняется правильным распределением ответственности. Например, Министерство инфраструктуры, помимо кадастра, ведет реестр объектов территориального планирования, а вопросы деятельности коммерческих организаций и учет платежей этих компаний в бюджет разведены, т.к. курируются различными ведомствами – Министерством финансов и Министерством экономики.

Все регулирующие решения в части использования единой базы данных и определенного программного обеспечения в Нидерландах принимаются на национальном уровне, вся методическая поддержка обеспечивается государством. Муниципалитеты же должны исполнять требования законодательства и при необходимости пользоваться методической поддержкой. Контроля за исполнением государственных решений не существует, но реализация их муниципалитетами, в том числе использование данных базовых реестров с целью их актуализации, финансируется из государственного бюджета и закреплена в годовом бюджете.

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ИНФОРМАЦИИ

Только при использовании информации и создании на ее основе новых продуктов информация приобретает ценность, и возникает добавочная стоимость. На уровне государства повышается эффективность, за счет использования этой информации на уровне публичного сектора создаются новые рабочие места, и средства через фискальную функцию возвращаются в бюджет. Поэтому данные открыты, а финансирование ведения системы реестров осуществляется за счет государства.

Но возникает вопрос, как возвращаются средства, вложенные в создание и ведение реестров, если данные из них предоставляются бесплатно? Изначально существовали 5 способов получения средств:
1) за использование данных пользователями;
2) за использование данных муниципалитетами;
3) регистрация данных;
4) обновление (ежегодная актуализация) данных;
5) государственное финансирование.

С экономической точки зрения только пятый способ имеет значимость, т.к. неприемлемо выставление между органами власти, а отдельные пользователи уже заплатили налоги, за счет которых эти данные созданы. Ведь только при использовании информации и создании на ее основе новых продуктов информация приобретает ценность, и возникает добавочная стоимость. На уровне государства повышается эффективность, за счет использования этой информации на уровне публичного сектора создаются новые рабочие места, и средства через фискальную функцию возвращаются в бюджет. Поэтому данные открыты, а финансирование ведения системы реестров осуществляется за счет государства.

В настоящее время бюджет кадастра составляет 210 млн. евро, из которых 130 млн. евро поступили посредством ре-

гистрации и актуализации данных, 35 млн. евро – использование данных пользователями, 45 млн. евро – использование данных муниципалитетами для предоставления услуг населению и исполнения функций.

Наши собеседники рассказали и о своей работе над методическим обеспечением создания единой базы данных в Дании. Несмотря на то что проект начался 2 года назад, сегодня наблюдается значительный прогресс, поскольку в течение 20 лет Голландского проекта отработаны механизмы, соответственно, метод проб и ошибок не применяется.

В Нидерландах также существуют авторские права. Например, если кадастр открывает свои данные, он определяет порядок их использования. Из-за государственного финансирования Правительство имеет авторские права на результаты своей деятельности, которые не могут быть использованы в коммерческих целях. В 2006 году были проведены судебные процессы по иску компаний, производителей карт, использующих данные кадастра в своей коммерческой деятельности. Суд признал правоту коммерческих компаний, т.к. после принятия Директивы INSPIRE в 2003 г. о предоставлении открытых данных на безвозмездной основе и закрепления в 2005 г. в Голландском законодательстве подобных правовых основ, а в 2006 г. – предоставления открытых данных, частный сектор не был проинформирован об авторских правах на эти данные, таким образом, закон имел разрушительную силу для частного предпринимательства. Тогда Правительство пошло на встречу и определило трехлетнюю отсрочку с целью поддержки частного сектора и предоставления возможности для переквалификации и изменения вида деятельности. И в 2009 г. данные уже не могли быть использованы для производства коммерческих продуктов, а повторные жалобы более не удовлетворялись.

На вопросы: Определяется ли состав данных, создание и актуализация которых финансируются государством? Обязаны ли государственные органы власти и муниципалитеты использовать данные для предоставления услуг? Если государство обязано предоставить услуги бесплатно, связано ли производство данных за счет государства с идеей предоставления услуг на бесплатной основе?

Мы получили следующие ответы: Каждое ведомство осуществляет предоставление услуг или исполнение функций и обязано иметь все необходимые данные. И только в том случае, если для предоставления услуги нужна, например, топография, и нет государственных средств для ее создания, заявитель может подготовить топографию за свой счет. Принципы создания единой системы базовых реестров основаны на том, что «нам нужны эти данные для предоставления услуг, и мы должны финансировать их создание и актуализацию».

Дальнейшее наше путешествие продолжилось во Франции, в прекрасном городе Париже и уютных провинциях, расположенных вблизи столицы. Во Франции основными событиями были встреча с компанией IGN (Institut Gйographique National – Французский Национальный институт географии и лесного хозяйства), которая с 1940 г. играет ключевую роль в создании и ведении ИПД Франции, и участие в 13-й международной научно-технической конференции «От снимка к карте: цифровые фотограмметрические технологии», проходившей 23-26 сентября в Фонтенбло.

ИПД Франции

В IGN ежегодно разрабатывается программа, которая определяет мероприятия по созданию пространственных данных на территории страны или региона и обсуждается на всех уровнях, в том числе определяет типы соглашений, которые будут заключены между IGN и партнерами.

Существуют несколько типов партнерских соглашений:

1) Интеграция базовых данных в ИПД Франции за счет предоставления партнерами (Службы спасения, а также мэрии, коммуны и департаменты) сведений об изменении данных (кадастра, адресной информации, топографии и ортофотоплана).

Статистика партнерств Служб спасения с IGN (вырезать иллюстрацию из используемой презентации (см. название в окне), слайд №6, использовать соответствующие цвета легенды с подписями: 54 – подписано, 3 – на стадии согласования, 12 – на стадии обсуждения, 34 – не взаимодействуют с IGN)

2) Совместное производство – в этом случае регион выделяет средства из бюджета на выполнение работ, а IGN выполняет аналогичный объем работ за свой счет.

3) Финансирование работ, выполняемых IGN, за счет государства или Евросоюза. Например, выполнение съемок высокого разрешения, подготовка карты землепользования или рельефа, карты зон наводнений.

4) Распространение базовых пространственных данных через национальный геопортал, который аккумулирует различные типы данных, являющихся публичными.

IGN заинтересован в получении любых данных, которые производятся муниципалитетами и регионами самостоятельно, однако обязательство их передачи не закреплено законодательно, и наблюдаются ситуации, когда данные не предоставляются в IGN.

Во Франции в соответствии с требованиями законодательства данные предоставляются в бесплатное пользование со стороны государственных служб только в том случае, если их использование и распространение не является основной миссией ведомства. Таким образом, если данные были созданы за счет средств государственного бюджета, при этом вид деятельности ведомства не заключается в подобных активностях, эти данные не могут быть предоставлены на бесплатной основе. То есть когда правительство создает ИПД за счет бюджетных средств, оно предоставляет данные на безвозмездной основе и возвращает средства в бюджет в форме налоговых выплат. Все, что производит IGN, платно, кроме базовых пространственных данных, используемых в некоммерческих целях, следовательно, все, что производится в рамках партнерских отношений, бесплатно.

Кадастровые данные также предоставляются за плату. Т.к. кадастр закреплен за Министерством инфраструктуры, а не за IGN, доступ к кадастровым данным осуществляется на основе партнерских соглашений.

Например, данные в формате ведомства предоставляются в IGN (на этот момент эти данные являются открытыми), на основе имеющейся адресной базы IGN производит геокодирование и приведение данных к определенной структуре (после чего эти данные становятся платными). Наиболее крупными поставщиками данных в IGN являются Службы спасения (адреса, дороги, улицы) и водные агентства.

Обновление данных ИПД Франции

Обновление данных происходит постоянно, этот процесс основывается на 5 принципах:

1) Единое место сбора данных: с 2006 г. существует единая база данных, которая обновляется и используется для создания продуктов (все продукты IGN являются производными этой базы). Преимущества такой базы в совместимости данных между собой.

2) Децентрализованное создание: 120 сборщиков данных проводят 25% своего времени на определенных территориях. Преимущества в едином порядке сбора данных.

3) Клиент-серверная архитектура: каждый сборщик использует клиентское приложение для импорта обновленной информации в единую базу данных. Преимущества синхронизации в доступности импортируемых данных.

4) Определенные периоды обновления: раз в 3 месяца обновляются дорожные и железнодорожные сети, дважды в год Министерство образования предоставляет информацию в IGN об объектах образования, ежегодно обновляются административно-территориальные границы, адреса, достопримечательные места, дороги второстепенного значения, геометрия зданий, гидрография, растительность и названия улиц. Аэрофотосъемка территории производится каждые 4 года, в то время как некоторые данные обновляются чаще, например, благодаря информации, которая предоставляется коммунами.

5) Реализация партнерских соглашений: повторное использование имеющихся данных вместо создания новых.

Обновление информации происходит в 3 этапа:

1) В офисе: информирование сборщиком агентств и ведомств о визите на территорию, нанесение отметок на ситуационном плане территории, подготовка вопросов для согласования.

2) На территории: обследование по отметкам, проведение измерения и намеченных встреч.

3) В офисе: обработка данных и размещение в базу.

В качестве выдвигаемых требований к собираемой информации – соответствие структуре базовых пространственных данных, какие-либо требования к разрешению или точности данных отсутствуют.

Национальный геопортал Франции

Частью французской ИПД является Геопортал – data.gov.fr, на котором доступно около 40000 типов открытых данных. Как заметили наши собеседники: «В настоящие время получать деньги за данные не модно, модно получать деньги за сервисы!».

Веб-сервисы на геопортале не только обеспечивают доступ к данным, но и позволяют сборщикам их обновлять. Все сервисы, в том числе WMS (Web Map Service)/WFS (Web Feature Service) реализованы в соответствии со стандартами OGC (Open Geospatial Consortium). Для возможности совмещения данных с различными внешними источниками используется проекция Меркатора. На геопортале реализована обратная связь с пользователем как возможность оставить обращение, указав местоположение и прикрепив документ. Управление доступом осуществляется на основе ключей не для безопасности, а с целью взимания платы. Ключ предоставляет доступ ко всем ресурсам в режиме онлайн. Если количество обращений к данным по бесплатному ключу превышает лимитированное количество, коммерческая служба незамедлительно предупредит об оплате.

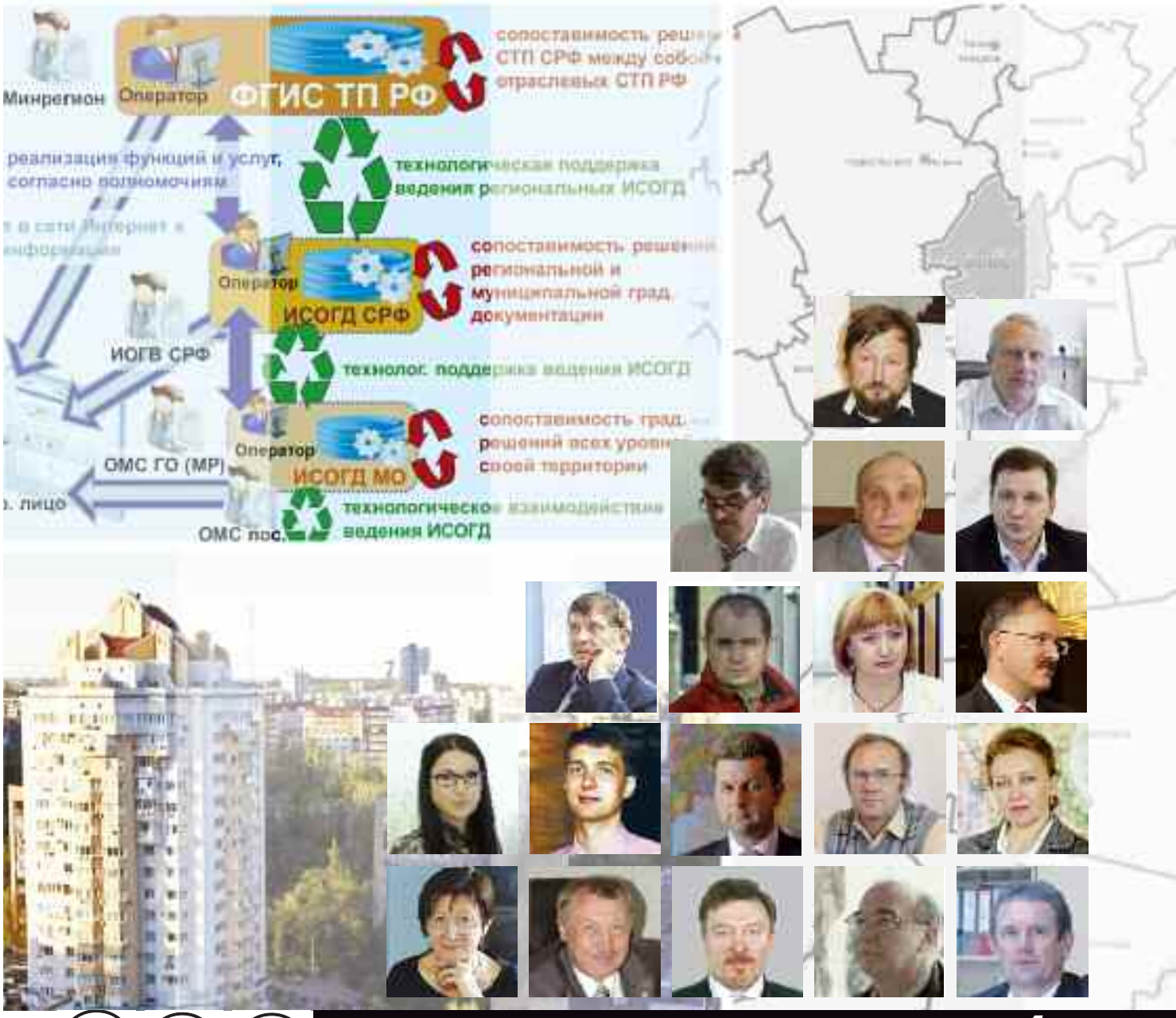
IGN является несомненным лидером по предоставлению в сеть различных карт, всевозможных наборов данных, в том числе растровых, векторных и трехмерных, а также метаданных. Все данные открыты для просмотра, доступны различные сервисы (бесплатные и платные), которые позволяют отображать эти данные на своем ресурсе без подписания соглашения. Все, что касается данных во Франции, соответствует Директиве INSPIRE, в том числе и предоставление данных в открытое пользование.

Затраты на разработку 3-й версии геопортала составляют 3,5 млн. евро и 19 месяцев, на разработку 2-й версии – 5 млн., 1-й – 2,2 млн., в целом – более 10 млн. евро и 7 лет. Около 1,5 млн. евро IGN ежегодно платит за услуги хостинга. Итого: около 15 млн. евро. Весь дизайн и архитектуру IGN спроектировали своими силами, но как и для поддержки, для разработки IGN обратились к аутсорсингу, помимо своей команды разработчиков численностью 19 человек, работа выполнялась субподрядчиками в составе 70 человек (компания ATOS). Платформа, на которой разрабатывается геопортал, и все, что разработано субподрядчиком по контракту, принадлежит IGN. Среди особенностей Французского геопортала, которые стоит выделить: единое хранилище данных, сервисы, управление доступом, API (application programming interface) для разработчиков, классическая сервер-ориентированная архитектура, мобильное приложение, наличие бэк-офисов.

Изучение, прототипирование, проектирование и разработка геопортала длились около 2-х лет, и в феврале 2011 г. была разработана 3-я версия. Для геопортала были выбраны лучшие компоненты (по состоянию 2010 г.) в основном с открытым кодом (open source) из-за возможности быстрого исправления ошибок. Представители разработчиков геопортала в IGN могут самостоятельно участвовать в разработке программного обеспечения с открытым исходным кодом, исправлять в компонентах баги, финансировать его развитие в целях совершенствования. Во всей архитектуре геопортала всего несколько компонентов, не являющихся опенсорсными: навигация по метаданным, сервис-каталоги метаданных OGC, компоненты геокодинга и трехмерного отображения.

Постоянными пользователями геопортала и предоставляемых сервисов являются Военное ведомство по гидрографии (используют технологии IGN для отображения собственных наборов данных и наборов данных IGN на своем геопортале), Министерство финансов (используют национальный геопортал для отображения кадастровых данных), Совет землемеров (используют геопортал для обновления и внесения данных о земельных участках в кадастр). На геопортале также представлена статистика в форме годового отчета о деятельности IGN. В настоящее время ведутся переговоры с APUR (Atelierь Parisien D'urbanisme – Парижское агентство городского планирования, основанно в 1967 г.) на предмет использования технологий IGN для публикации данных о планировании г. Парижа, а также об использовании геопортала с целью планирования развития территории или землепользования или для обеспечения публичности данных о таком развитии.

Подводя итоги, следует отметить, что на едином геопортале свободный доступ к базовым пространственным данным имеют всем находящиеся на территории Франции 22 региона, 124 департамента и 37000 коммуны.



Дискуссионный клуб

Основные положения Концепции и проекта поправок в 7 главу Градкодекса РФ: информационное обеспечение градостроительной деятельности

Основные положения Концепции и проекта поправок в 7 главу Градкодекса РФ: информационное обеспечение градостроительной деятельности

Модератор А.Н. БЕРЕГОВСКИХ (ИТП «Град», Омск)

Анна Николаевна Береговских, модератор дискуссии, генеральный директор ИТП «Град», автор Концепции

Настоящая концепция разработана в инициативном порядке авторским коллективом профильного Комитета по территориальному управлению и градоустройству ГИС-Ассоциации в соответствии с требованиями Постановления Правительства РФ от 02.08.2001 № 576 «Об утверждении Основных требований к концепции и разработке проектов федеральных законов».

В концепции учтены предложения экспертов – специалистов в области регионального и муниципального управления в сфере градостроительства, информационных технологий и градостроительного проектирования.

При подготовке концепции также использовались материалы разработанной Минрегионом России Концепции создания и развития федеральной государственной информационной системы территориального планирования (далее – Концепция, ФГИС ТП), определяющей цели, задачи и основные функции, а также механизмы и этапность создания и развития ФГИС ТП на период 2011-2020 годы.

Основная идея законопроекта

Законопроект направлен на обеспечение нормативно-правовых и информационно-технологических условий для создания механизма комплексного совершенствования градостроительной деятельности на всех уровнях управления, по всем направлениям и этапам этой деятельности в России, в том числе:

– при оценке современного состояния территорий, проблем и потенциалов их развития, постановке задач градостроительного преобразования;

Сергей Адольфович Миллер, президент МОО «ГИС-Ассоциация», автор Концепции

Екатерина Александровна Гемпик, руководитель отдела градостроительных исследований и методического обеспечения ИТП «Град», автор Концепции

– при сборе, подготовке и анализе исходных данных для разработки градостроительной документации;
– для обеспечения преемственности и обоснованности градостроительных решений на основе стратегий и программ социально-экономического развития с учётом существующих прав на недвижимость и установленных ограничений (обременений) таких прав;
– для обеспечения открытости и публичности градостроительных решений и создания условий для вовлечения в градостроительную деятельность всех заинтересованных лиц в соответствии с принятой градостроительной документацией, планами и программами по ее реализации;
– для создания системы градостроительного мониторинга на всех уровнях управления, общественного и профессионального контроля принятия и реализации градостроительных решений и внесения в них изменений;
– для повышения качества и сокращения сроков исполнения государственных и муниципальных функций и предоставления государственных и муниципальных услуг в сфере градостроительства;
– для создания условий постоянного повышения квалификации специалистов градостроительной сферы за счет высокой информированности по всем направлениям деятельности и возможности изучения лучших практик.

Общая характеристика и оценка состояния правового регулирования общественных отношений в сфере информационного обеспечения градостроительной деятельности.

Градостроительная деятельность регулируется ГрК РФ и предусмотрена на трех уровнях управления:
– РФ;
– субъекты РФ;
– муниципальные образования (городские округа, муниципальные районы, городские и сельские поселения).

В соответствии со ст. 1 ГрК РФ под градостроительной деятельностью понимается деятельность по развитию территорий, в том числе городов и иных поселений, осуществляемая в виде территориального планирования, градостроительного зонирования, планировки территорий, архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства.

В настоящее время в РФ основу правового регулирования информационного обеспечения градостроительной деятельности составляют положения главы 7 ГрК РФ, согласно которым информационные системы создаются на федеральном и муниципальном уровне (муниципальный район, городской округ).

На муниципальном уровне предусмотрено ведение ИСОГД. Суть ИСОГД заключается в создании структурированного архива градостроительной документации и документов градостроительного регулирования и обязанности предоставлять сведения названных документов по запросам заинтересованных лиц.

На федеральном уровне предусмотрено ведение ФГИС ТП. ФГИС ТП создана как единая платформа для размещения всех документов территориального планирования и градостроительного зонирования, разработанных и утверждённых в РФ.

ФГИС ТП предназначена для решения следующих основных задач:
– повышение качества документов территориального планирования и оперативности за счет обеспечения полноты исходной информации, создания инструментов взаимосвязи стратегий социально-экономического развития и документов территориального планирования, а также автоматизации функций пространственного анализа в процессе их согласования;
– обеспечение публичного доступа юридических и физических лиц к документам территориального планирования и информации об использовании и ограничениях использования территорий;
– сокращение сроков согласования проектов документов территориального планирования;
– повышение инвестиционной привлекательности территорий за счет предоставления инвесторам комплексной информации о планируемом развитии территорий на основе документов, принятых на федеральном, региональном и муниципальном уровнях.

Однако задачи создания и развития ФГИС ТП не могут быть решены без вовлечения в этот процесс региональных органов власти, уполномоченных в сфере градостроительства, для которых ведение информационных систем обеспечения градостроительной деятельности федеральным законодательством прямо не предусмотрено.

Ошибочность такого положения на протяжении 10 лет постоянно обсуждалась в профессиональной среде. ГИС-Ассоциация неоднократно обращалась в Минэкономразвития России с предложениями оказать содействие в подготовке обоснования и законопроекта, направленного на создание комплексной трехуровневой системы информационного обеспечения градостроительной деятельности.

Однако мероприятия в области правового регулирования, направленные на решение проблемы информационного обеспечения градостроительной деятельности, были закреплены в соответствующих поручениях органам власти только в 2012 году.

В частности, план организации законопроектных работ Минрегиона России на 2013 год содержит поручение по внесению законопроектов:
– О внесении изменений в ГрК РФ (в части установления для органов исполнительной власти возможности подготовки и утверждения единого документа территориального планирования двух и более субъектов РФ);
– О внесении изменений в ГрК РФ (в части создания региональных информационных систем обеспечения градостроительной деятельности);
– О внесении изменений в ГрК РФ, предусматривающих использование ФГИС ТП в качестве инновационного аналитического инструмента для анализа комплексного развития территорий на основе документов территориального планирования и принятия управленческих решений по ее развитию;
– О внесении изменений в ГрК РФ, предусматривающих: необходимость учета в документах территориального планирования инвестиционных проектов, в том числе кластеров, объектов промышленности в различных отраслях и иных объектов, не связанных с обеспечением исполнения предусмотренных законодательством полномочий органов государственной власти, органов местного самоуправления; введение института негосударственной экспертизы документов территориального планирования (необязательной) с 2013 г., проводимой как за счет бюджетного финансирования, так и за счет привлеченных средств инициатором проведения экспертизы.

Ни одна из вышеуказанных законодательных инициатив не может быть полноценно реализована без создания комплексной трёхуровневой автоматизированной информационной системы, организованной на принципах инфраструктуры пространственных данных, где каждый уровень создаёт и актуализирует сведения о документах и объектах градостроительного регулирования, создание которых находится в рамках его полномочий, обеспечивая к этим данным доступ для других уровней в рамках межведомственного и межуровневого взаимодействия.

Авторы настоящей концепции считают поручение о подготовке четырех самостоятельных законопроектов не только недостаточным, но и ошибочным, так как в настоящее время совершенствования информационного обеспечения требует градостроительная деятельность на всех уровнях управления.

Неоспоримым подтверждением верности целеполагания настоящей концепции яв-

Минрегион
Оператор
ФГИС ТП РФ
сопоставимость решений СТП СРФ между собой и отраслевых СТП РФ
реализация функций и услуг, согласно полномочиям
технологическая поддержка ведения региональных ИСОГД
доступ в сети Интернет к град. информации
Оператор
ИСОГД СРФ
сопоставимость решений региональной и муниципальной град. документации
ИОГВ СРФ
технолог. поддержка ведения ИСОГД
Оператор
ИСОГД МО
сопоставимость град. решений всех уровней на своей территории
ОМС ГО (МР)
физ./юр. лицо
ОМС пос.
технологическое взаимодействие ведения ИСОГД

ляется комплексное развитие правового регулирования в современной России в направлении внедрения цифровых технологий во все сферы управления, экономики и хозяйства: продолжается активная реализация административной реформы, внедряются электронные услуги, создаются автоматизированные системы единого кадастра недвижимости, жилищно-коммунального хозяйства, энергетики, адресной информации и др.

Градостроительство как комплексная деятельность консолидирует в себе знания по всем сферам, связанным с пространственным развитием и управлением, обеспечивает соответственно развитие всех социально-экономических, инженерных, транспортных, экологических, историко-культурных, производственных и прочих видов деятельности на территории через планирование размещения, создание и развитие соответствующих объектов, гармонизируя их расположение и взаимное влияние друг на друга, обеспечивая при этом эффективность развития за счёт синергии эффектов при обоснованном планировании развития территорий и недвижимости.

В настоящее время деятельность федеральных, региональных и муниципальных органов, уполномоченных на осуществление градостроительной деятельности на территории России, не в полной мере скоординирована из-за недостаточности и частичной несогласованности (а порой и противоречивости) законодательных и иных нормативных правовых актов, регулирующих градостроительную и иную, связанную с ней, деятельность, на федеральном, региональном и муниципальном уровнях.

Отсутствие установленных на федеральном уровне единых правовых требований к разработке и корректировке всех видов федеральной, региональной и муниципальной градостроительной и исходно-разрешительной документации повлекло за собой несогласованность градостроительных проектов между собой и невозможность принятия эффективных решений, направленных на развитие территорий страны.

Отсутствие единых технических требований к предоставлению соответствующей документации в цифровом виде повлекло за собой разработку градостроительной документации различными подрядными организациями в сложно сопоставимых форматах, что, в свою очередь, не позволяет реализовать процессы оперативного управления развитием территории, не обеспечивает систему целостного контроля за осуществлением градостроительной деятельности.

Отсутствие цифровых градостроительных проектов в форме баз данных не позволяет автоматизировать «рутинные» операции в процессах подготовки исходно-разрешительной документации, препятствует внедрению систем «одного окна», существенно тормозит инвестиционное освоение территории, неблагоприятно влияет на предпринимательский климат и конкурентоспособность территорий регионов и муниципальных образований.

Увеличение общего объёма работ в сфере управления и регулирования градостроительной деятельности, обусловленное повышением активности «застройщика» при неизменной численности сотрудников органов архитектуры и градостроительства, ещё больше увеличивает сроки подготовки исходно-разрешительной документации, в то время когда дорожными картами взят курс на их сокращение.

Отсутствие сопоставимых структур баз данных муниципальных градостроительных проектов не позволяет без существенных дополнительных затрат объединить их в единую базу, на основе которой должны корректироваться региональные схемы территориального планирования, которые, в свою очередь, должны стать основой для разработки Программ градостроительного развития регионов, обеспечивающих комплексное бюджетное планирование всех уровней и формирование организованного рынка инвестиционных проектов.

Правительством РФ в целях повышения рейтинга России в оценках мирового банка поставлены задачи повысить инвестиционную привлекательность территорий, сократить сроки подготовки разрешительной документации на строительство. Распоряжением Правительства РФ от 16.08.2012 № 1487-р утвержден план мероприятий («дорожная карта») «Улучшение предпринимательского климата в сфере строительства».

В целях улучшения предпринимательского климата в сфере строительства решением наблюдательного совета АНО «Агентство стратегических инициатив по продвижению новых проектов» от 03.05.2012 был утвержден стандарт деятельности органов исполнительной власти субъекта РФ по обеспечению благоприятного инвестиционного климата в регионе (далее – Стандарт АСИ), разработанный при участии общероссийской общественной организации «Деловая Россия».

Стандарт АСИ предусматривает обязательность принятия инвестиционной стратегии региона, создания открытого инвестиционного интернет-портала, утверждения плана инвестиционных проектов. Внедрение стандарта АСИ станет значительно проще, если будут созданы взаимоувязанные и доступные базы данных об объектах градостроительного регулирования. Данные требования стандарта АСИ целесообразно реализовывать на базе региональной ИСОГД.

Отсутствие единого системного подхода к разработке и представлению градостроительных документов не позволяет обеспечить эффективность контроля за соблюдением требований законодательства в сфере градостроительной деятельности, создает препятствия публичности принятия и исполнения градостроительных решений.

В настоящее время из-за несогласованности действий органов власти, применения некачественной, разномасштабной и в различных системах координат топографической основы, применения различных методик проектирования и отсутствия единых требований к результатам градостроительных проектов местоположение объектов федерального, регионального и местного значения определено в документах территориального планирования без учёта взаимного их влияния друг на друга и часто не только не обеспечивает синергетического эффекта для развития экономики региона, но и противоречит друг другу. Сложившаяся ситуация не обеспечивает однозначного понимания о местоположении планируемых объектов и ограничениях, накладываемых на их разрешённое использование зонами с особыми условиями использования территорий, так как единые требования к установлению таких зон до сих пор не приняты.

Такое положение также создаёт предпосылки для неопределённости юридической значимости документов в силу действия нормы ГрК РФ о действии документов территориального планирования только в частях, не противоречащих документам территориального планирования федерального уровня.

За корректность градостроительной документации, размещённой во ФГИС ТП, в настоящее время не отвечает никто. В силу объективных обстоятельств на федеральном уровне невозможно ни оценить качество данных, ни тем более обеспечить устранение ошибок и противоречий. В то же время действующим законодательством полномочия по контролю за исполнением градостроительного законодательства возложены на субъекты РФ.

Создание региональной ИСОГД, по мнению авторов настоящей концепции, значительно улучшит деятельность органов государственной власти РФ по исполнению контрольных функций, а также по подготовке разрешительной документа-

ции для строительства объектов регионального значения и т.д.

Следует также признать, что муниципальные ИСОГД не являются информационным ресурсом, в полной мере обеспечивающим градостроительную деятельность. В муниципальных ИСОГД фактически отсутствуют исходные данные для проектирования, содержание информации, установленное ГрК РФ, не обеспечивает исполнение муниципальных функций и предоставление муниципальных услуг в электронном виде. Ведь особенность градостроительных решений заключается в обязательности проведения предварительных информационно-аналитических работ с использованием пространственных данных, что невозможно при наличии только архивного хранения документов и материалов.

Многие разделы, из которых должны состоять информационные ресурсы ИСОГД, за десять лет так и остаются незаполненными. Это 1-й и 2-й разделы, предусматривающие хранение федеральных и региональных документов территориального планирования в части соответствующего муниципального образования. Указанные части никто не смог выделить из состава документов. Таким образом, можно констатировать, что эта норма закона не исполняется в силу её неопределённости и заведомой ненужности.

В каком виде и содержании должны храниться топографо-геодезические материалы, также непонятно. Решение этого вопроса особенно важно сейчас, когда создаётся инфраструктура пространственных данных, сформирована единая топографо-геодезическая основа в целях ведения государственного кадастра недвижимости, разрабатывается концепция государственного топографического мониторинга.

Очевидно, что вопросы передачи в государственный кадастр недвижимости сведений о границах административно-территориального деления, территориальных зонах и зонах с особыми условиями использования территорий, которые вошли в состав плана мероприятий («дорожной карты») «Повышение качества государственных услуг в сфере государственного кадастрового учета недвижимого имущества и государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», утвержденного Распоряжением Правительства РФ от 01.12.2012 № 2236-р, не могут быть решены без информационного взаимодействия с органами, уполномоченными в сфере градостроительства.

А значит, эти вопросы должны быть урегулированы при разработке требований к составу и содержанию информационных ресурсов ИСОГД и принятии регламентов информационного межведомственного взаимодействия.

Также строгое закрепление уровня муниципального образования (в настоящее время – городской округ, муниципальный район) для ведения ИСОГД не всегда оправдано. Поселения, исполняющие в полной мере полномочия по управлению градостроительным развитием своих территорий (разрабатывающие и утверждающие градостроительную документацию, выдающие градостроительные планы земельных участков, разрешения на строительство и ввод объектов в эксплуатацию и др.), способны самостоятельно вести ИСОГД и использовать ее информационные ресурсы и технологии для повышения эффективности своей деятельности. Таких поселений достаточно много, особенно в Московской области, где количество жителей в них превышает 50 000, а порой и 100 000.

По сути, нормы ГрК РФ относительно ИСОГД можно отнести к устаревшим нормам права, фактически утратившим силу.

Призванная обеспечить эффективность согласовательных процедур по документам территориального планирования ФГИС ТП не справляется с поставленной задачей, и решение не может быть найдено внутри самой ФГИС ТП.

На основании изложенного представляется обоснованным и верным вывод о том, что комплексное повышение эффективности градостроительной деятельности в стране и улучшение предпринимательского климата в строительстве может состояться только при создании трехуровневой системы информационного обеспечения градостроительной деятельности в Российской Федерации.

Для достижения цели необходимо внесение изменений в ГрК РФ и иные нормативные правовые акты, регламентирующие информационное обеспечение градостроительной деятельности.

Последствия реализации законопроекта

Принятие законопроекта направлено на решение следующих задач:

– дополнение установленных ГрК РФ целей создания ИСОГД целями информационного межуровневого и межведомственного взаимодействия для обеспечения реализации органами власти на федеральном, региональном и местном уровнях полномочий в сфере градостроительной деятельности посредством исполнения государственных и муниципальных функций и предоставления государственных и муниципальных услуг в электронном виде;

– создание условий для обеспечения преемственности и исключения противоречий градостроительных решений на всех уровнях территориального планирования (по вертикали и по горизонтали), градостроительного зонирования и планировки территорий;

– обеспечение межведомственного взаимодействия по предоставлению доступа к сведениям об объектах градостроительного регулирования (документам и пространственным данным) уполномоченным органам власти и местного самоуправления в сфере земельно-имущественных отношений и других сферах деятельности, для осуществления которых необходимы градостроительные сведения;

– повышение инвестиционной привлекательности территорий субъектов РФ за счёт комплексности, полноты и открытости данных об объектах градостроительного регулирования, обеспечения публичности информации и учёта мнений граждан при принятии градостроительных решений;

– исключение дублирования хранения градостроительной документации, данных об объектах градостроительного регулирования и других сведений, необходимых для информационного обеспечения градостроительной деятельности;

– совершенствование системы управления градостроительной деятельностью (устранение административных барьеров и сокращение сроков подготовки разрешительной документации) за счет уточнения полномочий органов власти всех уровней;

– обеспечение контроля качества пространственных данных, формируемых на основе решений градостроительной документации.

Задачи решаются за счет введения конкретных норм в статьи ГрК РФ либо посредством наделения уполномоченного органа обязанностью принять соответствующий нормативный правовой или нормативный технический акт.

1) Дополнение установленных действующим ГрК РФ целей создания ИСОГД целями информационного межуровневого и межведомственного взаимодействия для обеспечения реализации органами власти на федеральном, региональном и местном уровнях полномочий в сфере градостроительной деятельности посредством исполнения государственных и муниципальных функций и предоставления государственных и муниципальных услуг в электронном виде обеспечивается посредством:

– перехода к обязательности цифрового ведения ИСОГД наряду с бумажным архивом (ст. 56 п. 2);

Проект Федерального закона О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации в части совершенствования информационного обеспечения градостроительной деятельности

Статья 1

Внести в Градостроительный кодекс Российской Федерации (Собрание законодательства Российской Федерации, 2005, № 1, ст. 16; 2006, № 1, ст. 21; 2007, № 21, ст. 2455; 2008, № 20, ст. 2251; № 30 (ч. 2), ст. 3616; 2009, № 48, ст. 5711; 2011, № 13, ст. 1688; № 30 (ч. 1), ст. 4563, ст. 4572, ст. 4591, ст. 4594; 2012, № 31, ст. 4322; № 47, ст. 6390; № 53 (ч. 1), ст. 7614) следующие изменения:

1) в статье 56:

а) в части 1 статьи 56 слова «- организованный в соответствии с требованиями настоящего Кодекса систематизированный свод документированных сведений о развитии территорий, об их застройке, о земельных участках, об объектах капитального строительства и иных необходимых для осуществления градостроительной деятельности сведений» заменить словами «представляют собой взаимосвязанные информационно-аналитические системы, содержащие нормативно-правовые, организационные, информационные и технологические решения и включают:

1) Федеральную государственную информационную систему территориального планирования Российской Федерации;

2) региональные информационные системы обеспечения градостроительной деятельности;

3) муниципальные информационные системы обеспечения градостроительной деятельности муниципальных районов и городских округов (поселений).».

б) часть 2 признать утратившей силу;

в) в части 3 слова «необходимыми для осуществления градостроительной, инвестиционной и иной хозяйственной деятельности, проведения землеустройства.» заменить словами «в объёме, необходимом для реализации полномочий в сфере градостроительной деятельности, в том числе для обеспечения межуровневого и межведомственного взаимодействия на федеральном, региональном и местном уровнях в электронном виде, а также публичности и открытости градостроительных решений.».

г) части 4-7 признать утратившими силу;

д) дополнить частью 9 следующего содержания:

9. Информационные ресурсы информационных систем обеспечения градостроительной деятельности систематизируются в соответствии с картографической основой и системами координат государственного кадастра недвижимости и содержат связанные между собой базы данных:

1) документы и материалы в текстовой форме и в виде карт (схем);

2) базы пространственных данных, включающие сведения о существующем состоянии и использовании территорий, о её планируемом изменении в соответствии с решениями документов территориального планирования, градостроительного зонирования, документации по планировке территорий, иных документов градостроительного регулирования и ограничений градостроительной деятельности, необходимые для реализации государственных и муниципальных полномочий в сфере градостроительной деятельности по исполнению функций и предоставлению услуг в электронном виде.».

2) дополнить статьями 56.1-56.3 следующего содержания:

«Статья 56.1 Муниципальные информационные системы обеспечения градостроительной деятельности

1. Муниципальные информационные системы обеспечения градостроительной деятельности создаются органами местного самоуправления муниципальных районов и городских округов и представляют собой информационно-аналитические системы, обеспечивающие создание, хранение и использование информации, необходимой для осуществления градостроительной, инвестиционной и иной хозяйственной деятельности, проведения землеустройства, исполнения муниципальных функций и предоставления услуг в сфере градостроительной деятельности на территории соответствующего муниципального образования.

2. Муниципальные информационные системы обеспечения градостроительной деятельности муниципальных районов, городских округов включают:

1) стратегии, планы и программы комплексного социально-экономического развития муниципальных образований, решения органов местного самоуправления, предусматривающие создание объектов местного значения;

2) проекты документов территориального планирования муниципальных районов (поселений), городских округов и материалы по обоснованию таких проектов;

3) документы территориального планирования муниципальных районов (поселений), городских округов;

4) проекты правил землепользования и застройки муниципальных районов (поселений), городских округов;

5) правила землепользования и застройки муниципальных районов (поселений), городских округов;

6) проекты документации по планировке территорий;

7) документацию по планировке территорий;

8) сведения об изученности природных и техногенных условий муниципальных районов (поселений), городских округов на основании результатов инженерных изысканий и материалы инженерных изысканий;

9) геодезические и картографические материалы территорий муниципальных районов (поселений), городских округов, в том числе цифровые топографические карты и планы, не содержащие сведений, отнесенных к государственной тайне;

10) документы о резервировании земель и об изъятии земельных участков на территории муниципальных районов (поселений), городских округов для государственных или муниципальных нужд;

11) документы о создании искусственного земельного участка;

12) дела о застроенных и подлежащих застройке земельных участках;
13) базу данных о пространственных объектах, характеризующих современное состояние и использование территории, её планируемые изменения и ограничения её использования:
а) о планируемых границах поселений и населенных пунктов;
б) о земельных участках и объектах капитального строительства;
в) о функциональных зонах;
г) об объектах федерального, регионального и местного значения;
д) о зонах планируемого размещения объектов капитального строительства;
е) об инвестиционных площадках;
ж) о красных линиях и иных линиях регулирования застройки;
з) об элементах планировочной структуры;
и) о нормативных и планируемых зонах с особыми условиями использования территорий;
к) о зонах действия публичных сервитутов;
л) о территориальных зонах;
м) о территориях объектов культурного наследия;
н) об особо охраняемых природных территориях;
о) о территориях, подверженных риску возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;
п) об особых экономических зонах;
р) о зонах районирования по результатам инженерных изысканий;
с) о месторождениях и проявлениях полезных ископаемых;
т) об иных объектах, характеризующих состояние, использование и ограничения использования территорий.
14) иные документы и материалы о состоянии, об использовании и ограничениях использования территорий.
3. Дела о застроенных или подлежащих застройке земельных участках открываются на каждый земельный участок. В дело о застроенном или подлежащем застройке земельном участке помещаются разрабатываемые и принимаемые при подготовке документации по планировке территории, строительстве, реконструкции, капитальном ремонте объекта капитального строительства копии следующих документов и карт (схем):
1) градостроительный план земельного участка;
2) результаты инженерных изысканий;
3) сведения о площади, о высоте и количестве этажей объекта капитального строительства, о сетях инженерно-технического обеспечения, разделы проектной документации, предусмотренные пунктами 2, 8 – 10 и 11.1 части 12 статьи 48 настоящего Кодекса, или схема планировочной организации земельного участка с обозначением места размещения объекта индивидуального жилищного строительства, выполненная на топографическом плане земельного участка, соответствующем требованиям к точности и системам координат государственного кадастра недвижимости;
4) документы, подтверждающие соответствие проектной документации требованиям технических регламентов и результатам инженерных изысканий;
5) заключение государственной экспертизы проектной документации;
6) разрешение на строительство;
6.1) решение уполномоченных на выдачу разрешений на строительство федерального органа исполнительной власти, органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, органа местного самоуправления или уполномоченной организации, осуществляющей государственное управление использованием атомной энергии и государственное управление при осуществлении деятельности, связанной с разработкой, изготовлением, утилизацией ядерного оружия и ядерных энергетических установок военного назначения, о прекращении действия разрешения на строительство, о внесении изменений в разрешение на строительство;
7) решение органа местного самоуправления о предоставлении разрешения на отклонение от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства;
8) решение органа местного самоуправления о предоставлении разрешения на условно разрешенный вид использования;
9) документы, подтверждающие соответствие построенного, реконструированного объекта капитального строительства проектной документации;
9.1) заключение органа государственного строительного надзора;
9.2) акт проверки соответствия многоквартирного дома требованиям энергетической эффективности с указанием класса его энергетической эффективности на момент составления этого акта;
10) акт приемки объекта капитального строительства;
11) разрешение на ввод объекта в эксплуатацию;
12) материалы топографической исполнительной съёмки земельного участка объекта капитального строительства с отображением сетей инженерно-технического обеспечения, объектов благоустройства и озеленения, соответствующие требованиям к системе координат и точности государственного кадастра недвижимости;
13) иные документы и материалы.
4. В дело о застроенном или подлежащем застройке земельном участке помещаются сведения о земельном участке и выданные до введения в действие настоящего Кодекса технические паспорта на объекты капитального строительства, расположенные на данном земельном участке.

Статья 56.2 Региональные информационные системы обеспечения градостроительной деятельности

Региональные информационные системы обеспечения градостроительной деятельности создаются органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и представляют собой информационно-аналитические системы, обеспечивающие:
1) создание, хранение и использование информации, необходимой для осуществления градостроительной, инвестиционной и иной хозяйственной деятельности, проведения землеустройства, исполнения государственных функций и предоставления услуг в сфере градостроительной деятельности на территории соответствующего субъекта Российской Федерации;
2) доступ к сведениям, содержащимся в муниципальных информационных системах обеспечения градостроительной деятельности, созданных в муниципальных образованиях соответствующего субъекта Российской Федерации, федеральной государственной информационной системе территориального планирования, иных государственных и муниципальных информационных ресурсах и системах, необходимым для обеспечения градостроительной деятельности на территории субъекта Российской Федерации;
3) информационное взаимодействие органов местного самоуправления, входящих в состав субъекта Российской Федерации, и Министерства регионального развития Российской Федерации, в том числе для согласования документов территориального планирования муниципальных образований, обеспечения своевременного внесения изменений в них и схему территориального планирования субъекта Российской Федерации, обеспечения решения вопросов по переводу земель из одной категории в другую, по изъятию земельных участков для государственных нужд, подготовки документов для формирования агломераций, в случая принятия таких решений уполномоченными органами;
4) методическое и технологическое обеспечение ведения муниципальных информационных систем обеспечения градостроительной деятельности муниципальных образований соответствую-

щего субъекта Российской Федерации в случае передачи таких полномочий органом местного самоуправления субъекту Российской Федерации;

5) контроль качества и состава данных, создаваемых муниципальными информационными системами обеспечения градостроительной деятельности для обеспечения межуровневого и межведомственного взаимодействия, а также интеграцию с региональным сегментом инфраструктуры пространственных данных Российской Федерации, обеспечивая её массивом градостроительных данных.

2. Информационные ресурсы региональных информационных систем обеспечения градостроительной деятельности включают:

1) региональные стратегии (программы) социально-экономического развития, приоритетные региональные проекты, программы, принятые в установленном порядке и реализуемые за счет средств регионального бюджета, решения органов государственной власти субъекта Российской Федерации, иных главных распорядителей средств, предусматривающие создание объектов регионального значения;

2) проект схемы территориального планирования субъекта Российской Федерации;

3) схему территориального планирования субъекта Российской Федерации;

4) проекты документации по планировке территорий для строительства объектов регионального значения;

5) документацию по планировке территорий для строительства объектов регионального значения;

6) сведения об изученности природных и техногенных условий территории субъекта Российской Федерации на основании результатов инженерных изысканий и материалы инженерных изысканий;

7) геодезические и картографические материалы территории субъекта Российской Федерации, в том числе цифровые топографические карты и планы, не содержащие сведений, отнесенных к государственной тайне;

8) историко-культурные опорные планы исторических поселений федерального значения и историко-культурные опорные планы исторических поселений регионального значения;

9) базу данных о пространственных объектах, характеризующих современное состояние и использование территории, её планируемые изменения и ограничения её использования, в том числе:

а) о планируемых границах муниципальных образований;

б) об объектах федерального и регионального значения;

в) о зонах планируемого размещения объектов капитального строительства федерального и регионального значения;

г) об инвестиционных площадках федерального и регионального значения;

д) о нормативных и планируемых зонах с особыми условиями использования территорий;

е) о территориях объектов культурного наследия;

ж) об особо охраняемых природных территориях;

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

и) об особых экономических зонах;

к) о зонах районирования по результатам инженерных изысканий;

л) о месторождениях и проявлениях полезных ископаемых;

м) об иных объектах, характеризующих состояние, использование и ограничения использования территорий.

10) иную информацию о состоянии, об использовании и ограничениях использования территорий.

3. База данных о пространственных объектах, характеризующих современное состояние и использование территории, планируемые изменения и ограничения её использования, формируется посредством обобщения информационных ресурсов муниципальных информационных систем обеспечения градостроительной деятельности, приведения их к единой системе требований, утвержденной органом нормативного правового регулирования в сфере градостроительной деятельности. Ответственность за ведение и актуализацию базы данных о пространственных объектах, а также обеспечение доступа к данным распределяется между органами государственной власти субъекта Российской Федерации и органами местного самоуправления в соответствии с установленными уполномоченным органом государственной власти субъекта Российской Федерации регламентами межуровневого и межведомственного взаимодействия.

Статья 56.3. Федеральная государственная информационная система территориального планирования

1. Федеральная государственная информационная система территориального планирования – информационно-аналитическая система, обеспечивающая доступ к сведениям, содержащимся в государственных информационных ресурсах, государственных и муниципальных информационных системах, необходимым для обеспечения градостроительной деятельности на территории Российской Федерации.

2. Посредством информационной системы территориального планирования с использованием официального сайта в сети Интернет, определенного федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление контроля за соблюдением порядка ведения информационной системы территориального планирования (далее в целях настоящей статьи – официальный сайт), должен обеспечиваться доступ органов государственной власти, органов местного самоуправления, физических и юридических лиц к следующей необходимой для подготовки документов территориального планирования, документации по планировке территорий для размещения объектов федерального значения и программ инвестиционного развития естественных монополий информации:

1) стратегии (программы) развития отдельных отраслей экономики, приоритетные национальные проекты, межгосударственные программы, программы социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, планы и программы комплексного социально-экономического развития муниципальных образований, программы, принятые в установленном порядке и реализуемые за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов, решения органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных главных распорядителей средств соответствующих бюджетов, предусматривающие создание объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения;

2) проекты документов территориального планирования и материалы по обоснованию таких проектов;

3) документы территориального планирования;

4) проекты правил землепользования и застройки;

5) правила землепользования и застройки;

6) проекты документации по планировке территорий и материалы по обоснованию таких проектов;

7) документация по планировке территорий;

8) материалы инженерных изысканий;

9) цифровые топографические карты и планы, не содержащие сведений, отнесенных к государственной тайне;

10) историко-культурные опорные планы исторических поселений федерального значения и историко-культурные опорные планы исторических поселений регионального значения;

11) база данных о пространственных объектах, характеризующих современное состояние и использование террито-

рии, её планируемые изменения и ограничения её использования:
а) о планируемых изменениях границ субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, населенных пунктов;
б) об объектах федерального значения;
в) о зонах планируемого размещения объектов капитального строительства федерального значения;
г) об инвестиционных площадках федерального значения;
д) о нормативных и планируемых зонах с особыми условиями использования территорий;
е) о территориях объектов культурного наследия федерального или международного значения;
ж) об особо охраняемых природных территориях;
з) о территориях, подверженных риску возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;
и) об особых экономических зонах;
к) о зонах районирования по результатам инженерных изысканий;
л) о месторождениях и проявлениях полезных ископаемых;
м) об иных объектах, характеризующих состояние, использование и ограничения использования территорий.
12) иная информация о состоянии, об использовании и ограничениях использования территорий.».
3) в статье 57:
а) части 1 и 2 изложить в следующей редакции:
«1. Ведение информационных систем обеспечения градостроительной деятельности осуществляется уполномоченными органами государственной власти и местного самоуправления в соответствии с требованиями настоящего Кодекса и порядком ведения информационных систем обеспечения градостроительной деятельности и предоставления сведений информационных систем обеспечения градостроительной деятельности, установленным Правительством Российской Федерации.
2. Органы государственной власти или органы местного самоуправления, соответственно принявшие, утвердившие, выдавшие документы, содержащиеся в которых сведения подлежат в соответствии с настоящим Кодексом размещению в соответствующих информационных системах обеспечения градостроительной деятельности, в течение семи дней со дня принятия, утверждения, выдачи указанных документов направляют соответствующие копии в электронном виде или обеспечивают доступ к соответствующей информации органу государственной власти субъекта РФ или местного самоуправления, применительно к территориям которых принимаются, утверждаются, выдаются указанные документы. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления городского округа, органы местного самоуправления муниципального района в течение четырнадцати дней со дня получения соответствующих копий размещают их в информационных системах обеспечения градостроительной деятельности.»;
б) в части 3 после слов «Документы, принятые, утвержденные или выданные» дополнить словами «органом государственной власти и», после слов «местного самоуправления городского округа, органом местного самоуправления муниципального района» дополнить словами, «городского или сельского поселения», после слов «Кодексом размещению» дополнить словами «в соответствующих», после слов «информационных системах обеспечения градостроительной деятельности» дополнить словами «, а также пространственные данные об объектах градостроительной деятельности, относящимся к утверждаемой части документов, сведения о которых входят в состав баз данных информационных систем,».
в) в части 4 после слов «на бумажных и» дополнить словом «(или)», слова «При несоответствии записей на бумажном и электронном носителях приоритет имеют записи на бумажном носителе.» исключить;
г) в части 8 после слов «органов местного самоуправления» дополнить словами «, направленным в электронном виде», после слова «предоставляются» дополнить словами «в электронном виде».
4) дополнить статьями 57.1-57.3 следующего содержания:

«Статья 57.1 Особенности ведения муниципальных информационных систем обеспечения градостроительной деятельности

1. Оператор муниципальной информационной системы обеспечения градостроительной деятельности городского округа и муниципального района определяется органом местного самоуправления городского округа и муниципального района соответственно. Оператор муниципальной информационной системы обеспечения градостроительной деятельности обеспечивает ее создание и функционирование.
2. Орган местного самоуправления муниципального района может делегировать органу местного самоуправления поселения ведение муниципальной информационной системы обеспечения градостроительной деятельности в отношении территории поселения. При этом должно быть заключено соглашение об обеспечении доступа к информационным ресурсам, необходимым для осуществления полномочий органам местного самоуправления муниципального района и поселения в сфере градостроительной деятельности.
3. Орган местного самоуправления городского округа, муниципального района может делегировать органу государственной власти субъекта Российской Федерации создание информационных ресурсов информационной системы обеспечения градостроительной деятельности, функции по методическому обеспечению и технической поддержке ведения системы.
4. Орган местного самоуправления городского округа, орган местного самоуправления муниципального района (поселения) бесплатно осуществляют предоставление сведений информационной системы обеспечения градостроительной деятельности об объектах капитального строительства в организацию (орган) по учету объектов недвижимого имущества и орган по учету государственного и муниципального имущества в необходимом объеме, а также сведений о соответствии объектов капитального строительства требованиям энергетической эффективности и требованиям оснащенности объектов капитального строительства приборами учета используемых энергетических ресурсов, сведений о классе энергетической эффективности многоквартирных домов в органы государственной власти, которым такие сведения необходимы в связи с осуществлением ими их полномочий, в том числе полномочий по осуществлению государственного контроля за соблюдением требований законодательства об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности.

Статья 57.2 Особенности ведения региональных информационных систем обеспечения градостроительной деятельности

1. Оператор региональной информационной системы обеспечения градостроительной деятельности определяется органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации. Оператор региональной информационной системы обеспечения градостроительной деятельности обеспечивает ее создание и функционирование.
2. Правила ведения региональной информационной системы обеспечения градостроительной деятельности устанавливает Правительство Российской Федерации, в том числе:

1) требования к программным и техническим средствам ведения региональной информационной системы обеспечения градостроительной деятельности с учетом законодательства Российской Федерации о техническом регулировании;
2) требования к информации, доступ к которой должен обеспечиваться посредством региональной информационной системы обеспечения градостроительной деятельности, и способам ее отображения;
3) порядок предоставления доступа органов государственной власти, органов местного самоуправления, физических и юридических лиц к информации, указанной в части 2 статьи 56.2., с использованием официального сайта региональной информационной системы обеспечения градостроительной деятельности.
3. Орган государственной власти субъекта Российской Федерации устанавливает порядок использования региональной информационной системы обеспечения градостроительной деятельности:
1) для исполнения государственных и муниципальных функций, предоставления государственных и муниципальных услуг в сфере градостроительной деятельности в электронном виде, в том числе для обеспечения контроля за исполнением градостроительного законодательства в муниципальных образованиях, входящих в состав субъекта Российской Федерации;
2) в качестве инновационного аналитического инструмента для анализа комплексного развития территории на основе документов территориального планирования и принятия управленческих решений по ее развитию, обеспечения государственного строительного надзора, мониторинга градостроительного развития территории региона и муниципальных образований, входящих в его состав, оценки реализации документов территориального планирования, документации по планировке территорий и исполнения региональных градостроительных нормативов;
3) для обеспечения доступа органов местного самоуправления к информационным ресурсам региональной информационной системы обеспечения градостроительной деятельности и федеральной государственной информационной системы территориального планирования;
4) для размещения информационных ресурсов регионального и муниципального уровня в федеральной государственной информационной системе территориального планирования.
4. Контроль за соблюдением порядка ведения региональной информационной системы обеспечения градостроительной деятельности, в том числе за соблюдением требований законодательства Российской Федерации о защите информации, осуществляется федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление контроля за соблюдением порядка ведения информационных систем обеспечения градостроительной деятельности.
5. Доступ к информации об утвержденных в установленном порядке документах и материалах, размещенных на официальном сайте, должен осуществляться без взимания платы. Плата за использование информационно-аналитических материалов и данных устанавливается высшим органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

Статья 57.3 Особенности ведения федеральной государственной информационной системы обеспечения территориального планирования

1. Федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, осуществляющие создание государственных информационных ресурсов, создание и ведение государственных и муниципальных информационных систем, содержащих информацию, указанную в части 2 статьи 56.3, обязаны обеспечить доступ на официальном сайте к указанной информации с учетом законодательства Российской Федерации о государственной тайне в объеме и в порядке, которые установлены Правительством Российской Федерации.
2. Оператор информационной системы территориального планирования определяется Правительством Российской Федерации. Оператор информационной системы территориального планирования обеспечивает ее создание и функционирование.
3. Правительство Российской Федерации устанавливает правила ведения федеральной информационной системы территориального планирования, в том числе:
1) требования к программным и техническим средствам ведения федеральной информационной системы территориального планирования с учетом законодательства Российской Федерации о техническом регулировании;
2) требования к информации (за исключением указанной в пункте 5 части 2 статьи 56.3 информации), доступ к которой должен обеспечиваться посредством федеральной информационной системы территориального планирования, и способам ее отображения;
3) порядок предоставления доступа органам государственной власти, органам местного самоуправления, физическим и юридическим лицам к информации, указанной в части 2 статьи 56.3, с использованием официального сайта;
4) порядок обеспечения доступа к проектам документов территориального планирования, материалам по обоснованию таких проектов, утвержденным документам территориального планирования в информационной системе территориального планирования;
5) порядок использования федеральной информационной системы территориального планирования для исполнения государственных и муниципальных функций, предоставления государственных и муниципальных услуг в сфере градостроительной деятельности в электронном виде;
6) порядок использования федеральной информационной системы территориального планирования в качестве инновационного аналитического инструмента для анализа комплексного развития территорий на основе документов территориального планирования и принятия управленческих решений по ее развитию.
4. Контроль за соблюдением порядка ведения информационной системы территориального планирования, в том числе за соблюдением требований законодательства Российской Федерации о защите информации, осуществляется федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление контроля за соблюдением порядка ведения информационных систем обеспечения градостроительной деятельности.
5. Доступ к информации, размещенной на официальном сайте, должен осуществляться без взимания платы.

Статья 2

1. Настоящий Федеральный закон вступает в силу с 1 января 2014 года.
2. Приведение информационных систем обеспечения градостроительной деятельности городских округов и муниципальных районов, информационных систем субъектов РФ, федеральной государственной информационной системы территориального планирования, созданных и (или) введенных в эксплуатацию до вступления в силу настоящего федерального закона, в соответствии с требования настоящего федерального закона должно быть осуществлено до 1 июля 2015 года.

Президент Российской Федерации

Участники дискуссии о Концепции, Законопроекте и главных смыслах ИСОГД

Д.В. Степанов:

Сам факт подготовки данного законопроекта является редким случаем профессионально-общественной инициативы и свидетельствует об актуальности предлагаемых новаций, их важности и нужности не только для власти, но и для бизнеса. Принятие закона в корректной редакции обязательно послужит социально-экономическому развитию страны.

Вызывает сожаление, что данная инициатива не воплотилась в законопроект два-три года назад, к моменту, когда формировались поправки в Градостроительный кодекс Российской Федерации (далее – ГрК РФ), во многом определившие подход к информационному взаимодействию в рамках градостроительной деятельности, в частности, к организации единой информационной среды предоставления доступа к документам территориального планирования и согласованию их проектов в федеральной государственной информационной системе территориального планирования (далее – ФГИС ТП). Хотя нельзя не отметить роль ГИС-Ассоциации, активно обсуждавшей необходимость формирования подобной среды и информационного взаимодействия на всех трех уровнях власти – федеральном, региональном и местном.

С определением общих требований к ФГИС ТП в законодательстве образовался пробел, связанный с необходимостью создания информационных систем и требований к ним, содержащих информацию, необходимую для подготовки документов территориального планирования. Формально эти требования определены только для информационных систем обеспечения градостроительной деятельности (далее – ИСОГД), создаваемых на местном уровне, но не регулируют отношений информационного взаимодействия и требуют доработки.

В соответствии с требованиями части 3 статьи 57.1 ГрК РФ ФГИС ТП должна обеспечить доступ и к информации, содержащейся в федеральных и региональных системах. При этом положениями ГрК РФ определены полномочия федеральных и региональных органов власти в области градостроительной деятельности и территориального планирования в частности.

На устранение указанных пробелов и недоработок ГрК РФ направлен ряд законодательных инициатив Минрегиона России, планируемых к реализации в текущем году. Поскольку вносимый законопроект направлен на регулирование тех же отношений, по сути, он является предупреждающим вариантом законодательного регулирования. Поскольку в законопроекте предпринята попытка организовать регулирование системно, по ряду тем, планируемых Минрегионом России к рассмотрению раздельно, законопроект, очевидно, носит еще и альтернативный характер в части подхода к регулированию.

Попытка изложения сути данной альтернативы содержится в концепции законопроекта. Вместе с тем, во-первых, думаю, некорректно ссылаться в таком документе на ведомственный план, достаточно изложения и критики другого подхода. Во-вторых, возможные преимущества комплексного подхода в концепции так и не обосновываются. Вместо этого достаточно голословно заявляется, что инициативы Минрегиона России не могут быть реализованы без создания комплексной трехуровневой автоматизированной информационной системы.

По моему мнению, концепция и, как следствие, сам законопроект содержат ряд принципиальных упущений и недоработок.

Прежде всего, это отсутствие внятного целеполагания. Целью законопроекта декларируется «создание условий, обеспечивающих свободный доступ к пространственным данным». При этом по результатам рассмотрения состояния правового регулирования общественных отношений в сфере информационного обеспечения градостроительной деятельности цель сформулирована как «создание трехуровневой системы информационного обеспечения градостроительной деятельности в Российской Федерации». Данная цель, по сути, и является основной с точки зрения авторов. В самом законопроекте она в первую очередь отражена в поправках в статью 56 ГрК РФ, предлагающих понимание информационных систем обеспечения градостроительной деятельности как «взаимосвязанных информационно-аналитических систем», включающих ФГИС ТП, региональные и муниципальные ИСОГД.

И здесь, на мой взгляд, содержится принципиальная ошибка в позиционировании

Дмитрий Владимирович Степанов, *директор по проектам Департамента консалтинговых и программных проектов компании «Бизнес Компьютер Центр» (BCC), г. Москва*

и роли ФГИС ТП и, как следствие, в целеполагании и построении всей концепции законопроекта.

Причиной данной ошибки могло послужить, неверное, неполное рассмотрение предметной области и определение проблем. Думаю, здесь разработчики законопроекта оказались в похожей ситуации с разработчиками поправок ГрК РФ, регулирующих создание и использование ФГИС ТП. Федеральный закон от 20.03.2011 г. № 41-ФЗ, определивший требования и общий порядок использования ФГИС ТП, разрабатывался в отсутствии концепции системы. Мало того, даже обследование предметной области проводилось уже после принятия указанного закона.

Для понимания целей обсуждаемого законопроекта необходимо определиться как с потребностями отрасли, так и с проблемами текущего законодательства.

Как я уже отмечал ранее, органы власти всех уровней наделены полномочиями в области градостроительной деятельности, при том что требования к информационным системам, позволяющим автоматизировать и тем самым повысить эффективность деятельности, определены только в отношении местных органов власти.

Таким образом, законодательство нуждается в определении требований к информационным системам обеспечения градо-

строительной деятельности федерального, регионального и местного (в недостающей части) уровнях, а также в регулировании отношений, связанных с осуществлением градостроительной деятельности с использованием указанных систем.

Очевидно, что часть требований, связанных с исполнением схожих полномочий, будут аналогичными. Это определяет возможность как обобщения при законодательном регулировании, так и общности части технических требований. Как результат, наверное, станет возможным централизовать разработку систем, например, на уровне субъекта Российской Федерации, чтобы предоставлять входящим в его состав муниципальным образованиям услуги по обработке собственной информации в виде сервисов. Общими будут и требования по возможности обеспечения доступа к информации, необходимой для обеспечения деятельности в области территориального планирования, посредством ФГИС ТП.

Рассматривая роль и положение ФГИС ТП, необходимо учитывать особую роль территориального планирования в составе градостроительной деятельности. Территориальное планирование – планирование развития территорий, остальные виды градостроительной деятельности представляют собой различные уровни регламентирования и управления развитием территорий.

Планирование развития должно осуществляться комплексно и гармонично, что достигается посредством согласования проектных решений со всеми заинтересованными сторонами. По сути, документ территориального планирования представляет собой договор (соглашение) заинтересованных органов власти всех уровней, общества и граждан о планах развития конкретных территорий. Поэтому согласование проекта документа территориального планирования любого уровня должно осуществляться единовременно в общей, доступной для всех системе (ФГИС ТП) по единому процессу и с равными правами доступа (за исключением конфиденциальной информации).

Учитывая изложенное, ФГИС ТП играет специфичную и важную роль в системе информационного обеспечения градостроительной деятельности, позволяющую исполнить основное требование к градостроительной деятельности по обеспечению устойчивого развития территорий. Вместе с тем, учитывая заложенную интеграционную специфику ФГИС ТП, возможно, состав обрабатываемой в ней информации и функций может быть расширен.

Понимая, что информационное обеспечение градостроительной деятельности в современных условиях основано на автоматизации процессов сбора, обмена и предоставления информации, кроме требований к самим системам, законодательство должно определить требования к интеграции информационных систем. На этом сделали акцент и разработчики законопроекта.

Очевидно, что направления информационного взаимодействия и состав предоставляемой информации должны определяться административным характером взаимодействия, если таковое предусмотрено законодательством и соответствующими нормативно-правовыми актами.

Так, вертикальная интеграция предопределена на региональном уровне для исполнения полномочий (переданных Российской Федерацией) контроля за соблюдением органами местного самоуправления законодательства о градостроительной деятельности, а также на федеральном – для контроля за соблюдением законодательства органами власти субъектов Российской Федерации. Горизонтальная интеграция прямо законодательством не предусмотрена. Таким образом, состав требований в части интеграции к соответствующим системам должен предусматривать:

– обмен данными муниципальных образований с администрацией субъекта Российской Федерации, на территории которого они расположены;

– обмен данными субъектов Российской Федерации с Минрегионом России;

– обмен данными информационных систем всех уровней с ФГИС ТП.

Учитывая обязательность и характер региональной интеграции, представляется целесообразным обмен данными муниципальных систем с ФГИС ТП осуществлять через региональные системы, а также использовать ФГИС ТП для исполнения полномочий Минрегиона России по контролю за соответствующей деятельностью регионов.

Таким образом, несмотря на то что, по моей оценке, ряд положений предложенного законопроекта и его концепции требуют пересмотра и уточнения исходя из существующего законодательства, реальных процессов взаимодействия, состава востребованных функций и информации и пр., разработчиками законопроекта проведена большая и важная работа по формированию комплексного предложения по изменению законодательства в части информационного обеспечения градостроительной деятельности в целом.

Новации, заложенные в законопроект, очень большие. Сфера регулирования широкая, к тому же находящаяся в стадии если не становления, то реформирования. Думаю, законопроекту предстоит пережить еще немало редакций. И поэтому важно, что профессиональное сообщество включилось в этот процесс уже сегодня, помогая власти подготовить и принять компетентный и состоятельный вариант закона.

А.А. Борознов:

Предлагаемые изменения, как и действующая редакция ГрК РФ, ИСКЛЮЧАЮТ создание ИСОГД на уровне городских и сельских поселений, входящих в состав муниципальных районов, что, по моему мнению, является абсолютно неправильным. Местное самоуправление на уровне поселений, его существование, поддержка и совершенствование являются не только базой устойчивого гражданского общества, но и катализатором развития экономики всей страны в рыночных условиях.

Потому что только на этом уровне имеются настоящая, а не отчетная заинтересованность и стимулы развивать малый и средний бизнес, искать варианты прироста и максимальной трудовой занятости населения, формировать доходы местного бюджета и обосновывать расходы, решая самые насущные вопросы бытия. Муниципальный район имеет другой статус. Район является промежуточной, посреднической инстанцией между местным самоуправлением поселений и региональным управлением и должен не забирать полномочия у поселений (которые им даны законом №131 о местном самоуправлении), а лишь помогать в решении вопросов, которые требуют централизованного финансирования.

Ведение ИСОГД, как и разработка градостроительной документации, не должно относиться к таким вопросам. Функция района – свод данных, поступающих снизу от поселений, и трансляция возникающих сверху программ регионального уровня, имеющих соответствующее региональное или федеральное обеспечение ресурсами.

Имеется повод при корректировке ГрК РФ поднять реальную весомость поселений хотя бы на уровне ведения ИСОГД, что будет способствовать заодно и осмысленной, а не формальной разработке градостроительной документации, а за ней должно будет потянуться все то, что было сказано выше.

Предлагаю следующие изменения законопроекта по этой теме:

1.1. В ч. 1 ст. 56 в перечне систем пункт о муниципальных системах сформулировать так: «муниципальные информационные системы обеспечения градостроительной деятельности муниципальных районов, городских округов, городских и сельских поселений».

1.2. В статье 56. 1 ч. 1 и ч. 2 применить текст «... создаются органами местного самоуправления городских округов, городских и сельских поселений и представляют собой ...».
1.3. Во всех пунктах ч. 2 слова «муниципальных районов (поселений), городских округов» (что, видимо, является опечаткой или злым умыслом, чтобы изъять смысл из документа) заменить на слова «городских округов, городских и сельских поселений».
1.4. Добавить часть 7 к статье 56.1 следующего содержания: «Информационные системы градостроительной деятельности муниципального района являются сводом ИСОГД городских и сельских поселений, входящих в состав района, и содержат дополнительно Схемы территориального планирования муниципального района и Генеральные планы, Правила землепользования и застройки межселенных территорий (в случае их наличия)».
1.5. Предлагаемую статью 57.1 – изъять.
2. Окончание текста п. 2) новой ч. 9 ст. 56 сформулировать следующим образом:
«...необходимые для реализации государственных и муниципальных полномочий по исполнению функций и предоставлению услуг в сфере градостроительной деятельности в электронном виде».

В.А. Тимонов:
В ГрК РФ с изменениями на 28 июля 2012 года в статьях 56-57 достаточно подробно и детально прописана ИСОГД, но продолжающиеся попытки совершенствования понятийного аппарата через букву закона бесконечны, а так ли это необходимо? Разве отдельные формулировки ФЗ являются причиной вялотекущего процесса широкого внедрения указанной системы? Предложение Росреестра в части заключения межведомственных соглашений о сотрудничестве и обмене информацией мне представляются сегодня наиболее предметными и своевременными, т.к. при их подписании может выясниться интересный факт-дискуссия на тему: ИСОГД ведётся достаточно продолжительно и активно, а степень выполнения Постановления Правительства от 09.06.2006г №363 «Об информационном обеспечении градостроительной деятельности» по ряду регионов находится в самой начальной стадии. И тогда чем же обмениваться?!
Даже при наличии в регионе ИСОГД возникает масса технических проблем (регламенты и форматы обмена, ответственность поставщиков информации за её качество и т.п.). В процессе подписания предложенных Росреестром договоров многие вопросы можно снять на местном уровне, а проанализировав в течение года практику информационного обмена на территории наиболее продвинутых регионов, стало бы возможным её обобщение и выработка унифицированных требований подобного межведомственного информационного взаимодействия и внесения соответствующих поправок в ФЗ. Только практика, а не бесконечные теоретические изыски способна оказать позитивное влияние на рассматриваемые законодательные нормы.
Тем не менее, как предложение:
1. В ст. 56.1. Муниципальные информационные системы обеспечения градостроительной деятельности целесообразно отредактировать:
Заменив в п. 2.8. слова: «...инженерных изысканий и материалы инженерных изысканий» на «...инженерно-геодезических, -геологических и -гидрологических изысканий»;
2. Пункты 2.8. и 2.9. должны иметь приложение, т.к. часть документов, указанных в них, обладают признаками государственной тайны:
3. Дополнение п. 2.9.1.: «Сведения об изученности природных и техногенных условий муниципальных районов (поселений), городских округов на основании результатов инженерных изысканий в виде технических отчётов и картографических материалов территорий муниципальных районов (поселений), городских округов, в том числе цифровые топографические карты и планы, содержащие сведения, отнесенные к государственной тайне, хранятся и обслуживаются в специальных фондах ограниченного пользования;
4. Статья 56.2 Региональные информационные системы обеспечения градостроительной деятельности, из п. 2. удалить слова как избыточные: «Информационные ресурсы...», а формулировку сохранить как: «Состав региональных информационных систем обеспечения градостроительной деятельности».
5. Изменить формулировку п. 2.6. на: «Сведения об изученности природных и техногенных условий территории субъекта Российской Федерации на основании результатов инженерно-геодезических, геологических и гидрологических изысканий»;
6. Дополнить пунктом 2.7.1. «Сведения об изученности природных и техногенных условий территории субъектов Российской Федерации на основании результатов инженерных изысканий в виде технических отчётов и картографических материалов территорий, в том числе цифровые топографические карты и планы, содержащие сведения, отнесенные к государственной тайне, хранятся и обслуживаются в специальных фондах ограниченного пользования.

Александр Алексеевич Борознов,
архитектор,
советник генерального директора Фонда РЖС, г. Москва

Виктор Александрович Тимонов,
директор МУП г. Новосибирска «Институт градостроительного планирования»

Павел Николаевич Никонов,
директор бюро «Межевание городских территорий», «Петербургский НИПИград»

Анатолий Иванович Еськин,
заместитель министра строительства и жилищно-коммунального хозяйства, главный архитектор Волгоградской области

Валентина Васильевна Волошанская,
заместитель директора департамента строительства и жилищной политики Ямало-Ненецкого автономного округа, главный архитектор Ямало-Ненецкого автономного округа

Татьяна Георгиевна Прокофьева,
главный архитектор г. Казани

П.Н. Никонов:

Каждый раз, когда речь заходит о поправках в ГрК РФ, не могу удержаться от скрежета зубов в адрес его многих несовершенств, которые сохраняются еще с первой редакции, не смотря на то что сейчас действует уже 50-я редакция, в каждой из которых ничего не стоило поправить очевидные ляпы, очевидные оговорки и описки. Мне постоянно приходится трудиться над созданием документов, разрабатываемых на основании положений ГрК РФ и в соответствии с ним. Мои цензоры, как правило, юристы администрации, церберски требуют в них побуквенного соответствия их законодательству, в том числе ГрК РФ. Но где те цензоры, которые отвечают за текст самого Кодекса?

Ни в коем случае не поддерживаю голоса о том, что ГрК РФ требуется заменить новым. Но однажды надо остановиться, удержаться от внесения в него очередных поправок какой-либо специфической сферы, а перед тем сделать в нем «генеральную уборку», то есть пройтись ревизией по всему тому, что им уже утверждено, что не договорено или сказано так, что вариантов сказанного может быть равно числу носителей русского языка на планете либо равно абсолютному нулю.

В дополнение к тому, что высказано другими участниками дискуссии, хотел бы обратить внимание на то, что документами обеспечения градостроительной деятельности являются не только цифровые данные, но и многие данные, сохраняющиеся в бумажном виде. Это архивы градостроительной и архитектурно-строительной документации, дежурные планы землеотводов и красных линий, текстовые документы и пр., выполненные в докомпьютерные времена, но являющиеся важным источником для принятия осознанных и обоснованных решений сегодня. Думаю, что надо эти архивы, во-первых, признать естественной частью ИСОГД; во-вторых, инициировать ревизию содержащихся в них документов на предмет выявления содержащихся в них данных, имеющих сегодня юридическую силу, первоисточником которых они являются; в-третьих, обязать обеспечить открытый доступ к этой документации, в том числе, осуществляя ее оцифровку и трансформацию в стандартные форматы хранения данных в ИСОГД.

А.И. Еськин:

Необходимо расширить сферу назначения информационной системы региона. Она должна стать средой комплексного проектирования стратегий и программ социально-экономического развития и территориального планирования.

Информационная система – инструмент моделирования процессов развития территории и мониторинга состояния территории.

Региональная ИСОГД, фонды инженерных изысканий должны стать составляющими частями информационной системы – базой данных.

Ведение ИСОГД на местном уровне в электронном виде необходимо изменить. К местной системе необходимо подключать региональные и федеральные блоки.

Для решения кадрового и финансового вопросов, качества ведения ИСОГД муниципальными районами необходимы централизация администрирования и возможность передачи полномочий по ведению ИСОГД МО на уровень региона. Возможно рассмотреть создание региональных бюджетных учреждений для ведения региональных информационных систем, которые возьмут на себя объем районных ИСОГД.

В.В. Волошанская:

Рассмотрев Концепцию и проект федерального закона о внесении изменений в ГрК РФ в части совершенствования информационного обеспечения градостроительной деятельности, считаем данную инициативу актуальной и своевременной.

В проектном предложении учтены основные положения, которые необходимо предусматривать при создании информационных систем в области градостроительной деятельности на разных уровнях. Важным моментом в проектном решении является то, что определено место, роль и состав региональных информационных систем.

В действующей редакции ГрК РФ не установлено полномочие по созданию информационных систем в области градостроительной деятельности регионального уровня, но в части 1 статьи 57.1 предусмотрено наполнение Федеральной государственной информационной системы территориального планирования сведениями, содержащимися в том числе в государственных (региональных) информационных системах обеспечения градостроительной деятельности.

Приняв в действие предлагаемые изменения, данный пробел в градостроительном законодательстве будет заполнен.

Не менее важным является и то, что при принятии в действие предлагаемых изменений в ГрК РФ региональные системы обеспечат методическое и технологическое ведение муниципальных информационных систем обеспечения градостроительной деятельности, что

позволит привести данные системы к единому формату.

Принятие в действие предлагаемых изменений будет способствовать осуществлению трехуровневого взаимодействия по вопросам градостроительной политики.

Огромное преимущество данной редакции проектного решения закона о внесении изменений в ГрК РФ в том, что выстроен единый подход создания информационных систем в области территориального планирования и градостроительной деятельности с возможностью их дальнейшего информационного взаимодействия в целях осуществления государственных и муниципальных полномочий, принятия обоснованных, оперативных управленческих решений.

Т.Г. Прокофьева:

Что такое ИСОГД для главного архитектора МО?

И «источник», и «архив», но главное – инструмент для информационного обеспечения исполнения административных регламентов по исполнению муниципальных функций и предоставлению муниципальных услуг, а также инструмент комплексного анализа и выработки комплексных решений, имеющий возможность преодоления межведомственных барьеров и способствующий прозрачности принятия решений.

В.И. Коренев:

ИСОГД муниципального образования должна обеспечивать все названные условия ее использования. Ключевое предназначение ИСОГД, на наш взгляд, – это возможность повышения качества муниципальных услуг, связанных с управлением градостроительной деятельностью. Как известно, сегодня ряд таких услуг (например, выдача разрешения на строительство или разрешения на ввод объекта в эксплуатацию) сопряжены со значительным объемом документов, требуемых для принятия положительного решения. Некоторые из них могут быть получены в рамках межведомственного обмена, но значительная часть должна накапливаться в банке ИСОГД. Наличие полноценного банка ИСОГД в цифровом виде позволит в значительной степени повысить эффективность муниципальных услуг по выдаче разрешительных документов. Особенно это актуально при переходе на предоставление муниципальных услуг в электронном виде.

Одновременно с этим ИСОГД должна являться основой для мониторинга градостроительной ситуации и принятия решений по застройке и землепользованию. Такая возможность может возникнуть только при условии увязки ИСОГД с ГИС. Сведения ИСОГД, вложенные в ГИС муниципального округа, соединенные с другими информационными источниками (например, с данными земельного кадастра), фактически создают основу для инфраструктуры пространственных данных о территории муниципального образования. В связи с тем, что наполнение ИСОГД происходит постоянно, отображение этих данных в ГИС муниципального образования позволяет видеть в реальном времени все изменения, происходящие в градостроительной деятельности.

Таким образом, ИСОГД следует рассматривать как важнейшую и необходимую ступень в создании ИПД, в обеспечении полноценного мониторинга за результатами градостроительной деятельности и в повышении качества муниципальных услуг в этой сфере.

С.М. Новокшонов:

ИСОГД – это инструмент для информационного обеспечения исполнения административных регламентов по исполнению муниципальных функций и предоставлению муниципальных услуг.

Очень многое из общего списка информационных ресурсов ведется мэрией города Новосибирска: топографо-геодезический фонд, адресный план, контроль за линейными объектами инженерного обеспечения города. Для управления развитием территорий этого недостаточно. Необходимы ведение сводной информации по инженерным изысканиям в границах территории МО и постоянный режим оперативного получения информации из Росреестра и Кадастровой палаты.

Правила для всех поселений должны быть едины.

Технология должна быть единой в части, касающейся требований к ведению базы данных, формату хранения данных, процедуре обмена данными. Программное обеспечение может быть разным, а система должна быть единой. Это необходимо для возможности совмещения сопредельных территорий в единое информационное поле. Одновременно должны быть учтены особенности поселений в части различных подходов в градостроительном регулировании развития территории.

Минимальные, или базовые, требования к ведению ИСОГД должен установить законодатель на федеральном уровне.

А.М. Тарарин:

ИСОГД должна полностью закрывать потребности органа архитектуры в информационном обеспечении.

Владимир Иннокентьевич Коренев,
начальник Департамента архитектуры и градостроительства г. Томска

Сергей Михайлович Новокшонов,
заместитель начальника Главного управления архитектуры и градостроительства мэрии г. Новосибирска

Андрей Михайлович Тарарин,
директор муниципального предприятия «Центр обеспечения градостроительной деятельности», г. Нижний Новгород

В зависимости от экономического развития региона и градостроительной активности могут быть разные требования к ИСОГД. МО с низкой градостроительной активностью должны вести ИСОГД на базе региональной системы.
Должна быть единая технология ведения ИСОГД в стране, в регионе. Обязательно должны быть единые стандарты по классификаторам, правилам описания местоположения пространственных объектов и их характеристик, требованиям к технологиям, используемым для обеспечения доступа к данным (Сервисы: Поиск, Просмотр, Скачивание).

С.А. Трофимов:
Сочту себя для начала как бы «главным архитектором МО».
Уж точно платность предоставления не главное в ИСОГД.
«Юридическая значимость» подразумевает создание архива бумажных документов? Или всё-таки речь идёт о документах в электронном виде? А они подписаны электронной подписью? А наши суды готовы рассматривать ЭД с ЭП?
Если ИСОГД – архив, то при «исполнении муниципальных функций» он/она служит не инструментом, а ресурсом, складом, из которого извлекаются либо документы в бумажном виде, либо недодокументы в виде файлов.
Говоря про «предоставление муниципальных услуг», надо бы вспомнить, что предоставляться-то они должны в свете современных веяний в электронном виде с использованием СМЭВ.
В качестве «чего-то ещё» хотелось бы вспомнить о людях – жителях города, потенциальных застройщиках, инвесторах. Получат ли они когда-нибудь удобным для них способом чёткую информацию о территории города: что можно, а что нельзя делать в том или ином месте? И если здесь нельзя, то где можно? А где городу нужно, чтобы строили именно в этом месте именно эти объекты?
Или вся градостроительная документация будет во веки веков оставаться исключительно для специалистов архитектур?
Теперь прикинусь руководителем службы (отдела) по ведению муниципальной ИСОГД.
Вне ИСОГД существует ГИС города, в которой дежурятся адресный план, план закрепления зданий и территорий за управляющими компаниями, план земельных участков, планы инженерных систем, планы размещения контейнеров и вывоза мусора, планы уборки улиц, план кошения травы, план уничтожения борщевика, план дислокации объектов социальной сферы, план дислокации объектов, продающих алкоголь, планы ГО и ЧС.
В принципе, так и должно быть – ГИС города для оперативной работы служб и ИСОГД – архив юридически значимых документов.
Документы ИСОГД используются при вводе и актуализации информации в ГИС, а ГИС используется при разработке новых юридически значимых документов.
ИСОГД в СРЕДНЕМ городе должна создаваться как АИС ОГД при активном участии муниципальных специалистов по информационным системам как один из компонентов Муниципальной Информационной Системы.
Законодатель в стране должен решить вопрос единства требований к градостроительным документам. В частности, разобраться с (не могу подобрать приличного прилагательного) секретностью Генпланов. Господа разработчики, ну не используйте секретных «подоснов». Ну, прикрывайте фиговыми листочками секретные территории. Ну, создавайте отдельные секретные чертежи и разделы пояснительной записки.
Законодатель должен решить вопрос о роли регионального уровня ИСОГД как буфера между ОМСУ и федеральным уровнем. Не надо делать из муниципалов «дятлов», которые долбят информацию в муниципальную, региональную и федеральную информационные системы.
Можно побыть и «руководителем ОМСУ муниципального района, уполномоченного в сфере градостроительства».
Если создаётся региональная градостроительная информационная система, в задачи которой входит предоставление специалистам муниципальной службы доступа к сервисам подготовки документов, принятие решений, предоставление услуг, методическое обеспечение, технологическая поддержка, то в таком проекте надо участвовать!
Только будет это, скорее всего, не региональная ИСОГД (архив/хранилище файлов), а ГИС региона, в которой авторизуются специалисты муниципалитетов и актуализируют данные о своей территории.
Вопрос ещё в том, для кого создаются информационные ресурсы? Только ли для специалистов? Или граждане и организации будут иметь право ознакомиться с требованиями к ним власти на территории района?
Вопросы 4, 5, 6 пропущу. И так уже наперевоплощался.
Девелопером/инвестором/застройщиком побуду обязательно.
За те сведения, над созданием которых по запросу специалисты должны работать, которые выдаются официально, надо платить. Сведения ознакомительного, справочного характера пользователь

Роман Иванович Марков,
и.о. главы Администрации г. Сургута

Мазурок Игорь Евгеньевич,
первый заместитель руководителя департамента по архитектуре и градостроительству Краснодарского края

Сергей Викторович Скатерщиков,
генеральный директор НПИ «ЭНКО», г. Санкт-Петербург