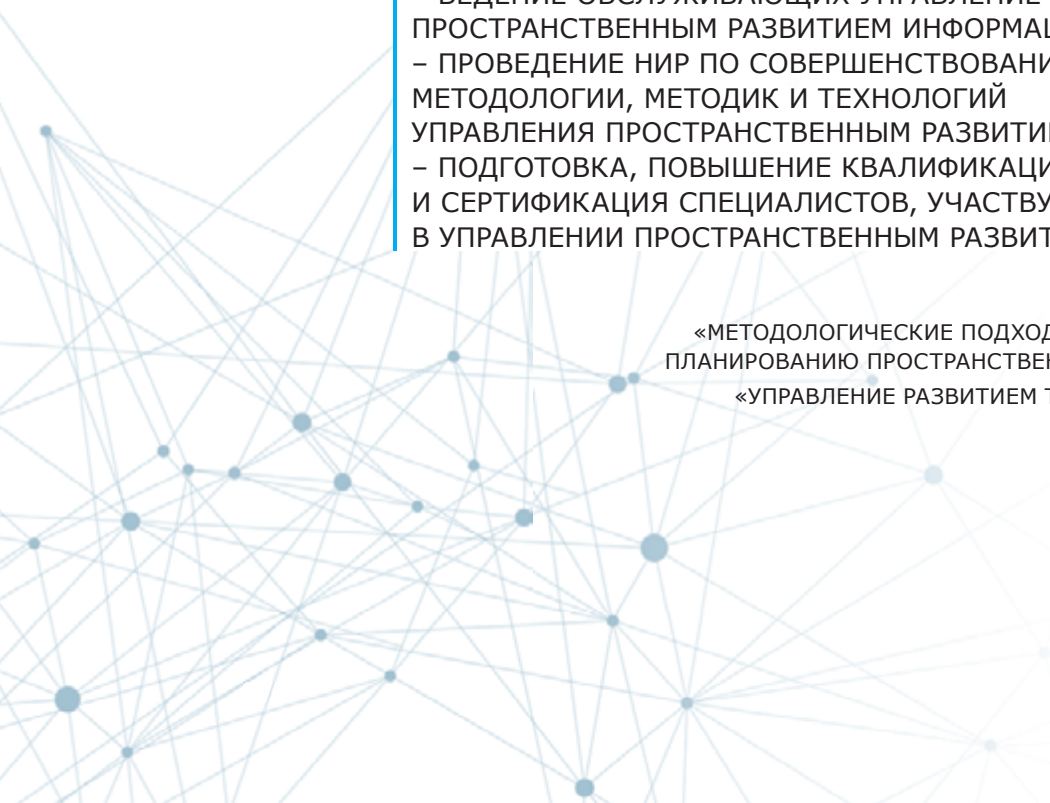


Часть 4

Научные исследования, методы и технологии в градостроительстве





«СРЕДСТВАМИ ДОСТИЖЕНИЯ ЦЕЛЕЙ СТРАТЕГИЧЕСКОГО
ПЛАНИРОВАНИЯ ПРОСТРАНСТВЕННОГО
РАЗВИТИЯ ДОЛЖНЫ СТАТЬ:

- НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ
ПРОСТРАНСТВЕННОГО РАЗВИТИЯ;
- АДМИНИСТРАТИВНО-УПРАВЛЕНЧЕСКОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ
ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ (ВКЛЮЧАЯ
ОРГАНИЗАЦИЮ РАЗРАБОТКИ ПРАВОВЫХ И НОРМАТИВНЫХ
АКТОВ; РАЗРАБОТКИ ДОКУМЕНТОВ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО
ПЛАНИРОВАНИЯ, НАЧИНАЯ С ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЕЕ ТРЕБУЕМОЙ
ИСХОДНОЙ ИНФОРМАЦИЕЙ И ЗАВЕРШАЯ КОНТРОЛЕМ
РЕАЛИЗАЦИИ ПРИНЯТЫХ В НИХ РЕШЕНИЙ);
- РАЗРАБОТКА ДОКУМЕНТОВ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО
ПЛАНИРОВАНИЯ И КОНТРОЛЬ РЕАЛИЗАЦИИ ПРИНЯТЫХ
В НИХ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНЫХ РЕШЕНИЙ;
- ВЕДЕНИЕ ОБСЛУЖИВАЮЩИХ УПРАВЛЕНИЕ
ПРОСТРАНСТВЕННЫМ РАЗВИТИЕМ ИНФОРМАЦИОННЫХ СИСТЕМ;
- ПРОВЕДЕНИЕ НИР ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ
МЕТОДОЛОГИИ, МЕТОДИК И ТЕХНОЛОГИЙ
УПРАВЛЕНИЯ ПРОСТРАНСТВЕННЫМ РАЗВИТИЕМ;
- ПОДГОТОВКА, ПОВЫШЕНИЕ КВАЛИФИКАЦИИ
И СЕРТИФИКАЦИЯ СПЕЦИАЛИСТОВ, УЧАСТВУЮЩИХ
В УПРАВЛЕНИИ ПРОСТРАНСТВЕННЫМ РАЗВИТИЕМ».

М.Я. ВИЛЬНЕР,
«МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К СТРАТЕГИЧЕСКОМУ
ПЛАНИРОВАНИЮ ПРОСТРАНСТВЕННОГО РАЗВИТИЯ РФ» //
«УПРАВЛЕНИЕ РАЗВИТИЕМ ТЕРРИТОРИИ», № 4/2016

ГЛАВА 4.1

НАУЧНЫЕ ИССЛЕДОВАНИЯ В СОЗДАНИИ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЕМ ТЕРРИТОРИЙ

Целью главы поставлено доказательство необходимости проведения научных исследований при разработке всего комплекса документов и решений, реализация которых направлена на повышение эффективности управления развитием территорий регионов и муниципальных образований для создания по-настоящему благоприятной среды жизнедеятельности и улучшения предпринимательского климата, так как первое без второго не достижимо.

К таким документам мы относим: стратегию социально-экономического развития (включающую концепцию пространственного развития, демографический и инвестиционный прогнозы) и план её реализации; документы территориального планирования; программы комплексного развития транспортной, коммунальной и социальной инфраструктур; документацию по планировке территорий; концепции и правила благоустройства; правила землепользования и застройки; информационно-аналитические системы управления развитием территорий.

Почему это доказательство важно?

Разве нельзя, если есть такое убеждение, просто включать в состав работ научные исследования и добиваться лучшего результата?

Можно, но наша цель — добиться общего понимания, признания верности тезиса «эффективное управление территориями без научных исследований невозможно» на всех уровнях, доказать такую необходимость всем участникам процессов управления развитием территорий:

— в первую очередь — руководителям регионов и городов, так как нашим регионам и городам необходимо не просто «устойчивое развитие», а рывковое стремительное развитие-преобразование, такое волшебное перевоплощение, которое, как барон Мюнхгаузен вытащил себя за волосы из болота, вытащит наши регионы и города из серости и прозябания. У нас нет волшебства, но у нас есть наука!

— во вторую очередь — руководителям профильных министерств и ведомств, ут-

верждающих руководства и инструкции по разработке названных документов, определяющих требования к их содержанию и нормативные трудозатраты, несущих ответственность за правила и порядки проведения торгов в рамках государственных и муниципальных закупок. Необходимо прекратить сложившуюся в последнее время тенденцию «упрощения» сложнейших по своему содержанию и роли документов. Нельзя упрощать сложное! Или, как говорили мудрецы: «Мы не настолько богаты, чтобы покупать дешёвые вещи».

— в третью очередь — профессиональному сообществу, стратегам и градостроительным проектировщикам, учёным и преподавателям, общественным деятелям и активным гражданам, причисляющим себя к урбанистам. Только знания, труд и талант могут победить посредственность и бедность!

ПРОБЛЕМАТИКА

Управление развитием территорий регионов и городов осуществляется уполномоченными органами государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления, основываясь на принятых решениях — результатах разработанных и утверждённых в соответствии с действующими законами и другими нормативно-правовыми актами документов.

Целью любого государственного или муниципального управления является повышение качества жизни граждан и улучшение среды жизнедеятельности в регионах и муниципальных образованиях. Рассмотрим вопросы влияния управленческих решений на качество среды жизнедеятельности как важнейшего компонента качества жизни человека в городе (городском округе), предполагая, что эти вопросы актуальны для любого типа поселения. Повышение и улучшение не должны быть абстрактными, неопределёнными, неизмеримыми. Следовательно, качество среды необходимо исследовать: оценить, охарактеризовать, определить его качественные и количественные показатели на современном этапе и на планируемый к реализации (расчётный) период. Оценка качества среды требует проведения научных исследований как пространственных (градостроительных, географо-экологических), результатом которых является определение характеристик природной и техногенной среды, то есть характеристик «недвижимого» городского состояния, так и гуманитарных (социологических), направленных

на выявление отношения людей к этому «недвижимому» состоянию. Гуманитарные исследования являются определяющими, именно они формируют основополагающие городские ценности, исходя из которых должны выстраиваться цели и задачи стратегии социально-экономического и пространственного развития города на определённый срок (как правило, это 20-30 лет, период изменений, заметный для одного поколения людей, но реализуемый несколькими управленческими командами).

В то же время гуманитарные исследования не могут дать исчерпывающие сведения для определения целей и задач городского развития на определённый расчётный срок, так как цели, сформулированные исходя только из желаний горожан, могут быть утопичными, нереализуемыми, по крайней мере, именно в этот установленный срок. Большую опасность несёт в себе установка, часто обосновывающая принятие необоснованных решений, — ради будущих поколений. Любое принятое решение должно быть чётко сформулировано, и результат его определён на конкретный период.

Для определения достижимых целевых показателей наряду с гуманитарными исследованиями необходимо проведение исследований экономических, включающих в себя оценку бюджетных и иных инвестиционных возможностей с учётом демографического и инвестиционных прогнозов развития города.

Город — это сложная система. И это утверждение не требует доказательств, это — аксиома. Управление развитием сложной системы требует глубокого научного подхода и не терпит упрощений.

Задачи научных исследований

Для достижения цели эффективного управления необходимо выстроить ряд задач научных исследований, который в самом общем выражении может быть сформулирован следующим образом.

Первая задача необходимого для создания системы управления развитием территории научного исследования — комплексная оценка современного состояния и использования территории города, выявление основных характеристик жизнеустройства, отношения жителей к городу в целом и его конкретным территориям, определение места и роли города в системе расселения с учётом возможных агломерационных эффектов и связей.

Вторая задача — формулирование основных городских ценностей и на их основе

определение целей и целевых показателей социально-экономического и пространственного развития.

Третья задача – выбор наиболее эффективного сценария развития, обеспечивающего достижение целевых показателей наилучшим способом (максимально быстро и с наименьшими затратами). Сценарий формализуется в своеобразный бизнес-план городского развития, включающий описание мероприятий, их последовательность и предполагаемые источники финансирования.

Четвертая задача – создание информационно-аналитической системы управления развитием территории, включающей в себя организационную, правовую, методическую, информационную и технологическую компоненты. Система обеспечит накопление знаний о городе и применение передовых инновационных научных методов исследования городских процессов на любом из периодов реализации принимаемых планов и программ. Система также обеспечит мониторинг и возможность моделирования изменений, в том числе вариантного прогнозирования, в целях выбора наилучшего решения.

Пятая, шестая, седьмая и все последующие задачи определяются бизнес-планом городского развития и корректируются в результате деятельности по мониторингу и прогнозному моделированию.

КАКАЯ НАУКА ОТВЕЧАЕТ ЗА ИССЛЕДОВАНИЕ СИСТЕМЫ ГОРОДСКОГО РАЗВИТИЯ?

Вся деятельность по созданию и реализации системы управления городским развитием должна быть организована как деятельность научно-исследовательская, и только при таком условии города могут изменяться к лучшему, могут быть интересны людям. Традиционно с советского периода науку о развитии территорий принято называть градостроительной наукой или градостроительством. Однако с учётом текущих изменений законодательства современное градостроительство всё больше уходит от глубокого научного содержания, склоняясь к простым действиям по размещению объектов, что можно сравнить с переходом от высшей математики к примитивной арифметике. Эту тенденцию необходимо прекратить самыми решительными действиями.

Даже привычная терминология требует изменений. Градостроительство изначально понималось (и теперь понимается в профессиональной среде) как деятель-

ность и как наука, направленная на создание города как единого комплексного объекта. Градостроитель – созидатель, создатель, творец, архитектор единого объекта – города. Но градостроительное законодательство постепенно видоизменилось таким образом, что суть градостроительной деятельности вполне логично ограничить деятельностью по проектированию, строительству и реконструкции объектов капитального строительства, то есть отдельных частей, компонент целого объекта – города.

Наряду с термином «градостроительство» мы будем применять более полный, более содержательный (с авторской точки зрения) термин «градоустройство».

Градоустройство – наука о социально-экономическом и пространственном развитии, о жизнеустройстве на территориях городов и других населённых мест. Над точным определением предлагаемого термина, не рождённого только что, в процессе написания этой книги, а уже достаточно прижитого и осмысленного в профессиональной среде, предстоит ещё серьёзно думать, ибо народная мудрость говорит: «Как ты лодку назовёшь, так она и поплывёт» (что, собственно, мы вынуждены констатировать, наблюдая последовательную трансформацию термина «градостроительство»).

Градоустройство – это научно-исследовательская деятельность, направленная на получение, применение и распространение новых знаний о населённых и подлежащих заселению территориях, включающая поисковые и прикладные научные исследования для достижения практических целей и решения конкретных задач создания качественной благоприятной среды жизнедеятельности.

Градоустройство – это научно-техническая деятельность, направленная на получение, применение и распространение новых знаний для решения технологических, инженерных, экономических, социальных, гуманитарных и иных задач обеспечения функционирования города как единой системы в пространстве и времени, представляя картину города в форме своеобразного пространственно-временного континуума, моделируя и изучая его в четырёх основных измерениях, три из которых относятся к пространственным характеристикам, а четвёртое – к временным.

В составе научно-исследовательской деятельности в обязательном порядке должны проводиться и экспериментальные разработки, направленные на создание новых методов исследования, планирования, регулирования и мониторинга процессов градоустройства.

Итак, на страницах этой книги я предлагаю закрепить следующее определение. Гра-

доустройство — наука о социально-экономическом и пространственном развитии, о жизнеустройстве на территориях городов и других населённых мест.

Если градоустройство — это наука, значит, при решении задач градоустройства могут применяться все основные общенаучные методы исследования: общелогические, теоретические и эмпирические.

Посмотрим, так ли это?

Общелогические методы

Комплексная оценка социально-экономического и ресурсного потенциала территории выполняется посредством применения общелогических методов: анализа, синтеза, индукции, дедукции, аналогии. Анализ включает в себя расчленение, разложение объекта исследования на составные части — территория города представляется в форме планировочной структуры, и каждый её элемент обладает своими характеристиками, определёнными в соответствии с классификационными требованиями. Вся городская семантика раскладывается в систему знаний, которую исследователь градоустройства синтезирует и делает вывод о состоянии города в целом через свойства природной и культурной среды города и его конкретных инфраструктур (социальной, коммунальной, транспортной, жилищной, производственной, рекреационной).

В градоустройстве широко применяется индуктивный метод исследования, от частного к общему, от фрагментарных исследований конкретных жилых территорий формируется знание о существующих морфотипах, выявляются достоинства и недостатки каждого из них, формулируются общие лучшие качества, в результате создаётся представление о приоритетах жилищного развития.

Сложное познание городской системы приводит к частным, индивидуальным выводам в отношении отдельных уникальных пространств, посредством дедуктивных умозаключений «выращивается» новое представление о возможном лучшем преобразовании среды.

При прогнозировании желаемого качества среды на планируемых к освоению территориях при определении градостроительной ценности этих территорий незаменимым методом научного исследования является метод аналогии. Здесь применяются данные анализа, включающие количественные и качественные характеристики существующих ос-

военных территорий, включая и отношение граждан, и рыночную стоимость недвижимости, и рентабельность объектов бизнеса. Лучшие сочетания характеристик существующих градостроительных комплексов закладываются в условия освоения новых территорий.

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ МЕТОДЫ

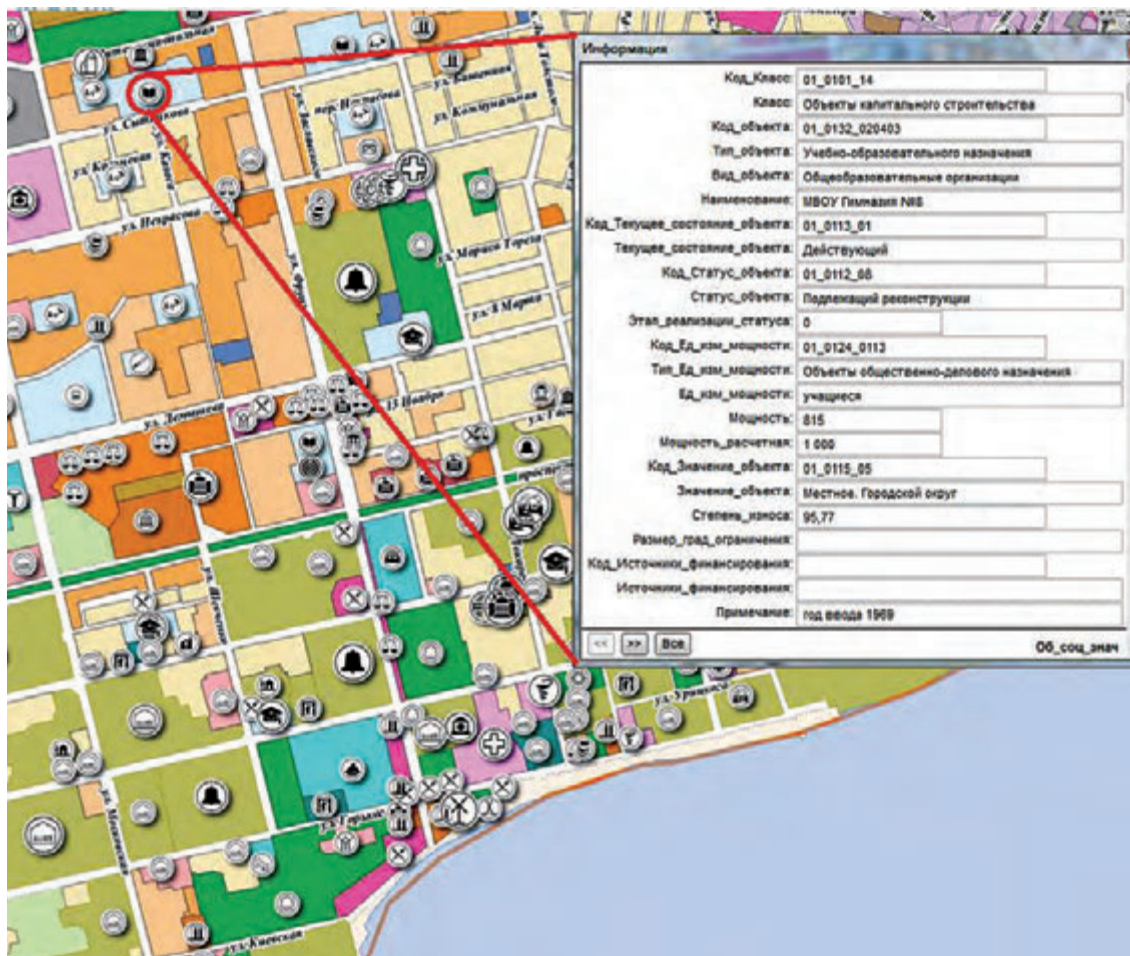
Несмотря на исключительно практическую значимость градостроительства, в исследовании невозможно обойтись без теоретических методов. Гипотетический метод как способ исследования с использованием научной гипотезы, т.е. предположения о причине, которая вызывает данное следствие, или о существовании некоторого явления, применяется как при оценке качества жизнеустройства на определённой территории, так и при выявлении причин отношения горожан к своему городу. Например, нет точных данных, почему из города на протяжении ряда лет уезжает молодёжь. Причин может быть множество — недостаточно развлечений, мало высших учебных заведений, серость общественных пространств и многое другое. Здесь исследователь на подобии терапевта использует все конкретные данные, но не имеет единой формулы для постановки диагноза, он делает это гипотетически. Насколько более профессионален исследователь, настолько более точным будет его диагноз. Гипотетический метод мы также называем методом профессионального предвидения. Этот метод позволяет нам выработать такое представление о будущей среде, которое не только соответствует лучшим существующим образцам городских пространств, но и будет превосходить их по своим качествам, позволяя планировать в дальнейшем создание лучших, ещё не существующих в действительности городских структур и комплексов.

Градостроительство — наука об изучении и преобразовании сложной системы — города, состоящей из живой природной и созданной многими поколениями людей культурной среды, из совокупности возведённой недвижимости и самое главное — населённой горожанами, каждый из которых исполняет множество ролей, он же житель, он же предприниматель, он же студент... При этом каждый из жителей не постоянен в своей роли, из школьника он превращается в студента, из студента — в учёного, из сына — в отца...

Градостроительство не разовая задача, невозможно раз в двадцать лет разработать и утвердить генплан и спокойно «по писанному» жить-поживать и добра наживать.

ФОРМАЛИЗАЦИЯ ДАННЫХ ЯВЛЯЕТСЯ ОСНОВОЙ ДЛЯ АЛГОРИТМИЗАЦИИ И ПРОГРАММИРОВАНИЯ

Существующее функциональное зонирование территории
и объекты общественно-делового назначения местного,
регионального и федерального значения городского округа Евпатория



МОДЕЛЬ ДАННЫХ ИНФОРМАЦИОННО-АНАЛИТИЧЕСКОЙ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЕМ ТЕРРИТОРИИ

ИНФОРМАЦИОННЫЕ РЕСУРСЫ
О ТЕРРИТОРИИ ГОРОДА
В ЭЛЕКТРОННОМ ВИДЕ:

ГЕНЕРАЛЬНЫЙ ПЛАН

ПРАВИЛА ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ И ЗАСТРОЙКИ

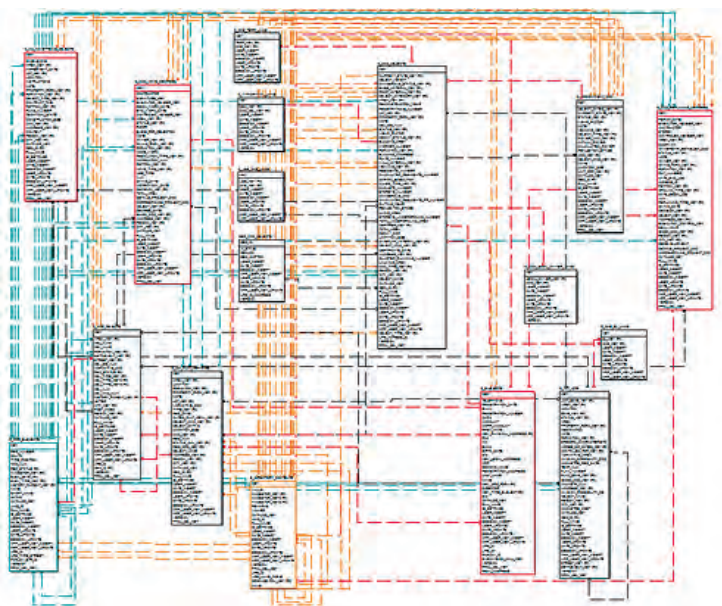
ПРОГРАММА КОМПЛЕКСНОГО РАЗВИТИЯ
ТРАНСПОРТНОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ

ПРОГРАММА КОМПЛЕКСНОГО РАЗВИТИЯ
СИСТЕМ КОММУНАЛЬНОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ

ПРОГРАММА КОМПЛЕКСНОГО РАЗВИТИЯ
СОЦИАЛЬНОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ

ПРОЕКТЫ ПЛАНИРОВКИ И МЕЖЕВАНИЯ

КАРТОГРАФИЧЕСКАЯ ОСНОВА —
ОРТОФОТОПЛАН СВЕРХВЫСОКОГО РАЗРЕШЕНИЯ



ИНТЕГРИРОВАННАЯ МОДЕЛЬ ДАННЫХ ИАС УРТ,
ОБЪЕДИНЯЮЩАЯ ДАННЫЕ О ТЕКУЩЕМ
СОСТОЯНИИ ТЕРРИТОРИИ ГОРОДА
И ВЗАИМОСВЯЗАННЫХ ПЛАНАХ РАЗВИТИЯ
В ЭЛЕКТРОННОМ СТРУКТУРИРОВАННОМ ВИДЕ

Люди не роботы, они будут вести себя так как хотят, в рамках закона, конечно. Поэтому наука градостроительства должна всё время, постоянно изучать город и совершенствоваться.

Формализация является основой для алгоритмизации и программирования, без которых не может обойтись цифровизация знания и процесса исследования. Поэтому для постоянного изучения города и совершенствования системы управления его развитием необходимо применение метода формализации, который используется при разработке системы технических требований к созданию базы цифровых данных об объектах градостроительной деятельности и городской среды в целом. База данных включает в себя данные о современном состоянии и использовании территории города, о действующих ограничениях (зоны с особыми условиями использования территорий, зоны охраны памятников истории и культуры, административно-территориальные границы, границы земельных участков), о существующих объектах капитального строительства жилого и производственного назначения, об объектах всех видов инфраструктур, объектах, планируемых к реализации, и т.д.

Формализации требуют и характеристики, связанные с отношением жителей к городу, к его конкретным территориям, к условиям жизнедеятельности. Также в условиях несовершенной законодательной и нормативно-правовой базы необходимо использование искусственного формализованного языка, который в научном исследовании позволяет устранить такие недостатки естественного языка (для целей научного исследования), как многозначность, неточность, неопределенность.

Особенное место в науке градостроительства занимает метод обобщения, подразумевающий установление общих свойств и отношений объектов и явлений, определение общего понятия, в котором отражены существенные, основные признаки объектов или явлений данного класса. Вместе с тем обобщение может выражаться в выделении не только существенных, а любых признаков объекта или явления. Этот метод научного исследования опирается на философские категории общего, особенного и единичного.

Обязательным в градостроительстве является применение исторического метода, который заключается в выявлении исторических фактов и на этой основе в таком мысленном воссоздании исторического процесса, при котором раскрывается логика его движения. Он предполагает изучение возникновения и развития объектов исследования в хронологической последовательности. Город создаётся веками и несёт в себе не только

культурное, но и политическое, экономическое наследие, что в совокупности составляет «историческую память города». Приведём пример, казалось бы, тривиальный: построенные в советский период микрорайоны как единые градостроительные комплексы необходимо разделить на отдельные объекты недвижимости – земельные участки. Однозначного решения для всех советских микрорайонов во всех российских городах нет! В каждом городе, в каждом микрорайоне необходимо проведение специального исследования с применением множества научных методов, в том числе исторического, и тогда будет найдено не идеальное (идеального решения здесь быть не может, так как социально-экономическая ранее признанная закономерность общественной собственности опровергнута ныне действующим институтом частной собственности), но максимально приближенное к лучшему из возможных решение.

Одним из ключевых теоретических методов в исследовании города – города как сложной системы, безусловно, является метод системного анализа. Системный метод заключается в исследовании системы (т.е. определенной совокупности материальных или идеальных объектов), связей, ее компонентов и их связей с внешней средой. При этом выясняется, что существующие взаимосвязи и взаимодействия приводят к возникновению новых свойств системы, которые отсутствуют у составляющих ее объектов. При анализе явлений и процессов в сложных городских системах рассматривают большое количество факторов (признаков), среди которых важно уметь выделить главное и исключить второстепенное.

Эмпирические методы

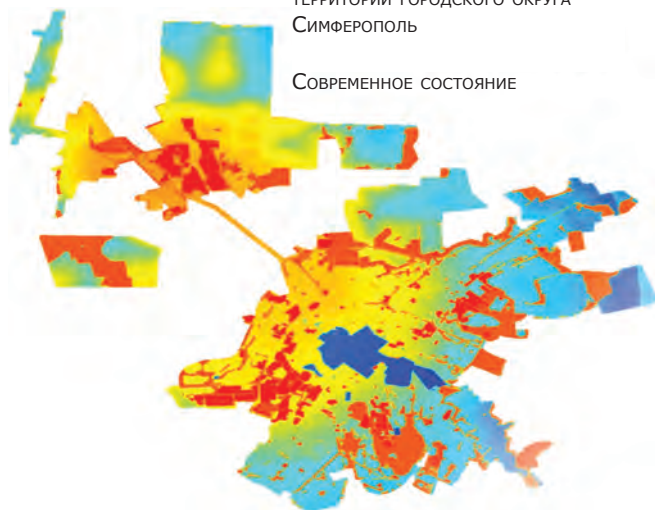
К методам эмпирического уровня относятся наблюдение, описание, счет, измерение, сравнение, эксперимент и моделирование. И все эти научные методы без исключения применяются в градостроительном исследовании, являясь незаменимыми в науке градостроительства.

Наблюдение – это способ познания, основанный на непосредственном восприятии свойств предметов и явлений при помощи органов чувств. Каждый градостроительный проектировщик знает, что невозможно разработать качественный генеральный план без так называемого натурного обследования территории, без обследования «ножками». И даже теперь при доступности космических снимков в интернете без

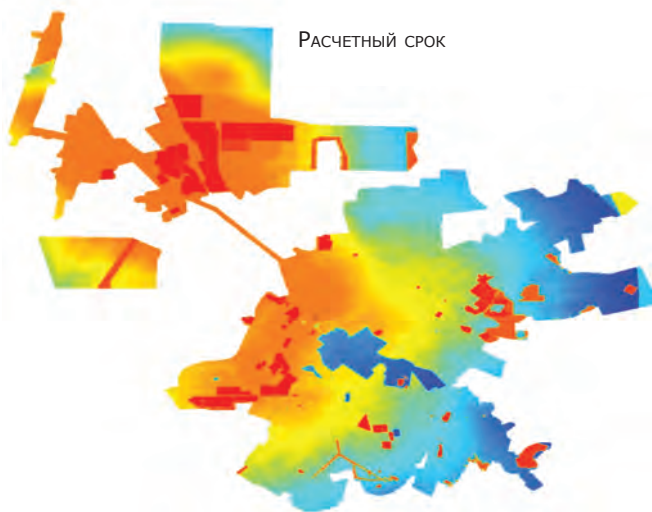
ПРИМЕНЕНИЕ МЕТОДОВ МОДЕЛИРОВАНИЯ В ТЕРРИТОРИАЛЬНОМ ПЛАНИРОВАНИИ

ПРОСТРАНСТВЕННАЯ МОДЕЛЬ
ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЙ ЦЕННОСТИ
ТЕРРИТОРИИ ГОРОДСКОГО ОКРУГА
СИМФЕРОПОЛЬ

Современное состояние



Расчетный срок



Цель построения модели:

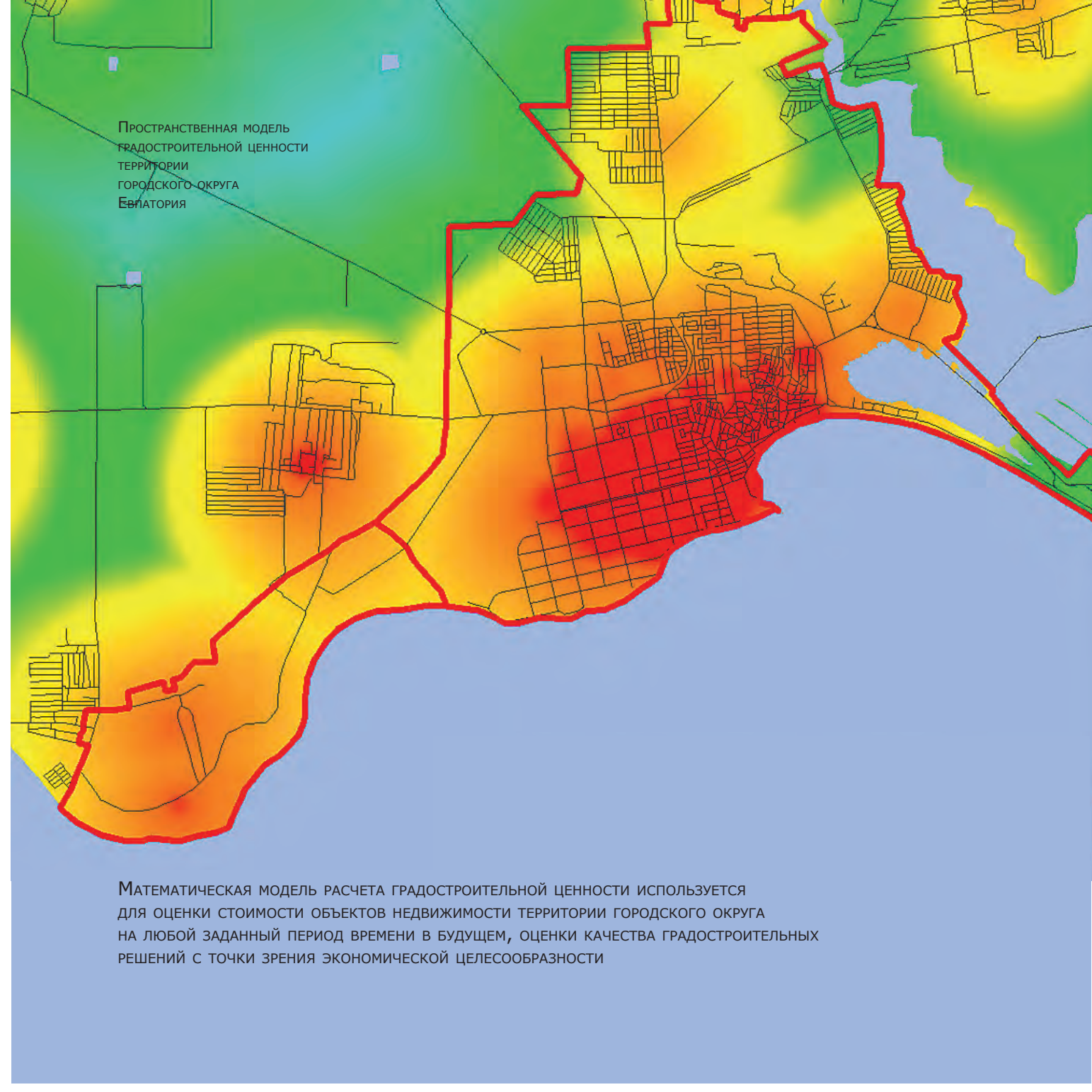
ОПРЕДЕЛЕНИЕ АРЕАЛОВ НА ТЕРРИТОРИИ ГОРОДСКОГО ОКРУГА Симферополь, НАИБОЛЕЕ БЛАГОПРИЯТНЫХ ДЛЯ РАЗМЕЩЕНИЯ ОБЪЕКТОВ ПРОИЗВОДСТВА, СООТВЕТСТВУЮЩИХ СТРАТЕГИЧЕСКИМ ПРИОРИТЕТАМ РАЗВИТИЯ ЭКОНОМИКИ РЕСПУБЛИКИ КРЫМ И ГОРОДСКОГО ОКРУГА.

ИНВЕСТИЦИОННЫЙ ПОТЕНЦИАЛ ТЕРРИТОРИИ – ЭТО ПОТЕНЦИАЛЬНЫЕ ВОЗМОЖНОСТИ ТЕРРИТОРИИ К РАЗВИТИЮ ЭКОНОМИКИ. ВКЛЮЧАЕТ СЛЕДУЮЩИЕ ЧАСТНЫЕ ПОТЕНЦИАЛЫ: ИНФРАСТРУКТУРНЫЙ И ТРУДОВОЙ.

ИНВЕСТИЦИОННЫЙ РИСК – ЭТО ВЕРОЯТНОСТЬ ПОТЕНЦИАЛЬНО ВОЗМОЖНОЙ ПОТЕРИ РЕСУРСОВ, НЕДОПОЛУЧЕНИЯ ДОХОДОВ, ДОПОЛНИТЕЛЬНЫХ РАСХОДОВ ЛИБО ОПАСНОСТЬ ПОВРЕЖДЕНИЙ ОБЪЕКТА. ВКЛЮЧАЕТ СЛЕДУЮЩИЕ ЧАСТНЫЕ РИСКИ: ЭКОЛОГИЧЕСКИЙ И УПРАВЛЕНЧЕСКИЙ.

Инвестиционная привлекательность





Пространственная модель
градостроительной ценности
территории
городского округа
Евлатория

Математическая модель расчета градостроительной ценности используется для оценки стоимости объектов недвижимости территории городского округа на любой заданный период времени в будущем, оценки качества градостроительных решений с точки зрения экономической целесообразности

личного обследования создать генплан как план изменения города к лучшему невозможно!

Описание — это фиксация признаков исследуемого объекта — территории города, которые устанавливаются путем наблюдения или измерения. Описание формализуется в виде текста пояснительной записки о существующем состоянии и использовании территории. В настоящее время традиционные методы описания дополняются методами цифрового описания с применением методов формализации, о котором уже говорилось.

Счет — это определение количественных соотношений объектов исследования или параметров, характеризующих их свойства. Метод применяется в комплексной оценке городской территории для определения в том числе обеспеченности населения объектами социальной, транспортной и коммунальной инфраструктуры.

Измерение — это определение численного значения некоторой величины путем сравнения ее с эталоном. Так, числовые значения, характеризующие мощности существующих объектов инфраструктуры сравниваются с нормативными. Ценность этой процедуры в том, что она дает точные, количественно определенные сведения об окружающей действительности и позволяет сделать выводы о дефиците либо избыточности социально значимых объектов в пределах исследуемой территории. Особенно важным в градостроительстве является измерение качественного показателя. Недопустимо применение таких показателей, как «да» и «нет», которые до сих пор присутствуют во многих методических документах и даже в дорожных картах по улучшению инвестиционного климата, утверждённых Правительством РФ. Разве может влиять на инвестиционный климат само по себе наличие генерального плана? Конечно, нет! В чём измерить качество генерального плана для оценки влияния его решений для улучшения инвестиционного климата (которые также нужно научиться измерять)?

Сравнение — это сопоставление признаков, присущих двум или нескольким объектам, установление различия между ними или нахождение в них общего, осуществляемое как органами чувств, так и с помощью специальных устройств. Например, сравнивая жилые кварталы по качеству среды, сопоставляются как мнения жителей и других экспертов, так и показатели, полученные расчётным способом: плотность застройки; уровень благоустройства (показатель сложно определяемый, требует как количественных, так и качественных оценок); обеспеченность социально значимыми

объектами. Сравнение широко применяется как при определении рейтингов городов, так и в постановке задач для изменения места в рейтинге.

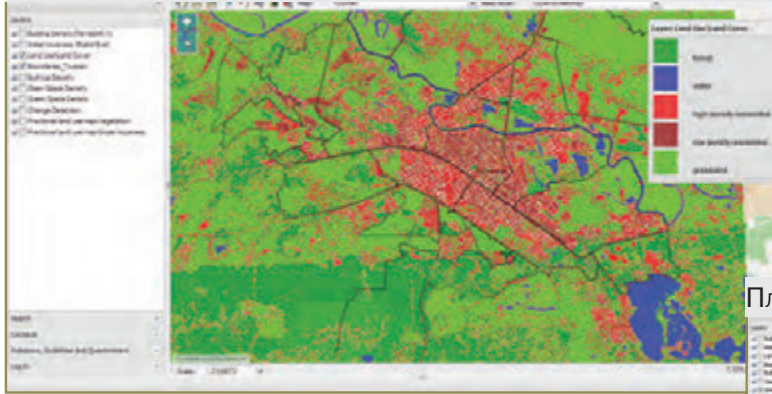
Эксперимент — это искусственное воспроизведение явления или процесса в заданных условиях, в ходе которого проверяется выдвигаемая гипотеза. Для проверки предполагаемого сценария развития города или планировочных принципов организации жилого квартала эксперименты проводятся на выборочных территориях. Например, новое, даже научно обоснованное представление о лучших планировочных решениях целесообразно не реализовывать на всех планируемых к освоению территориях, а лучше провести эксперимент на территории одного квартала, получить практические результаты и тиражировать метод только при результатах положительных. Часто эксперименты по внедрению новых методов проводятся в форме пилотных проектов.

Моделирование — метод научного познания, сущность которого заключается в замене изучаемого предмета или явления специальной аналогичной моделью (объектом), содержащей существенные черты оригинала. Генплан — это и есть модель будущего города, в которой сохранены незыблемые основательные свойства существующего города и внесены те изменения, которые на основе комплексных научных исследований признаны городским сообществом необходимыми для создания в будущем благоприятной среды жизнедеятельности. Сам генплан (планировочная структура и функциональное зонирование с размещёнными объектами местного значения) имеет ту же физическую природу, как и созданный на этапе комплексной оценки опорный план (план современного состояния и использования), отражающий существующую планировочную структуру и современное функциональное использование с существующими объектами, поэтому его можно отнести к физической модели, которая должна быть создана по единым техническим требованиям (об этом говорилось ранее) и будет использоваться при мониторинге реализации генерального плана через комплексные программы развития социальной, транспортной и коммунальной инфраструктур.

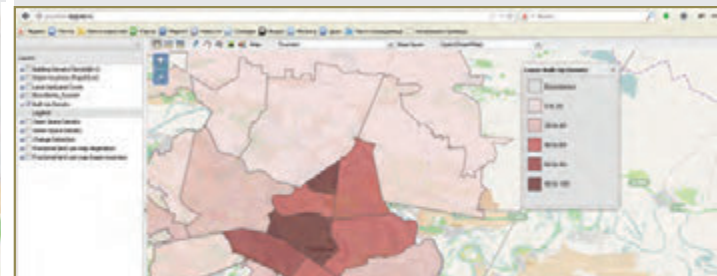
При разработке решений территориального планирования применяются и более сложные, математические и цифровые, модели. Математическая модель — это математическая абстракция, характеризующая физический, биологический, экономический или какой-либо другой процесс. Математические модели при различной физической природе основаны на идентичности математического описания процессов, происходящих в них и в оригинале.

ИССЛЕДОВАНИЯ ТОПОГРАФО-ГЕОДЕЗИЧЕСКИХ МАТЕРИАЛОВ И ДАННЫХ ДИСТАНЦИОННОГО ЗОНДИРОВАНИЯ

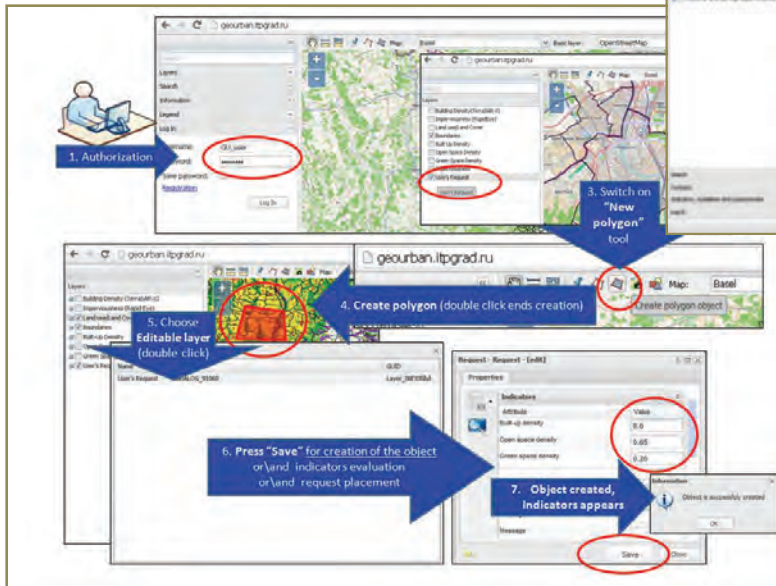
КАРТА ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ (КЛАССИФИКАЦИЯ ВИДОВ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ПОВЕРХНОСТИ ЗЕМЛИ)



Плотность застроенных территорий



Плотность озеленения



Инструмент вычисления индикаторов как часть Веб-ориентированной системы, аккумулирующей пространственные данные: результаты космической деятельности и продукты их аналитической обработки, векторные данные

ОЦЕНКА ОБЕСПЕЧЕННОСТИ ТЕРРИТОРИЙ СОЦИАЛЬНО ЗНАЧИМЫМИ ОБЪЕКТАМИ



Проверка распределения и размещения объектов по территории с обеспечением максимально возможной территориальной доступности для населения с учетом нормативных показателей радиусов пешеходной доступности и зон транспортной доступности, оценка различных вариантов планируемого размещения объектов и выбор из них наиболее оптимального

Схема размещения объектов местного значения городского округа Евпатория



Математическое моделирование – метод исследования сложных процессов на основе широкой физической аналогии, когда модель и ее оригинал описываются тождественными уравнениями. Так, благодаря сходству показателей рыночной стоимости недвижимости и её физических и экономических характеристик можно получить температурную карту градостроительной ценности на всю территорию города, включая территории, подлежащие новому освоению либо градостроительному преобразованию. Характерная особенность и достоинство данного метода – возможность применять его к отдельным участкам сложной городской системы, а также количественно исследовать явления, трудно поддающиеся изучению на физических моделях.

Без цифровых моделей уже не может обойтись ни один градостроительный проект. Повсеместно распространено применение цифровых моделей местности, представляющих собой цифровые картографические модели, содержащие данные об объектах местности и их характеристиках. Будущее же мы видим за созданием цифровых моделей развития городов, создание которых потребует ещё множество научных исследований и экспериментов.

Применение методов научных исследований в создании систем управления развитием территорий, включающих стратегическое социально-экономическое и пространственное планирование, территориальное планирование и градостроительное зонирование, планировку и благоустройство территорий, даёт возможность местному самоуправлению разработать лучший сценарий развития своего города и обеспечить мониторинг его реализации.

ПРИМЕРЫ НЕОБХОДИМОСТИ ПРИМЕНЕНИЯ МЕТОДОВ НАУЧНЫХ ИССЛЕДОВАНИЙ

Территориальное планирование.

Система управления развитием территории муниципального образования предполагает научный системный подход. В настоящее время законодательно системный подход к управлению развитием территорий не предусмотрен. Нет требований обязательной взаимной согласованности стратегий социально-экономического развития, нормативов градостроительного проектирования, генеральных планов, проектов планировки и правил землепользования и застройки. В то же время дано поручение Президента Российской

Федерации от 11.06.2016 № Пр-1138ГС в части синхронизации решений документов территориального планирования и градостроительного зонирования, схем тепло- и водоснабжения, водоотведения муниципального образования.

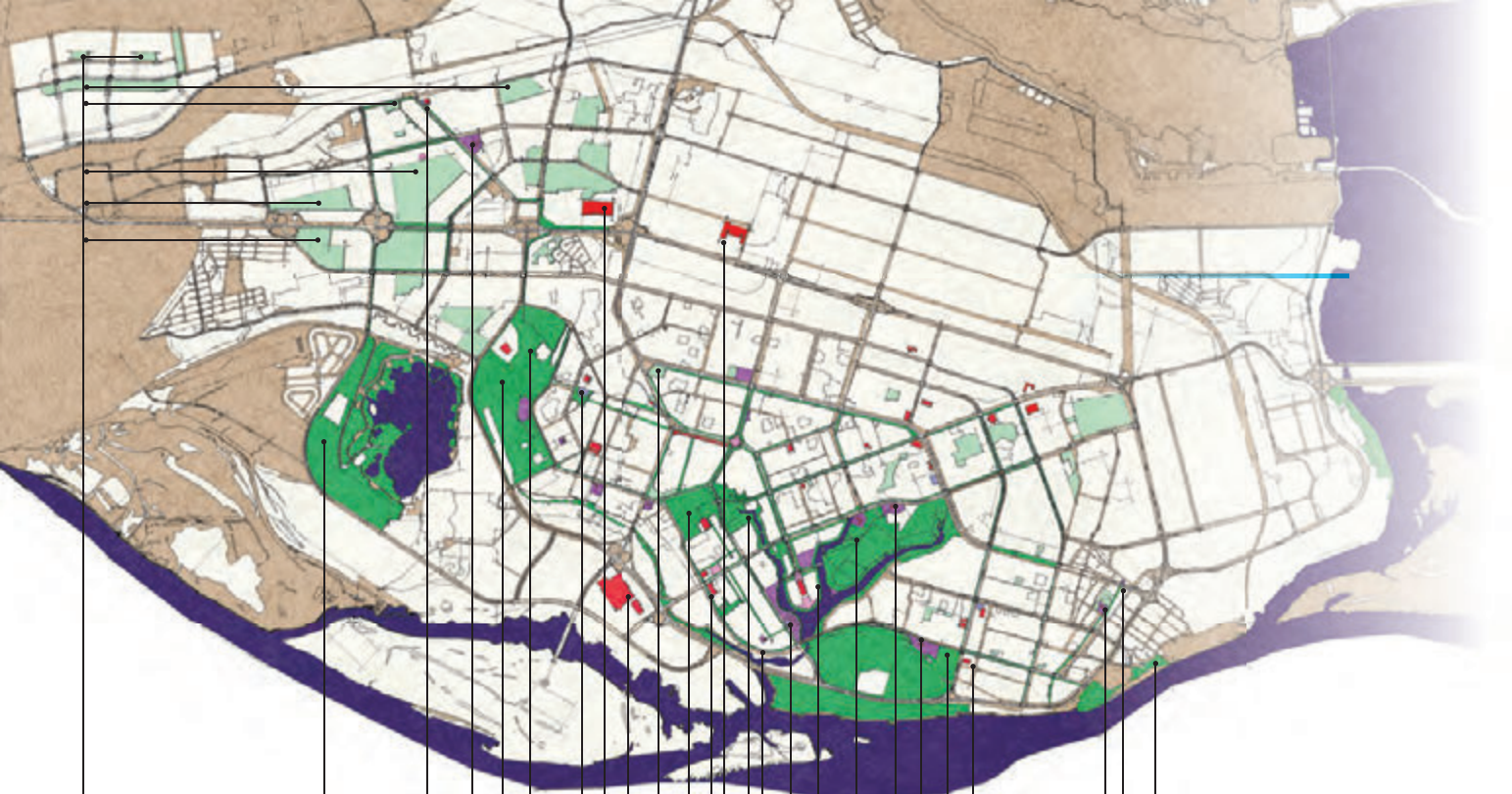
Но что такое синхронизация? Инструктивных или методических документов по проведению работ по синхронизации вслед за поручением не последовало. А на местах встречается и такое мнение — функциональное зонирование, выполненное в составе генплана, должно полностью транслироваться в градостроительное зонирование правил землепользования и застройки. Что, безусловно, является грубейшим заблуждением, проявлением профессионального невежества. Но винить в таком понимании чиновников не следует, они работают в рамках нормативно-правовой базы, которая суть необходимой «синхронизации» не раскрывает.

Если рассуждать логически, несоответствие друг другу всех основополагающих документов развития неправдоподобно! Но фактическое состояние дел говорит об обратном. Более того, нет объективных предпосылок изменить эту ситуацию. Нет обязательности принятия стратегии социально-экономического развития на муниципальном уровне. Нет обязательности преемственности решений стратегии в нормативах градостроительного проектирования, и собственно обязательности наличия этих нормативов тоже нет. И так далее... Нет определённой (понимаемой) связности генерального плана со стратегией, а цели и задачи территориального планирования из содержания генерального плана исключены поправками к Градостроительному кодексу РФ ещё в 2011 году.

В то же время Градостроительный кодекс говорит об определении в документах территориального планирования назначения территорий исходя из совокупности социальных, экономических, экологических и иных факторов в целях обеспечения устойчивого развития территорий, развития инженерной, транспортной и социальной инфраструктур, обеспечения учёта интересов граждан и их объединений, о необходимости обеспечения соответствия документации по планировке территории актуальным требованиям законодательства и обеспечения комплексного и устойчивого развития территорий.

Кто, когда и как должен определить цели и задачи территориального планирования? Каким образом определяется совокупность влияющих на развитие факторов?

Только научный системный подход может обеспечить целостность и эффективность управления развитием территорий. Только многофакторное научное исследование может обеспечить достижение целей устойчивого развития территорий.



Сквер районного значения

Туристическая база отдыха общегородского значения

Музыкальный драматический театр

Храм Умиление

Парк «Кедровый лог»

Парк «Нефтяник»

Площадь Нефтяников

Торгово-развлекательный центр

Сити Молл

Молодежный сквер

Сквер «Центральный», Энергетиков

Монумент Славы

Спортивно-досуговый центр

Сквер Старожилов

Дом купца Клепикова А.Г.

Старый Surgut. Начало туристического

пешего маршрута «По следам истории»

Университет.

Молодежный театр

Парк «За Саймой»

Храм Георгия Победоносца

Храм Преображения

Парк Геологов

Культурно-спортивный комплекс «Геолог»

Свято-Никольский храм.

Начало туристического маршрута «Спецпереселенцы Surguta»

Дом-музей Саламанова.

Монумент первой свихажине

Комплекс набережной р. Обь

ИСТОРИЧЕСКИЕ ИССЛЕДОВАНИЯ И ВЫЯВЛЕНИЕ ОБЩЕСТВЕННЫХ ПРОСТРАНСТВ ОБЩЕГОРОДСКОГО И РАЙОННОГО ЗНАЧЕНИЯ

ОБЩЕГОРОДСКОЕ ПРОСТРАНСТВО СОЗДАЕТ ГОРОДСКУЮ ИДЕНТИЧНОСТЬ



ОБЪЕКТЫ
ОБЩЕСТВЕННЫХ
ПРОСТРАНСТВ
Г. СУРГУТ



Площадь общегородского значения
у Государственного Университета



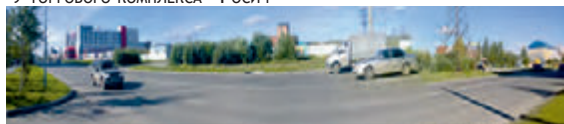
Комплекс общегородского значения
«МОНУМЕНТ СЛАВЫ»



Площадь районного значения
у торгового комплекса «Росич»



Усадьба купца Клепикова А.Г.



Будущая площадь районного значения
по улице Профсоюзов



Будущая площадь районного значения на пересечении
улицы Университетская, Пролетарский проспект

Программы комплексного развития инфраструктур.

Взамен исключённым из Градостроительного кодекса РФ в 2011 году статьям о планах реализации документов территориального планирования введены новые положения о необходимости принятия программ комплексного развития (ПКР) транспортной, социальной и коммунальной инфраструктур в целях обеспечения реализации документов территориального планирования муниципального уровня.

Для всех трёх обязательных видов программ утверждены методические рекомендации.

Казалось бы, обеспечена согласованность нормативно-правовой и методической базы, что должно дать уверенность в эффективности реализации генерального плана.

На деле всё выглядит иначе.

Первая системная ошибка кроется в отсутствии нормы обязательной согласованности решений генерального плана и программ.

Вторая ошибка — отсутствие нормы о первичности (главенстве) решений генплана по отношению к мероприятиям программ.

Третья ошибка — нет обязательности увязки мероприятий по срокам реализации программ развития транспортной, социальной и коммунальной инфраструктур. Это значит, что сегодня мы асфальтируем дорогу, а завтра под ней прокладываем теплотрассу (пример приведен до крайности примитивный, для остроты понимания проблемы).

Четвёртая ошибка — три названные программы не включают в себя весь набор мероприятий, обеспечивающий реализацию генерального плана. Например, объекты рекреационного назначения (скверы, парки) и объекты специального назначения (полигоны утилизации отходов, кладбища, крематории) не могут входить ни в одну из программ.

Пятая ошибка — не определена последовательность решений в рамках программ комплексного развития инфраструктур. Что является определяющим? Дорога, строительство которой предусматривается мероприятием программы комплексного развития транспортной инфраструктуры, или детский сад, создание которого закладывается программой комплексного развития социальной инфраструктуры? Или строительство жилого квартала, которое ведётся за счёт средств инвестора, и время постройки определяется самим инвестором исходя из его бизнес-плана комплексного развития компании? Комплексность частного разрушает комплексность общего!

Рассмотрим запутанность и противоречивость действующих норм на примере программы комплексного развития транспортной инфраструктуры, решение о разра-

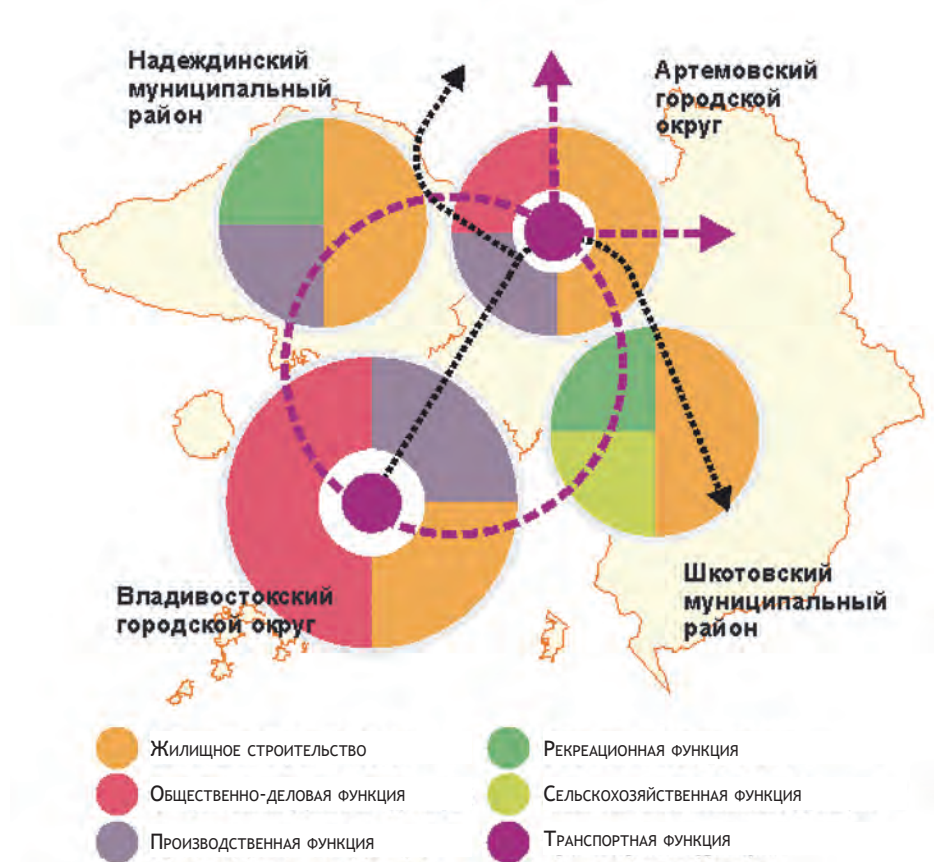
ботке которой принято спустя десять лет после утверждения генерального плана.

Задача программы комплексного развития транспортной инфраструктуры — обеспечить целесообразную последовательность строительства и реконструкции всех объектов, формирующих транспортную инфраструктуру: улично-дорожную сеть; объекты пешеходной и велосипедной инфраструктуры; объекты, обеспечивающие деятельность общественного транспорта; объекты для временного и постоянного хранения, а также обслуживания личного и грузового автомобильного транспорта. Программа разрабатывается на срок реализации генерального плана, и все мероприятия разбиваются по периодам продолжительностью в один год на первые десять лет и далее по пятилеткам. Мероприятия каждого периода должны уложиться в возможности муниципального бюджета, но генеральный план не содержит финансового обоснования, да и вообще за десять лет фактическое развитие существенно отклонилось от генерального плана, инвестиционное освоение превзошло по своим темпам ожидания органа местного самоуправления, социальные потребности да и возможности жителей также изменились. Уровень автомобилизации значительно превысил прогноз генплана и продолжает наращивать темпы своего роста.

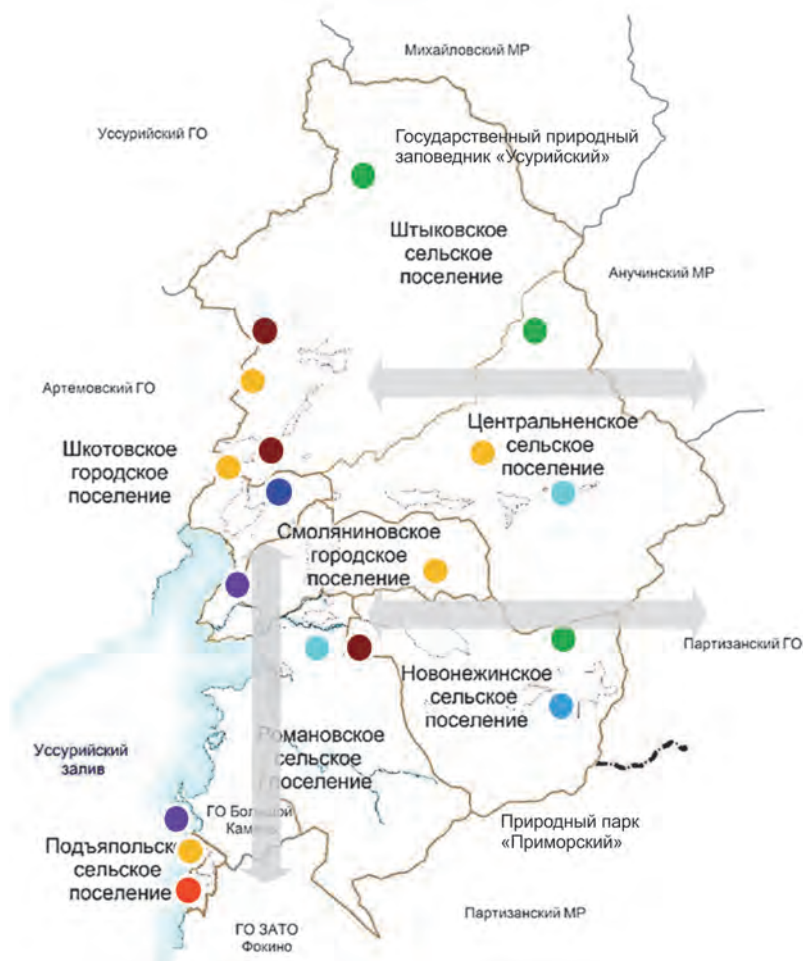
Разработчик программы проводит многофакторный анализ сложившейся ситуации, исследует мнение жителей и приходит к выводу, что концепцию развития города, заложенную в генплане, необходимо менять, город прежде всего должен быть удобным для жизни, а не превращаться в город для автомобилей. Безграничное удовлетворение потребностей растущей автомобилизации посредством наращивания дорожной инфраструктуры в ущерб преобразованию улиц и площадей в общественные пространства разрушает город, делает его нежизнеспособным, и в итоге люди станут покидать этот город. И город, который сегодня занимает лидирующие позиции во всех социально-экономических рейтингах, потерпит крах!

Разработчик обладает достаточным научно-исследовательским потенциалом, он аргументированно доказывает ошибочность и бессмысленность планирования отдельно взятой транспортной инфраструктуры в отрыве от развития базовых компонент города — жилья и производства. Но законодательные рамки, скреплённые контрактными обязательствами, загоняют разработчика в тупик, он должен подготовить документ, основанный на заведомо ложных, не обоснованных научно гипотезах развития, так как научно обосновать развитие частного вне зависимости от общего невозможно.

СТРАТЕГИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ СУЩЕСТВУЮЩЕГО СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО
И ПРОСТРАНСТВЕННОГО ПОЛОЖЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ,
ВХОДЯЩИХ ВО ВЛАДИВОСТОКСКУЮ АГЛОМЕРАЦИЮ



РОЛЬ ВО ВЛАДИВОСТОКСКОЙ АГЛОМЕРАЦИИ. ШКОТОВСКИЙ МУНИЦИПАЛЬНЫЙ РАЙОН



Роль Шкотовского МР :

- ОБЕСПЕЧЕНИЕ ВНЕШНИХ ТРАНСПОРТНЫХ СВЯЗЕЙ, МАСШТАБНЫЕ ПРОЕКТЫ В ЧАСТИ РАЗВИТИЯ МЕЖДУНАРОДНОЙ ТОРГОВЛИ В ГРАНИЦАХ «СВОБОДНОГО ПОРТА ВЛАДИВОСТОК»
- КРУПНЕЙШИЙ Ж-Д УЗЕЛ ПРИМОРСКОГО КРАЯ
- РЕКРЕАЦИОННАЯ ФУНКЦИЯ — УССУРИЙСКИЙ ЗАПОВЕДНИК, ЮЖНО-ПРИМОРСКИЙ ПАРК, ВОДОПАДЫ
- ЖИЛЬЕ ДЛЯ АГЛОМЕРАЦИИ, ВТОРОЕ ЖИЛЬЕ ДЛЯ ЖИТЕЛЕЙ ВЛАДИВОСТОКСКОГО ГО, АРТЕМОВСКОГО ГО, УССУРИЙСКОГО ГО, ПАРТИЗАНСКОГО ГО
- ТУРИСТИЧЕСКИЙ ЦЕНТР — РАЗМЕЩЕНИЕ ОБЪЕКТОВ ЗИМНИХ ВИДОВ СПОРТА
- ТРАНСПОРТНЫЕ СВЯЗИ С НАХОДКОЙ, ПАРТИЗАНСКОМ
- СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОЕ ПРОИЗВОДСТВО
- ДОБЫЧА ПОЛЕЗНЫХ ИСКОПАЕМЫХ
- ИННОВАЦИОННОЕ ПРОИЗВОДСТВО

Невозможно в отдельности друг от друга рассматривать тематические, сжатые в себе, окружающие человека, формирующие условия его жизнедеятельности сферы — транспортную, коммунальную, социальную, жилищную, производственную, рекреационную... Понятие «сфера» уже давно закрепились в профессиональной деятельности управления развитием территории, но всю наполненность смыслом этого яркого понятия мы можем почувствовать, вспомнив великого русского учёного В.И. Вернадского, использующего в своих трудах понятия биосферы и ноосферы. И сегодня благодаря В.И. Вернадскому под ноосферой мы понимаем высшую стадию биосферы, связанную с возникновением и развитием человечества, которое, познавая законы природы и совершенствуя технику, начинает оказывать определяющее влияние на ход процессов на Земле и в околоземном пространстве, изменяя их своей деятельностью. Ноосфера (от греч. *noos* — разум) — это биосфера, разумно управляемая человеком. Ноосфера является высшей стадией развития биосферы, связанной с возникновением и становлением в ней цивилизованного общества, с периодом, когда разумная деятельность человека становится главным фактором развития на Земле. Спустя почти век жизни исследования учёного, ноосфера как сфера развития, сознательно формируемая совместными усилиями людей в интересах всестороннего развития всего человечества и каждого отдельного человека, не просто не потеряла своей значимости, но представляется нам основой для совершенствования науки развития территорий [1].

Мы можем транслировать учение Вернадского в изучение сложнейшей суперсистемы — города и рассматривать «городскую ноосферу» как единство природы и культуры, преобразовывающих город в интересах его жителей — всех и каждого.

Возвращаясь к программе комплексного развития транспортной инфраструктуры, мы должны ответить на главный вопрос — есть ли возможность в тех заданных законодательством и контрактом рамках создать целостный документ, являющийся неотделимой частью эффективной системы управления?

Ответ безапелляционный — нет! В любом случае, даже если разработчик предпринял все необходимые (возможные) меры для достижения лучшего качества документа, даже если он взял на себя груз множественных научных исследований природы, культуры, общества и всего городского наполнения, если он разработал варианты сценариев развития всей городской ноосферы, утверждаемый результат будет касаться только отдельной части общего, части, зависящей от целого, регулирование развитием которого не во

власти программы комплексного развития транспортной инфраструктуры. Это будет нечто оторванное от целого города, это будет дирижабль, висящий над городской ноосферой и не приносящий никакой созидательной пользы, лишь создающий видимость наличия красивого и полезного, возможно, даже несущий разрушительный характер, если он возьмёт на себя смелость потащить за собой и все остальные части...

Правила землепользования и застройки.

Так уж сложилось в последние годы, что взяться за подготовку правил землепользования и застройки может любая организация или частный предприниматель, обладающий маломальскими знаниями в области картографии и землеустройства (причём образование разработчика, как правило, не имеет значения). А этого мало! Мало даже знаний градостроительного законодательства. Необходимы комплексное градостроительное образование и опыт. Необходимы научные подходы, методики, но таковых, признанных и рекомендованных Минстроем России или Минэкономразвития, не существует (возможно, такое положение дел объясняется отсутствием единого ведомства, отвечающего за нормативно-правовое регулирование градостроительного зонирования; за отдельные части несёт ответственность Минстрой России, Минэкономразвития и Росреестр).

Смысловое значение правил землепользования и застройки заключается в создании условий для формирования благоприятной среды посредством развития недвижимости. Правила представляют собой карту градостроительного зонирования с установленными видами и границами территориальных зон, по отношению к каждой из которых определены градостроительные регламенты (виды разрешённого использования и предельные параметры развития недвижимости). Градостроительный кодекс гласит (именно — гласит!), что градостроительный регламент в пределах одной территориальной зоны в равной степени распространяется на все земельные участки и объекты капитального строительства.

Что стоит за этой нормой? Безразличие или доверие?!

Законодатель доверяет застройщику (инвестору), что тот будет настолько образован и интеллигентен, что не нарушит композиционность и архитектуру существующей среды, будет бережен к исторической городской памяти, непременно учтёт всегда и во всём интересы соседей.

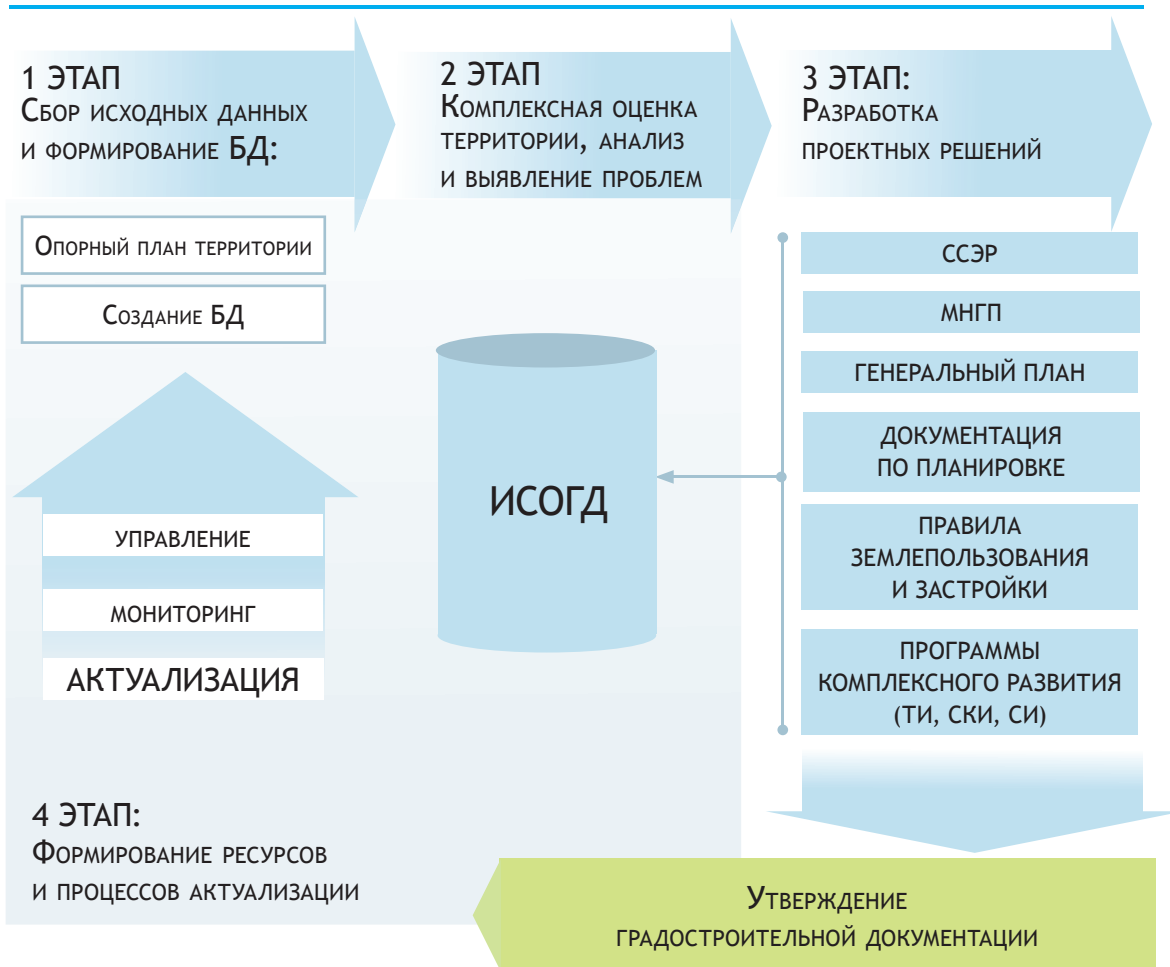
Есть ещё часто звучащее в защиту такой нормы мнение — рынок всё выстроит, рынок

КОМПЛЕКСНАЯ РАЗРАБОТКА ДОКУМЕНТОВ И ИНФОРМАЦИОННО-АНАЛИТИЧЕСКАЯ СИСТЕМА УПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЕМ ТЕРРИТОРИЙ

ВЗАИМНАЯ СОГЛАСОВАННОСТЬ И ВОЗМОЖНОСТЬ ОПЕРАТИВНОГО РЕАГИРОВАНИЯ
НА ИЗМЕНЕНИЕ СИТУАЦИИ ДОСТИГАЕТСЯ КОМПЛЕКСНОЙ РАЗРАБОТКОЙ ДОКУМЕНТОВ
И ИНФОРМАЦИОННОЙ СИСТЕМОЙ УПРАВЛЕНИЯ, ХРАНЕНИЯ И ОБРАБОТКИ ДАННЫХ



ПОСЛЕДОВАТЕЛЬНОСТЬ ПРОЦЕССОВ СОЗДАНИЯ
КОМПЛЕКСНОГО ПРОЕКТА УПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЕМ ТЕРРИТОРИИ



не позволит строить плохо, плохое не продаётся. В этом доводе есть, безусловно, правдивое зерно. Но то, что строится внутри существующей среды, всегда влияет на эту среду либо положительно, либо вредит ей. И застройщик будет строить то, что дороже продаётся, а то, что рыночная стоимость соседнего здания упадёт за счёт потери «вида из окон», его особенно не волнует.

Предваряя своё мнение о том, как необходимо работать над правилами землепользования и застройки, чтобы закон не нарушить и города не убить, приведу выдержку из письма академика Д.С. Лихачёва «Уметь заметить красоту наших городов и сёл», опубликованного в книге «Письма о добром и прекрасном» [2]. «А вот ещё в XIII веке учёные на Руси обратили внимание на «Закон градский», корни которого ведут к античному градостроительному законодательству, который включал в себя четыре статьи: «О виде на местность, который представляется из дома», «Относительно видов на сады», «Относительно общественных памятников», «О виде на горы и море». «Согласно этому закону, — пишет исследователь Г.В. Алфёрова, — каждый живущий в городе может не допустить строительства на соседнем участке, если новый дом нарушит взаимосвязи наличных жилых сооружений с природой, морем, садами, общественными постройками и памятниками. Византийский закон апопсии («вид, открывающийся от здания») ярко отразился в русском архитектурном законодательстве «Кормчих книг»...». В первую очередь внимание закона обращено на взаимосвязь построек города друг с другом и с природой. Иначе говоря, закон апопсии поставлен во главу угла не только в византийском законодательстве, но и в русском.

Русское законодательство начинается с философского рассуждения о том, что каждый новый дом в городе влияет на облик города в целом. Новое дело творит некто, когда хочет или разрушить, или изменить прежний вид.

Особое внимание в русском градостроительном законодательстве обращается на открывающиеся из домов и города виды на природу.

Долг современных градостроителей перед русской культурой — не разрушать этот идеальный строй города, а поддерживать его и творчески развивать».

И ещё одна важная выдержка — «Итак, в экологии есть два раздела: экология биологическая и экология культурная, или нравственная. Убить человека биологически может несоблюдение законов первой, убить человека нравственно может несоблуде-

ние законов второй. Да и нет между ними пропасти. Где точная граница между природой и культурой? Разве нет в среднерусской природе присутствия человеческого труда?

Не здание даже нужно человеку, а здание в определённом месте. Поэтому и хранить их, памятник и ландшафт, нужно вместе, а не отдельно. Хранить строение в ландшафте, чтобы то и другое хранить в душе».

Как же можно представить себе правильные правила землепользования и застройки, подготовленные без научных исследований?

Впрочем, можно и без исследований. Но только в том случае, если правилам предшествует комплексная подготовка проектов планировки и межевания всей территории муниципального образования, в составе которых по отношению к наиболее сложным местам выполнены научные исследования вариантов возможной архитектурно-пространственной организации и социально-экономической оценки реализации этих вариантов.

РЕЗУЛЬТАТ ПРИКЛАДНЫХ НАУЧНЫХ ИССЛЕДОВАНИЙ — ЛУЧШИЕ ПРАКТИКИ

Достижение цели — создание благоприятной среды жизнедеятельности, соответствующей потребностям современного общества, без постоянного совершенствования методов управления и создания наилучших условий для привлечения инвестиций в развитие территорий невозможно. Правительством РФ создано агентство стратегических инициатив (АСИ) по продвижению приоритетных проектов, направленных на улучшение предпринимательского климата, основу которых составляют лучшие региональные и местные практики [3].

Лучшие практики могут формироваться в регионах и муниципальных образованиях только на основе научных и прикладных исследований, проводимых при подготовке стратегических и тактических документов, решения которых составляют систему мер управления развитием регионов и городов. К таким документам относятся: стратегии социально-экономического развития и планы их реализации; нормативы градостроительного проектирования; документы территориального планирования и программы их реализации в виде программ комплексного развития транспортной, коммунальной и социальной инфраструктур; документация по планировке территорий; правила землепользования и застройки; правила и программы благоустройства; информационно-аналитические системы управления развитием территорий, включающие в себя информационные системы обеспечения градострои-

тельной деятельности и автоматизированные системы, обеспечивающие исполнение муниципальных функций предоставления услуг, а также обеспечения мониторинга достижения целевых показателей по изменению городской среды в электронном виде.

С сожалением отмечаем, что выявление и изучение лучших практик в отношении эффективных систем управления развитием территорий регионов и муниципальных образований на федеральном уровне не организовано. АСИ рассматривает только малые части систем управления, проводя рейтинг качества предоставления государственных и муниципальных услуг в различных сферах (получение разрешение на строительство, подключение к энергетическим системам, регистрация прав на недвижимость и т.д.) по показателю совокупного времени прохождения всех необходимых процедур и их количества в рамках одной услуги. Качество принятого решения, эффективность реализации этого решения здесь не учитываются. Важность имеет только скорость принятия решения, что впоследствии может оказать больше негативного воздействия и на изменение качества среды, и на развитие бизнеса предпринимателя, и на социально-экономическое развитие города в целом.

За последние 13 лет только в Градостроительный, Земельный и Лесной кодексы РФ внесено более 100 поправок, и несколько десятков новых законопроектов в настоящее время разрабатываются уполномоченными федеральными министерствами и ведомствами, многие из которых уже рассматриваются профильными комитетами Государственной Думы. Почти ежедневно принимаются новые ведомственные порядки и правила регулирования отдельных вопросов территориального развития. Стартовал новый федеральный приоритетный проект «Комфортная городская среда» [4]. Всё это говорит о том, что на уровне Правительства РФ есть понимание того, что в настоящее время состояние действующих систем управления и законодательная база далеки от совершенства, требуются новые лучшие практики, подтверждённые научными исследованиями, обосновывающие новые нормы и правила создания документов и систем, определяющих развитие российских городов и всей территории страны.

Кроме законодательной базы, для обеспечения по-настоящему эффективной системы управления развитием территорий необходима методическая основа, которая также формируется при проведении научно-исследовательских работ.

Учитывая и то, что каждый регион и каждый город в нашей стране уникальны,

обладают своей спецификой социально-экономических отношений и природно-экологическими особенностями, при подготовке одинаковых по значению документов всегда требуются индивидуальные научно-исследовательские работы, направленные на изучение современной ситуации и сложившегося жизнеустройства, выявление городских ценностей, на определение индикаторов развития, прогнозирование демографических изменений, инвестиционной привлекательности территорий.

Наряду с очевидной необходимостью развития науки градостроительства на федеральном уровне под руководством Российской академии архитектуры и строительных наук (РААСН) ясна и потребность в формировании лучших практик создания эффективных систем управления территориями непосредственно в регионах и муниципальных образованиях. Лучшие практики необходимо изучать и, опираясь на результаты практических исследований, создавать научную основу для совершенствования нормативно-правовой и методической базы системного управления развитием территорий.

Виды научных исследований, необходимых при создании систем управления развитием территорий

При разработке всех необходимых для создания системы управления развитием территории города проектов в виде комплексного проекта научные исследования проводятся одновременно в период подготовки материалов обоснований для всех проектов. Состав, цели, задачи и методы проведения научных исследований уточняются при разработке программы научно-исследовательских работ для каждого конкретного проекта, так как система управления развитием территории города всегда уникальна, как уникален каждый город.

Наиболее стандартными являются следующие виды научных исследований:

- анализ топографо-геодезических материалов и данных дистанционного зондирования;
- анализ ранее принятых документов социально-экономического и градостроительного планирования и оценка их реализации;
- стратегический анализ существующего социально-экономического и пространственного положения муниципального образования;
- комплексная оценка состояния и использования территории, включающая оценку природно-ресурсного потенциала и градостроительных ограничений;

- исследование социально-экономических и градостроительных условий посредством проведения общественных обсуждений;
- историческое исследование, включающее изучение истории возникновения и развития города, выявление его «идеалов и культурных ценностей», определение перечня и местоположения выявленных и включённых в государственный реестр памятников истории и культуры, а также выявление других памятных и достопримечательных мест;
- определение приоритетов социально-экономического развития муниципального образования;
- определение целевых показателей (индикаторов) социально-экономического и пространственного планирования в разрезе инфраструктур — социальной, коммунальной, транспортной, жилищной, производственной, рекреационной;
- разработка вариантов сценариев достижения целевых показателей социально-экономического развития муниципального образования и выбор целевого сценария;
- разработка концепции пространственного развития, соответствующей задачам реализации целевого сценария социально-экономического развития;
- разработка демографического прогноза с учётом прогнозируемого инвестиционного развития территории;
- установление расчетных показателей обеспеченности объектами местного значения, объектами благоустройства и доступности указанных объектов для населения;
- экономическая оценка вариантов планировочных решений, направленных на реализацию целевого сценария социально-экономического развития;
- разработка концепции градостроительного зонирования, определяющей принципы установления видов и границ территориальных зон, их взаимной согласованности с функциональным зонированием и категориями земель;
- разработка концепции благоустройства, включающей принципы формирования общественных пространств, типологию общественных пространств, основные положения и требования к элементам благоустройства, озеленению, цветосветовым решениям, в том числе к праздничному оформлению и ночным подсветкам;
- анализ современного состояния согласованности градостроительных, земельно-имущественных и кадастровых отношений и разработка принципов формирования элементов планировочной структуры и установления красных линий;
- разработка принципов межевания территорий различного функционального назначения в условиях различных градостроительных ситуаций: улично-дорожной сети; сложившейся

многоэтажной жилой застройки; производственных территорий и т.д.;

- разработка вариантов архитектурно-планировочных решений для нового освоения или градостроительного преобразования территорий отдельных элементов планировочной структуры;
- разработка концепции размещения высотных доминант и визуальных связей для учёта при разработке проектов планировки и межевания, а также правил землепользования и застройки;
- подготовка социально-экономического обоснования этапов реализации генерального плана в целях обеспечения согласованности программ комплексного развития систем коммунальной, транспортной и социальной инфраструктур.

Далее рассмотрим более подробно смыслы и значение некоторых из перечисленных научных исследований.

ИССЛЕДОВАНИЕ ТОПОГРАФО-ГЕОДЕЗИЧЕСКИХ МАТЕРИАЛОВ И ДАННЫХ ДИСТАНЦИОННОГО ЗОНДИРОВАНИЯ

Исследование проводится в целях формирования актуальной базы пространственных данных о современном состоянии и использовании территории и автоматизированной подготовки карт современного состояния и использования территории (опорных планов) для всех видов градостроительной документации (документов территориально-го планирования, документации по планировке территорий, правил землепользования и застройки).

В работе применяются научные методы исследования: качественный и количественный анализ (контент-анализ) и обобщение топографо-геодезических материалов; формализация пространственных данных посредством приведения их к единой системе технических требований, включающих справочники, классификаторы, правила цифрового описания и другие необходимые требования. Следует отметить, что в исследовании используется сочетание различных научных методов. В данном исследовании обязательно применяется исторический метод, позволяющий выстроить ретроспективу пространственных изменений и выбрать наиболее актуальные данные.

Результатом исследования является максимально приближенная к актуальной и структурированная обобщённая база пространственных данных, которая является основой для построения цифровой модели развития города.

Комплексная оценка состояния и использования территории

Комплексная оценка состояния и использования территории — это многофакторное сложное научное исследование, целью которого является определение приоритетов развития территории на основе данных о современном состоянии и использовании территории и выявленных городских ценностей.

В составе работ по комплексной оценке используется множество научных методов исследования.

Для выявления отношения жителей к городу, к его территориям применяются социально-гуманитарные методы, это специально разработанные методы, сочетающие в себе анкетирование, интервью, опросы, тестирование, деловые игры.

Для определения характеристик использования территорий применяется метод бинарной классификации, позволяющий автоматизированным способом получить данные, например, о коэффициентах застройки, озеленения в пределах планировочных элементов. Этот метод возможно применить, если создана база пространственных данных, включающая данные дистанционного зондирования земли.

Прорыв в исследовательской работе по комплексной оценке территорий городов видится в использовании «больших данных» (big data). Big data представляется как социально-экономический феномен, который позволяет анализировать огромный информационный массив из различных источников — компьютеров, мобильных устройств, интернета и, в частности, соцсетей. Он несет качественные знания о людях в отличие от переписи населения. Такие знания будут давать представление о людях, проживающих в городах, их потребностях и возможностях. Например, в сфере градостроительства можно будет учитывать существующие экологические проблемы, отсутствие развитой инфраструктуры, удобного общественного транспорта, уровень доходов населения и особенности поведения жителей [5].

Историческое исследование

У каждого города или посёлка, у каждого села и деревни есть своя история. Каждый населённый пункт имеет право на свою историческую память. Есть такое распространённое мнение или даже норма, что памятников истории и культуры местного значения не бы-

вает, но, на наш взгляд, это заблуждение. Нельзя ждать, когда память места вдруг откроет ЮНЕСКО, или министерство культуры внесёт какой-либо объект в государственный реестр памятников истории и культуры.

С какого момента в населённом пункте можно выявлять достопримечательные места, достойные особенного бережного отношения, достойные восхищения, достойные памяти? Сколько лет должен прожить населённый пункт, чтобы заслужить право иметь собственный музей? И когда местное самоуправление может позволить себе провести научное исследование для выявления исторических культурных ценностей поселения?

Неужели должны пройти столетия, чтобы учёные будущих поколений занимались раскопками, выискивали в руинах отметки наших сегодняшних традиций (например, граффити на стенах когда-нибудь будут изучать как древнюю наскальную живопись), которые не имеют сегодня никакой ценности для населения без рода, без племени...

Или другая ситуация. Есть в поселении памятник, внесённый в государственный реестр памятников истории и культуры, установлена охранный зона, регулирование использования территории в пределах которой отдано государственному ведомству, которому и дела нет до этого дальнего населённого пункта, ну просто руки не доходят.

В каждом населённом пункте есть исторический культурный центр. Или нет? Вспоминаю посёлок Салемал в Ямало-Ненецком автономном округе. Так вот там исторический культурный центр на окраине посёлка, на высоком берегу реки, там, куда во все времена выходили жители встречать корабли (лодки, баржи, катера), приходящие с большой земли с товарами, с новыми людьми. Здесь жители устраивают народные гуляния, здесь встречаются молодые люди. Где нужно запланировать благоустроенное общественное пространство в таком посёлке? Здесь, на берегу, или в геометрическом центре, рядом с конторой и магазином? Сразу не разобраться. Необходимо исследование многих факторов и обязательно с помощью жителей.

Пятидесятитысячный город Мегион в Ханты-Мансийском автономном округе основное своё развитие получил в последние пятьдесят лет, формируясь как город-рабочий, основной задачей которого в советский период была определена геологоразведка и добыча нефти. На базе существующего национального поселения был построен город из типовых микрорайонов, где должны были жить типовые рабочие люди и добывать нефть для блага великого Советского Союза. Времена изменились. Сегодня Россия провозглашает иные ценности, в которых на первое место ставятся интересы городского сообщества, интересы каждой личности.

При корректировке генерального плана Мегиона можно было просто «пересчитать» существующую недвижимость на соответствие нормативу обеспеченности жителей социально значимыми объектами (школами, детскими садами, поликлиниками и т.д.), добавить недостающие и благополучно завершить работу. Но разработчик (ИТП «Град») пошёл другим путём, он провел множественные исследования, выявил негативное, обнаружил те особенности города, которые жители признали своими ценностями. Генеральный план, основываясь на научном и практическом исследовании, нашёл места и для новой индивидуальной жилой застройки, и для главных общественных пространств. В итоге этот генеральный план не только был всенародно принят на публичных слушаниях, но и завоевал первое место на всероссийском конкурсе, проводимом Минстроем России в 2015 году.

СТРАТЕГИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ СУЩЕСТВУЮЩЕГО СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО И ПРОСТРАНСТВЕННОГО ПОЛОЖЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

Стратегический анализ существующего социально-экономического и пространственного положения муниципального образования включает выявление сильных и слабых сторон экономики, возможностей и угроз ее развития, в том числе выполняется анализ:

- демографического потенциала и возрастной структуры местного населения;
- миграционной активности;
- качества жизни населения, в том числе социальной инфраструктуры (образование, здравоохранение, культура, спорт);
- трудовых ресурсов, занятости населения;
- бюджета и межбюджетных отношений;
- реального сектора экономики муниципального образования;
- потребительского рынка и сферы услуг;
- состояния жилого фонда и качества среды обитания;
- рынка жилой и нежилой недвижимости;
- инвестиционной среды;
- состояния и качества инфраструктур жизнеобеспечения (энергетической, коммунальной, транспортной);
- состояния природной среды и общественной безопасности;
- условий градостроительного развития, в том числе: сбалансированности пространствен-

ного развития территории муниципального образования, использования земельных ресурсов, обеспеченности территории муниципального образования всеми видами ресурсов (в том числе объектами инфраструктур разного вида);

- конкурентных преимуществ и недостатков муниципального образования в сравнении с другими муниципальными образованиями субъекта Российской Федерации;
- действующих мер, направленных на развитие муниципального образования, в том числе оценка существующих федеральных, региональных и муниципальных программ социального и экономического развития.

Стратегический анализ выполняется в том числе с применением методов пространственного анализа и математического моделирования.

ОПРЕДЕЛЕНИЕ ПРИОРИТЕТОВ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ

В качестве приоритетов (целей) социально-экономического развития должны быть рассмотрены:

- повышение эффективности и конкурентоспособности экономики;
- развитие человеческого капитала и социальной сферы;
- развитие коммунальной и транспортной инфраструктур;
- развитие информационного общества;
- другие приоритеты, целесообразность реализации которых будет выявлена в ходе выполнения работы.

Для каждого приоритета (цели) социально-экономического развития устанавливаются задачи его реализации.

Вывод — для создания качественной среды жизнедеятельности и привлекательного инвестиционного климата необходима эффективная система управления развитием территории города. Эффективная система включает в себя ряд взаимно согласованных, научно обоснованных и реализуемых документов и решений в области социально-экономического и территориального планирования и регулирования использования городских территорий.

Каждый хороший (реализуемый) проект стратегии социально-экономического развития, генерального плана или другого документа, направленного на развитие города, представляет собой научно-исследовательскую работу и не может выполняться только строго в соответствии с нормами законодательства, так как закон требует определённого

состава каждого из документов, но не содержит требований к качеству его решений и тем более не устанавливает требования к методам выполнения работ. Определить прогнозные темпы демографического роста (или наоборот — убыли населения) исходя из требований закона невозможно. Невозможно без научных исследований выявить наиболее целесообразные для развития сферы экономики. Невозможно без научных исследований определить городские идеалы и ценности.

Следовательно, разработка документов в области планирования территориального развития относится к видам работ с непредсказуемым заранее результатом, то есть по одному и тому же техническому заданию может быть разработан генеральный план как с перспективой развития на 500 тысяч жителей, так и на 250, как с преимущественной высотной застройкой взамен существующего частного сектора, так и с развитием усадебного жилого строительства на новых территориях. Качественные и количественные характеристики результатов проекта зависят от обоснований проекта, выполненных посредством проведения научно-исследовательских работ.

Создание экономически эффективной и одновременно гуманитарно ориентированной системы управления развитием территории города, целью которой является обеспечение высокого качества жизни и комфортной среды, без применения всего комплекса общенаучных методов исследования (общелогических, теоретических, эмпирических) невозможно.

Наиболее целесообразным способом создания эффективной системы управления развитием территории города является организация разработки комплексного проекта создания такой системы, содержащего в своём составе следующие проекты: стратегии социально-экономического развития (включающей концепцию пространственного развития, демографический и инвестиционный прогнозы) и план её реализации; генерального плана; программ комплексного развития транспортной, коммунальной и социальной инфраструктур; документации по планировке территорий, в первую очередь, территорий общего пользования (в том числе улично-дорожной сети), территорий, подлежащих комплексному и устойчивому развитию, других территорий первоочередного освоения или преобразования; концепции и правил благоустройства; правил землепользования и застройки; автоматизированной информационно-аналитической

системы управления развитием территорий, включающей в себя цифровую модель управления развитием территории города.

Наилучшим способом, максимально гарантирующим высокое качество и эффективность системы управления развитием территорий, является организация торгов на разработку комплексного проекта в форме конкурса на выполнение научно-исследовательских работ, предусматривая в техническом задании обязательное включение в состав материалов по обоснованию проведения следующих научных исследований:

- гуманитарных историко-культурных и социологических исследований с использованием передовых информационных методов и технологий, анализа реализации действующих документов социально-экономического и территориального планирования;
- исследований демографических изменений и предпринимательской активности;
- исследований, направленных на эффективность и гармонизацию планирования развития всех видов инфраструктур с учётом бюджетной обеспеченности и возможностей привлечения частных инвестиций.

В составе конкурсной документации заказчик может предъявить такие требования к квалификации и опыту участника, чтобы наверняка победу одержал самый достойный кандидат. Проведение торгов в форме конкурса на выполнение научно-исследовательских работ в значительной мере увеличит шансы заказчика на получение высококачественной документации, так как со сложными работами способны справиться только лучшие проектные институты, обладающие всеми необходимыми кадровыми и материально-техническими ресурсами.

1. Учение Вернадского о ноосфере — мысль творящая. — Режим доступа: <http://xn--e1adcaacuhnujm.xn--p1ai/uchenie-vernadskogo-o-noasfere.html>

2. Д.С. Лихачев. «Письма о добром и прекрасном». — Издательство «Альпина Паблишер», 2017.

3. Официальный сайт АНО «Агентство стратегических инициатив по продвижению новых проектов». — Режим доступа: <http://asi.ru/>

4. Официальный сайт проекта «Комфортная городская среда». — Режим доступа: <http://www.gorodsreda.ru/gorodskaya-sreda/>

5. <https://www.innoros.ru/publications/analytics/17/uchenye-prognoziruyut-razvitie-smart-gorodov-na-os>

ЖИТЕЛИ — ОСНОВНОЙ И САМЫЙ ВАЖНЫЙ ДРАЙВЕР
РАЗВИТИЯ ЛЮБОГО ГОРОДА, И ЧЕМ БОЛЬШЕ ЛЮДЕЙ
БУДЕТ ВОВЛЕЧЕНО В ПРОЦЕССЫ РАЗВИТИЯ,
ЧЕМ ЛУЧШЕ БУДЕТ ОРГАНИЗОВАНО ЭТО
ВОВЛЕЧЕНИЕ, ТЕМ ВЫШЕ БУДУТ ЭФФЕКТЫ.

РЕЗУЛЬТАТОМ НОВОГО ПОДХОДА
СТАНЕТ ЭФФЕКТИВНОЕ УПРАВЛЕНИЕ
РАЗВИТИЕМ ТЕРРИТОРИЙ СТРАНЫ,
УЛУЧШЕНИЕ ИНВЕСТИЦИОННОГО КЛИМАТА
И КАЧЕСТВА СРЕДЫ И ЖИЗНИ ЧЕЛОВЕКА.



ГЛАВА 4.2

ГУМАНИТАРНЫЕ ТЕХНОЛОГИИ И ПЛАНИРОВАНИЕ РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИЙ

Открытое правительство — это прежде всего принципы государственного и муниципального управления, которые строятся на вовлечении граждан в управление страной, регионами и муниципальными образованиями.

В настоящее время эффективное развитие не может быть обеспечено самостоятельно ни государством, ни органом местного самоуправления, так как власть не является единственным создателем среды жизнедеятельности. Государство строит политику развития в условиях рыночных отношений, и в основе этих отношений лежит институт собственности.

Общественное и частное благо, общие и личные интересы — национальные ценности, формирующие основы государственной внутренней политики по основным направлениям развития — демография, производство, образование, здравоохранение, жилищно-коммунальное хозяйство, культура, спорт и другие направления.

Для эффективного развития страны входящие в её состав регионы и муниципальные образования принимают стратегии социально-экономического и пространственного развития (здесь я, конечно, выдаю желаемое за действительное).

В целях реализации стратегии разрабатываются генеральные планы и программы комплексного развития транспортной, социальной и коммунальной инфраструктур. Инфраструктурные программы реализовываются за счёт бюджетных средств.

Но создание производственных предприятий, строительство жилья и объектов культурно-бытовых и торговых услуг — всё то, что и формирует социально-экономическое развитие, — это дело предпринимателей, которые тем лучше организуют деятельность, чем лучшие и понятные условия будут созданы властью для развития всех видов бизнеса.

Для того чтобы обеспечить лучшие условия, необходимо понять, какие условия считает предпринимательство лучшими. Необходимо понять, какие критерии оценки качества жизни наиболее важны для населения, что именно влияет на рост индекса счастья.

Отсюда следуют главные цели открытости государственных и муниципальных управляющих структур – выявление ценностей, формулирование приоритетов и сценариев развития, выбор способов достижения целей и решения поставленных задач.

Для того чтобы принципы открытости действительно дали необходимый результат в решениях органов власти, необходимо разрабатывать и постоянно совершенствовать методологию комплексного подхода к управлению развитием регионов и городов с использованием новых гуманитарных технологий при разработке стратегических документов социально-экономического и пространственного планирования, а также методов информационно-аналитической поддержки гражданских и предпринимательских инициатив, направленных на улучшение качества жизни, среды и инвестиционного климата.

В качестве примеров новых гуманитарных технологий приведём:

- проведение стратегических сессий с участием представителей органов управления и экспертного сообщества;
- проведение очных общественных обсуждений наиболее значимых и популярных вопросов градостроительства с жителями;
- проведение социологических опросов (в том числе тестирование, анкетирование) и натурных обследований и замеров;
- изучение отношения к городу и его территориям через созданные в интернете информационные площадки – публичные интерактивные карты;
- проведение очных и интерактивных деловых игр по разработке видения города или концептуальных мастер-планов по отдельным общественным пространствам;
- создание и обсуждение ментальных карт – карт эмоционального восприятия городских пространств горожанами;
- публичные лекции.

На первом этапе разработки стратегии разработчику при участии заказчика целесообразно создать координационный совет, экспертный совет и рабочие группы по направлениям. Разработчик стратегии на этом (первом) этапе скорее выполняет роль системного координатора, так как ему важно выявить и сформулировать ценности, признаваемые всеми основными городскими сообществами или хотя бы большинством сообществ.

Именно первый этап, результатом которого являются сформулированные цели и задачи развития, определённые приоритеты и их функциональные и числовые показатели, является наиболее важным и ответственным, требующим максимального применения принципов открытости и публичности.

Затем идёт основной этап – этап профессионального программирования и проектирования, создаются документы (стратегия, нормативы градостроительного проектирования, генплан, правила землепользования и застройки, программы комплексного развития инфраструктур, концепции и правила благоустройства, проекты планировки и межевания), реализация которых обеспечит эффективное развитие, соответствующее ожиданиям жителей, возможностям бюджета и объёмам прогнозируемых частных инвестиций.

При завершении второго этапа проводятся законодательно обязательные публичные слушания. Здесь стоит вспомнить, что изначально при введении обязательности публичных слушаний законодатель не ставил задачу взаимодействия с жителями при выработке решений, не предполагал никакой возможности их участия в принятии решений, не планировал проведения с ними согласований этих решений. Публичные слушания обозначали именно слушания, то есть информирование населения, открытие планов развития неограниченному кругу заинтересованных лиц взамен ушедшим в прошлое тайнам планирования. Помните, что генеральные планы прежде были секретными документами и хранились под надёжными замками спецчастей, а порой и первых отделов? Аналогично публичным слушаниям сейчас проводятся парламентские слушания в Государственной Думе, когда депутатам и экспертам рассказывают о принятых или планируемых к принятию законах. При этом не разрешается задавать вопросы. Когда я впервые попала на парламентские слушания, такой порядок весьма меня удивил, и я попросила организаторов объяснить, почему нельзя задавать вопросы, вызвав сомнение насчёт разумности такого рода мероприятия (может быть, только для галочки... исключительно формально?). На что получила вполне понятный ответ – это не круглый стол, не конференция, не дискуссия, это слушания. Вас пригласили послушать сообщения о нововведениях, разъяснения их смыслов более простыми и доступными словами, чем эти смыслы прописаны в законах. Делается это не в целях выявления мнений с возможностью их учёта при доработке законов, а исключительно в целях информирования, доведения принимаемых норм до сведения депутатов и экспертов

со всех регионов страны с тем, чтобы вы (то есть мы) также понятно рассказывали о новых законах в своих регионах и муниципальных образованиях. Именно такой смысл закладывался и в публичные слушания по проектам документов территориального планирования и градостроительного зонирования, планировки и межевания территорий – разъяснить, довести до сведения. Но прошло время, и институт публичных слушаний трансформировался в институт общественных обсуждений, предполагающий уже не просто информирование граждан, а их действительное вовлечение в процессы выработки решений. Произошло это отчасти оттого, что публичные слушания, например, по генеральным планам в каждом городе проводились уже не один раз, через какой-то промежуток времени в генеральные планы вносятся изменения, и каждый раз проводятся публичные слушания. Горожане задались вопросом – а зачем нас всё время зовут? Может быть, те, кто зовёт, хотят знать наше мнение? Тем более протоколы пишут... А протоколы должны учитывать наше мнение. Как учитывать? Толкования термина «учёта мнений жителей» в законодательстве нет. Юристы толкуют по-разному. Постепенно разработчики и заказчики стали отвечать на каждый вопрос и фиксировать ответы в протоколе в форме согласия или обоснованного отказа. Реакция участников публичных слушаний (а проводятся они на завершающей стадии проектирования, когда проект уже полностью согласован с заказчиком и всеми уполномоченными органами власти и ведомствами) на разъяснения проектов и ответы на задаваемые вопросы очень разная – от абсолютного безмолвия до полного противостояния. И зависит это не всегда от качества генплана или от качества доклада. Причин множество, но я склоняюсь к мысли, что наибольший удельный вес в наборе всех причин – это уровень доверия к действующей муниципальной власти. Если доверия нет – бунт! Если доверие есть – на публичные слушания люди почти не ходят. Или есть другая версия – не ходят, значит, совсем ни во что не верят... А если ходят – может быть, этим людям есть, что сказать, может быть, растёт на наших глазах, зреет гражданское общество?

Здесь ещё далеко не всё ясно, и путь понимания разумной степени вовлечения населения в принятие решений в сферах управления развитием городов и других населённых мест нам необходимо ещё пройти...

Так, и в нашем Институте мы последовательно изучаем и экспериментируем тех-

нологии трансформации стандартных публичных слушаний в новый институт общественного соучастия, вырабатывая и постоянно развивая методологию, важной частью которой стало вовлечение жителей на самых ранних стадиях проектирования.

При применении нашей методологии, когда в самом начале работы над проектом развития мы провели множественные мероприятия, направленные на исследование, изучение и формализацию запросов жителей, процедура публичных слушаний никого уже особенно не раздражает, а позволяет зафиксировать результат проекта как соответствующий потребностям города.

Третий этап — это принятие документов — признание политики и оформление бюджетных обязательств. Очень эффективно и современно такое оформление в виде электронной целевой модели, в которой фиксируются относительно существующего положения целевые показатели в числовом выражении по каждому направлению развития. Затем с использованием информационно-аналитической системы управления городом обеспечивается мониторинг достижения целевых показателей и вносятся своевременно изменения. Важно отметить, что вносить изменения будет необходимо ежегодно, так как предугадать действия всех участников городского развития невозможно, так как невозможно точно спрогнозировать изменения как в мировой экономике, так и в мире культуры и науки.

Новый подход, иная организация взаимодействия власти, бизнеса и горожан через профессиональную организацию выявления городских ценностей и подготовки общественных договоров, выраженных в стратегиях социально-экономического и пространственного развития, повышает эффективность перемен. Если горожане активно участвуют в разработке видения будущего своего города, они участвуют и в воплощении городской идеи, потому что это их собственная, а значит, дорогая для них идея.

Жители — основной и самый важный драйвер развития любого города, и чем больше людей будет вовлечено в процессы развития, чем лучше будет организовано это вовлечение, тем выше будут эффекты. Результатом нового подхода станет эффективное управление развитием территорий страны, улучшение инвестиционного климата и качества среды и жизни человека.

Напомним, президент России в августе 2017 года на заседании Совета по развитию местного самоуправления в ходе разговора о реализации федерального проекта

по формированию комфортной городской среды и участия населения в осуществлении местного самоуправления среди приоритетов работы муниципальной власти особо отметил открытый диалог, стремление получить обратную связь, встречное желание услышать, понять предложения инициативных граждан или инициативных групп. Неравнодушное, деятельное отношение людей к проблемам — это огромная ценность и очень хороший резерв, качество работы.

Приведу примеры применения современных гуманитарных технологий из практики Института территориального планирования «Град».

Среди показательных примеров — разработка комплексных проектов по созданию систем управления развитием городов Сургута, Мегиона, Когалыма, Тюмени, Симферополя, Владивостока, Артёма, Охи и многих других. В каждом проекте на первом этапе были созданы открытые интернет-порталы, специальные страницы на сайте Института, проведены системно организованные и разнообразные публичные мероприятия, применены инструменты социальных опросов, анкетирования и тестирования. Взаимодействие с горожанами выстраивалось непрерывно на протяжении всей работы. Результат — генпланы Мегиона, Сургута и Тюмени — лучшие генеральные планы страны по итогам градостроительного конкурса, проводимого Минстроем России в 2016 году. А генплан столицы Республики Крым — Симферополя, разработанный Институтом, — стал первым и единственным на сегодняшний день утвержденным генеральным планом в Республике Крым в период ее новейшей истории. Генплан Владивостока также утверждён в очень непростой период, когда активность столицы Приморского края достигла пиковых показателей, казалось, что нет такого решения органа власти, которое вообще может одобрить городское сообщество.

Мегион — город для жизни

При разработке комплексного проекта по развитию территории городского округа Институт проводил работу по выявлению мнений жителей города о комфортности городской среды — общественные обсуждения и социологические опросы.

Для учета интересов населения и улучшения качества проектных решений особое внимание было уделено построению конструктивного диалога с представителями общественности Мегиона. Сотрудники Института отошли от формального информи-

рования о направлениях территориального развития в рамках публичных слушаний, когда проект уже практически готов и внесение кардинальных изменений становится нежелательным как со стороны исполнителя, так и со стороны заказчика. С самого начала работы над проектом к разговору о том, каким хотят видеть будущее своего города, были привлечены социальные активисты, равнодушные горожане и специалисты администрации.

В сети интернет был развернут геоинформационный веб-портал по адресу map1.admmegion.ru, который стал инструментом для получения обратной связи от жителей и организаций города в рамках разработки проектной документации по развитию территории города.

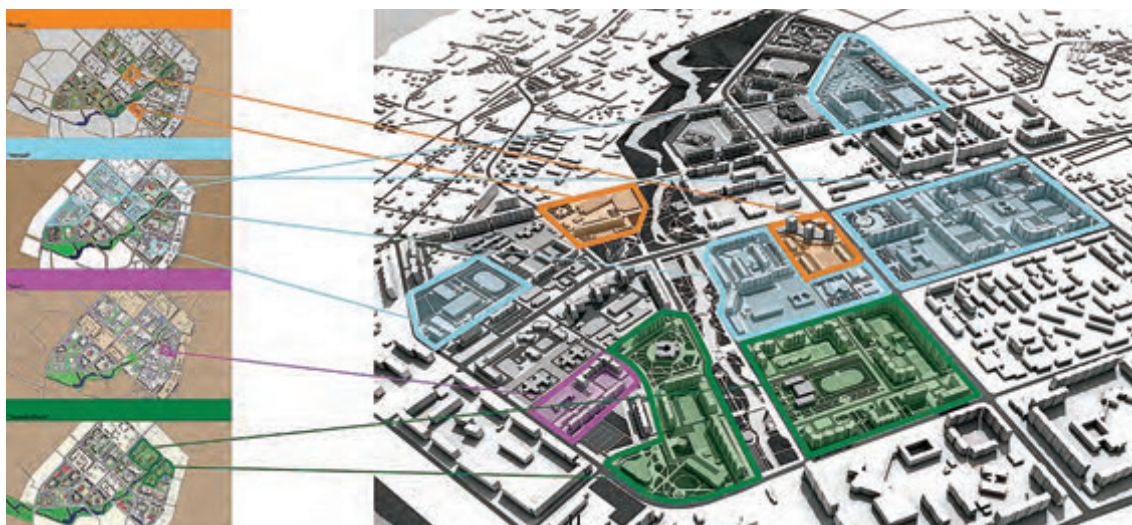
В марте 2014 года прошли общественные обсуждения «Мегион завтра: выявление мнений жителей города о развитии городской среды». Для этой цели была выбрана удобная и демократичная площадка — мегионский Дворец искусств. Предварительно были направлены приглашения во все общественные организации города, сделано сообщение по телевидению, на сайте администрации, городском форуме и в социальных сетях. На встречу пришли активные, «градообразующие» люди.

Встреча была проведена в формате деловой игры и последующего мозгового штурма. Сначала участники вовлекались в процесс оценки городской среды, от них требовалось отметить на карте красным флажком проблемные участки города, а зелёным — благополучные. Смысл такого подхода в том, что мы просили оценить не наш проект, а их город, существующий, живущий здесь и сейчас. Карта наглядно показала, что город испытывает острую потребность в общественных пространствах, что жители высоко оценили новую городскую площадь. Оказалось, большинство волнует обустройство набережной реки Саймы, а не снос балочных массивов, как предполагалось ранее.

В ходе обсуждений фиксировались негативные моменты в развитии среды города, вносились предложения по ее улучшению. При подведении итогов выяснилось, что в качестве приоритетов горожане выделили: необходимость ливневой канализации; благоустройство реки Саймы как ядра рекреационно-прогулочной сети; строительство досуговых и спортивных центров для молодёжи и других социально значимых объектов; организацию дворовых территорий и безопасных детских площадок.

Также стало очевидно, что жители предпочитают высокоэтажной высокоплотной

ОБЩЕСТВЕННЫЕ ОБСУЖДЕНИЯ
«РЕГИОН ЗАВТРА: ЧАСТЬ 2. ПРОЕКТ ЦЕНТРАЛЬНОЙ ЧАСТИ ГОРОДА».
КОМПИЛЯЦИЯ ИТОГОВОГО РЕШЕНИЯ ИЗ ЧЕТЫРЕХ ВАРИАНТОВ



Центральным ядром системы в соответствии с ориентирами, заданными муниципальной стратегией и закреплёнными местными нормативами градостроительного проектирования, является обустройство набережной реки Саймы как главный приоритет повышения привлекательности городской среды, обозначенный жителями города

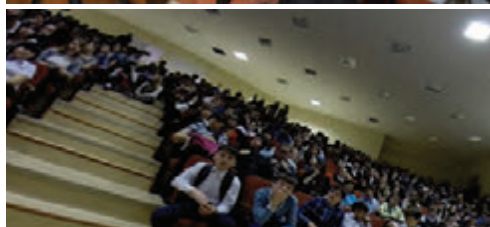


ОБЩЕСТВЕННЫЕ ОБСУЖДЕНИЯ
«МЕГИОН ЗАВТРА: ЧАСТЬ 3. ПРОЕКТ ПГТ. ВЫСОКИЙ»

Проект планировки
пгт. Высокий



ВСТРЕЧА АРХИТЕКТОРОВ И ПРОЕКТИРОВЩИКОВ «ИТП «ГРАД»
С УЧАЩИМИСЯ ШКОЛЫ № 9



застройке среднеэтажную, в качестве негативных моментов городской жизни отмечают отсутствие общественного транспорта и доступной среды для инвалидов и т.д.

Результат первого этапа – это фиксация хорошего и плохого в городе, отсюда задачи – что, где и когда нужно сделать или изменить, чтобы плохое превратить в хорошее.

Второй этап общественных обсуждений «Мегион завтра: часть 2. Проект центральной части города» был проведен 23 апреля 2014 года. Специалисты Института предложили для обсуждения несколько вариантов планировочных решений и размещения объектов на планируемой территории, все варианты полностью соответствовали законодательству и отвечали требованиям нормативной документации, но выбор варианта, который должен быть воплощен в реальности, доверили тем, кто будет здесь жить. Всё как на витрине в модном магазине. Наши предложения, но выбор – ваш.

Для обсуждения были представлены четыре авторских проекта планировки центральной части города: «Аккорд», «Уютный», «Сити» и «Зеленое яблоко». Перед встречей с жителями проекты для ознакомления были размещены на интерактивном веб-портале Мегиона, специально созданного на сайте ИТП «Град», ссылка на который была размещена во всех существующих социальных сетях. Архитекторы, принимавшие участие в подготовке проектов, рассказали жителям идеи своих вариантов, объяснили их основные идеи и задумки, а по итогам обсуждения зафиксировали замечания мегионцев.

Горожане, представители общественных организаций, администрации, бизнеса и работники жилищно-коммунального комплекса активно включились в дискуссию: спорили, где построить школу, а где – бассейн, где расположить парковки, и какова оптимальная этажность должна быть у строящихся зданий. Но все участники дискуссии сошлись во мнении, что необходимо в первую очередь развивать улично-дорожную сеть, оживлять и окультуривать улицы, обязательно надо сохранить зеленые насаждения на ул. Садовой, благоустроить ул. Советскую, сделать дворы более безопасными, создать благоустроенные и насыщенные объектами малого бизнеса зоны отдыха на берегу реки Саймы. В итоге лучшими были названы два проекта: «Аккорд» и «Уютный», которые и легли в основу разработки окончательного проекта.

По такому же сценарию проходило и следующее обсуждение «Мегион завтра: часть 3. Проект пгт. Высокий», на котором жителям были представлены варианты планировочных решений территории посёлка.

Результаты общественных обсуждений были использованы заказчиком для под-

готовки сводного перечня предложений для компиляции итоговой редакции проекта.

Во время общественных обсуждений проектировщики общались с юными жителями Мегиона. По приглашению директора средней школы № 9, почетного жителя города Мегиона М.И. Макарова архитекторы и другие проектировщики встретились с учащимися 7-11 классов, где поговорили о градостроительстве как о человеческой форме активного отношения к окружающему миру, об истории городов, о моделях идеальных городов эпохи Возрождения, о профессии градостроителя, о том, каким Мегион видят архитекторы и его жители, и как сделать Мегион самым лучшим городом, из которого эти дети не захотят уезжать после окончания школы, или непременно вернутся после получения образования.

Эта встреча очень органично вплелась в контекст общественных обсуждений, ведь дети — будущее города. Города мы проектируем для них, и результаты совместных усилий горожан и проектировщиков предстоит оценивать именно им, сегодняшним детям, подросткам, юношам и девушкам.

Итогом общественных обсуждений стал четко сформулированный запрос горожан на градостроительное развитие, который был закреплён в Стратегии социально-экономического развития городского округа на период до 2035 года. Этот стратегический ориентир развития был переведён в конкретные показатели желаемого и достижимого уровня развития городской среды местными нормативами градостроительного проектирования и транспонирован в генеральный план. Затем, основываясь на приоритетности отдельных целей и задач, определялась очерёдность мероприятий по созданию элементов социальной, транспортной и коммунальной инфраструктур.

Напомню, что в Мегионе Институтом разрабатывались не отдельные проекты всех названных документов, а одновременно разрабатывался комплексный проект системы управления развитием территорий городского округа, что и обеспечило внедрение нашей методологии.

Симферополь — первый генеральный план в российском Крыму

Симферополь в 2014 году вступил в фазу формирования своей дальнейшей исторической судьбы. Принятие генерального плана муниципального образования городской округ город Симферополь стало первым шагом на пути к формированию нового

облика города-столицы, города, комфортного для каждого жителя, города, любящего своих горожан и доброжелательно встречающего гостей Республики Крым.

Хотя инструментом преобразования является генеральный план, но ключевым смыслом модернизации города становятся его жители, поэтому авторский коллектив с самого начала работы над проектом подчеркивал важность ведения открытой градостроительной политики, максимального вовлечения в процесс принятия решений генерального плана городского сообщества.

Вопреки распространенному мнению о пассивности населения локальные сообщества стремились к участию в принятии решений, главная задача проектировщиков и органов власти была – обеспечить возможность для этого участия, уничтожить барьеры и препятствия. Напомню особенность городского настроения, социального состояния жителей Симферополя в 2015 году, спустя всего один год после перехода из Украины в другую страну – к нам, в Россию. При всей однозначности желаемого воссоединения городские сообщества и отдельные граждане не всегда (скажем мягко) и не с полным доверием относились к решениям новой власти. И не очень-то было важно горожанину Симферополя, какие вопросы призван решить генеральный план, он (каждый горожанин) хотел точно знать, что случится с его собственным домом после принятия генерального плана – его содрёт с земли бульдозер, или построят рядом детский сад? Именно здесь, в Симферополе, после более десятилетнего опыта проведения разного рода общественных мероприятий в городах и сёлах мы встретились с трудностями общения с горожанами, как в первый раз. Мы встретили откровенную агрессию, ничего не боящихся людей, и не сразу поняли, что эти люди только что сошли с баррикад в самом прямом смысле, и к генеральному плану, который подготовлен в самых мирных целях, люди относятся как к карте боевых действий, и каждое отличие от существующей ситуации воспринимают как реальный снос, как бульдозер!..

В качестве первого этапа комплексного социологического исследования в Симферополе в августе – октябре 2015 года при поддержке Администрации был проведен опрос населения. Анкетирование проводилось методом заочного опроса – интернет-опроса, когда опрашиваемый сам заполняет анкету.

Опрос помог аккумулировать мнения местных жителей о территории, ее пробле-

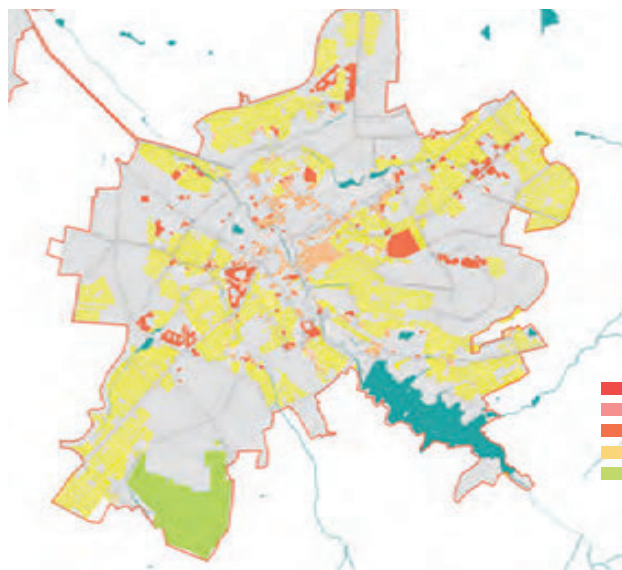
мах и перспективах развития, выяснить, каким хочет видеть Симферополь его житель, что, в свою очередь позволило сформировать хороший блок исходных данных для дальнейшей работы по проекту. Здесь проектирование осложнялось ещё и тем, что исходные данные были не стандартными, топография устарела безнадёжно, да ещё и оформлена часто на украинском языке. Данные по собственности, значение которых было самой первостепенной важности, почти полностью отсутствовали, а имеющиеся были весьма сомнительной легитимности. Поэтому опросы и анкеты, разговоры и встречи, натурные обследования и замеры составляли чуть не самый главный информационный ресурс исходных данных проекта.

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

Институтом была разработана интерактивная карта Симферополя, на которой каждый желающий мог познакомиться с предлагаемыми решениями нового генерального плана и, оставив комментарий, внести свое предложение. По результату анализа 98% предложений от горожан в той или иной мере были учтены при разработке генерального плана. На каждое предложение был подготовлен подробный письменный ответ, объясняющий, как именно учтено предложение, где в дальнейшем оно будет учтено, если здесь в генплане это сделать невозможно. Ну, например, как можно было ответить на требование предусмотреть в генеральном плане пандусы для маломобильных граждан при входе в конкретный магазин, в то время когда магазин по российскому законодательству не относится к объектам местного значения, а значит, даже его реконструкцию генплан предусмотреть не может? Однако, отвечали... объясняли смыслы и сущности генерального плана, проводили постоянные встречи с населением в разных аудиториях, разных форматах, публиковали статьи в местных газетах.

Этап общественных обсуждений градостроительного процесса стал своеобраз-

Дифференциация территории по типам жилой застройки



- Застройка «Старого города»
- Квартальная застройка
- Современная застройка многоквартирными домами
- Индивидуальная жилая застройка
- Садово-дачная застройка

Граница муниципального образования ГОРОДСКОЙ ОКРУГ Симферополь Республики Крым



СХЕМА ПЛАНИРОВОЧНЫХ РАЙОНОВ

Объекты, размещаемые в границах планировочного района

- поликлиники, больницы
- культурно-досуговые центры
- кинотеатры
- специализированные спортивные сооружения
- торговые комплексы, рынки, рестораны
- парки, скверы
- производственные предприятия бытового обслуживания

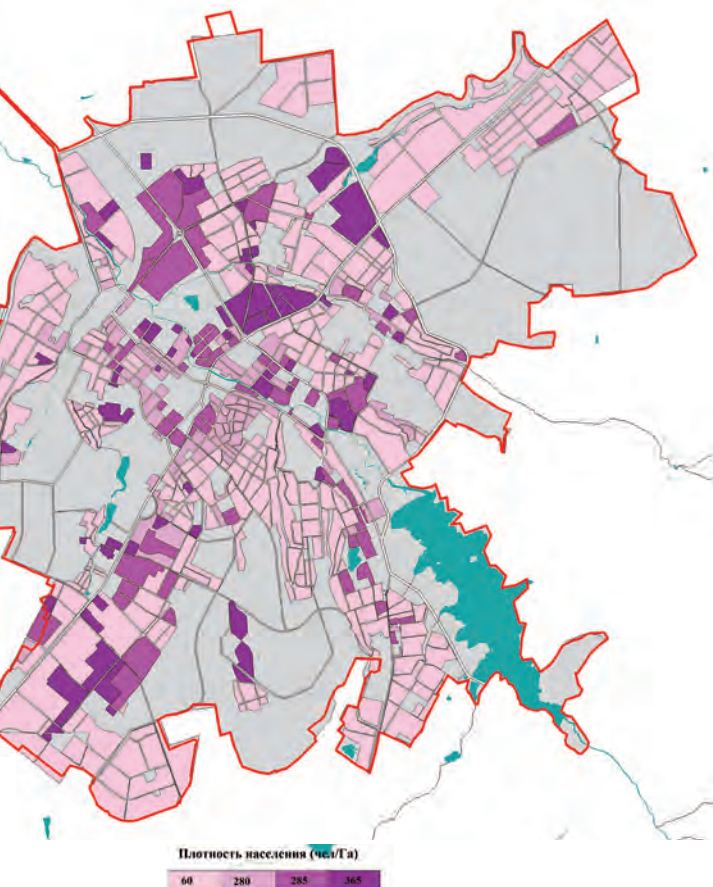
- Границы населенного пункта
- Границы планировочных районов

Максимальный размер планировочного района — 650 га

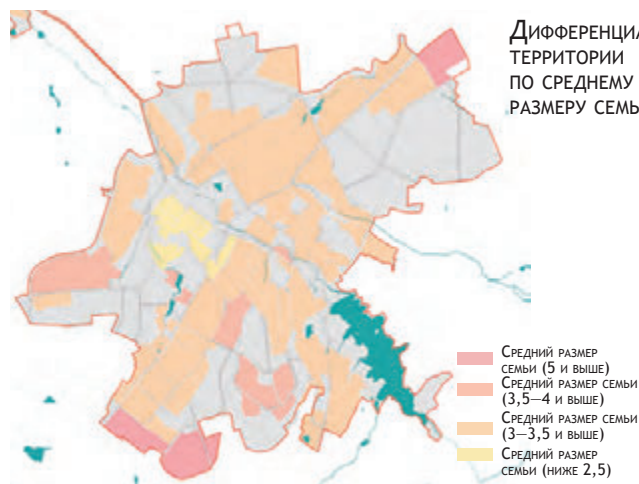


МЕСТНЫЕ НОРМАТИВЫ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОГО ПРОЕКТИРОВАНИЯ г. СИМФЕРОПОЛЬ

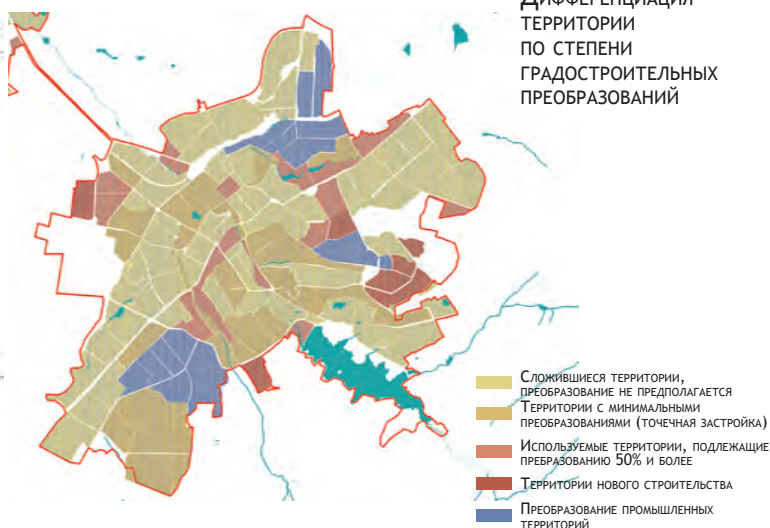
ДИФФЕРЕНЦИАЦИЯ ТЕРРИТОРИИ
ПО ПЛОТНОСТИ НАСЕЛЕНИЯ



ДИФФЕРЕНЦИАЦИЯ ТЕРРИТОРИИ
ПО СРЕДНЕМУ
РАЗМЕРУ СЕМЬИ



ДИФФЕРЕНЦИАЦИЯ ТЕРРИТОРИИ
ПО СТЕПЕНИ
ГРАДОСТРОИТЕЛЬНЫХ
ПРЕОБРАЗОВАНИЙ



ным мостиком между новой властью и населением. Справедливости ради нужно отметить, что это для нас (разработчиков проекта) там было всё новое, а люди во власти были прежними, и люди – горожане были тоже прежними, и отношения у них остались прежними, обычные люди не могли поверить, что вот эти же чиновники вдруг стали другими! Не думали раньше о нас, а теперь что, задумались? Никак «пазлы» не сошлись...

Постепенно, шаг за шагом, специалисты Института «приучали» горожан к генеральному плану. Жители города рассмотрели, в каких границах будет развиваться город. Узнали, каков баланс планируемого использования городской территории – где, какие и сколько социально значимых объектов будет создано в городе за 25 лет. Не могу сказать, что жители безоговорочно поверили в то, что это колоссальное количество разнообразных зданий будет построено, после того как 20 лет подряд не было построено ничего! По крайней мере, масштаб планирования их впечатлил!

В этом проекте мы проверяли, как может работать российское законодательство в независимом пространстве, всё равно как на Луне...

Например, как относятся люди к изменению административно-территориальных границ? Когда жители пригородных окраин хотят, чтобы их сельское поселение было включено в состав городского округа, а когда нет? С одной стороны – дети смогут ходить в городские детские сады и школы (в том числе художественные и музыкальные), с другой – увеличивается налог на землю. А у жителей, работающих учителями в сельской школе, другая мотивация – сельский учитель – обладатель достаточно серьёзных социальных льгот. А житель-чиновник, или ещё лучше – депутат. Как отразится присоединение на карьере после потери депутатского мандата?

Или другой пример. Каким лучше сделать функциональное зонирование территории, которая когда-то была предназначена под садово-дачное использование, но теперь частично преобразовалась, и время от времени то там, то тут встречаются вполне себе ничего жилые дома, в которых живут семьи, и это их единственное жильё! Как учесть все частные интересы? Невозможно! Мы сосредоточились на интересах общественных, но они не являются главными для жителей города. Создание и развитие общественных пространств, улучшение транспортной системы, сохранение парков и скверов – всё это волнует совсем не подавляющее количество горожан. На-

много больше вопросов и конфликтов возникает вокруг собственного дома или дачи.

120 встреч, кропотливая работа над каждым участком отдельно и городским пространством в целом. В итоге, летом 2016 года генплан Симферополя был утверждён, но карта функционального зонирования представляет собой нечто среднее между планом современного состояния города и картой территориального зонирования правил землепользования и застройки. Почему? Потому, что горожане хотели получить гарантии своего права на свой город...

Обсуждение будущего Владивостока

В конце 2016 года Институт приступил к подготовке изменений документов территориального планирования и градостроительного зонирования муниципальных образований Приморского края, вошедших во Владивостокскую агломерацию, и пригласил горожан принять участие в разработке стратегического видения города Владивостока. На стратегических сессиях разработчики проекта вместе с жителями обсуждали городские проблемы.

В феврале 2017 года состоялись первые общественные обсуждения по предлагаемым решениям генерального плана Владивостока в форматах проектных сессий «Видение Владивостока» и «Общественные пространства». В рамках обсуждений с участием заинтересованных горожан была определена текущая модель жизнеустройства города, выделены главные проблемные вопросы, предложены возможные варианты стратегического видения (включая название, слоган, графический образ, смысловое описание и ключевые характеристики города). Рассматривались территории существующих и будущих общественных пространств, выявлялись мнения жителей по отношению к подходам проектирования городской среды и формулировались варианты концептуальных предложений.

Совместный диалог между проектировщиками и жителями города о развитии городской среды и принятии совместных решений продолжился в онлайн-формате. Кроме тщательного изучения официальной информации, глубокой проработки документации и исследования территории для разработки проектных решений генплана Владивостокского городского округа, в качестве главных экспертов были привлечены

ВЫЯВЛЕНИЕ МНЕНИЙ



ГУМАНИТАРНЫЕ ТЕХНОЛОГИИ И ПЛАНИРОВАНИЕ РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИЙ.
ОБСУЖДЕНИЕ БУДУЩЕГО ВЛАДИВОСТОКА



его жители. Вместе с горожанами были определены проблемное поле Владивостока и потенциальные точки роста.

В июле 2017 года прошли общественные обсуждения проектных предложений по внесению изменений в генеральный план города. Проектировщики и представители общественности рассмотрели вопросы функционального зонирования территории, изменения границ населенных пунктов, вошедших в состав городского округа. Предметом обсуждения стали предлагаемые места размещения наиболее значительных объектов, возможные экономические стратегии городских преобразований, направления развития общественного и индивидуального транспорта, сохранение городских лесов и ликвидация незаконныхстроек.

В процессе работы был сделан акцент на креативном подходе при сборе и анализе данных и, главное, на применимости полученных предложений к решению городских проблем.

Такое обсуждение позволило разработчикам повысить качество проекта, выявить ключевые позиции заинтересованных в развитии города лиц. Ведь для того чтобы обеспечить лучшие условия, необходимо понять, какие условия считаются лучшими, какие критерии оценки качества жизни наиболее важны для населения. В феврале 2018 года генеральный план Владивостока утверждён, но работа над созданием комплексной системы управления развитием территории города продолжается.

МАСТЕР-ПЛАН ОМСКА

Городское развитие в огромной степени связано с гражданским самосознанием. Однако если в столичных реалиях участие в решении проблем устройства городской среды уже становится для молодежи способом интересно провести время, открывает возможности сделать карьеру на общественном поприще, получить гранты, то в регионах инициативным группам зачастую приходится еще бороться с инертностью мышления. Требуется серьезная образовательно-просветительская деятельность. К положительным изменениям можно прийти, только формируя новые ценности, открывая принципиально иные возможности для обучения и показывая успешные примеры развития. Жителям необходимо понимать вектор движения развития территории.

Показателен опыт ИТП «Град» в разработке проекта концептуального Мастер-плана Омска. Активные и творческие сотрудники Института, равнодушные к судьбе родного региона, весной 2016 года инициировали создание проекта концептуального Мастер-плана Омска. За это время командой ИТП «Град» было организовано и проведено больше 20 открытых мероприятий (стратегические сессии, интерактивный опрос, проектные сессии, дискуссии с профессиональным сообществом, написание эссе, социологические исследования), в которых в разной степени активности приняли участие больше двух тысяч омичей. Результаты каждой встречи обсуждены авторским коллективом и интегрированы в Мастер-план, отдельным блоком выделены городские ценности, способные стать основой будущих преобразований. Стратегический документ учитывает вызовы, стоящие перед городом, изменяющиеся политические и экономические условия, сильные и слабые стороны Омска.

Проект стал средством объединения специалистов Института, омских архитекторов, инженеров, городских активистов и всех равнодушных к судьбе города, он стал своеобразной творческой лабораторией, где в естественных условиях без юридического и административного давления генерируются яркие идеи, где рождаются новые методы городских преобразований, развиваются личностные потенциалы и вырастают лидеры.

С самого начала среди главных принципов работы над проектом сотрудниками ИТП «Град» был выбран формат максимальной открытости и вовлеченности, мультимасштабности и междисциплинарности. Все предложения Мастер-плана специалисты рассматривали с точки зрения возможности их реализации в обозримый период времени.

Для того чтобы раскрыть смысловое содержание цели — обеспечение высокого качества жизни омского населения и комфортной городской среды — необходимо было ответить на главные вопросы:

- что такое качество жизни, и каким видят его омичи в перспективе 5-10-15-20 лет?
- что такое качество городской среды, какими показателями оно измеряется?
- что в Омске не так?

Омичей не устраивает качество жизни? Не устраивает качество среды? Не устраивает качество управления развитием города? В городе не приняты необходимые документы и решения?

Мы проанализировали наличие всех необходимых для управления документов. В

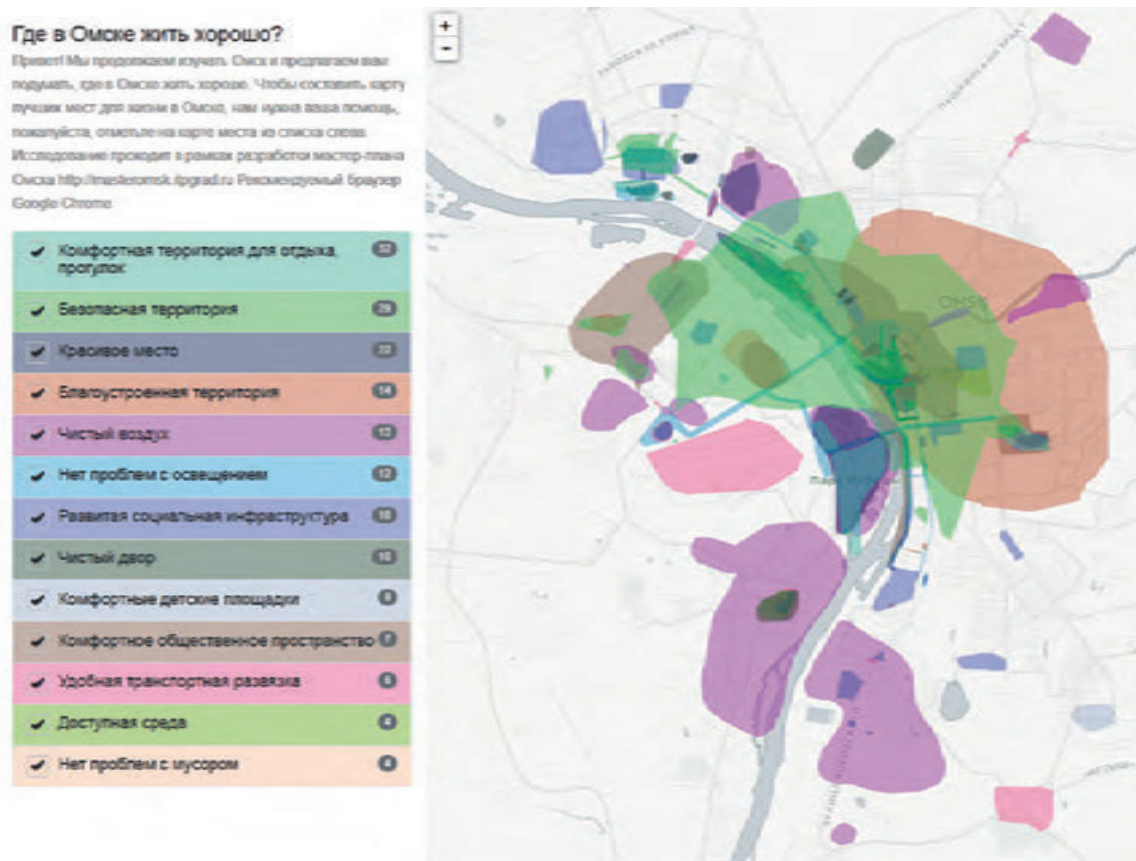
МАСТЕР-ПЛАН ГОРОДА ОМСКА



Городские ценности являются стратегическими приоритетами и должны составлять ключевое содержание всех городских политик и всех принимаемых в соответствии с ними документов и решений, формирующих эффективную систему управления развитием города.

МАСТЕР-ПЛАН ИСПОЛЬЗУЕТ ДЛЯ ВЫЯВЛЕНИЯ ГОРОДСКИХ ЦЕННОСТЕЙ НОВЕЙШИЕ ГУМАНИТАРНЫЕ И ИНФОРМАЦИОННЫЕ ТЕХНОЛОГИИ

Жители города отвечают на предложенные вопросы о городе.
Вопросы составлены таким образом, чтобы ответом являлась область на карте.
Полученные ответы объединяются в общий контур,
и вырисовывается карта города, как его видят сами жители



Омске всё в порядке — есть и стратегия социально-экономического развития, и план её реализации, есть нормативы градостроительного проектирования, генеральный план и многие другие важные и нужные документы.

Но качеством жизни и городской среды омичи не довольны. Может быть, жители Омска чрезмерно капризны и требовательны?

Мы провели сравнительный анализ по многим характеристикам качества жизни и среды среди нескольких аналогичных по своему статусу городов. Омск не занимает лидирующих позиций. Почему?

Вернёмся к документам. Главный их недостаток — обезличенность, неуловимость связей между решениями и будущими качественными изменениями. Причина в том, что администрация города взяла на себя труд, который не под силу никакой администрации, — невозможно без участия жителей города определить городские ценности, которые всегда главнее целей. Именно городские ценности являются определяющими при выработке стратегии развития города и принятии плана её реализации.

Стратегия же формулирует цели и задачи социально-экономического и пространственного развития города, базируясь на городских ценностях. Генплан показывает, как именно на территории города будут решены задачи достижения стратегических целей.

Следовательно, первостепенная задача при желании улучшить систему управления развитием города — это определение городских ценностей.

Определение главных смыслов городского развития — это задача городского сообщества, правильно «проявить» городские ценности можно только с помощью жителей города, потребителей городской системы. Ценности нельзя придумать, нельзя запроектировать, они уже есть в городе, их нужно выявить, сформулировать и на их основе разрабатывать и проектировать всё, что необходимо для создания эффективной системы управления городом.

Именно эту задачу — задачу проявления на поверхность профессионального осмысления городских ценностей ИТП «Град» поставил перед собой, когда принял решение разработать Мастер-план Омска.

Мастер-план — это некое (законодательно не определённое) передовое выражение высокой городской миссии, отвечающее социальному запросу жителей и несущее в себе идею экономического роста.

Мастер-план призван сформулировать смысловое, содержательное задание для подготовки всех необходимых документов и решений, обеспечивающих целостное социально-экономическое развитие на основе тех городских ценностей, которые являются ценностями для омичей.

В результате года работы с населением города на многих площадках, применяя разнообразные технологии проведения публичных обсуждений и выявления частных и общественных мнений, Мастер-планом Омска выявлены и сформулированы основные городские ценности:

Омичи – жителям города необходимы условия для самореализации, им нужны широкие возможности для удовлетворения своих амбиций, развития успешности, они хотят быть вовлечёнными в управление городом.

Городская среда – жители поддерживают приоритетность общественных пространств и отдают предпочтение полицентричному развитию города, полноценные услуги должны быть в каждом районе. Люди за сохранение и развитие квартальной застройки, в том числе малоэтажной. Люди за повышение удобства и привлекательности общественного транспорта, за создание пешеходной и велоинфраструктуры, за ликвидацию рекламного беспредела на улицах города. Людям важен архитектурно-художественный облик, городская красота.

Право на своё жильё – жители требуют закрепления права на развитие существующей частной малоэтажной застройки и обеспечение этих территорий качественной инфраструктурой.

Реки – жители ценят реки как природное, как своё «родовое» достояние и хотят обладать непрерывной системой общественных пространств, созданной посредством расширения и повышения качества благоустройства набережных Иртыша и Оми, развивая их рекреационный потенциал.

Экология – город против вредных производственных выбросов в атмосферу и за создание цивилизованной системы сбора и переработки мусора (это ценность не уникальна, она даже не российского, а всепланетарного масштаба).

Промышленные традиции – жители за развитие наукоёмких технологий и производств в сферах машино- и приборостроения, нефтехимической переработки и производства качественных продуктов питания.

Инновационный потенциал — городу необходимо развитие креативной экономики и экономики знаний, нужна поддержка производителям интеллектуального продукта.

Культура и творчество — жители за усиление культурной политики, развитие творческого потенциала с учётом интересов всех возрастных групп, в том числе обеспечение доступности дополнительного образования для детей.

Самобытность и размеренность — омичи ценят местную историю, местных героев и уникальные явления, они хотят сохранить и развивать культурные коды Омска. Омичи с уважением относятся к размеренному характеру города, считая Омск достойным стать центром мысли, рождения и выращивания новых идей.

Климат и ландшафт — жители ценят природный омский «горизонт» и предлагают использование его потенциала в рекреационных целях и при развитии новых технологий получения энергии (солнце и ветер).

Городские ценности являются стратегическими приоритетами и должны составлять ключевое содержание всех городских политик и всех принимаемых в соответствии с ними документов и решений, формирующих эффективную систему управления развитием города. Городские ценности составляют концептуальную основу для внесения изменений в стратегию социально-экономического развития, нормативы градостроительного проектирования и, соответственно, в генеральный план, например, в части:

- совершенствования транспортно-планировочного каркаса в целях улучшения связности городских районов, гармонизации всех основных видов городской транспортной инфраструктуры: автомобильной; общественного транспорта, велосипедного, пешеходного;

- функционального зонирования, в том числе через усиление общественно-деловой функции районных центров, более чёткое выявление территорий общего пользования, формирующих общественные пространства, установление зон малоэтажной жилой застройки в районах существующего «частного сектора»;

- размещения большого количества объектов дополнительного образования, парков, скверов, набережных, бульваров, велодорожек, пунктов остановок общественного транспорта;

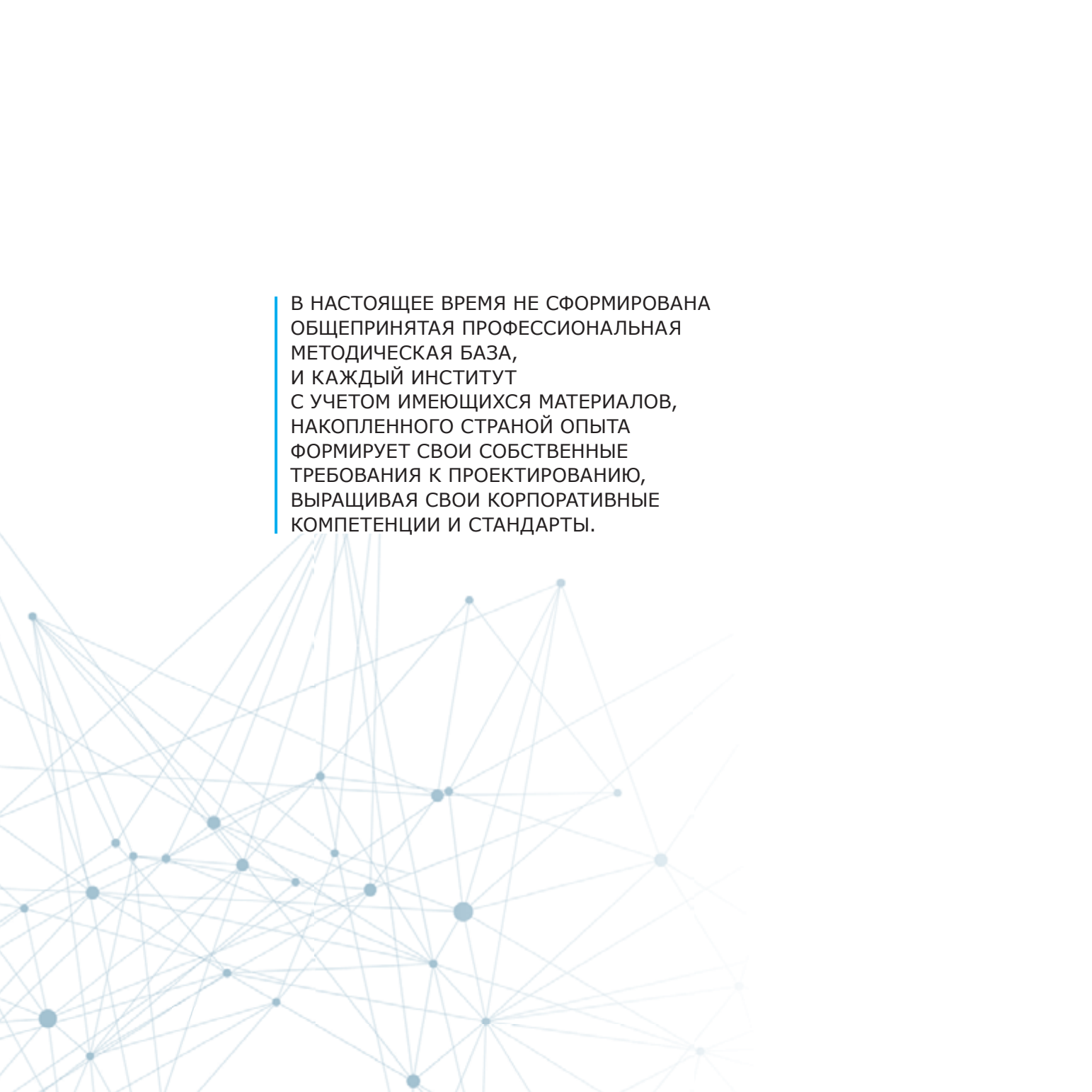
- многих других вопросов.

Ну вот, казалось бы, ценности проявлены, и можно начинать отдельные проекты, направленные на их поддержку? Нет, нельзя допустить глубокой системной ошибки! Нельзя принимать точечных решений, даже если они соответствуют отдельным ценностям.

Необходима комплексная система управления развитием города, включающая в себя нормативно-правовую, административно-организационную, информационную и технологическую компоненты, которая строится на основе профессиональных решений, разработанных в соответствии с городскими ценностями и социальным городским заданием на будущее Омска, оформленным в виде Мастер-плана.

При этом важнейшим является соблюдение главного принципа эффективного управления — это открытость и согласованность всех решений. Следовательно, все действия должны быть максимально доступны, что сегодня в век высоких информационных технологий не составляет особого труда.

Омичи будут вкладываться только в тот город, в котором они хотят жить.



В НАСТОЯЩЕЕ ВРЕМЯ НЕ СФОРМИРОВАНА
ОБЩЕПРИНЯТАЯ ПРОФЕССИОНАЛЬНАЯ
МЕТОДИЧЕСКАЯ БАЗА,
И КАЖДЫЙ ИНСТИТУТ
С УЧЕТОМ ИМЕЮЩИХСЯ МАТЕРИАЛОВ,
НАКОПЛЕННОГО СТРАНОЙ ОПЫТА
ФОРМИРУЕТ СВОИ СОБСТВЕННЫЕ
ТРЕБОВАНИЯ К ПРОЕКТИРОВАНИЮ,
ВЫРАЩИВАЯ СВОИ КОРПОРАТИВНЫЕ
КОМПЕТЕНЦИИ И СТАНДАРТЫ.

ГЛАВА 4.3

ИНФОРМАЦИОННО-АНАЛИТИЧЕСКИЕ МЕТОДЫ ПОВЫШЕНИЯ КАЧЕСТВА ГРАДОСТРОИТЕЛЬНЫХ РЕШЕНИЙ

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

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

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

Наши продукты — это стратегии социально-экономического развития (ССЭР), концепции пространственного развития (КПР), нормативы градостроительного проектирования (НГП), документы территориального планирования (ДТП), правила землепользования и застройки (ПЗЗ), документация по планировке территории (ДПТ), правила благоустройства (ПБ), программы комплексного развития инфраструктуры (ПКР), информационные системы обеспечения градостроительной деятельности (ИСОГД), информационно-аналитические системы управления развитием территорий (ИАС УРТ) и прочие документы и решения,

направленные на совершенствование управления социально-экономическим и пространственным развитием регионов и муниципальных образований.

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

Соответствие законам обеспечить нетрудно, так как законодатель достаточно чётко формулирует требования к составу и содержанию всех документов. Например, если генеральный план содержит карту границ населённых пунктов, карту функционального зонирования и карту размещения объектов местного значения, можно признать, что такой генеральный план соответствует Градостроительному кодексу РФ. То же можно сказать о любом другом виде документа государственной или муниципальной важности. Но насколько обоснованы границы расширения населённых пунктов, правильно ли выбран баланс между функциональными зонами, достаточен ли перечень объектов местного значения в этом генеральном плане — определить не всегда просто. Соответствие нормативам — задача ещё более сложная. Технические требования в настоящее время на федеральном уровне формируются только для документов территориального планирования, а для всех остальных документов таких требований нет. Стратегии социально-экономического развития для муниципальных образований по-прежнему не обязательны, а связи их с нормативами градостроительного проектирования не определены. При всём этом мы говорим о необходимости подготовки качественной документации, применение которой должно обеспечить реальное, а не формальное, не «галочное» развитие. Развитие можно признать развитием только тогда, когда это оценят жители, граждане, горожане.

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

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

Вашему вниманию, уважаемый Читатель, мы предлагаем некоторые методы, которые считаем в настоящее время возможными для применения во всех субъектах Российской Федерации и входящих в их состав муниципальных образованиях, так как ни один из них не нарушает нормы действующего законодательства, и все они уже апробированы на отдельных территориях и показали весьма положительные результаты.

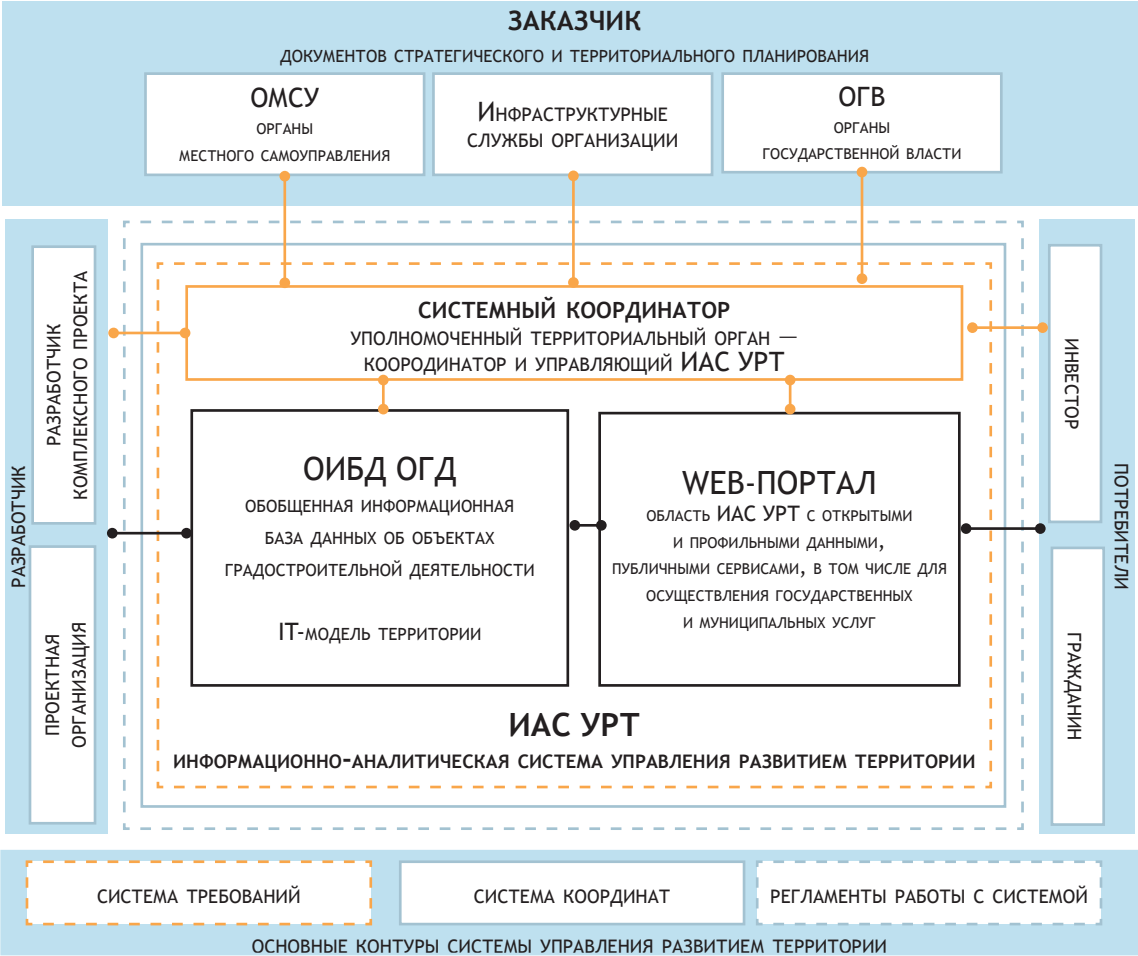
ПРОЕКТНОЕ УПРАВЛЕНИЕ

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

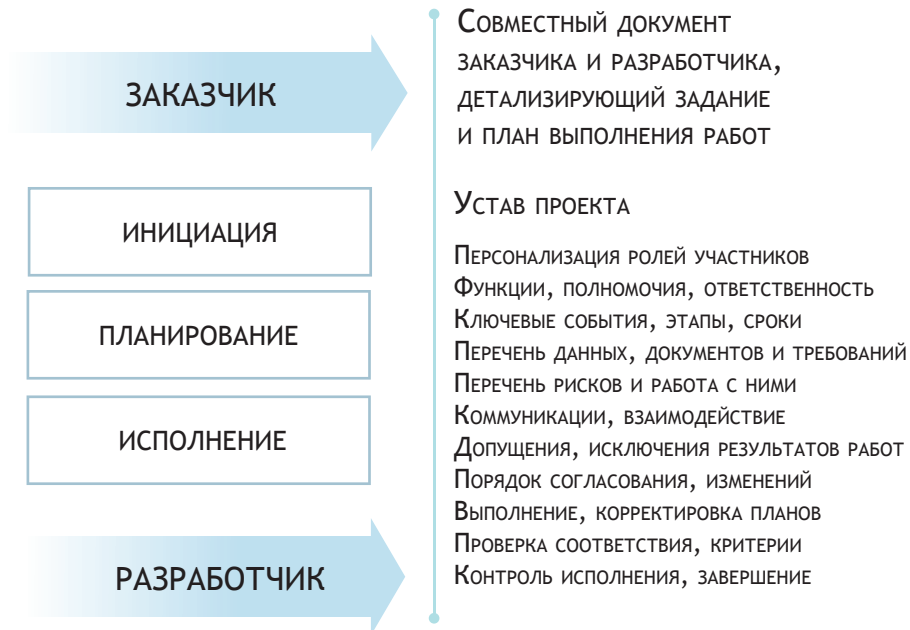
И генплан, и все остальные документы, предназначенные для целей управления, должны разрабатываться исполнителем и заказчиком вместе!

Для этого мы рекомендуем заказчику определить ответственное лицо – системного координатора проекта, который совместно с руководителем проекта со стороны исполнителя готовит устав проекта, в котором закрепляются все необходимые роли, определяются механизмы постоянного взаимодействия со всеми заинтересованными в конечном результате подразделениями администрации города (поселения, района, региона), ресур-

МОДЕЛЬ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ПРОЕКТАМИ



УСТАВ ПРОЕКТА



соснабжающими организациями, бизнес-сообществами, населением. Уставом определяются принципы и порядки взаимодействия, уточняются требования технического задания, детализируются этапы и вехи по всем основным процессам, требующим участия заинтересованных лиц. В соответствии с уставом принимается система технических требований к формированию базы данных, определяются порядки информационного взаимодействия через государственные и муниципальные системы с использованием ресурсов исполнителя и заказчика.

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

Создание цифровой целевой модели управления развитием территории

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

Ключевую роль в процессах совершенствования действующих систем управления мы отводим созданию цифровой целевой модели управления развитием территории. Суть такой модели заключается в создании целостной структуры данных, включающей данные обо всех необходимых пространственных объектах и их характеристиках как о существующих на местности, так и о планируемых к размещению. Модель также включает данные обо всех пространственных ограничениях — зонах с особыми условиями использования территорий, административно-территориальных границах, земельных и лесных участках, обо всём, что имеет значение при принятии управленческих решений при исполнении муниципальных функций и предоставлении услуг. Цифровая целевая модель управления развитием территории — это не набор справочников и классификаторов, это не требования к отображению объектов на тех или иных картах, это не правила создания информационных слоёв. Модель строится на принципах мультимасштабности и обеспечивает связанность всех зависимых

друг от друга объектов и решений. Модель обеспечивает «маршрутизацию» каждого решения и каждого объекта по всей цепочке инвестиционного цикла во взаимодействии с решениями в отношении зависящих объектов, проходящих свой инвестиционный путь — от генплана, муниципальной программы и бюджета до ввода объекта и организации последующей эксплуатации. Использование цифровой модели в деятельности муниципального управления сможет обеспечить постоянный мониторинг и контроль по всем направлениям муниципального развития в части достижения целевых показателей и при необходимости внести изменения. Например, процессы строительства детского сада, предусмотренного генпланом, программой комплексного развития социальной инфраструктуры и муниципальной программой по образованию, должны быть синхронизированы со строительством дорог и инженерных коммуникаций, предусмотренных комплексными программами транспортной и коммунальной инфраструктур. Использование цифровой целевой модели управления развитием территорий призвано минимизировать разрывы и перехлёсты в деятельности всех направлений муниципального развития.

Поэтому мы предлагаем прежде всего в муниципалитетах создавать такие модели с учётом специфики организационной структуры и распределения между подразделениями полномочий, а затем обеспечивать по каждому проекту (отдельному или комплексному) создание базы данных и её встройку в общегородскую информационно-аналитическую систему управления городом, базовым элементом которой является цифровая целевая модель управления развитием территорий.

СБОР ИСХОДНЫХ ДАННЫХ И ИХ СИСТЕМАТИЗАЦИЯ В ЭЛЕКТРОННОМ ВИДЕ

Сбор исходных данных целесообразно осуществлять одновременно в объеме, необходимом для разработки всего комплекса документации. Если по каким-то причинам такой процесс организовать не удаётся, то ограниченный техническим заданием набор исходных данных необходимо встраивать в комплексную информационно-аналитическую систему управления городом в соответствии со структурой цифровой модели и системой технических требований.

Систематизация исходных данных осуществляется в виде информационного ресурса, разработанного в системе координат, принятой для ведения единого государственного реестра недвижимости, в соответствии с приказом Минэкономразвития России № 10 от 09.01.2018 г. «Об

СОСТАВ КОМПЛЕКСНОГО ПРОЕКТА, ОБЕСПЕЧИВАЮЩЕГО СИСТЕМНОЕ УПРАВЛЕНИЕ РАЗВИТИЕМ ТЕРРИТОРИЙ

1. ПРОГНОЗИРОВАНИЕ И ЦЕЛЕПОЛАГАНИЕ

СИСТЕМА ТРЕБОВАНИЙ К ДОКУМЕНТАМ
ПЛАНИРОВАНИЯ.

СБОР ИСХОДНЫХ ДАННЫХ
И ФОРМИРОВАНИЕ ОИБД.

СТРАТЕГИЯ СОЦ.-ЭК. РАЗВИТИЯ.

КОНЦЕПЦИЯ ПРОСТРАНСТВЕННОГО РАЗВИТИЯ.

НОРМАТИВЫ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОГО
ПРОЕКТИРОВАНИЯ.

ОЦЕНКА УСЛОВИЙ РАЗВИТИЯ.

МИССИЯ ГОРОДА, ПРИОРИТЕТНЫЕ
НАПРАВЛЕНИЯ И ЦЕЛИ РАЗВИТИЯ.

ГОРОДСКИЕ ЦЕННОСТИ.

МОДЕЛЬ ПРОСТРАНСТВЕННОГО
РАЗВИТИЯ.

ЦЕЛЕВЫЕ ПОКАЗАТЕЛИ РАЗВИТИЯ.

2. ПЛАНИРОВАНИЕ И РЕГЛАМЕНТИРОВАНИЕ

НОРМАТИВНЫЕ ПРАВОВЫЕ АКТЫ.

ПЛАН МЕРОПРИЯТИЙ ПО РЕАЛИЗАЦИИ
СТРАТЕГИИ СОЦ.-ЭК. РАЗВИТИЯ.

ГЕНЕРАЛЬНЫЙ ПЛАН.

ПЛАН РЕАЛИЗАЦИИ ГЕНЕРАЛЬНОГО ПЛАНА
(«ДОРОЖНАЯ КАРТА»)

ПРОЕКТ ПЛАНИРОВКИ ТЕРРИТОРИЙ
ОБЩЕГО ПОЛЬЗОВАНИЯ.

ПРАВИЛА ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ И ЗАСТРОЙКИ.

ПРАВИЛА БЛАГОУСТРОЙСТВА ТЕРРИТОРИЙ.

ФУНКЦИОНАЛЬНОЕ ЗОНИРОВАНИЕ.

ГРАНИЦЫ НП.

МЕСТОПОЛОЖЕНИЕ ОРЗ, ОМЗ.

КРАСНЫЕ ЛИНИИ.

ФОРМИРОВАНИЕ

ОБЩЕСТВЕННЫХ ПРОСТРАНСТВ.

ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЕ ЗОНЫ И ГРА-
ДОСТРОИТЕЛЬНЫЕ РЕГЛАМЕНТЫ.

ТРЕБОВАНИЯ К КАЧЕСТВУ СРЕДЫ.

3. ПРОЕКТИРОВАНИЕ И ПРОГРАММИРОВАНИЕ

ППиМ ТЕРРИТОРИЙ

(В ТОМ ЧИСЛЕ ПЕРВООЧЕРЕДНОГО РАЗВИТИЯ).

КОНЦЕПЦИИ И БИЗНЕС-ПЛАНЫ ПРОЕКТОВ
ПО РАЗВИТИЮ ТЕРРИТОРИЙ.

ПРОГРАММЫ КОМПЛЕКСНОГО РАЗВИТИЯ
СИСТЕМ КОММУНАЛЬНОЙ, СОЦИАЛЬНОЙ
И ТРАНСПОРТНОЙ ИНФРАСТРУКТУР.

ИНВЕСТИЦИОННЫЙ ПАСПОРТ МО (В ТОМ ЧИСЛЕ
ИНВЕСТИЦИОННОГО ОТДЕЛЬНЫХ ИНВЕСТИЦИОННЫХ
ПРОЕКТОВ).

МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ПРОГРАММЫ.

СИСТЕМА МЕРОПРИЯТИЙ
ПО РЕАЛИЗАЦИИ
КОНКРЕТНЫХ
ИНВЕСТИЦИОННЫХ
ПРОЕКТОВ ПО
РАЗВИТИЮ ГОРОДА.

4. МОНИТОРИНГ

ДВУХУРОВНЕВАЯ ИАС УРТ,
ПОСТРОЕННАЯ НА ПРИНЦИПАХ
ИНФРАСТРУКТУРЫ
ПРОСТРАНСТВЕННЫХ
ДАННЫХ (ИПД) И РЕШАЮЩАЯ
СЛЕДУЮЩИЕ

ЗАДАЧИ:

АКТУАЛИЗАЦИЯ ЕДИНОГО

ИНФОРМАЦИОННОГО

РЕСУРСА О ТЕРРИТОРИИ

РЕГИОНА В РАМКАХ

МЕЖУРОВНЕВОГО ИНФОРМ. ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ;

АВТОМАТИЗАЦИЯ ФУНКЦИЙ

И УСЛУГ В СООТВЕТСТВИИ

С ПОЛНОМОЧИЯМИ РОИВ И ОМСУ;

ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПУБЛИЧНОСТИ ДАННЫХ,

ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ОТКРЫТЫХ ДАННЫХ;

ПОЛУЧЕНИЕ ОБРАТНОЙ СВЯЗИ

ОТ ГРАЖДАН И ОРГАНИЗАЦИЙ;

ПОДДЕРЖКА ПРИНЯТИЯ

УПРАВЛЕНЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ.

ИНВЕСТИЦИОННАЯ

ПРОЗРАЧНОСТЬ — ЕДИНОЕ

ИНФОРМАЦИОННОЕ

ПРОСТРАНСТВО С ЛЕГИТИМНОЙ

ИНФОРМАЦИЕЙ;

ВЗАИМНЫЙ УЧЕТ ВСЕХ

ГРАДОСТРОИТЕЛЬНЫХ ОГРАНИЧЕНИЙ

ПРИ ПРИНЯТИИ РЕШЕНИЙ —

УСКОРЕНИЕ СРОКОВ

ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ГОС.

И МУНИЦИПАЛЬНЫХ УСЛУГ;

ВОЗМОЖНОСТЬ АНАЛИТИЧЕ-

СКОЙ ОБРАБОТКИ И ОЦЕНКИ

ПРОСТРАНСТВЕННЫХ

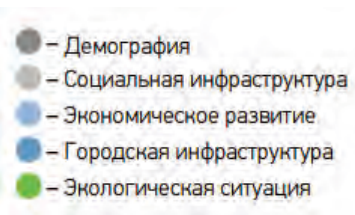
ДАННЫХ И ДОКУМЕНТОВ

ИАС «ГРАДОУСТРОЙСТВО» — ПРОГРАММНЫЙ КОМПЛЕКС,
СПОСОБНЫЙ РЕАЛИЗОВАТЬ ЗАДАЧУ
КОМПЛЕКСНОГО УПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЕМ ТЕРРИТОРИЙ

Рейтинг устойчивого развития городов РФ за 2015 год
Города Тюмень и Сургут заняли первое и второе места



20 городов-лидеров по ИУР



Конкурс

«ЛУЧШИЕ ИНФОРМАЦИОННО-АНАЛИТИЧЕСКИЕ
ИНСТРУМЕНТЫ — 2016»
(АНАЛИТИЧЕСКИЙ ЦЕНТР ПРИ ПРАВИТЕЛЬСТВЕ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ)

ПЕРВОЕ МЕСТО В НОМИНАЦИИ

«ЛУЧШЕЕ ИНФОРМАЦИОННО-АНАЛИТИЧЕСКОЕ РЕШЕНИЕ
ДЛЯ ОБРАБОТКИ ПРОСТРАНСТВЕННЫХ ДАННЫХ»
БЫЛО ПРИСУЖДЕНО ИТП «ГРАД»
ЗА РАЗРАБОТКУ ИАС «ГРАДОУСТРОЙСТВО»

утверждении Требований к описанию и отображению в документах территориального планирования объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения и о признании утратившим силу приказа Минэкономразвития России от 7 декабря 2016 г. № 793» и системой требований, разработанной для создания и использования ИАС УРТ.

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ТЕХНИЧЕСКИХ РЕСУРСОВ РАЗРАБОТЧИКА ПРОЕКТА

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

Публичную интерактивную карту рекомендуется применять в целях:

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

Также технические ресурсы разработчика проекта предлагается использовать в целях постоянной координации процессов в соответствии с положениями Устава проекта, обеспечив постоянный доступ к рабочим материалам проекта системному координатору, который, в свою очередь, открывает доступ и возможность дистанционного взаимодействия с разработчиком всем заинтересованным лицам.

Полнота муниципального правового регулирования

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

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

ПРАВОВОЕ ОБОСНОВАНИЕ ПРОЕКТНЫХ РЕШЕНИЙ

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

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

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

Например, заказчик поставил условия разработчику при подготовке генплана поселения — увеличить территорию населённого пункта более чем в два раза. При этом почти вся прилегающая к населённому пункту территория принадлежит к государственному лесному фонду. Принятие решения о возможности исполнения такого требования должно решаться в рамках Устава проекта и обязательно в соответствии с законодательством.

ДИФФЕРЕНЦИАЦИЯ ЗНАЧЕНИЙ РАСЧЕТНЫХ ПОКАЗАТЕЛЕЙ В МЕСТНЫХ НОРМАТИВАХ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОГО ПРОЕКТИРОВАНИЯ

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

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

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

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

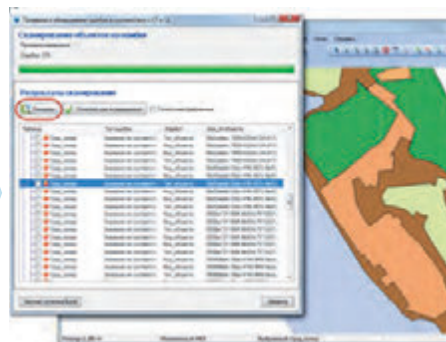
ОБЕСПЕЧЕНИЕ КАЧЕСТВА ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЙ ДОКУМЕНТАЦИИ С ИСПОЛЬЗОВАНИЕМ ИНФОРМАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ

1. Источники данных



ФОРМАТНО-ЛОГИЧЕСКИЙ КОНТРОЛЬ СООТВЕТСТВИЯ
РАЗМЕЩАЕМЫХ В ГИСОГД СВЕДЕНИЙ НА СООТВЕТСТВИЕ:
СТРУКТУРЕ ОБЪЕКТОВ, КЛАССИФИКАТОРАМ
И СПРАВОЧНИКАМ, ТЕХНИЧЕСКОМУ КАЧЕСТВУ ДАННЫХ
(ТОПОЛОГИЯ, СПЕЦИФИКА ХРАНЕНИЯ ДАННЫХ В БАЗЕ ГЕОДАННЫХ).

2. АВТОМАТИЗАЦИЯ ПРОЦЕССА ФОРМАТНО-ЛОГИЧЕСКОГО КОНТРОЛЯ



3. ПЕРЕЧЕНЬ НЕСООТВЕТСТВИЙ



4. ИНФОРМАЦИОННЫЕ РЕСУРСЫ ГИСОГД



КОНТРОЛЬ КАЧЕСТВА РЕШЕНИЙ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЙ ДОКУМЕНТАЦИИ
НА СООТВЕТСТВИЕ ТРЕБОВАНИЯМ НОРАТИВОВ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОГО ПРОЕКТИРОВАНИЯ

ОПРЕДЕЛЕНИЕ ПОТРЕБНОСТЕЙ ТЕРРИТОРИИ В ОБЪЕКТАХ СОЦИАЛЬНОЙ
ИНФРАСТРУКТУРЫ В СООТВЕТСТВИИ С НОРМИРУЕМЫМИ ПОКАЗАТЕЛЯМИ ОБЕСПЕЧЕННОСТИ.
ПРОВЕРКА СООТВЕТСТВИЯ РЕШЕНИЙ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЙ ДОКУМЕНТАЦИИ НОРМАТИВНОМУ
УРОВНЮ ОБЕСПЕЧЕННОСТИ НАСЕЛЕНИЯ ОБЪЕКТАМИ СОЦИАЛЬНОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ

Проверка градостроительных решений на соответствие НТИ

Панель

Наименование муниципального образования:

Самарская область

Пензенская область

Пермский край

Псковская область

Рязанская область

Самарская область

Саратовская область

Свердловская область

Смоленская область

Тамбовская область

Тверская область

Тульская область

Тюменская область

Удмуртская область

Челябинская область

Забайкальский край

Ярославская область

г. Москва

г. Санкт-Петербург

Брянская автономная область

Ненецкий автономный округ

Ханты-Мансийский автономный округ-Югра

Магистраль автономный округ

Ямало-Ненецкий автономный округ

Республика Крым

Черноморский район

Севастопольский район

Севастополь

Численность населения по возрастным группам

Возрастные группы	% от общей численности населения на расчетный срок	% от общей численности населения на текущий период
1-4 (0 - 7 лет)		
1,5 - 18 лет		
3 - 18 лет		
7 - 18 лет		
18 - 24 лет		
25 - 33 лет		

Средняя скорость, км/ч: 20

Значения нормативных показателей:

Обеспеченность

Доступность

Вид нормируемого объекта	Тип объекта	Ед. измерения	Ед. измерения обеспеченности	Обеспеченность	Примечание
Амбулаторные центры	П, П	объект	на территорию	0,023	
Библиотека детская	П, П	объект	на 1000 человек	0,1	
Библиотека общедоступная	П, П	объект	на 1000 человек	0,1	
Библиотека юношеская	П, П	объект	на территорию	1	
Ветеринария	П, П	объект	на территорию	1	
Выставочные залы, галереи	П, П	объект	на территорию	2	
Дополнительные образовательные организации	П	мест	на 1000 человек	40	
Кинотеатры	П, П	объект	на территорию	1	
Кинотеатры	П, П	объект	на территорию	1	
Концертные залы	П, П	объект	на территорию	1	
Крытые спортивные объекты с искусственным льдом	П, П	объект	на территорию	1	
Культурно-развлекательные центры	П, П	объект	на территорию	1	
Нелегитимные досуговые центры для детей и подростков	П	объект	на территорию	1	
Мультиклубы	П, П	объект	на территорию	1	

Потребность в объектах социального и культурно-бытового обслуживания населения

город Мегийон

Вид объекта	Ед. измерения мощности	Нормативная потребность	Мощность объектов по опорному плану	Дефицит / профицит объектов	Примечание
Библиотека общедоступная	объект	1	0	-1	
Выставочные залы, галереи	объект	1	0	-1	
Дополнительные образовательные организации	мест	4102	2758	-1344	
Кинотеатры	объект	1	0	-1	
Муниципальные архивы	объект	1	0	-1	
Общественно-образовательные организации	учащиеся	9962	6466	-3496	
Организации дополнительного образования	мест	3516	1506	-2010	

НОРМАТИВНОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ ОБЪЕКТАМИ МЕСТНОГО ЗНАЧЕНИЯ

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

Анализ обеспеченности проектируемой территории объектами местного значения выполняется на основе сопоставления фактических значений показателей обеспеченности населения услугами объектов различных видов, установленных в результате сбора исходных данных, и нормативных значений этих показателей, содержащихся в действующих правовых актах.

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

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

ОБЕСПЕЧЕНИЕ КОМПЛЕКСНОГО И УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИЙ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

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

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

Территории комплексного и устойчивого развития устанавливаются по границам одной или нескольких территориальных зон, одного контура или нескольких смежных контуров многоконтурных территориальных зон. В тех муниципальных образованиях, где установлены очень большие по размерам территориальные зоны, и ни одна зона не может соответствовать установленным для территорий комплексного и устойчивого развития критериям, можно рекомендовать внесение изменений в правила землепользования и застройки, в том числе в части изменения границ территориальных зон.

В градостроительном регламенте в отношении земельных участков и объектов капитального строительства, расположенных в пределах соответствующей территориальной зоны, в границах которых предусмотрены территории комплексного и устойчивого развития, указываются в том числе расчетные показатели минимально допустимого уровня обеспеченности территории объектами коммунальной, транспортной, социальной инфраструктур и расчетные показатели максимально допустимого уровня территориальной доступности указанных объектов для населения (речь идет об объектах первичного обслуживания (детские сады, парковки и т.п.).

Организация и проведение публичных (общественных) обсуждений

Согласование общественных интересов в ходе выполнения проекта – один из приоритетов, обозначенных в поручениях Президента Российской Федерации [1].

Публичные слушания рекомендуется проводить в качестве завершающего этапа общественных обсуждений. При организации общественных обсуждений рекомендуется руководствоваться следующими принципами.

Открытость: информация о публичных (общественных) обсуждениях должна быть открытой и доступной любому представителю заинтересованных сторон.

Целеполагание: цель обсуждений должна быть четко сформулирована, понятна всем

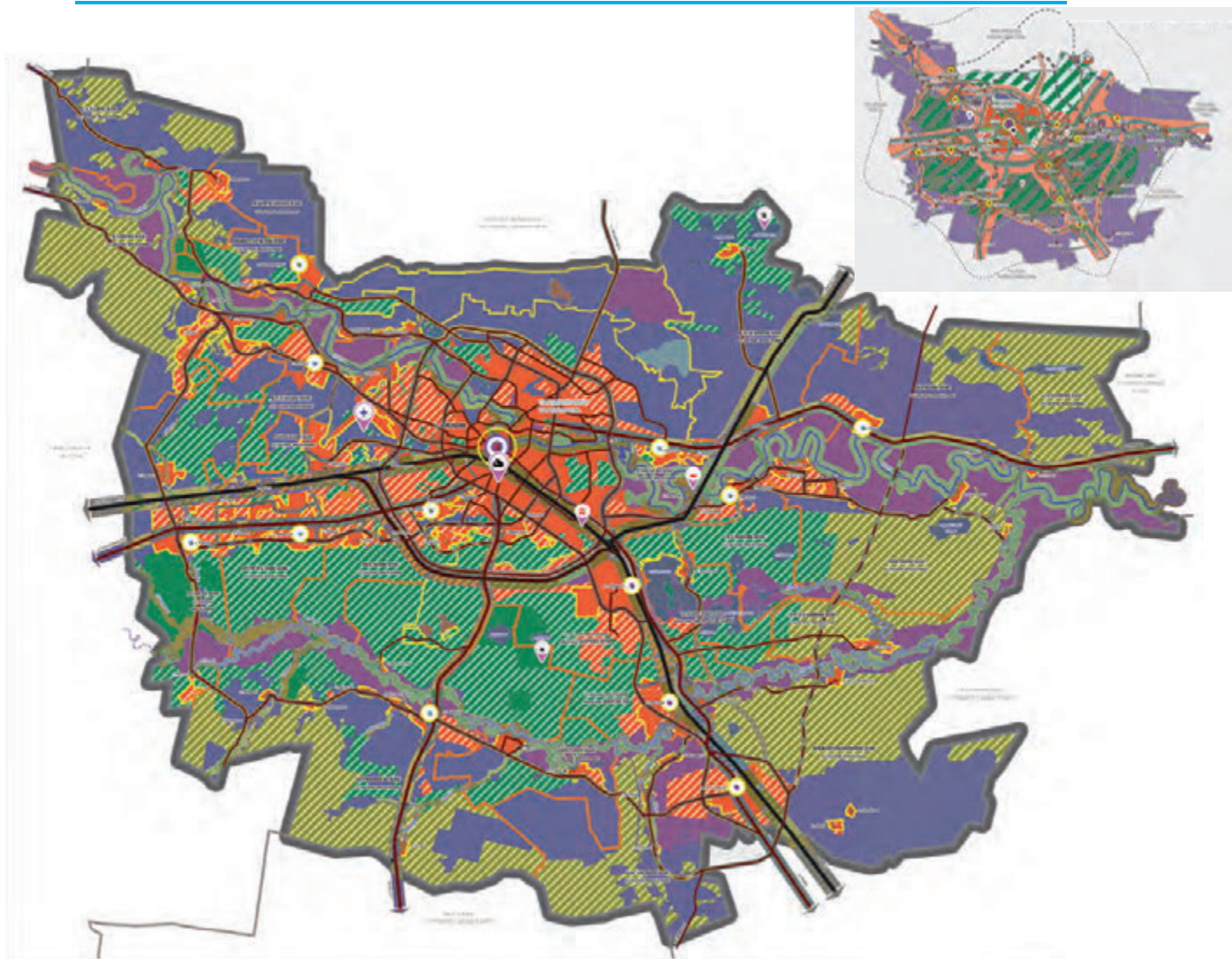
ПРЕЕМСТВЕННОСТЬ РЕШЕНИЙ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ ОБЕСПЕЧИВАЕТСЯ ЗА СЧЕТ ПРИМЕНЕНИЯ ПРИНЦИПА МУЛЬТИМАСШТАБНОСТИ

Принцип ликвидации информационных барьеров обеспечит открытость для инвесторов всех сведений о существующем состоянии и планируемом развитии территории, содержащихся в СТП ХМАО — Югры.

ПРОЕКТ ВНЕСЕНИЯ ИЗМЕНЕНИЙ В СТП ХМАО — ЮГРЫ ВЫПОЛНЯЕТСЯ
В ФОРМЕ ЭЛЕКТРОННОЙ БАЗЫ ПРОСТРАНСТВЕННЫХ ДАННЫХ



СОГЛАСОВАННОСТЬ РЕШЕНИЙ В ПРЕДЕЛАХ ТЮМЕНСКОЙ АГЛОМЕРАЦИИ.
ПРИМЕНЕНИЕ ПРИНЦИПА «БЕСШОВНОГО» ГЕНЕРАЛЬНОГО ПЛАНА
В ТЕРРИТОРИАЛЬНОМ ПЛАНИРОВАНИИ



заинтересованным сторонам вне зависимости от уровня образования и профессии.

Доступность: создание условий, при которых любая заинтересованная сторона будет иметь возможность реализовать свое участие.

Обратная связь: заинтересованным сторонам обеспечивается возможность получить данные, информацию о том, где и каким образом было учтено их мнение, как высказанные точки зрения соотносятся с вынесенным итоговым решением.

Менеджмент: полное и своевременное планирование необходимых ресурсов (в том числе временных и человеческих), разработка параметров, необходимых для осуществления функции координации, и реализация разных видов контроля (текущего и итогового).

Отсутствие дискриминации: вовлечение всех заинтересованных сторон в процесс формирования решения, все участники имеют равное право голоса в ходе обсуждения принимаемого решения.

Профессионализм: планирование и реализация обсуждения должны быть обеспечены соответствующими техниками, методиками и инструментами, организовываться специалистами.

Подготовка дополнительных разделов, КАРТ (СХЕМ) МАТЕРИАЛОВ ПО ОБОСНОВАНИЮ ДОКУМЕНТОВ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ И ДОКУМЕНТАЦИИ ПО ПЛАНИРОВКЕ ТЕРРИТОРИИ

В целях достижения лучшего результата в составе материалов по обоснованию документов территориального планирования и документации по планировке территории в заданиях на выполнение работ рекомендуется предусматривать дополнительные научные исследования, а также подготовку дополнительных текстовых и графических материалов.

К таким исследованиям и материалам могут относиться:

- концепция территориального развития (воплощает в себе общий замысел, взгляд в будущее и основные направления развития муниципального образования);
- раздел по курортно-туристскому комплексу (подготовка предложений по использованию курортно-туристского комплекса в качестве градоформирующего фактора);
- раздел по историко-культурному наследию (подготовка предложений по использованию памятников истории и культуры в качестве градоформирующих факторов на различных градостроительных уровнях при разработке предложений по функциональной организации, архитектурно-планировочной структуре, развитию систем обслуживания, организации движения транспорта и формирования системы озеленения);

- схема планировочной организации территории (фиксация каркаса территориального развития, определения статуса градостроительного преобразования, проницаемости и преемственности градостроительных решений, схема является основой при формировании функциональной модели данных);
- предложения по внесению изменений в документы градостроительной деятельности (синхронизация решений градостроительной и иной документации).

РАЗРАБОТКА ДОКУМЕНТАЦИИ ПО ПЛАНИРОВКЕ ТЕРРИТОРИЙ ОБЩЕГО ПОЛЬЗОВАНИЯ, В ТОМ ЧИСЛЕ УЛИЧНО-ДОРОЖНОЙ СЕТИ НАСЕЛЕННЫХ ПУНКТОВ

Разработка проекта планировки территорий общего пользования позволяет единовременно установить границы и определить параметры их планируемого развития на всей территории муниципального образования (населенного пункта).

Особенную ценность для создания системы управления развитием города представляет собой проект планировки территорий общего пользования в том случае, когда муниципалитет не может обеспечить полное покрытие территории проектами планировки. В этом случае проект планировки устанавливает все красные линии (по каждому кварталу), формирует не только транспортно-планировочный каркас, но и каркас регулирования градостроительных и земельно-имущественных отношений. Внутри кварталов может осуществляться градостроительная деятельность в соответствии с градостроительными регламентами, установленными правилами землепользования и застройки. Важно, чтобы границы территориальных зон устанавливались по красным линиям. А вот территории общего пользования, в том числе и улично-дорожные сети, будут развиваться по другим муниципальным правилам, в том числе по правилам благоустройства, которые также рекомендуется разрабатывать в структуре единой планировочной организации.

УСТАНОВЛЕНИЕ ПРЕДЕЛЬНЫХ ПАРАМЕТРОВ РАЗВИТИЯ В ПРАВИЛАХ ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ И ЗАСТРОЙКИ В ЦЕЛЯХ ОБЕСПЕЧЕНИЯ РЕАЛИЗАЦИИ ГЕНЕРАЛЬНОГО ПЛАНА

Состав предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции определяется Градостроительным кодексом Российской Федерации и является открытым.

В этой связи рекомендуется дополнять состав таких параметров требованиями к озеленению, требованиями к проценту нового строительства.

Требования к озеленению предлагается устанавливать в виде требований к проценту озеленения земельных участков. Такой способ универсален и эффективен вне зависимости от площади земельного участка, рельефа и других подобных характеристик.

Требования к проценту нового строительства особенно актуальны для сложившейся застройки исторической части муниципальных образований. Установление требований позволяет ограничить новое строительство на земельных участках со сложившейся застройкой, где необходимо сохранение среды, окружающего ландшафта. Для некоторых зон он может быть равен 0, а для других достигать 100%, если предполагается снос и строительство новых зданий взамен аварийных и ветхих.

ВАРИАНТНОЕ ПРОЕКТИРОВАНИЕ

Вариантное проектирование применяется в целях обоснования проектных решений документов территориального планирования муниципальных образований, документации по планировке территории.

Рекомендуется предусматривать разработку не менее трех вариантов архитектурно-планировочных решений по развитию особо ответственных общественно-деловых, рекреационных и жилых территорий.

Вариант архитектурно-планировочного решения может включать графическую часть и текстовую часть (пояснительную записку, содержащую основную идею пространственного развития, обоснование соответствия разработанного эскиза результатам комплексной оценки современного состояния и условиям развития, обоснование социальной и экономической эффективности).

Оценку каждого из разработанных вариантов архитектурно-планировочных решений рекомендуется осуществлять на основе критериев в области:

- обоснованности идеи проекта;
- качества архитектурно-художественного решения;
- уровня обеспеченности социально значимыми объектами;
- экологических характеристик решения;
- качества концептуальных предложений по инженерному обеспечению и транспортной инфраструктуре;

- показателей социального эффекта;
- показателей бюджетного эффекта (прогнозируемых объемов земельного налога и арендных платежей за землю, поступающих в местный бюджет);
- показателей коммерческой эффективности;
- ориентировочных потенциальных расходов бюджета на освоение территории.

ФИНАНСОВО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ОБОСНОВАНИЕ ПРОЕКТНЫХ РЕШЕНИЙ

Финансово-экономическое обоснование проектных решений позволяет оценить их потенциальную реализуемость на основе предварительной оценки затрат и экономических интересов субъектов градостроительных отношений, а также может применяться при подготовке муниципальных программ комплексного развития территорий муниципальных образований, обеспечивающих реализацию таких решений.

В целях финансово-экономического обоснования проектных решений рекомендуется выполнять оценку общественной и коммерческой эффективности.

Первая оценивается в количественных показателях, определяющих конечные показатели эффективности, таких как: структура занятости населения; качество жизни населения; структура расходов населения; бюджетный эффект.

Вторая определяется соотношением финансовых затрат и результатов, обеспечивающих приемлемую норму доходности для инвестора. Расчет коммерческой эффективности осуществляется на основе информации о планируемых (прогнозируемых в будущем при условии реализации проектных решений) расчетных показателях градостроительной ценности территории.

ПРИМЕНЕНИЕ АГЛОМЕРАЦИОННОГО ПОДХОДА

Применение агломерационного подхода предполагает учет при выполнении работ интеграционных процессов между муниципальными образованиями.

Применение метода позволяет учесть тенденции пространственного развития территорий, вошедших в агломерацию, обосновать разработанные градостроительные решения.

При подготовке проектов внесения изменений в документы территориального планирования муниципальных образований, вошедших в агломерацию, рекомендуется приме-

нять решения, способствующие реализации процессов территориального развития, характерных для агломерационной системы расселения.

Агломерационный подход к планированию территориального развития предполагает формирование общего видения развития всех функциональных элементов агломерации: транспортного и экологического каркасов, производственных и коммунально-складских зон, селитебных территорий, системы объектов социально-бытового и культурного обслуживания населения.

С целью создания условий для привлечения инвестиций, в том числе путем предоставления возможности выбора наиболее эффективных видов разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства, а также для развития промышленности, сельского хозяйства, сферы туризма и рекреации и обеспечивающей инфраструктуры на территории агломерации предлагается формировать прогноз размещения инвестиционных объектов, относящихся к приоритетным направлениям развития экономики региона и муниципальных образований.

ОБЕСПЕЧЕНИЕ КАЧЕСТВА ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЙ ДОКУМЕНТАЦИИ С ИСПОЛЬЗОВАНИЕМ ИНФОРМАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ

Применение современных информационных технологий позволяет осуществлять форматно-логический контроль соответствия размещаемых в базе данных сведений на соответствие: структуре объектов, классификаторам и справочникам, техническому качеству данных (топология, специфика хранения данных в базе геоданных).

Информационно-аналитические решения, разработанные ИТП «Град», успешно применяются для:

- контроля наличия топологических ошибок в пространственных данных градостроительной документации, исправления топологических ошибок;
- контроля качества решений градостроительной документации на соответствие требованиям нормативов градостроительного проектирования;
- формирования положений о территориальном планировании, программ комплексного развития и других документов на основе баз данных градостроительной документации.

ИНФОРМАЦИОННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ

УПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЕМ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

Самая важная проблема информационного обеспечения управления развитием муниципального образования – проблема межведомственной разобщенности, множественность неинтегрированных информационных ресурсов и систем, несогласованных управленческих действий.

Преодоление вышеуказанной проблемы возможно при условии внедрения в деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления информационно-аналитических систем, таких как разработанная ИТП «Град» ИАС «Градоустройство».

Назначение ИАС «Градоустройство»:

- обеспечение актуальной информацией, необходимой для осуществления инвестиционной деятельности от строительства индивидуального жилого дома до реализации крупнейших социальных или промышленных проектов, от разработки градостроительной документации и предоставления земельного участка до ввода объекта в эксплуатацию, от локальных решений до согласования комплексных планов развития территории, согласованной всеми участниками управленческих процессов;

- автоматизация управленческих процессов для обеспечения соответствия решений низкого уровня ранее принятым решениям высокого уровня.

В базе данных ИАС «Градоустройство» актуализируется информация о современном состоянии и планируемом развитии территории, пространственные данные, программы и документы.

Достоинства предлагаемой к внедрению системы были отмечены на всероссийском уровне.

ИАС «Градоустройство» получила первое место в номинации «Лучшее информационно-аналитическое решение для обработки пространственных данных» на конкурсе «Лучшие информационно-аналитические инструменты – 2016», организованном Аналитическим центром при Правительстве Российской Федерации.

1. Перечень поручений по итогам заседания Государственного совета Российской Федерации, состоявшегося 17 мая 2016 года, № Пр-1138ГС от 11.06.2016. [Электронный ресурс] // Официальный сайт Президента России. Режим доступа: <http://kremlin.ru/acts/assignments/orders/52154>



КОМПЛЕКСНЫЙ ПРОЕКТ ЧЕРНОМОРСКОГО РАЙОНА РЕСПУБЛИКИ КРЫМ



КАРТА ПРОСТРАНСТВЕННОЙ ОРГАНИЗАЦИИ ТЕРРИТОРИИ.
КАРТА ПО РАЗВИТИЮ РЕКРЕАЦИОННОГО КОМПЛЕКСА

Раскопки античного города

Мыс Скалистый

Мыс Черный

Бухта Ярылганская

Бухта Узкая
Древнегреческое, скифское городище Калос-Линен
Черноморский историко-краеведческий музей
Балка Ожиновья
Балка Карамыш
Балка Абузлар
Балка Ратанья
Бухта Китчак

Балка Большой Кабель. Руины древнегреческой усадьбы
Балка Малый Кабель «Заловедное урочище – Балка Большой Кабель»
Балка Терновья

Государственный природный заказник
«Джангульское оползневое побережье»
Гидрологический памятник природы
«Природный аквальный комплекс
у Джангульского оползневое побережья»

Балка Озертай. Урочище Джангуль
Урочище Оленевское (Караджинское)

Мыс Пильный
Особняк генерала Попова
Причал «Яхтенная марина»
Античное поселение Караджа-2
Ближние скалы
Гарханутский маяк

Бухта Большой Атлеш

Бухта Малый Атлеш

Природный бассейн «Чаша любви». Дельфинарий
Мыс Уют
Ландшафтный рекреационный парк «Атлеш»

ГРАНИЦЫ
Границы муниципального образования
Черноморский район
Границы муниципального образования
поселения
Границы экологического охвата

ВЫДЫ НАСЕЛЕННЫХ ПУНКТОВ
Город с численностью населения
более 50 тыс. чел.
Административный центр
муниципального образования
Населенный пункт городского
и сельского типа

ТУРИСТИЧЕСКИЕ МАРШРУТЫ
Велосипедный
Пешеходный, велосипедный, конный
Автомобильный
Экстремальный (показатель караджинский)

ОБЪЕКТЫ
Скульптурный
Водный объект

Аквапарк
Места проведения туризма
Дельфинарий
Пляжи
Отели, гостиницы, санатории
Аэропорты
Воздушные, морские

Объекты культурного наследия
Пираты, терракоты
Плоские камни, монументы
Рубины
Трассы для катания
Самолеты, вертолеты

**ТОПЫ ОГРАНИЧЕННОГО РАЗВИТИЯ
ТЕРРИТОРИИ**
Зона природоохранной и туристско-
рекреационной деятельности
ЗОНА ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ИСПОЛЗОВАНИЯ
Сельскохозяйственная деятельность
ТРАНСПОРТНАЯ ИНФРАСТРУКТУРА
Автомобильные дороги

**ОСОБО ОХРАНИМАЕМЫЕ ПРИРОДНЫЕ ТЕРРИТОРИИ
РЕГИОНАЛЬНОГО ЗНАЧЕНИЯ**
Природный парк «Гришинушка»
Природный парк
Государственный природный заказник
Новые особо охраняемые природные территории
(ландшафтно-рекреационный парк, национальный парк)



ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Подводя итоги, напомним, что действующим Градостроительным кодексом РФ документы территориального планирования, градостроительного зонирования и документация по планировке территорий не определены как система. Кодекс не выстраивает иерархии документов и не устанавливает однозначной соподчинённости и даже их согласованности между собой.

В настоящее время, несмотря на почти стопроцентное наличие утверждённых документов территориального планирования, они не обеспечивают комплексное и устойчивое развитие всех российских территорий, так как определяют исключительно инфраструктурное развитие и то не в полной мере. Жилищная и промышленная политики, формирование комфортной городской среды, иное инвестиционное развитие оторваны от территориального планирования.

Правила землепользования и застройки устанавливают градостроительный регламент по отношению только к территориальным зонам, подлежащим застройке, но исключаящим из сферы своего влияния лесной фонд, земли сельскохозяйственного назначения, территории общего пользования, к которым относятся улично-дорожная сеть, площади, набережные, парки и скверы — территории повышенной социальной ответственности, где, безусловно, осуществляется и градостроительная деятельность. Правила часто напрямую противоречат документам территориального планирования и не создают условий для размещения объектов федерального, регионального и местного значения, предусмотренных документами территориального планирования.

Документы территориального планирования и градостроительного зонирования не составляют основу комплексного и устойчивого развития территорий, так как не только не согласованы между собой, но и оторваны от стратегического целеполагания. Также отсутствуют механизмы комплексной реализации документов территориального планирования, законом установлены три отдельные программы развития транспортной, коммунальной и социальной инфраструктур, которые не включают в себя мероприятия по развитию рекреационной инфраструктуры, административной и многих других.

Наилучшим способом, обеспечивающим комплексное и устойчивое развитие всех территорий страны, на взгляд автора, является законодательное закрепление комплексного подхода, подробно описанного в монографии. При этом цели и задачи в виде приоритетов и целевых показателей территориального планирования, планировочная структура и сбалансированное укрупнённое функциональное зонирование должны определяться стратегиями социально-экономического и пространственного развития. Региональные и местные нормативы

обеспеченности населения объектами инфраструктуры (взамен нормативам градостроительного проектирования) должны устанавливаться исходя из целевых показателей, определённых региональными и муниципальными стратегиями, основываясь на данных о современных характеристиках и бюджетных возможностях. В этом случае территориальное планирование будет инфраструктурно обеспечивать реализацию стратегии социально-экономического и пространственного развития, играть роль плана пространственной реализации стратегии за счёт бюджетных средств наряду с другими, уже инвестиционными планами. Пространственная стратегия и генплан будут представлять собой двухуровневую систему территориального планирования. Стратегия — документ долговременный, фиксирующий основные городские каркасы — функционально-планировочный, транспортный, экономический, социальный, экологический. Генплан — документ подвижный, так как должен подстраиваться под инвестиционное развитие градоформирующих функций.

В такую систему могут удачно встроиться механизмы государственного, муниципального и частного партнёрства. А территориальное зонирование постепенно придёт на смену категориям земель и установит регламенты использования всех территорий, в том числе территорий общего пользования, лесных, сельскохозяйственных и других территорий, что также положительно повлияет на правовое регулирование градостроительных, земельно-имущественных, общественных и иных отношений в сложных процессах градоустройства.

Территориальное планирование, градостроительное зонирование и планировку территорий (как минимум, общего пользования, а также территорий, предназначенных для создания объектов федерального, регионального и местного значения) необходимо перевести из формы отдельных документов в форму открытой цифровой целевой модели управления развитием территорий, обеспеченной системой мониторинга и возможностью ежегодной «настройки» в зависимости от реальной инвестиционной деятельности и бюджетной обеспеченности. Градостроительное зонирование освоенных территорий в системе должно выполнять роль неизменяемой (как минимум 7-10 лет) правовой основы, обеспечивающей гарантии прав собственности на недвижимость и права на город всем жителям.

При этом «настройка» цифровой целевой модели может осуществляться одновременно по всему спектру решений, требующих корректировки, независимо от того, в составе какого документа такое решение было принято. Например, если принято решение о создании дополнительной функциональной зоны для строительства малоэтажного усадебного жилья за счёт неэффективно используемых и неразграниченных земель (инвестиционной программой подтверждено, что строительство будет осуществлено в течение ближайших 3-5 лет), то из-

менения должны вноситься единовременно в генеральный план в части функционального зонирования и размещения объектов социальной, транспортной и коммунальной инфраструктур местного значения, в правила землепользования и застройки в части установления вида и параметров территориальной зоны индивидуальной жилой застройки и градостроительного регламента использования земельных участков и объектов капитального строительства в её пределах. Также, если на эту территорию уже утверждён проект планировки, следует внести в него изменения или подготовить новый проект, а действующий отменить. В действующие программы комплексного развития систем коммунальной, транспортной и социальной инфраструктуры тоже должны быть внесены изменения единовременно.

Затраты на обеспечение комплексности и системности решений будут значительно ниже, чем на внесение изменений в каждый документ отдельно, но эффекты превзойдут ожидания как в части социальных эффектов (повысится качество среды и соответственно уровень доверия власти со стороны населения), так и в части коммерческих эффектов (существенно сократятся финансовые и временные затраты в сравнении с поэтапным получением разрешений) и бюджетных эффектов (своевременное и рациональное перераспределение средств на строительство или реконструкцию объектов инфраструктуры).

Это картина будущего, к которой мы в любом случае придём. При хорошей организации, если руководствоваться посланием Президента и действительно осуществить прорыв в экономике и пространственном развитии страны, переход можно осуществить за 5 лет, в том числе на перестройку законодательной базы потребуется 1 год.

В то же время, если по каким-то причинам Правительство РФ и Государственная Дума не сочтут возможным или необходимым проведение реформы государственного и муниципального управления развитием территорий, можно пойти по традиционному пути — пути устранения точечных проблем, в том числе:

- установить обязательность принятия стратегий социально-экономического и пространственного развития, утверждающих приоритеты и целевые показатели (индикаторы) развития относительно зафиксированных показателей современного состояния;

- установить обязательность утверждения нормативами градостроительного проектирования параметров обеспеченности и доступности объектов регионального и местного значения на основе целевых показателей с определением поэтапного их достижения в соответствии с этапами реализации документов территориального планирования;

- обеспечить полную преемственность решений документов территориального планирования и градостроительного зонирования, определив однозначное главенство документов

территориального планирования. Более правильным было бы объединение муниципальных документов территориального планирования и правил землепользования и застройки в один документ посредством дополнения утверждаемой части генерального плана картой градостроительного зонирования и дополнения текстовой части описанием градостроительных регламентов. Такое решение обеспечило бы однозначную синхронизацию решений и значительную экономию муниципальных ресурсов (финансовых и организационных) на постоянное приведение решений двух документов к их согласованности, при этом, как правило, результаты такого приведения далеки от идеальных;

- в целях отделения территорий приватного назначения от территорий общего пользования красными линиями установить обязательность утверждения проектов межевания существующих территорий общего пользования, в том числе улично-дорожных сетей;

- в целях установления главенства решений документов территориального планирования (в соответствии со стратегиями) перед документами градостроительного зонирования установить право документа территориального планирования решать вопросы по изменению границ населённых пунктов (тысячи людей годами стоят в очереди на получение земельного участка под строительство жилого дома в стране демографического бедствия!) или изменению функционального назначения территорий (в том числе путём выкупа), а также исключить норму об обязательности принадлежности существующего земельного участка одной территориальной зоне (оставив такую норму для образуемых и изменяемых земельных и иных участков);

- установить норму об обязательности принятия единой комплексной программы реализации документов территориального планирования, включающей в себя подпрограммы развития коммунальной, транспортной, социальной и иных инфраструктур, а также программы реализации жилищной политики, программы «Комфортная городская среда» и другие программы, принятые в соответствии со стратегиями или приоритетными национальными проектами;

- установить главенство решений документации по планировке территорий перед правилами землепользования и застройки, разработанной и утверждённой в соответствии с ними (уточняющими, детализирующими их), сведения о которых внесены в ЕГРН;

- установить обязательность создания цифровых целевых моделей управления развитием территорий регионов и входящих в их состав муниципальных образований, включающих в себя базу данных о существующих и планируемых объектах, обеспечивающих ведение мониторинга и внесение необходимых ежегодных изменений. Это позволит исключить регулярную (в среднем раз в 3 года) полную переработку всех документов территориального планирования и градостроительного зонирования без обеспеченности их согласованности. Модель также должна

обеспечивать межведомственное и межуровневое взаимодействие, в том числе обеспечивать внесение сведений о границах населённых пунктов, территориальных зонах, красных линиях, зонах размещения объектов федерального, регионального и местного значения, границах образуемых и изменяемых земельных участков в ЕГРН, принимая из него сведения о ЗОУИТ, объектах культурного наследия, земельных участках и объектах капитального строительства для учёта в деятельности по территориальному планированию и планировке территорий. Модель должна иметь в том числе открытый портал и обеспечивать бесплатный доступ к информационно-аналитическим ресурсам (государство приобретёт намного больше за счёт инвестиционного развития, роста экономики, чем за продажу сведений, необходимых для развития предпринимательской активности) всему предпринимательскому сообществу и населению, что обеспечит гражданский контроль со стороны общества;

— законодательно обязать уполномоченные в сфере правового регулирования ведомства на подготовку и утверждение всего спектра нормативно-правовых, нормативно-технических, инструктивных, рекомендательных и методических документов и материалов, а также на своевременное внесение в них изменений. Обязать уполномоченные ведомства проводить регулярные консультации и принимать решения по неурегулированным и спорным вопросам.

Методические рекомендации по подготовке генеральных планов давно требуют корректировки. А по подготовке нормативов градостроительного проектирования, правил землепользования и застройки, документации по планировке территорий до сих пор нет ни одного нормативно-правового или методического документа. Градостроительный кодекс РФ в одном лице является и законом, и инструкцией, и учебником!

Необходимость таких документов обусловлена уже тем, что по множеству вопросов весьма существенные разногласия присутствуют как между заказчиком и исполнителем, так и в профессиональных сообществах заказчиков (государственных и муниципальных служащих) и разработчиков градостроительной документации между собой, не говоря о сложности подготовки образовательных программ и обучения в вузах страны.

Какие требования должен предъявлять заказчик к обоснованию изменения границ населённых пунктов? Какова роль архитектурно-планировочного или финансово-экономического обоснования в принятии решений территориального планирования? До какой степени должны учитываться мнения граждан при принятии решений территориального планирования, градостроительного зонирования и при планировке территорий? Как соотносятся между собой функциональные и территориальные зоны? До какой степени должна быть обеспечена со-

гласованность документов территориального планирования и программ комплексного развития городских инфраструктур? Могут ли в муниципальную программу комплексного развития транспортной инфраструктуры включаться мероприятия по созданию региональных объектов (по согласованию с уполномоченным органом) или нет?

Множество вопросов, однозначных ответов на которые в настоящее время не даст никто! Уверена, что даже в Экспертном совете, созданном при профильном комитете Государственной Думы, не найдётся двух одинаковых мнений хоть по одному из названных здесь вопросов. По этой причине зачастую принимаются не самые лучшие решения, и в итоге разбирательства длятся годами, а если нерешённый вопрос касается конкретного интереса собственника недвижимости, споры продолжаются в судах. Но и суды при отсутствии чёткой нормативно-правовой и методической базы руководствуются своим собственным мнением или мнением экспертов, которые по какой-то необоснованной причине показались судьям более убедительными.

Такое положение дел негативно влияет на подготовку и переподготовку компетентных кадров для всех сфер, связанных с управлением развитием территорий. Новые отвечающие всем профессиональным требованиям учебники по пространственному планированию и градостроительству просто не могут быть написаны, так как таких требований просто нет.

Необходимо срочно возобновить научно-исследовательские (в том числе прикладные) работы во всех областях управления развитием территорий. К таким работам необходимо привлечение профессиональных сообществ, которые ещё в стране остались, хоть и в весьма небольших количествах. Особое внимание следует обратить на обеспечение комплексности и системности как при подготовке решений во всех сферах социально-экономического и пространственного развития, так и при принятии планов и программ их реализации. Срочность принятия мер обусловлена не субъективной обеспокоенностью автора книги, а объективной реальностью неблагополучного состояния российских городов и сёл, продолжающимся опустыниванием огромной территории страны, депрессивным состоянием многих регионов и городов, общим унынием и тревожностью населения, подтверждающегося неоспоримыми показателями демографического кризиса.

В то же время в мире известны не единичные примеры выхода из кризисных ситуаций как в масштабе государств, так и отдельных регионов и городов.

Известный российский учёный, доктор экономических наук, академик РААСН Владимир Яковлевич Любовный, понимая под комплексным социально-экономическим развитием города взаимоувязанное формирование и устойчивое функционирование городских подсистем, рациональную инженерно-планировочную организацию территории города, содействующих вос-

производству благоприятной социально-демографической структуры населения, повышению финансово-экономической самостоятельности и сохранению природной среды, в своей новой книге «Монопрофильные города России: истоки, эволюция развития и регулирования» [1] приводит множество поучительных примеров кардинальных преобразований в городах и регионах европейских и американских стран. Особенно ярко и подробно В.Я. Любовный описывает путь последовательной трансформации (в течение 30-40 лет) Рурского региона из монопрофильного места угольной промышленности в центр культуры, науки и инноваций мирового уровня.

Пользуясь случаем, я настоятельно и убедительно рекомендую всем, кто заинтересован в совершенствовании управления развитием регионов и городов, внимательно прочесть, изучить названную здесь книгу В.Я. Любовного.

Если оставить обозначенную проблему без должного государственного внимания, пустить ход событий «на самотёк», прорыв в сферах государственного управления и социально-экономического развития страны, красной нитью прошедший сквозь весь текст послания Президента, озвученного 1-го марта 2018 года, не просто можно поставить под сомнение, он обречён на провал!

Сформулированные предложения направлены на создание системы, обеспечивающей комплексное и устойчивое развитие территорий, полностью реализуемы и создадут благоприятные условия для последовательного улучшения качества среды и инвестиционной привлекательности российских территорий. Независимо от скорости принятия решений на уровне Правительства РФ большинство данных в книге предложений могут быть реализованы через решения региональных и муниципальных властей и не требуют изменений в законодательстве.

Например, никто не запрещает мэру города принять решение по реализации системы мер, направленных на выход города из кризисной ситуации, организовать комплексную разработку стратегии социально-экономического и пространственного развития, нормативов градостроительного проектирования, генерального плана, правил землепользования и застройки, документации по планировке территорий общего пользования, единой программы развития городских инфраструктур, обеспечив при этом создание цифровой целевой модели управления развитием территорий. Все предложения органично встраиваются в новые приоритетные направления развития России — «Цифровую экономику» и «Открытое правительство».

1. В.Я. Любовный. «Монопрофильные города России: истоки, эволюция развития и регулирования». Москва, 2018. Издательство «Экон-Информ».

А.Н. Береговских

От градостроительства к градоустройству

Корректор О.С. Макарова

Дизайн Ю.А. Кошукова

Подписано в печать 16.04.2018.

Формат 20х20 см.

Печать офсетная. Бумага мелованная.

Тираж 1000 экз.

Отпечатано в ООО «Омскбланкиздат»