

М.Я. Вильнер

О ПРОБЛЕМАХ ОБУСТРОЙСТВА ТЕРРИТОРИИ

ПРЕДИСЛОВИЕ

Обустройство территории, занимаемой человеческим сообществом, – важнейшая составляющая качества среды жизнедеятельности его граждан. С его организацией связан большой объем затрат материальных средств и времени. Уровень профессионализма и степень нацеленности представителей органов власти на эффективное решение ее задач определяет состояние самой дорогой и устойчивой во времени составляющей базовых предпосылок:

- высокого уровня качества жизни граждан и формирования на этой основе ценного человеческого капитала;
- рационального размещения объектов сферы производства и услуг, способствующего повышению их эффективности и конкурентоспособности экономики.

Характер обустройства территории как среды, формирующей человеческий капитал, во многом определяющий конкурентоспособность России в современном мире, определяется регулированием в ней градостроительной деятельности. Профессиональной информации об этом публикуется очень мало, тогда как профессионально обоснованное решение проблем обустройства территории становится все более актуальным для ближайшего, а не только отдаленного будущего страны.

Сборник содержит материалы, ставшие результатом многолетнего опыта конкретного градостроительного планирования, проектирования и научных исследований, проводившихся на местном, региональном и федеральном уровнях.

СОДЕРЖАНИЕ

О закономерностях развития территории, подлежащих учету в управленческой деятельности органов государственной власти.....	4
О градостроительной составляющей цивилизации	10
О проблемах повышения качества среды формирования и реализации личности граждан россии	16
О роли агломерационных процессов расселения в организации обустройства территории россии	21
О градостроительной составляющей проблем управления развитием территории РФ	24
О градостроительной составляющей богатства россии	31
О проблемах эффективности управления развитием территории в России ..	36
О проблемах информационного обеспечения управления развитием территории РФ	41
О проблемах профессионализма в решении задач обустройства территории россии	45
О Градостроительном кодексе РФ	48
Об актуальности перехода к ведению кадастра территориальных объектов РФ.....	50
О генеральном плане города	54
О предложенном для принятия Минстроем России проекте «Стандарта комплексного развития территории»	57
Заключение на подготовленный к принятию Минстроем «Стандарт комплексного развития территории»	59
О проекте изменений № 3 К СП42.13330.2016 «СНИП 2.07.01- 89* Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений»	61
Об историческом опыте вклада градостроительной деятельности в развитие человеческой цивилизации	62

О ЗАКОНОМЕРНОСТЯХ РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИИ, ПОДЛЕЖАЩИХ УЧЕТУ В УПРАВЛЕНЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

Развитость территории определяется ее обустройством не только в населенных местах, но и на уровне регионов и государств, где она связана с регулированием развития форм расселения. В связи с этим представляется полезным анализ состава и взаимодействия факторов, определяющих особенности исторически обусловленных закономерностей их изменений, значимых для человеческого общества.

К числу факторов, определяющих характер форм расселения, следует отнести: природные условия и ресурсы; характер и уровень развития технических средств и технологий; характер общественного устройства; характер и уровень развития культуры общества. Анализ каждого из них было уделено внимание во многих публикациях, и все более актуальным представляется анализ их взаимодействия. К числу основных исторически значимых этапов изменений форм расселения следует отнести период до появления цивилизации и периоды после него: до и после промышленной революции; после появления современных информационных, транспортных и других технических средств и технологий (фактически начинающийся и предстоящий).

О градостроительной составляющей человеческой цивилизации

О цивилизации

Занятие людских племен животноводством и затем растениеводством породило появление ремесел и сельских поселений, положило начало структурированному расслоению человеческих сообществ. Потребность во взаимосогласованной пространственной организации обустройства среды жизнедеятельности большого количества членов сообществ повлекла за собой появление городов как образа и наиболее воспринимаемого внешне признака цивилизации, давшего ей свое название. Оно стало отправной составляющей исторически обусловленного развития форм расселения, способствующего совершенствованию обустройства среды формирования и реализации личности членов сообществ. Государственное устройство стало организационной формой закрепления правового статуса основных слоев общества, выделения его политической и экономической элиты, использующей в качестве технологий приобретения и удержания своей власти диктатуру и демократию.

Появление и развитие цивилизации исторически связано:

- с выделением основных слоев общества и их распределением по видам деятельности, социальному статусу, характеру интересов;
- с характером форм расселения и обустройства городов как мест сосредоточения трудовых, интеллектуальных и созданных людьми материальных ресурсов общества.

Расслоение по видам деятельности стало основой специализации, появления профессионализма, повышения качества продукции и услуг. Расслоение по социальному статусу стало способом выделения в обществе слоев, участвующих в его защите от внешних и внутренних угроз, создании интеллектуальной основы общественного прогресса (прогрессивных технических средств и технологий; этических, эстетических и моральных ценностей), политической и экономической элиты как организационной основы государственного и хозяйственного устройства. Расслоение по характеру интересов стало содействовать научно-техническому и социальному прогрессу.

Необходимость организации взаимосогласованного осуществления своих функций выделившимися слоями сообществ, поддержания баланса и защиты их общих интересов породила потребность в формировании их элиты. От эффективности осуществления элитой своих задач стали зависеть отношение его граждан к сформированным ею органам власти и устойчивость развития сообщества.

Пространственно организованное обустройство городской среды заложило материальные основы функционально рационального использования ограниченной по площади территории для взаимосогласованной деятельности различных слоев общества, формирования и реализации личностей его граждан. Появление агломерационных форм расселения создавало предпосылки ускорения прогрессивного развития общества.

Ключевыми характеристиками цивилизации на каждом этапе развития общества можно считать: состав социальных слоев, их соотношение и степень сбалансированности их интересов; состав освоенных профессий, их соотношение и уровень квалификации специалистов; набор видов специфических групповых интересов, их соотношение и уровень обеспеченности их удовлетворения; характер обустройства среды обитания сообществ и его пространственной организации (характер и развитость форм расселения, планировочной организации территории городов и других населенных мест).

Цивилизация развивалась поэтапно, сменяя различные формы общественного устройства. Устойчивость каждой из этих форм поддерживалась сбалансированностью интересов основных слоев общества, которая воспринималась ими как социальная справедливость. Социальное расслоение позволяло: ускорить формирование и развитие трудового и интеллектуального потенциала конкретных сообществ, их социальное и экономическое развитие. Оно способствовало прогрессу, определяющему характер и темпы развития общества. Появление и использование новых технических средств и технологий позволяло каждому конкретному сообществу повысить свою конкурентоспособность в мире, защитить себя от внешних угроз, повысить качество обустройства среды формирования и реализации личностей своих граждан. В городах сосредоточилась социальная инфраструктура, появилось коммунальное хозяйство, появилась психология горожанина как члена гражданского общества, понимающего, что интересы его семьи и его лично связаны с интересами города. Социальный прогресс способствовал появлению того, что сейчас принято называть «человеческим капиталом» – совокупности трудового и интеллектуального потенциала сообщества, развитию философии, этики, эстетики и морали, определяющих характер отношений между гражданами и различными слоями общества. Их совершенствование способствовало поддержанию стабильности общественных отношений, сбалансированности достижений научно-технического прогресса и культуры, эффективности их использования в обеспечении долгосрочной устойчивости развития сообществ.

Некоторые закономерности развития цивилизации

Зарождение цивилизации начиналось с выделения в каждом конкретном сообществе социальных слоев, призванных: производить используемую его гражданами продукцию и оказывать им необходимые услуги; обустраивать среду жизнедеятельности его граждан; осуществлять обмен продукцией и услугами внутри сообщества и с другими сообществами; защищать его граждан от реальных и потенциальных врагов и преступников; осуществлять руководство духовной жизнью и организацией взаимной согласованности действий всех его слоев. Достижения научно-технического и социально-культурного прогресса определяли изменения: состава и характера профессиональных и социальных слоев общества; характера и пространственной организации обустройства среды жизнедеятельности граждан как среды формирования и реализации человеческой личности; характера и пространственной организации сфер производства и услуг; социального устройства общества; здравоохранения и образования; мер поддержания экологически благополучной ситуации. Это способствовало возрастанию: возможности получения и использования членами общества информации для повышения своего интеллектуального потенциала и повышения качества жизни на этой основе; интенсивности расслоения общества и связанных с этим требований к формированию его элит; требований к качеству обустройства среды обитания членов общества, ее пространственной организации. Стали возрастать антропогенные нагрузки на природную

среду и определяемая ими острота потребности в поддержании благополучной экологической ситуации. Обустройство среды населенных мест и агломерационные процессы расселения стали естественными проявлениями объективных закономерностей совершенствования форм существования материи (одной из которых является человечество).

Особенности основных этапов развития человеческой цивилизации определялись характером общественного устройства, базирующегося на особенностях прав, которыми обладали представители выделенной элиты:

– на первом этапе это было право собственности на землю и на личности представителей части других слоев общества, на оружие и пользование им (на этом этапе появились рыночные отношения);

– на втором этапе это было и есть право собственности на землю, природные ресурсы, орудия и средства производства товаров и услуг, позволяющие им использовать рыночные отношения для эксплуатации труда представителей других слоев общества;

– на предстоящем третьем этапе это станет правом ее представителей на обладание знаниями и умениями формировать и использовать информационные ресурсы для сбалансированного удовлетворения интересов всех слоев общества.

Пиком второго этапа стало установление однополярного мира, завершившееся в начале 21 века появлением предпосылок перехода к третьему этапу. Россия в первые два десятилетия этого века стала проходить этот этап как период «первоначального накопления капитала» (по используемой марксистами терминологии).

Формами пространственной организации обустройства среды жизнедеятельности граждан в привязке к выделенным этапам становились:

– на первом этапе – города-государства; сети городских и сельских поселений со связывающими их коммуникациями, появление агломерационных форм расселения в рабовладельческих и феодальных государствах и империях;

– на втором этапе – сети городских и сельских поселений со связывающими их коммуникациями в капиталистических и «социалистических» государствах; сосредоточение все большей части населения в крупнейших, крупных и больших городах, интенсификация процессов образования городских агломераций, появление их взаимосвязанных групп;

– на третьем этапе – взаимосогласованная пространственная организация обустройства территории соседствующих регионов и государств; пространственный каркас обустройства территории всей планеты Земля, образуемый сетью групп городских агломераций, расположенных в различных странах.

В восьмидесятые годы прошлого века в России разрабатывались: «Генеральная схема расселения СССР», САПР (системы автоматизированного проектирования) для «генеральных планов» крупных городов, проектов и схем «районной планировки». С этим были связаны уникальные, проводившиеся на высоком профессиональном уровне исследования условий, факторов и закономерностей пространственной организации обустройства территории городов, регионов и страны в целом. Результаты исследований были очень высоко оценены и широко использовались за рубежом. Направленность подготовленных в их составе предложений по мерам регулирования развития форм расселения (в частности, агломерационных процессов) органами государственной власти была и остается для России актуальной, однако не использованной до настоящего времени.

Основные особенности исторически обусловленных форм расселения

Первый этап

Появление первых городов как мест сосредоточения членов сообществ, его интеллектуальных, трудовых и материальных ресурсов было связано с уровнем социального расслоения, приведшем к потребности в обустройстве среды мест проживания и производства

продукции, связанном с развитием ремесел, а затем и промышленности, устройстве оборонительных сооружений для защиты от вражеских нашествий. В социальной структуре общества появились занятые в органах власти и в силовых структурах, занятые преимущественно интеллектуальным или физическим трудом, занятые в сфере производства и в сфере услуг, включая занятых обменом своей продукции на востребованные товары, произведенные в других местах.

Устойчивое функционирование такого сложного социального организма было возможно только в условиях удовлетворения определенных требований к выбору места и обустройству среды его существования. Стало необходимым решение проблем пространственной организации обустройства территории, занимаемой сообществом, посредством устройства улично-дорожной сети, систем водоснабжения и отведения стоков, выделения общественного центра, устройства оборонительных сооружений для защиты от возможных вражеских нашествий и др.

Для создания соответствующих инфраструктур потребовалось появление и использование инновационных для тех времен технических средств и технологий, таких, например, как пиление и обработка дерева и камня, изготовление кирпича и кирпичная кладка при устройстве крепостных сооружений, жилых и общественных зданий, дорожных покрытий, водозаборов, водоводов и каналов.

В поселениях градостроительная деятельность осуществляла: застройку выделенной территории жилыми, производственными и общественными зданиями и сооружениями (включая спортивные и зрелищные); появление транспортных и других инженерных объектов (включая системы водоснабжения, отведения стоков и удаления отходов); появление объектов социальной и производственной инфраструктур, городских площадей и улично-дорожной сети, городского центра и крепостных сооружений.

Совершенствование и рост использования транспортных средств осуществления межселенных хозяйственных и культурных связей способствовали развитию процессов расселения и появлению его агломерационных форм. Наряду с очаговыми и линейными формами расселения (вдоль берегов рек, озер, морей и океанов) появились групповые, образуемые сельскими поселениями при городах с крепостями.

Этот этап развития цивилизации исторически привязан к появлению сети городских поселений и специализацией городов в составе рабовладельческих и феодальных государств и империй. В частности, появились: города-столицы; портовые города, осуществлявшие функции крупных транспортных узлов и торговых центров; города-крепости на периферии империй. Появилась связывающая их со столицами дорожная сеть. Рост численности населения городов и разнообразия слоев общества усложнил проблемы пространственной организации обустройства их территории и развития реализующих ее инфраструктур. Решению этих проблем способствовало инновационное для этого периода появление развитого кораблестроения, технических средств и технологий, связанных с использованием в строительстве бетона и металлов. Умение использовать эти средства и технологии проявлялось, в частности, в уровне качества реализованных градостроительных решений обустройства центров и основных компонентов пространственного каркаса столиц стран, ставших признанным критерием значимости их вклада в культуру человечества.

Второй этап

Продолжающийся до нашего времени характер развития цивилизации обязан промышленной революции, породившей процессы урбанизации, приведшие к сосредоточению в городах (в первую очередь крупнейших и крупных) все большей части населения. Увеличилось количество видов специализации градообразующих объектов, количество типов городов по их людности и специфике требований к пространственной организации обустройства территории. Возросла плотность сети населенных мест и связывающих их коммуникаций.

Характер городской среды и расселения стали факторами, оказывающими огромное влияние на формирование личности граждан, трудовой и интеллектуальный потенциал сообществ, их социальную организацию. Высокий уровень технологий обустройства территории государств стимулировал агломерационные процессы расселения, дающие синергетический эффект, образование групп поселений с общими инфраструктурами (транспортными и другими инженерными, социальными и производственными). Градостроительство стало одной из важнейших составляющих становления и развития человеческой цивилизации.

Интенсификация агломерационных процессов расселения привела к появлению конурбаций, мегалополисов, городских агломераций, групп взаимосвязанно развивающихся крупных городских агломераций. Многократно усложнились проблемы пространственной организации их территории и согласованности развития возрастающего количества реализующих ее инфраструктур. Появились новые социальные и экологические проблемы, решению которых стало способствовать широкое использование:

- автомобильного и железнодорожного городского и межселенного транспорта (с дорожными конструкциями, допускающими его движение на скоростях намного более высоких, чем для транспорта на конной тяге); развитых систем межселенного водного и воздушного транспорта;

- развитых систем инженерного обустройства территории и ведения коммунального хозяйства (питьевого и технического водоснабжения, отведения и очистки стоков, удаления и переработки отходов; топливоснабжения, электроснабжения и теплоснабжения; благоустройства и озеленения территории; информационных и информационно-коммуникационных);

- социальной и производственной инфраструктур;

- инфраструктур, защищающих ценную природную и историко-культурную среду;

- инфраструктур, защищающих от негативных воздействий опасных природных и техногенных процессов;

- большепролетных мостовых, зальных и высотных быстровозводимых конструкций с использованием металла, стекла, камня, железобетона и синтетических строительных материалов.

Состав и характер инфраструктур, реализующих пространственную организацию обустройства городской среды на инновационной основе, стали изменяться в пределах части жизни одного поколения граждан. Научно-технический прогресс стал закладывать инновационные основы изменений технологий развития и согласованности функционирования инфраструктур, реализующих пространственную организацию обустройства среды формирования и реализации личностей граждан, изменений социальной и пространственной организации их сообществ.

Высокие уровни развития информационных и информационно-коммуникационных технологий, высокие скорости доставки людей и грузов современными транспортными средствами, быстрый рост доли проживающего в крупнейших и крупных городских агломерациях населения при повышении связности происходящих в них процессов стали предпосылками начинающихся кардинальных изменений в характере социального расслоения общества.

Умение использовать новые средства и технологии на данном этапе проявлялось, в частности, в уровне качества реализованных градостроительных решений обустройства территории крупнейших и крупных городских агломераций, ставших признанным критерием значимости их вклада в социальное и экономическое развитие своих стран. Взаимосвязи между такими агломерациями стали международными. Предпосылкой перехода к следующему, переломному этапу в истории цивилизации должно стать формирование пространственного каркаса систем расселения континентального и межконтинентального уровня, образованного группами взаимосвязанно развивающихся

городских агломераций. Ему может способствовать взаимно согласованная градостроительная деятельность соседствующих стран. Появление этого каркаса станет стимулировать интенсификацию экономических и культурных связей, способствующих повышению качества жизни всех граждан нашей планеты.

Особенности проблем управления развитием территории в современной России

Профессионально обоснованный учет в своей управленческой деятельности объективных закономерностей совершенствования обустройства территории поселений и развития форм расселения органами государственной власти СССР в 30 годы, ФРГ и Японии в середине прошлого века и Китая в его конце способствовал существенным рывкам в их социально-экономическом развитии в эти периоды. Начиная с девяностых годов прошлого века регулирование градостроительной деятельности в России было нацелено преимущественно на содействие формированию слоя собственников недвижимости. Отказ органов федеральной власти от нацеленности на профессионально обоснованное решение задач совершенствования пространственной организации обустройства территории способствовал обострению многих серьезных проблем и продолжает наносить огромные ущербы гражданам и государству. Остается низким уровень обеспеченности многих городов и городских агломераций необходимыми инфраструктурами по полноте их состава, качеству и согласованности функционирования. Крайне высока доля ветхого и аварийного жилья. Низок уровень обеспеченности отвечающим современным требованиям жильем. Велика доля застройки низкого качества. Не осуществляются меры, необходимые для предотвращения ежегодно повторяющихся негативных последствий стихийных бедствий. Административно-территориальное деление недостаточно привязано к объективно сложившейся пространственной структуре сети поселений. Принятая «Стратегия пространственного развития территории России» не содержит стратегию развития пространственного каркаса страны. Таково только начало перечня проблем обустройства территории, решение которых остро необходимо для снижения остроты сложившейся в стране ситуации.

Необходимо реформирование системы управления развитием территории. Предложения по характеру его наиболее актуальных мер приведены в монографии автора этой статьи «Методологические основы реформирования системы управления развитием территории». Наименьшего количества затрат потребует и огромный эффект даст: реструктурирование системы управления развитием территории; обеспечение профессиональной подготовленности для решения градостроительных проблем представителей органов власти, занятых в управлении развитием территории; принятие отвечающих современным требованиям правовых и нормативных актов федерального уровня, регулирующих градостроительную деятельность (начиная с замены Градостроительного кодекса РФ); преобразование кадастра недвижимости в территориальный кадастр, содержащий сведения о территориальных объектах и правилах, регулирующих использование и обустройство их территории на каждом из их уровней (от земельного участка до субъекта РФ).

О ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЙ СОСТАВЛЯЮЩЕЙ ЦИВИЛИЗАЦИИ

Определения используемых в этой статье терминов

Цивилизация – исторически детерминированная форма развития человеческого общества, связанная с его расслоением (профессиональным, социальным и др.) и определяемым им характером обустройства территории градостроительной деятельностью, способствующим повышению качества жизни и интеллектуального потенциала граждан образующих его сообществ как предпосылки прогрессивного развития человечества.

Человеческое сообщество (в контексте данной статьи) – автономная часть человеческого общества, занимающая территорию в установленных границах и имеющая свои органы государственной власти или местного самоуправления.

Элита человеческого сообщества – слои сообщества, выделенные им для организации осуществления функций, обеспечивающих защищенность и устойчивое повышение качества жизни его граждан, его прогрессивное развитие и конкурентоспособность по отношению к другим сообществам.

Органы власти – формируемые элитами сообществ иерархически построенные организационные структуры, способствующие их прогрессивному развитию и повышению конкурентоспособности, осуществляющие функции защиты жизни и интересов, правового и административного регулирования деятельности граждан.

Демократия и диктатура – технологии установления и поддержания органами власти сообществ, приоритетности учета интересов представителей сформировавших их элит при провозглашенной нацеленности на поддержание сбалансированного учета интересов представителей всех слоев общества.

Социальная справедливость – представление о сбалансированности учета органами власти сообщества, интересов представителей всех слоев общества, способствующей активизации их вклада в его прогрессивное развитие.

Об основных этапах развития человеческой цивилизации и формах пространственной организации обустройства территории на каждом из них

Основные этапы развития человеческой цивилизации различались характером общественного устройства, базирующегося на особенностях прав, которыми обладали представители выделенной элиты:

– на первом этапе это было право собственности на природные ресурсы, орудия и средства производства товаров и услуг, на распоряжение личностью представителей части других слоев общества, на оружие с умением пользования им (на этом этапе появились рыночные отношения);

– на втором этапе это было и есть право собственности на природные ресурсы, орудия и средства производства товаров и услуг, позволяющие им использовать рыночные отношения для эксплуатации труда представителей других слоев общества;

– на предстоящем третьем этапе это станет правом обладания особо высоким уровнем знаний и умений формировать и использовать информационные ресурсы в интересах общества.

Формами пространственной организации обустройства среды жизнедеятельности сообществ граждан в привязке к выделенным этапам можно считать:

– на первом этапе – города-государства; сети городских и сельских поселений со связывающими их коммуникациями (включая агломерационные формы расселения в рабовладельческих и феодальных государствах и империях);

– на втором этапе – развитые сети городских и сельских поселений со связывающими их коммуникациями в капиталистических и «социалистических» государствах; сосредоточение все большей части населения в крупнейших, крупных и

больших городах, интенсификация процессов образования городских агломераций с появлением их взаимосвязанных групп;

– на третьем этапе – взаимосогласованная пространственная организация обустройства территории соседствующих регионов и государств; пространственный каркас обустройства территории всей планеты Земля, образуемый сетью групп городских агломераций, расположенных в различных странах.

О некоторых результатах анализа исторического опыта

Первый этап

Появление первых городов как мест сосредоточения членов сообществ, его интеллектуальных, трудовых и материальных ресурсов было связано с уровнем социального расслоения, приведшим к потребности в обустройстве среды мест проживания и производства продукции, связанном с развитием ремесел, а затем и промышленности, устройстве оборонительных сооружений для защиты от вражеских нашествий. В социальной структуре общества появились занятые в органах власти и в силовых структурах, занятые преимущественно интеллектуальным или физическим трудом, занятые в сфере производства и в сфере услуг, включая занятых обменом своей продукции на востребованные товары, произведенные в других местах.

Устойчивое функционирование такого сложного социального организма было возможно только в условиях удовлетворения определенных требований к выбору места и обустройству среды его существования. Стало необходимым решение проблем пространственной организации обустройства территории, занимаемой сообществом, посредством устройства улично-дорожной сети, систем водоснабжения и отведения стоков, выделения общественного центра, устройства оборонительных сооружений для защиты от возможных вражеских нашествий и др.

Для создания соответствующих инфраструктур потребовалось появление и использование инновационных для тех времен технических средств и технологий, таких, в частности, как изготовление кирпича и кирпичная кладка, пиление и обработка дерева и камня при устройстве крепостных сооружений, жилых и общественных зданий, дорожных покрытий, водозаборов, водоводов и каналов.

Градостроительная деятельность позволяла осуществлять:

- выделение городского центра и устройство крепостных сооружений;
- устройство городских площадей и улично-дорожной сети;
- застройку жилыми, производственными и общественными (включая зрелищные и спортивные) зданиями и сооружениями;
- устройство городской инфраструктуры (транспортных и других инженерных объектов, систем водоснабжения, отведения стоков и удаления отходов).

Совершенствование и рост использования транспортных средств осуществления межселенных хозяйственных и культурных связей способствовали появлению агломерационных форм расселения, а затем и государств.

Второй этап

Этот этап развития цивилизации исторически привязан к появлению рабовладельческих и феодальных государств и империй с сетью городских поселений и специализацией городов в ее составе. В частности, появились: города-столицы; портовые города, осуществлявшие функции крупных транспортных узлов и торговых центров; города-крепости на периферии империй. Появилась связывающая их со столицами дорожная сеть. Рост численности населения городов и разнообразия слоев общества усложнил проблемы пространственной организации обустройства их территории и развития реализующих ее инфраструктур. Решению этих проблем способствовало инновационное для этого периода появление развитого кораблестроения, технических средств и технологий, связанных с использованием в строительстве бетона и металлов. Умение использовать эти средства и технологии проявлялось, в частности, в уровне

качества реализованных градостроительных решений обустройства центров и основных компонентов пространственного каркаса столиц стран, ставших признанным критерием значимости их вклада в культуру человечества.

Третий этап

Продолжавшийся до нашего времени характер развития цивилизации обязан промышленной революции, породившей процессы урбанизации, приведшие к сосредоточению в городах (в первую очередь крупнейших и крупных) все большей части населения большинства стран. Увеличилось количество видов специализации градообразующих объектов, количество типов городов по их людности и специфике требований к пространственной организации обустройства территории. Возросла плотность сети населенных мест и связывающих их коммуникаций.

Интенсификация агломерационных процессов расселения привела к появлению конурбаций, мегалополисов, развивающихся взаимосвязанно крупных групп городских агломераций. Многократно усложнились проблемы пространственной организации их территории и согласованности развития возрастающего количества реализующих ее инфраструктур. Появились новые социальные и экологические проблемы, решению которых стало способствовать инновационное в начале этого этапа появление и использование:

- автомобильного и железнодорожного городского и межселенного транспорта; дорожных конструкций, допускающих его движение на скоростях намного более высоких, чем для транспорта на конной тяге;

- систем инженерного обустройства территории и ведения коммунального хозяйства (развитых систем питьевого и технического водоснабжения, отведения и очистки стоков, удаления и переработки отходов; систем топливоснабжения, электроснабжения и теплоснабжения; благоустройства и озеленения территории, информационных и информационно-коммуникационных систем);

- социальной, производственной, защищающих ценную природную и историко-культурную среду инфраструктур;

- большепролетных мостовых, зальных и высотных быстровозводимых конструкций с использованием металла, стекла, камня, железобетона и синтетических строительных материалов.

Состав и характер инфраструктур, реализующих пространственную организацию обустройства городской среды на инновационной основе, стали изменяться в пределах части жизни одного поколения граждан. Научно-технический прогресс стал закладывать инновационные основы изменений технологий развития и согласованности функционирования инфраструктур, реализующих пространственную организацию обустройства среды формирования и реализации личностей граждан, изменений социальной и пространственной организации их сообществ.

Высокие уровни развития информационных и информационно-коммуникационных технологий, высокие скорости доставки людей и грузов современными транспортными средствами, быстрый рост доли проживающего в крупнейших и крупных городских агломерациях населения при повышении связности происходящих в них процессов стали предпосылками начинающихся кардинальных изменений в характере социального расслоения общества. Пиком этого этапа было установление однополярного мира, завершившееся в начале 21 века появлением предпосылок перехода к следующему этапу. Россия в первые два десятилетия двадцатого века стала проходить этот этап как период «первоначального накопления капитала» (по используемой марксистами терминологии).

Умение использовать новые средства и технологии на данном этапе проявлялось, в частности, в уровне качества реализованных градостроительных решений обустройства территории крупнейших и крупных городских агломераций, ставших признанным критерием значимости их вклада в социальное и экономическое развитие своих стран. Взаимосвязи между такими агломерациями стали международными.

Предпосылки перехода к 4 этапу

Тысячелетия назад появление рыночных отношений, базирующихся на представлении людей о приоритетах материальных ценностей, запустило механизмы, способствовавшие прогрессивному развитию цивилизации на трех отмеченных нами выше этапах ее развития. Это позволяет ей выйти на уровень развития, позволяющий решить задачу удовлетворения потребностей в необходимых материальных ценностях для всех людей на нашей планете.

Появление современных информационных систем, цифровых и других человеко-машинных технологий, переход к массовому осуществлению производства и услуг роботами, также как и появление рыночных отношений в свое время, запускают способствующие дальнейшему прогрессивному развитию цивилизации механизмы. Однако базироваться они станут уже на других представлениях людей о приоритетах. Таковыми, видимо, станут определенные виды интеллектуальных ценностей.

В сфере пространственной организации обустройства территории предпосылкой перехода к следующему этапу должно стать формирование пространственного каркаса систем расселения континентального и межконтинентального уровня образованного группами взаимосвязанно развивающихся городских агломераций. Ему может способствовать взаимно согласованная градостроительная деятельность соседствующих стран. Его появление станет стимулировать интенсификацию экономических и культурных связей, способствующих повышению качества жизни всех граждан нашей планеты.

Для получения обоснованного представления о предстоящем этапе необходимо продолжение исследований объективных закономерностей взаимосвязей пространственной социальной организации человеческого общества с обустройством занимаемой им территории градостроительной деятельностью. Наиболее актуальным представляется изучение:

- влияния градостроительных решений – градостроительными здесь названы решения по развитию планировочного каркаса (иерархии планировочных центров и осей), определяемого им планировочного районирования (иерархии планировочных районов) и планировочного зонирования (функционального, средового, по охваченности территории обслуживаемыми инфраструктурами; по характеру внешних воздействий на территорию и с нее) и пространственной организации обустройства преобразованной в соответствии с ними среды, на формирование личностей граждан, а через него на трудовой и интеллектуальный потенциал сообщества, связанную с ним способность создавать и использовать инновационные технологии для повышения его конкурентоспособности в мире;

- особенностей и взаимосвязей развития инфраструктур, реализующих пространственную организацию обустройства территории градостроительной деятельностью на различных территориальных уровнях; функциональных и технологических взаимосвязей развития инфраструктур различных видов между собой;

- вклада инновационных технологий в формирование и функционирование инфраструктур, реализующих пространственную организацию обустройства территории градостроительной деятельностью (реализующими градостроительные решения инфраструктурами здесь названы: социальные; производственные; транспортные и другие инженерные; сохранения ценной природной и историко-культурной среды; защиты от опасных негативных воздействий на граждан и среду их жизнедеятельности);

- влияния степени соответствия пространственной организации управления развитием территории, характера происходящих изменений форм и систем расселения;

- предпосылок появления пространственного каркаса системы расселения планетарного уровня, отвечающего потребности перехода к следующему, переломному этапу в истории цивилизации.

О подлежащих учету в управленческой деятельности органов власти факторах, определяющих характер развития территории

Развитость территории определяется ее обустройством не только в населенных местах, но и на уровне регионов и государств, где она связана с регулированием развития форм расселения. В связи с этим представляется полезным анализ состава и взаимодействия факторов, определяющих особенности исторически обусловленных закономерностей их изменений, значимых для человеческого общества.

К числу факторов, определяющих характер форм расселения, следует отнести: природные условия и ресурсы; характер и уровень развития технических средств и технологий; характер общественного устройства; характер и уровень развития культуры общества. Анализ каждого из них было уделено должное внимание во многих публикациях. Представляется актуальным анализ их взаимодействия. К числу основных исторически значимых этапов изменений форм расселения следует отнести период до появления цивилизации и периоды после него: до и после промышленной революции; после появления современных информационных, транспортных и других технических средств и технологий (фактически начинающийся и предстоящий).

В восьмидесятые годы прошлого века в России разрабатывались: «Генеральная и региональные схемы расселения СССР», САПР (системы автоматизированного проектирования) для «генеральных планов» крупных городов, проектов и схем «районной планировки». В рамках этих работ на высоком профессиональном уровне проводились уникальные исследования условий, факторов и закономерностей пространственной организации обустройства территории городов, регионов и страны в целом. Их результаты были очень высоко оценены и широко использовались зарубежными коллегами. Направленность подготовленных в их составе предложений по мерам регулирования развития форм расселения (в частности, агломерационных процессов) органами государственной власти была и остается для России актуальной, однако не использованной до настоящего времени.

Профессионально обоснованный учет органами государственной власти ряда стран объективных закономерностей совершенствования обустройства территории поселений и развития форм расселения, способствовал существенному рывку в их социально-экономическом развитии (в 30 годы двадцатого века – СССР, в его середине ФРГ и Японии, в его конце – Китая).

Об особенностях проблем управления развитием территории в современной России

После девяностых годов регулирование градостроительной деятельности в России стало нацелено преимущественно на установление характера ограничений и предпочтений права собственности на объекты недвижимости. Следствием длительного отказа органов власти от создания предпосылок решения градостроительных задач на профессиональной основе стали многие серьезные проблемы. Назовем некоторые из них: низкий уровень обеспеченности ряда городских агломераций и многих городов необходимыми по полноте состава, качеству и согласованности функционирования инфраструктурами; крайне высокая доля ветхого и аварийного жилья; низкий уровень обеспеченности граждан жильем, отвечающим современным требованиям; низкий уровень качества большей доли застройки многих городов; ежегодно повторяющиеся негативные последствия стихийных бедствий и многие другие наносящие огромные ущербы гражданам и государству.

Многие городские агломерации города и другие поселения обслужены инфраструктурами низкого уровня качества, взаимно не согласовано их функционирование, неполон состав. Уровень обеспеченности жильем, отвечающим современным требованиям, низок, доля застройки низкого качества велика, доля ветхого и аварийного жилья высока. Крайне необходимые меры для снижения количества и масштабов ежегодно повторяющихся стихийных бедствий (наводнений и подтоплений,

лесных пожаров и др.) не осуществляются. Административно-территориальное деление, не учитывающее в должной мере пространственную структуру сложившейся сети поселений, снижает эффективность функционирования межселенных инфраструктур и управленческой деятельности местных органов власти. Утвержденная правительством РФ «Стратегия пространственного развития территории России» не содержит стратегию развития пространственного каркаса страны. Перечисленное выше можно считать только выдержкой из перечня проблем обустройства территории страны, решение которых крайне необходимо для снижения остроты сложившейся в ней социально-экономической ситуации.

Заключение

После завершения периода самоизоляции и карантинов будет все более быстро расти потребность в организации форсированного решения задач обустройства территории страны, необходимого для повышения качества жизни ее граждан, основанном на эффективном использовании ее огромных ресурсов. Продолжение определяющего влияния лобби строительного бизнеса в определении подходов к решению этой задачи становится нежелательным, поскольку осуществляется в его корыстных интересах, далеко не всегда совпадающих с интересами будущего страны. Опыт организации борьбы с COVID-19 в России продемонстрировал эффективность использования консультаций профессионалов самого высокого уровня при подготовке решений первыми лицами государства. Решение задач совершенствования обустройства территории страны должно начинаться с реформ систем нормативно-правового и информационного обеспечения этой сферы деятельности. Оно может осуществляться с использованием этого опыта на основе привлечения для консультаций градостроителей, профессионально участвовавших в территориальном планировании.

О ПРОБЛЕМАХ ПОВЫШЕНИЯ КАЧЕСТВА СРЕДЫ ФОРМИРОВАНИЯ И РЕАЛИЗАЦИИ ЛИЧНОСТИ ГРАЖДАН РОССИИ

В статье рассмотрены проблемы качества среды формирования и реализации личности граждан России; рекомендуемые подходы к их решению градостроительными средствами на федеральном уровне; характер задач реформирования системы правовых и нормативных основ регулирования градостроительной деятельности.

Характер проблем

Место и будущее государства в современном мире, качество жизни его граждан связано преимущественно с характером, количеством и качеством ресурсов, которыми оно обладает и распоряжается; с уровнем и интенсивностью научно-технического и культурного развития его общества; с качествами среды, в которой формируется и используется его человеческий капитал. Качество его элиты характеризуется ее умением обеспечивать более эффективное формирование и использование этого капитала в своей стране, чем в других. Застой, породивший нерешенность ею именно этой задачи, играл ключевую роль в создании предпосылок распада СССР.

За прошедшие четверть века Россия (практически по второму кругу) прошла исторический период, который марксисты называют «периодом первоначального накопления капитала». Тем, кто изучал историю, известно, как он обыкновенно завершался. Понимание характера сложившейся в нашей стране к двадцатым годам этого века ситуации объясняет объективную необходимость и актуальность смены нацеленности системы органов власти страны на формирование финансово-экономической элиты нацеленностью на интенсификацию формирования и эффективности использования ее человеческого капитала. Продолжение прежней нацеленности, порождаемое эгоизмом и недалекновидностью большей части представленной во власти «элиты», стало причиной обострения социальной напряженности и предпосылкой повторения застоя. Такова объективная причина своевременности смены состава правительства с провозглашением приоритета нацеленности его деятельности на повышение качества жизни граждан страны. Поэтапное предоставление наглядных результатов достижения этой цели становится критерием оценки гражданами качества деятельности органов власти. Им потребуется высокий уровень ответственности и профессионализма, в первую очередь в решении задач создания предпосылок форсированного повышения качества условий формирования и реализации человеческой личности в стране.

На федеральном уровне среди средств их решения целесообразно выделить повышение качества, пространственной организации обустройства территории страны в целом и составляющих ее поселений. Профессионально это обеспечивается планируемым совершенствованием пространственного каркаса их территории, определяющего характер ее обустройства и обслуживания инфраструктурами, их состав и развитость, следовательно, и ее качества как среды жизнедеятельности граждан. Эффективность решения этой задачи органами власти станет зависеть: от подготовленности их представителей, участвующих в управлении развитием территории, к использованию профессиональных градостроительных знаний; от обеспеченности разработки стратегии пространственного развития страны специалистами, обладающими профессиональным опытом территориального планирования на высоких территориальных уровнях.

Значимую роль в формировании профессиональных знаний в этой сфере занимает деятельность РААСН (Российской академии архитектуры и строительных наук). В начале прошлого века было построено здание для Академии архитектуры. В нем она располагалась, несколько меняя свои названия, в СССР и до настоящего времени. К нему было пристроено многоэтажное здание Министерства строительства, которое впоследствии досталось Совету Федерации России. В 2020 году по инициативе

руководства Совета Федерации принято решение о выселении из него этой академии. Вместо того чтобы способствовать повышению эффективности работы РААСН (что следовало бы делать в интересах будущего России), такое решение удовлетворяет только его собственные текущие корыстные интересы (или даже капризы). Хуже того, оно носит политический характер, поскольку служит примером отношения части представителей государственной власти к интересам будущего своей родины.

Стратегическое планирование пространственного развития страны профессионально начинается с решения задач, определения характера предлагаемых изменений планировочной структуры ее территории (ее планировочного каркаса, определяемого им районирования и зонирования). Планировочная структура характеризует: пространственное распределение планируемых изменений обустройства и использования территории; структуру системы и характер градостроительных регламентов, способствующих его поддержанию; требования к системе инфраструктур, обслуживающих территорию. Принятие решений в этой сфере практически осуществляется на территориальных уровнях вертикали органов власти. Основные людские и созданные деятельностью человека ресурсы подведомственной им территории сосредоточены в населенных местах. Соответственно, ключевыми становятся решения по характеру развития ее пространственного каркаса, а они определяют развитие иерархической системы планировочных центров и осей, представляющей структуру сети поселений и связывающих их коммуникаций.

Рекомендуемые подходы к решению на федеральном уровне задач развития пространственного каркаса страны

На самом высоком федеральном уровне пространственный каркас России формируется:

- ее планировочными центрами – городскими агломерациями с городами-центрами, способными осуществлять часть столичных функций для отдельных видов деятельности в стране и территории групп регионов;

- ее планировочными осями – связывающими их коридорами коммуникаций или коммуникациями, осуществляющими их внешние связи между собой, их связи со столицами и крупными городами других государств и межгосударственные транзитные функции.

В городах, осуществляющих функции планировочных центров страны, практически сосредоточена совокупность объектов и профессиональных организаций, способных осуществлять на столичном уровне функции представителей отдельных видов:

- федеральных органов государственной власти;
- культуры нашей страны (объектами, общественными организациями и профессионалами федерального и международного значения);
- научно-исследовательской, инновационно-внедренческой и проектной деятельности федерального и международного значения;
- высшего профессионального образования федерального и международного значения;
- здравоохранения федерального и международного значения;
- спортивной деятельности федерального и международного значения;
- узлов транспортных и других инженерных коммуникаций федерального и международного значения;
- сохранения ценной природной и историко-культурной среды федерального и международного значения; поддержания экологического благополучия на межрегиональном уровне;
- рекреационно-туристического обслуживания федерального и международного уровня.

Центры этих городов могут быть охарактеризованы: развитостью и взаиморасположением объектов, реализующих перечисленные функции; количеством занятых в них, количеством обслуживаемых ими (с выделением жителей города, его агломерации, его региона); их внешними связями; требованиями к городской среде и обслуживающей инфраструктуре. Поселения, входящие в состав их городских агломераций, должны быть обеспечены обслуживанием эффективно работающих инфраструктур: социальных (образования, здравоохранения и др.); производственных; защиты ценной природной и историко-культурной среды; транспортных и других инженерных (водообеспечения, отведения и очистки стоков, энергоснабжения, информатики, удаления и переработки отходов); защиты от воздействий опасных природных и техногенных процессов.

Планировочными осями (реализуемыми сетью коридоров и отдельных видов коммуникаций), осуществляющими функции планировочных осей страны, обеспечиваются связи указанных выше планировочных центров между собой и на международном уровне. Они способствуют поддержанию целостности страны и повышению качества условий ее развития.

В силу масштабов территории, занимаемой Россией, целесообразно учитывать особенности условий формирования и развития ее широтных и меридиональных осей этого уровня. Формирование меридиональных планировочных осей связано преимущественно с освоением расселением русел великих рек Европейской части страны, Сибири и Дальнего Востока. Широтные оси формировались преимущественно при освоении расселением наземных транспортных коммуникаций, связывающих наиболее значимые планировочные центры систем расселения сложившихся на меридиональных планировочных осях. Поддержание целостности и дальнейшее освоение территории страны без развития и эффективного функционирования исторически сложившейся системы меридиональных и широтных планировочных осей практически было и остается неосуществимым.

На особенности развития форм расселения и освоения им территории страны все большее влияние оказывают связанные с достижениями научно-технического прогресса изменения набора видов транспорта, характера развития сети межселенных коммуникаций и информационно-коммуникационных систем. Необходимо учитывать связанные с появлением и освоением инновационных технологий изменения требований к функционированию, условия обустройства территории и взаимодействия объектов: железнодорожных коммуникаций; автодорожных коммуникаций; речного и морского транспорта; воздушного транспорта; трубопроводного и других видов транспорта.

Подготовка решений по стратегии пространственного развития страны должна начинаться с рассмотрения альтернативных вариантов развития основных компонентов ее пространственного каркаса:

– характера развития сочетаний действующих и формирования новых трасс коммуникаций как планировочных осей самого высокого территориального уровня с определением требований к стандартам их обустройства;

– состава и характера развития, сочетаний действующих и формирования новых планировочных центров с определением требований к стандартам их обустройства инфраструктурами;

– состава системы компонентов пространственного каркаса федерального уровня с иерархией значимости их объектов на каждом уровне; состава и характера требований к стандартам их обустройства инфраструктурами.

При рассмотрении вариантов развития пространственного каркаса страны следует уделить внимание проблемам совершенствования его структуры на региональном и местном уровнях. Целесообразно определить будущую роль в нем планировочных центров следующих уровней:

– федерального, представленного крупнейшими и крупными городами, с их агломерациями (уполномоченными осуществлять и практически осуществляющими отдельные функции или их сочетания на международном, государственном, межрегиональном, при полном наборе функций на региональном уровне);

– регионального, представленного крупными и большими городами, с их агломерациями (уполномоченными осуществлять и практически осуществляющими полный набор функций регионального, межмуниципального и муниципального уровня);

– межмуниципального, представленного средними и малыми городами (центрами районов и городских округов в регионах или центрами районов в крупнейших и крупных городах, уполномоченными осуществлять и практически осуществляющими часть функций межмуниципального и полный набор функций центров муниципального уровня);

– верхнего муниципального, представленного поселениями (уполномоченными осуществлять и практически осуществляющими полный набор функций муниципального уровня);

– нижнего муниципального, представленного городскими и сельскими поселениями, практически осуществляющими неполный набор функций муниципального уровня.

Не следует забывать и о типах, не осуществляющих функции межселенных центров поселений (или частей поселений), образуемых группами, составляемыми в сельских поселениях несколькими сотнями, десятками или малыми группами земельных участков.

Важен состав функций (с требованиями к характеру условий их реализации), осуществление которых отнесено к сфере компетенции органов власти на каждом из уровней пространственного каркаса, для подведомственной им территории.

Должен быть определен состав и характер инфраструктур, устройство и эксплуатация которых организуется на каждом из уровней пространственного каркаса (с установлением для соответствующих органов власти доли отчисляемых от налогов бюджетных ассигнований, необходимых для их устройства и эксплуатации). Должны быть определены основные виды инфраструктур, использование которых обязательно в объектах, составляющих общественные центры поселений; основные виды планируемого использования инновационных технологий их функционирования; основные виды требований к территории, занимаемой этими объектами.

Особо актуальным на федеральном уровне стало реформирование крайне неэффективной системы правовых и нормативных основ регулирования градостроительной деятельности.

В современной России характер ожидаемых изменений качества среды городов и иных поселений определяется в первую очередь решениями, принимаемыми в документах территориального планирования и градостроительного проектирования. Базирующаяся на сложившихся в прошлом веке представлениях государственная система регулирования градостроительной деятельности в силу своей инерционности не отвечает современным требованиям и не способствует повышению их качества. Начинать необходимо с принятия решений по изменению системы правовых и нормативных основ ее регулирования.

Не отвечает современным требованиям к регулированию градостроительной деятельности (даже после рекордного количества поправок к нему) действующий Градостроительный кодекс РФ.

Необходимо разрабатывать и принимать новый. Он должен быть подготовлен градостроителями, обладающими необходимым профессиональным опытом, и представлять собой пакет законов, в которых приводится перечень территориальных уровней и типов объектов градостроительной деятельности на каждом из них. Для каждого из территориальных уровней градостроительной деятельности должно быть дано определение: ее предмета и целей; требований к ее содержанию, к средствам (включая

технические средства и технологии) и порядку ее осуществления; требований к составу ее участников, к характеру осуществляемых ими функций и их валификации; установление их прав, обязанностей и ответственности.

Особо актуально формирование системы правовых и нормативных актов, определяющих требования:

– к содержанию и технологии разработки документов территориального планирования и градостроительного проектирования, обеспечивающему высокий уровень обоснованности и качества, принимаемых в них решений; к характеру и порядку организации их разработки, согласования, утверждения и контроля реализации принятых решений, начиная с информационного обеспечения;

– к составу, характеру и порядку осуществления функций регулирования градостроительной деятельности уполномоченными на это подразделениями органов власти каждого территориального уровня;

– к сертификации специалистов и организаций, профессионально участвующих в осуществлении градостроительной деятельности;

– к формированию имеющей правовой (кадастровый) статус системы информации о территориальных объектах (объектах федерального, регионального и муниципального уровня, регулирование использования и обустройства территории которых осуществляется их органами власти).

Обустройство среды жизнедеятельности очень трудоемко, но его результаты наглядно демонстрируют гражданам изменения качества среды их жизнедеятельности, влияющие на устойчивость развития общества. Надеюсь, что ознакомление с содержанием этой статьи представителей органов власти станет способствовать учету значимости профессионального градостроительного подхода к решению стоящих перед ними задач.

О РОЛИ АГЛОМЕРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ РАССЕЛЕНИЯ В ОРГАНИЗАЦИИ ОБУСТРОЙСТВА ТЕРРИТОРИИ РОССИИ

Агломерационные процессы расселения оказывали и продолжают оказывать огромное влияние на характер обустройства среды жизнедеятельности граждан человеческих сообществ, а оно всегда было и остается одной из самых дорогих и долгосрочно реализуемых составляющих качества их жизни. Им во многом определяются условия формирования человеческого капитала, определяющего место сообщества в окружающем мире. Для России в силу масштабов занимаемой территории оно особо значимо.

Предмет, цели, принципы и средства обустройства территории России

Предмет и цели обустройства территории в России

Решения по организации обустройства среды жизнедеятельности граждан в России принимаются и реализуются: физическими и юридическими лицами по обустройству принадлежащей им недвижимости; муниципальными, региональными и федеральными органами власти по обустройству подведомственной им территории. Требуемое качество и эффективность их реализации должны обеспечиваться взаимной согласованностью их принятия на различных уровнях, высоким уровнем профессионализма и персональной ответственности принимающих их лиц.

Физические и юридические лица обустривают принадлежащую им недвижимость с целью удовлетворения потребностей в удобстве пользования ею.

Органы местного самоуправления организуют обустройство подведомственной им территории с целью удовлетворения потребностей ее граждан:

- в выборе и обустройстве мест проживания, отдыха, приложения труда и получения услуг, получения воспитания и образования;
- в пользовании обслуживающими их инфраструктурами (социальной, производственной, транспортной и других инженерных, охраны ценной природной и историко-культурной среды, защиты от неблагоприятных внешних воздействий, информационно-коммуникационной);
- в выборе и осуществлении основных видов внешних связей.

Региональные органы государственной власти организуют обустройство подведомственной им территории с целью:

- удовлетворения потребностей ее граждан в пользовании обслуживающими их объектами инфраструктур регионального уровня (социальных¹, производственных², транспортных и других инженерных, охраны ценной природной и историко-культурной среды, защиты от неблагоприятных внешних воздействий, информационно-коммуникационной, разработки и освоения инновационных технических средств и технологий); в выборе и осуществлении основных видов внешних связей;
- содействия взаимной согласованности и повышению качества обустройства территории муниципальных образований региона;
- создания предпосылок поддержки эффективного размещения и функционирования объектов федерального и регионального значения на подведомственной территории;
- создания и поддержания предпосылок высокого уровня безопасности и эффективности использования территории ее гражданами и организациями.

¹ включая: здравоохранение, образование, культуру, представительство интересов в органах власти, кредитно-финансовые услуги, социальную поддержку, спорт, торговлю, общественное питание, рекреационные услуги, коммунальные услуги.

² включая подготовку кадров, осуществление внешних производственных связей и использование инновационных технологий.

Федеральные органы государственной власти организуют обустройство территории страны с целью:

- содействия взаимной согласованности и повышению качества обустройства территории регионов;
- создания предпосылок эффективности размещения и функционирования объектов федерального значения;
- создания предпосылок повышения эффективности формирования и рационального пространственного распределения человеческого капитала страны;
- повышения эффективности функционирования инфраструктур федерального уровня, способствующих совершенствованию пространственного каркаса и повышения эффективности использования территории страны, способствующих росту ее геополитической роли и обороноспособности.

Принципы и средства обустройства территории в России

Основными исторически сложившимися принципами обустройства территории являются: поддержание безопасности и создание предпосылок эффективности ее использования в заданных целях. Основными средствами в России в современных условиях являются системы:

- правовых и нормативных актов, регулирующих деятельность, определяющую характер решений по обустройству территории страны, субъектов РФ, муниципальных образований, объектов недвижимости;
- территориального планирования и градостроительного проектирования;
- организации подготовки, принятия и контроля реализации решений органов власти на федеральном, региональном и муниципальных уровнях;
- подготовки, принятия и реализации решений владельцев объектов недвижимости, по обустройству занимаемой ими территории.

Факторы, определяющие характер пространственной организации обустройства территории:

Природные условия. Экологическая ситуация. Экономическая ситуация. Социально-политическая ситуация. Характер внешних связей. Характер полномочий и взаимодействия субъектов вертикали системы власти. Характер используемых инновационных технических средств и технологий. Сложившийся характер форм расселения, как один из ключевых факторов.

Исторически сложившаяся пространственная организация обустройства территории и возможности использования инновационных технологий развития ее инфраструктур.

Факторы, определяющие появление и развитие агломерационных процессов расселения

Характер влияния общественного прогресса на изменения форм расселения:

Влияние общественного устройства и культуры на изменение характера форм расселения. Характер и значимость взаимосвязей между поселениями одного и различного типа для прогресса в развитии образующих их сообществ. Влияние технических средств и технологий на характер обустройства территории. Влияние характера обустройства территории на изменения форм расселения.

Направленность развития форм расселения:

Агломерации сельских поселений на прибрежных территориях и при городах. Городские агломерации. Агломерации городских агломераций (агломерации второго уровня) в 21 веке.

Появление в России «агломераций общегосударственного уровня» и их роль в пространственной организации обустройства ее территории

Современные информационные технологии, инновационные технологии систем транспортных и других инженерных коммуникаций стали способствовать осуществлению социально-культурных и трудовых связей дневного цикла не только в сложившихся городских агломерациях, но и между городами центрами некоторых из них. С этим стало связано появление «городских агломераций второго уровня». К их числу в России можно отнести такие, как: Московская, Ленинградская, Нижегородская, Волгоградская, Воронежская, Ростовская, Крымская, Уральская, Новосибирская, Иркутская, Красноярская, Хабаровская, Владивостокская, в которых сосредоточено более трети населения страны. Их развитие способствует интенсификации формирования человеческого капитала, определяющего прирост интеллектуального и экономического потенциала страны. Их центры становятся узлами пространственного каркаса России. Можно прогнозировать, что узлами будущего пространственного каркаса всей системы расселения нашей планеты на международном уровне станут центры групп взаимосвязанно развивающихся городских агломераций. Для России назовем их «городскими агломерациями первого общегосударственного уровня».

С формированием «агломераций первого общегосударственного уровня» в России связана потребность в профессионально обоснованном решении задач:

- организации обустройства территории использующими инновационные технические средства и технологии инфраструктурами, регулирования их развития и функционирования определяющего характер градостроительных решений;
- поддержания взаимно согласованного развития сложившихся и появляющихся новых территориально-производственных и научно-образовательных комплексов;
- сохранения и восстановления природного и историко-культурного каркаса, поддерживающего экологическое благополучие и сохранение основ национальной культуры;
- изменения системы территориального деления страны, распределения функций, прав и ответственности представителей органов власти каждого уровня с учетом изменяющейся пространственной организации обустройства ее территории.

Актуальность, возможная направленность и характер мер совершенствования управления обустройством территории России

Пространственный каркас России. Предмет и история вопроса о его структуре и роли в поддержании целостности страны и в ее прогрессивном развитии. Проблемы и факторы, определяющие направленность мер его совершенствования в 21 веке.

Правовые и организационные основы совершенствования управления обустройством территории России с учетом объективных закономерностей агломерационных процессов расселения.

Основные аспекты выделенных направлений рассматриваются в монографии автора этого доклада «Методологические основы учета объективных закономерностей развития территории, в управленческой деятельности определяющей характер ее обустройства».

О ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЙ СОСТАВЛЯЮЩЕЙ ПРОБЛЕМ УПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЕМ ТЕРРИТОРИИ РФ

Место и будущее государства в современном мире, качество жизни его граждан связано преимущественно с характером, количеством и качеством ресурсов, которыми оно обладает и распоряжается; с уровнем и интенсивностью научно-технического и культурного развития его общества; с качеством среды, в которой формируется и используется его человеческий капитал. Качество его элиты характеризуется ее способностью обеспечивать более эффективное формирование и использование этого капитала в своей стране, чем в других. Застой, породивший нерешенность ею именно этой задачи, играл ключевую роль в создании предпосылок распада СССР.

Нацеленность деятельности органов власти страны на содействие формированию финансово-экономической элиты привела к сложившейся к двадцатым годам этого века особенностям социально-экономической ситуации. За прошедшую четверть века Россия (практически по второму кругу) прошла исторический период, который марксисты называют «периодом первоначального накопления капитала». Тем, кто изучал историю, известны последствия. Понимание этого объясняет объективную необходимость и актуальность смены нацеленности деятельности органов власти страны на интенсификацию формирования и эффективности использования ее человеческого капитала. Поэтапное предоставление наглядных результатов достижения этой цели станет критерием оценки гражданами качества деятельности органов власти. Им потребуется высокий уровень ответственности и профессионализма, в первую очередь в создании предпосылок формирования и реализации в стране формирования человеческого капитала высокого качества. К числу актуальнейших из этих предпосылок следует отнести форсированное решение задач обустройства территории градостроительной деятельностью. Особо значимым становится осуществление его регулирования на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. Оно должно базироваться на высоком уровне профессиональной обоснованности и взаимной согласованности решений, принимаемых на федеральном, региональном и муниципальном уровнях (ущербы, наносимые России недостаточно высоким уровнем качества решений в этой сфере, огромны).

Подготовку подходов к решению задач пространственной организации обустройства территории страны и составляющих ее поселений желательно осуществлять на научной основе. Профессионально это обеспечивается планируемым совершенствованием пространственного каркаса территории, определяющего характер ее обустройства и обслуживания инфраструктурами, их состав и развитость, следовательно, и ее качества как среды жизнедеятельности граждан. Эффективность решения этой задачи органами власти станет зависеть от подготовленности их представителей, участвующих в управлении развитием территории, к использованию профессиональных градостроительных знаний; от обеспеченности разработки стратегии пространственного развития страны специалистами, обладающими профессиональным опытом территориального планирования на высоких территориальных уровнях.

Стратегическое планирование пространственного развития страны профессионально начинается с решения задач, определения характера предлагаемых изменений планировочной структуры ее территории (ее планировочного каркаса, определяемого им районирования и зонирования). Планировочная структура характеризует: пространственное распределение планируемых изменений обустройства и использования территории; структуру системы и характер градостроительных регламентов, способствующих его поддержанию; требования к системе инфраструктур, обслуживающих территорию. Принятие решений в этой сфере практически осуществляется на территориальных уровнях вертикали органов власти. Основные людские и созданные деятельностью человека ресурсы подведомственной им территории

сосредоточены в населенных местах. Соответственно, ключевыми становятся решения по характеру развития ее пространственного каркаса, а они определяют развитие иерархической системы планировочных центров и осей, представляющей структуру сети поселений и связывающих их коммуникаций.

Рекомендуемые подходы к решению на федеральном уровне задач развития пространственного каркаса страны

На самом высоком федеральном уровне пространственный каркас России формируется:

- ее планировочными центрами – городскими агломерациями с городами-центрами, способными осуществлять часть столичных функций для отдельных видов деятельности в стране и территории групп регионов;
- ее планировочными осями – связывающими их коридорами коммуникаций или коммуникациями, осуществляющими их внешние связи между собой, их связи со столицами и крупными городами других государств и межгосударственные транзитные функции.

В городах, осуществляющих функции планировочных центров страны, практически сосредоточена совокупность объектов и профессиональных организаций, способных осуществлять на столичном уровне функции представителей отдельных видов:

- федеральных органов государственной власти;
- культуры нашей страны (объектами, общественными организациями и профессионалами федерального и международного значения);
- научно-исследовательской, инновационно-внедренческой и проектной деятельности федерального и международного значения;
- высшего профессионального образования федерального и международного значения;
- здравоохранения федерального и международного значения;
- спортивной деятельности федерального и международного значения;
- узлов транспортных и других инженерных коммуникаций федерального и международного значения;
- сохранения ценной природной и историко-культурной среды федерального и международного значения; поддержания экологического благополучия на межрегиональном уровне;
- рекреационно-туристического обслуживания федерального и международного уровня.

Центры этих городов могут быть охарактеризованы развитостью и взаиморасположением объектов, реализующих перечисленные функции; количеством занятых в них, количеством обслуживаемых ими (с выделением жителей города, его агломерации, его региона); их внешними связями; требованиями к городской среде и обслуживающей инфраструктуре. Поселения, входящие в состав их городских агломераций, должны быть обеспечены обслуживанием эффективно работающих инфраструктур: социальных (образования, здравоохранения и др.); производственных; защиты ценной природной и историко-культурной среды; транспортных и других инженерных (водообеспечения, отведения и очистки стоков, энергоснабжения, информатики, удаления и переработки отходов); защиты от воздействий опасных природных и техногенных процессов.

Планировочными осями (реализуемыми сетью коридоров и отдельных видов коммуникаций), осуществляющими функции планировочных осей страны, обеспечиваются связи указанных выше планировочных центров между собой и на международном уровне. Они способствуют поддержанию целостности страны и повышению качества условий ее развития.

В силу масштабов территории, занимаемой Россией, целесообразно учитывать особенности условий формирования и развития ее широтных и меридиональных осей этого уровня. Формирование меридиональных планировочных осей связано преимущественно с освоением расселением русел великих рек Европейской части страны, Сибири и Дальнего Востока. Широтные оси формировались преимущественно при освоении расселением наземных транспортных коммуникаций, связывающих наиболее значимые планировочные центры систем расселения, сложившихся на меридиональных планировочных осях. Поддержание целостности и дальнейшее освоение территории страны без развития и эффективного функционирования исторически сложившейся системы меридиональных и широтных планировочных осей практически было и остается неосуществимым.

На особенности развития форм расселения и освоения им территории страны все большее влияние оказывают связанные с достижениями научно-технического прогресса изменения набора видов транспорта, характера развития сети межселенных коммуникаций и информационно-коммуникационных систем. Необходимо учитывать связанные с появлением и освоением инновационных технологий изменения требований к функционированию, условиям обустройства территории и взаимодействию объектов: железнодорожных коммуникаций; автодорожных коммуникаций; речного и морского транспорта; воздушного транспорта; трубопроводного и других видов транспорта.

Подготовка решений по стратегии пространственного развития страны должна начинаться с рассмотрения альтернативных вариантов развития основных компонентов ее пространственного каркаса:

- характера развития сочетаний действующих и формирования новых трасс коммуникаций как планировочных осей самого высокого территориального уровня с определением требований к стандартам их обустройства;

- состава и характера развития, сочетаний действующих и формирования новых планировочных центров с определением требований к стандартам их обустройства инфраструктурами;

- состава системы компонентов пространственного каркаса федерального уровня с иерархией значимости их объектов на каждом уровне; состава и характера требований к стандартам их обустройства инфраструктурами.

При рассмотрении вариантов развития пространственного каркаса страны следует уделить внимание проблемам совершенствования его структуры на региональном и местном уровнях.

Целесообразно определить будущую роль в нем планировочных центров следующих уровней:

- федерального, представленного крупнейшими и крупными городами, с их агломерациями (уполномоченными осуществлять и практически осуществляющими отдельные функции или их сочетания на международном, государственном, межрегиональном, при полном наборе функций на региональном уровнях);

- регионального, представленного крупными и большими городами, с их агломерациями (уполномоченными осуществлять и практически осуществляющими полный набор функций регионального, межмуниципального и муниципального уровней);

- межмуниципального, представленного средними и малыми городами (центрами районов и городских округов в регионах или центрами районов в крупнейших и крупных городах, уполномоченными осуществлять и практически осуществляющими часть функций межмуниципального и полный набор функций центров муниципального уровня);

- верхнего муниципального, представленного поселениями (уполномоченными осуществлять и практически осуществляющими полный набор функций муниципального уровня);

– нижнего муниципального, представленного городскими и сельскими поселениями, практически осуществляющими неполный набор функций муниципального уровня.

Не следует забывать и о типах, не осуществляющих функции межселенных центров поселений (или частей поселений), образуемых группами, составляемыми в сельских поселениях несколькими сотнями, десятками или малыми группами земельных участков.

Необходимо уделить внимание набору на каждом из уровней пространственного каркаса функций (с требованиями к характеру условий их реализации), осуществление которых отнесено к сфере компетенции органов власти для подведомственной им территории.

Должен быть определен состав и характер инфраструктур, устройство и эксплуатация которых организуется на каждом из уровней пространственного каркаса (с установлением для соответствующих органов власти доли отчисляемых от налогов бюджетных ассигнований, необходимых для их устройства и эксплуатации). Должны быть определены основные виды инфраструктур, использование которых обязательно в объектах, составляющих общественные центры поселений; основные виды планируемого использования инновационных технологий их функционирования; основные виды требований к территории, занимаемой этими объектами.

На федеральном уровне особо актуальным стало реформирование крайне неэффективной системы правовых и нормативных основ регулирования градостроительной деятельности.

В современной России характер ожидаемых изменений качества среды городов и иных поселений определяется в первую очередь решениями, принимаемыми в документах территориального планирования и градостроительного проектирования. Базирующаяся на сложившихся в прошлом веке представлениях государственная система регулирования градостроительной деятельности в силу своей инерционности не отвечает современным требованиям и не способствует повышению их качества. Начинать необходимо с принятия решений по изменению системы правовых и нормативных основ ее регулирования.

Не отвечает современным требованиям регулирования градостроительной деятельности (даже после рекордного количества поправок к нему) действующий Градостроительный кодекс РФ.

Необходимо разрабатывать и принимать новый. Он должен быть подготовлен градостроителями, обладающими необходимым профессиональным опытом, и представлять собой пакет законов, в которых приводится перечень территориальных уровней и типов объектов градостроительной деятельности на каждом из них. Для каждого из территориальных уровней градостроительной деятельности должно быть дано определение: ее предмета и целей; требований к ее содержанию, к средствам (включая технические средства и технологии) и порядку ее осуществления; требований к составу ее участников, к характеру осуществляемых ими функций и их квалификации; установление их прав, обязанностей и ответственности.

Особо актуально формирование системы правовых и нормативных актов, определяющих требования:

– к содержанию и технологии разработки документов территориального планирования и градостроительного проектирования, обеспечивающих высокий уровень обоснованности принимаемых в них решений; к характеру и порядку организации их разработки, согласования, утверждения и контроля реализации принятых решений, начиная с информационного обеспечения;

– к составу, характеру и порядку осуществления функций регулирования градостроительной деятельности уполномоченными на это подразделениями органов власти каждого территориального уровня;

– к сертификации специалистов и организаций, профессионально участвующих в осуществлении градостроительной деятельности;

– к формированию имеющей правовой (кадастровый) статус системы информации о территориальных объектах (объектах федерального, регионального и муниципального уровня, регулирование использования и обустройства территории которых осуществляется их органами власти).

Обустройство среды жизнедеятельности очень трудоемко, но его результаты наглядно демонстрируют гражданам изменения качества среды их жизнедеятельности, влияющие на устойчивость развития общества. Надеюсь, что ознакомление с содержанием этой статьи представителей органов власти станет способствовать учету значимости профессионального градостроительного подхода к решению стоящих перед ними задач.

О градостроительной безопасности

Градостроительная безопасность – безопасность среды жизнедеятельности граждан, поддерживаемая средствами регулирования градостроительной деятельности. Виды и характер этих средств.

1. Основные виды и характер негативных воздействий на среду жизнедеятельности граждан (ущербов, наносимых воздействиями природного и антропогенного характера), опасность которых снижается средствами регулирования градостроительной деятельности:

- на федеральном уровне;
- на региональном уровне;
- на муниципальном уровне;
- на уровне недвижимости юридических и физических лиц.

2. Основные виды средств регулирования градостроительной деятельности (на федеральном, региональном и муниципальных уровнях, для объектов недвижимости юридических и физических лиц), снижающих опасность негативных воздействий на среду жизнедеятельности граждан:

- правовые и нормативные акты,
- документы территориального планирования и градостроительного проектирования,
- правила землепользования и застройки,
- решения органов власти.

3. Основные виды мер защиты среды жизнедеятельности граждан средствами регулирования градостроительной деятельности (содержание решений, принятых средствами регулирования градостроительной деятельности, и контроль соблюдения ее участниками своих прав и обязанностей; их информационное обеспечение):

- на федеральном уровне;
- на региональном уровне;
- на муниципальном уровне;
- на уровне недвижимости юридических и физических лиц.

Используемые определения

Градостроительная деятельность – обустройство человеческими сообществами занимаемой территории как среды жизнедеятельности граждан, способствующей его прогрессивному развитию и отвечающей их требованиям к ней.

Участники градостроительной деятельности:

- представители органов власти всех территориальных уровней, уполномоченные регулировать градостроительную деятельность и заказывать градостроительную документацию;
- юридические и физические лица, заказывающие градостроительную документацию;
- организации и специалисты градостроители, подготавливающие профессионально обоснованные решения, регулирующие градостроительную деятельность (разрабатывающие проекты правовых и нормативных актов, регулирующих градостроительную деятельность, документы территориального планирования и градостроительного проектирования);
- общественные организации, участвующие в оценке качества сформированной градостроительной деятельностью среды с позиций учета интересов представляемых ими слоев общества;
- граждане, пользующиеся сформированной градостроительной деятельностью средой и определяющие набор видов и характер своих требований к ее качеству.

О совершенствовании пространственного каркаса РФ

Об уровнях и значимости объектов, формирующих пространственный каркас РФ, и возможных вариантах его развития на самом высоком уровне.

1. О городах ориентированных на осуществление части столичных функций определяющих характер пространственного каркаса первого федерального уровня.

Это центры крупных городских агломераций, в которых сосредоточены совокупности объектов и профессиональных организаций, способных осуществлять на столичном уровне функции представителей отдельных видов:

- федеральных органов государственной власти;
- культуры нашей страны (объектами, общественными организациями и профессионалами международного значения);
- научно-исследовательской, инновационно-внедренческой и проектной деятельности международного значения;
- высшего профессионального образования международного значения;
- здравоохранения международного значения;
- спортивной деятельности международного значения;
- сохранения ценной природной и историко-культурной среды; поддержания экологического благополучия;
- рекреационно-туристического обслуживания международного уровня.

Центры этих городов должны быть охарактеризованы: развитостью и взаиморасположением объектов, реализующих перечисленные функции; количеством занятых в них, количеством обслуживаемых ими (с выделением жителей города, его агломерации, его региона); их внешними связями; требованиями к городской среде и обслуживающей инфраструктуре.

2. Об основных широтных и меридиональных планировочных осях (коридорах коммуникаций или коммуникациях, осуществляющих внешние связи основных планировочных центров между собой, их связи со столицами и крупными городами других государств и межгосударственные транзитные функции).

3. Об иерархии характера поселений в пространственном каркасе страны и регионов. Типы:

3.1 Поселений (или частей поселений), не обладающих функциями межселенных центров, образуемых группами:

- из нескольких земельных участков (сельское поселение);
- из нескольких десятков земельных участков (сельское поселение);
- из нескольких сотен земельных участков (сельское или городское поселение).

3.2. Поселений с функциями межселенных центров:

- городского округа;
- муниципального района;
- межмуниципального уровня (нижнего регионального уровня);
- межмуниципального уровня (нижнего и верхнего регионального уровня);
- трех федеральных уровней.

4. Основные виды функций, реализуемых в межселенных центрах на каждом из территориальных уровней пространственного каркаса, характеризуются:

- предпосылками их реализации, отнесенными к сфере компетенции органов власти соответствующего территориального уровня для каждого из типов поселений,
- требованиями к определению условий осуществления основных видов функций, реализуемых поселениями основных типов.

5. Характер набора инфраструктур, используемых при реализации функций, осуществляемых компонентами каждого из уровней пространственного каркаса поселений.

Основные виды инфраструктур, обслуживающих основные типы поселений и используемых в составляющих их общественных центрах; основные виды планируемого использования инновационных технологий их функционирования.

6. Требования к распределению расходов бюджета органов власти различного уровня, связанные с отнесенными к сфере их ответственности функциями.

7. Требования к территориальному планированию как инструменту разработки положений стратегического планирования пространственного развития должны содержать решения, ориентированные на десятилетия, в отличие от региональной политики и национальных проектов, ориентированных на ближайшие годы.

Разработка этих положений должна начинаться с предложений по развитию пространственного каркаса территории (иерархически построенной сети поселений и связывающих их коммуникаций), определяющей: характер районирования и зонирования территории, взаимосогласованного развития инфраструктур, реализующих принятые планировочные решения; мер по совершенствованию структуры административно-территориального деления и управления (в совокупности это и есть предмет стратегического планирования).

Утвержденный правительством документ о стратегическом планировании пространственного развития России наносит ущерб будущему страны, не отвечая требованиям к профессиональной некомпетентности в этой сфере (начиная с того, что стратегия пространственного развития – это предмет сферы компетенции президента, а не правительства), хотя, по сути, и отвечает корыстным интересам его лоббистов. Наша задача как профессионалов – преодолеть влияние лоббистов и помочь президенту и главе правительства действовать в интересах страны, а не лиц, разворовывающих ее ресурсы. Национальные проекты – пример инерции отраслевого подхода в управленческой деятельности органов власти страны. Цели их объективно актуальны, способствовать их достижению необходимо, однако решению задач получения синергетического эффекта от согласованности видов мер их достижения не уделено должного внимания. Наша задача как профессионалов – способствовать определению характера мер, способствующих получению синергетического эффекта от учета взаимосвязей последствий реализации принимаемых решений в их пространственном распределении.

Хочу обратить особое внимание на важность учета в регулировании градостроительной деятельности продуманного разделения сфер компетенции органов власти разных уровней.

О ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЙ СОСТАВЛЯЮЩЕЙ БОГАТСТВА РОССИИ

Градостроительством в России принято называть обустройство территории сообществ ее граждан как среды их жизнедеятельности. Обустроенные им территории представляют собой места сосредоточения людских и материальных ресурсов страны, образующих ее пространственный каркас. Они занимают менее 5% ее площади, на которой сосредоточено более 80% ресурсов, созданных градостроительной деятельностью, определяющих ее роль в формировании национального богатства страны.

Пространственный каркас страны, ее регионов, муниципальных образований, городов и иных поселений образуется иерархией их планировочных центров и осей.

Планировочными центрами можно считать:

– на федеральном уровне – центры крупнейших городских агломераций, городские центры субъектов РФ и города с объектами особого федерального значения;

– на региональном уровне – города и иные поселения с объектами особого регионального значения или осуществляющие функции центров городских округов и муниципальных районов;

– на муниципальном уровне – все поселения.

Планировочными осями можно считать:

– на федеральном уровне – трассы наземных и приграничных морских коммуникаций, связывающих планировочные центры федерального уровня между собой и с зарубежными городами;

– на региональном и муниципальном уровне – трассы коммуникаций, связывающих между собой планировочные центры своего уровня.

Основными видами составляющих сформированной градостроительной деятельностью среды городах и иных поселениях можно считать застроенные и незастроенные, но обустроенные ею территории.

Застроенные территории характеризуются распределением:

– по типам зданий и сооружений по их размерности, основным видам использованных строительных материалов и конструкций;

– по историческим периодам и плотности застройки;

– по основным видам функций, для реализации которых они предназначены, и по степени удовлетворения потребности в ней;

– по основным видам обслуживающих инфраструктур, характеру и степени удовлетворения потребности в их функционировании;

– по качеству санитарно-гигиенических условий и экологической ситуации;

– по степени защищенности от опасных внешних негативных воздействий.

Незастроенные территории характеризуются распределением:

– по видам ее обустройства (транспортными и другими инженерными коммуникациями; твердыми покрытиями для использования транспортными средствами, детскими и спортивными площадками, озелененными и благоустроенными для рекреации местами);

– по видам и степени удовлетворения функций, для реализации которых они предназначены;

– по качеству санитарно-гигиенических условий и экологической ситуации;

– по степени защищенности от опасных внешних негативных воздействий.

Качествами среды обустроенной градостроительной деятельностью территории во многом определяются условия формирования человеческого капитала страны. Они определяют характер предпосылок удовлетворения потребностей: занимающих ее граждан в качестве мест проживания и быта, в доступности и качестве мест приложения труда, получения воспитания, образования и квалификации, услуг и отдыха; сообществ и государства в формировании высококвалифицированных трудовых ресурсов и в повышении конкурентоспособности экономических условий использования территории.

Ключевой составляющей обеспечения прорыва в развитии ФРГ и Японии во второй половине прошлого века, Китая в конце прошлого и начале этого века был высокий уровень профессиональной обоснованности решения задач управления развитием территории.

Федеральные органы власти современной России практически не обеспечивают поддержание необходимого уровня качества градостроительной деятельности. Профессионально ориентированное регулирование градостроительной деятельности, базирующееся на учете объективных закономерностей взаимосвязей, определяющих характер развития территории, ими практически не осуществляется. Поддержанию высокого уровня профессионализма в ней должное внимание не уделяется.

Результаты проведенного анализа функционирования действующей системы регулирования градостроительной деятельности позволяют сделать выводы о сложившихся проблемах ее осуществления. Решение задач обеспечения высокого уровня обоснованности и эффективности принимаемых стратегических решений здесь должно поддерживаться необходимым уровнем профессионализма представителей заказчика и исполнителей их подготовки.

В истории России управление развитием территории и принятие решений, определявших стратегию пространственного развития страны, всегда относились к сфере компетенции первых лиц в ее органах власти. Петр I выделил организационную структуру, представленную профессионалами градостроителями. При Екатерине II ею стала «комиссия Бецкого». В настоящее время в нашей стране такой структуры нет. В 21 веке решение задач управления обустройством территории стало отнесено преимущественно к сфере компетенции Министерства строительства и коммунального хозяйства, где руководство организацией регулирования градостроительной деятельности возложено на строителей, профессионально неподготовленных для этого.

Решение задач проведения региональной экономической и социальной политики, частично имеющее отношение к управлению развитием территории, возложено на Министерство экономического развития, которому и была поручена организации разработки Стратегии пространственного развития России, утвержденной в 2019 году федеральным правительством. Руководство этого министерства оказалось недостаточно компетентным для понимания разницы между региональной политикой и территориальным планированием. Не обладая профессионально обоснованным представлением о характере задач, подлежащих решению в этом документе, оно организовало его разработку как документа региональной политики. Неподготовленность руководства правительства и этого министерства как заказчика и организатора, соответственно, выделенного для выполнения порученной работы коллектива к профессионально обоснованному пониманию требований к стратегическому характеру его нацеленности на решение задач прорыва в обустройстве территории страны привела к полученному результату. Практически достаточно грамотно разработан документ среднесрочной региональной политики, определяющий распределение характера мер и средств их проведения между регионами. Однако являющаяся ключевой составляющей стратегии подготовка предложений по характеру развития пространственного каркаса страны в долгосрочной перспективе с выделением первоочередных мер, относящихся к сфере компетенции власти федерального уровня, в этой работе не была осуществлена.

Направленность и характер развития территории, устанавливаемый стратегией ее пространственного развития, практически реализуется средствами регулирования градостроительной деятельности.

Как известно, каждая территория уникальна, и максимальный учет ее особенностей – один из важнейших критериев качества ее обустройства градостроительной деятельностью. В силу этого для общества очень важен уровень профессиональной обоснованности реализуемых градостроительных решений, принимаемых на всех уровнях

управления развитием территории. В мире и России исторически сложилось представление о системе мер, обеспечивающих его поддержание. Это:

– установление правовыми и нормативными актами общих требований к правилам и порядку регулирования градостроительной деятельности, к обеспечивающим градостроительную безопасность ограничениям характера обустройства территории, к организации разработки, содержанию и качеству документации градостроительного (территориального) планирования и проектирования, определяющих на профессиональной основе характер обустройства территории на среднесрочную и долгосрочную перспективу;

– организация разработки на профессиональной основе документации градостроительного (территориального) планирования, определяющей характер обустройства территории на каждом из уровней административно-территориального деления страны в каждой из его единиц с установлением получающих правовой статус предпочтений и ограничений характера обустройства их территории;

– организация разработки на профессиональной основе документации градостроительного проектирования, определяющей характер обустройства конкретных частей территории городов и иных поселений; организация разработки правил землепользования и застройки, устанавливающих порядок придания правового статуса соблюдению ее положений.

Более четверти века постсоветской истории нашей страны в ней продолжает функционировать заложенная в первой половине прошлого века система регулирования обустройства ее территории строительными нормами и правилами (СНИП). Она формировалась при потребности в форсированном осуществлении градостроительной деятельности в условиях предельно ограниченных (в частности, по обеспеченности кадрами) возможностей учета специфики мест ее осуществления. С этим была связано установление строительных правил (СП), закладывающих стандарты требований к обустройству территории. Роль градостроительного планирования, призванного устанавливать их применительно к конкретным условиям, в силу кадровых ограничений была минимизирована.

Научно-технический прогресс и изменения общественного устройства кардинально изменили требования к характеру обустройства территории. Однако сложившаяся в советские времена система регулирования градостроительной деятельности продолжает сохраняться по существу в прежнем виде. Затягивание проведения необходимых реформ породило ее крайне низкую эффективность.

О направленности и характере градостроительной политики России в современных условиях

Направленность и характер градостроительной политики, как и всякой другой, определяется направленностью и характером запроса слоев общества, в интересах которых она проводится. Проводимая в начале этого века органами власти федерального уровня России градостроительная политика определяется преимущественно играющей ключевую роль в ее проведении финансово-экономической элитой и в первую очередь служит интересам элиты строительного бизнеса. Именно его представители являются основными советниками органов власти в этой сфере. Более 70% затрат, связанных с поддержанием складывающегося качества жизни граждан, определяются характером обустройства среды их жизнедеятельности, проводимой органами власти градостроительной политикой. Ее результаты особо наглядно демонстрируют гражданам, чьи интересы представляют проводящие ее органы власти.

Более четверти века сформированная градостроительной деятельностью в России среда широко использовалась при расхищении и вывозе за рубеж природных ресурсов страны для формирования капитала представителей компрадорской составляющей ее финансово-экономической элиты. Сопоставление объема вывезенного ими за рубеж в этот

период капитала с ежегодным национальным доходом страны и оценка нанесенного ей этим ущерба наглядно иллюстрирует характер политической нацеленности способствовавших этому органов власти нашего государства. Преобладающее представительство в них компрадорской составляющей финансово-экономической элиты России породило торможение перехода к профессионально обоснованному обустройству ее территории градостроительной деятельностью и застой в экономике страны. Это стало угрозой ее благополучному будущему.

Недоучет значимости профессиональной обоснованности решений в градостроительной политике (начиная со стратегического планирования пространственного развития) приносит стране огромные ущербы (чрезвычайные ситуации – затопления, лесные пожары и др.; жилищные, транспортные и многие другие проблемы). Он негативно сказывается на качестве жизни граждан, способствует обострению социально-политической ситуации, возникновению у них вопросов о причинах усугубляющихся социальных и экономических проблем. Возрастает социально опасный разрыв: между уровнем жизни представителей различных социальных слоев общества (особенно сосредоточения богатства в предельно ограниченной и бедности в недопустимо большой части населения в богатейшей ресурсами стране мира), между качеством жизни в разных регионах и поселениях (например, в столице и большинстве других городов). Это порождает у граждан вопросы о том, чьи интересы представляют органы власти – интересы тех, кто служит России и обустроивает ее, или интересы тех, кто их обворовывает? Затягивание проведения кардинальных реформ системы власти в стране становится опасным, в частности, и для нее самой. Президент говорит о необходимости прорыва в развитии страны. Создание предпосылок такого прорыва посредством интенсификации формирования и реализации человеческого капитала необходимо начинать с кардинального реформирования сложившейся системы регулирования градостроительной деятельности на профессиональной основе.

Об организации обустройства территории в качестве среды жизнедеятельности человека

Основными показателями уровня развитости человеческих сообществ являются характеристики:

- обустройства занимаемой территории как среды жизнедеятельности их граждан;
- уровня развитости производства и потребления товаров и услуг;
- уровня интеллектуального развития их граждан.

Характер обустройства среды жизнедеятельности человеческих сообществ определяется уровнем их развитости и природными условиями.

Уровень развитости человеческих сообществ определяет используемые средства и характер пространственной организации, обустройства среды жизнедеятельности его граждан.

Средствами обустройства среды жизнедеятельности человеческих сообществ являются:

- градостроительная деятельность;
- строительная деятельность;
- строительные материалы и конструкции.

Пространственную организацию обустройства среды жизнедеятельности человеческих сообществ характеризуют:

- пространственный каркас (иерархически построенная система объектов, осуществляющих функции узлов и связывающих их коммуникаций – планировочных центров и осей);
- районирование (иерархически построенная в привязке к системе планировочных центров система ареалов);

– зонирование (система ареалов, построенная в привязке к видам реализуемых в их пределах функций или их сочетаний).

Выделяемые в России уровни организации обустройства пространства как среды жизнедеятельности человека:

- помещение; группа помещений; здание;
- часть земельного участка или земельный участок;
- группа земельных участков образующая междуличное пространство как часть территории поселения;
- часть территории поселения, образуемая междуличными пространствами;
- территория поселения как часть территории муниципального образования;
- земельный участок или группа земельных участков вне поселения как часть территории муниципального образования;
- территория группы муниципальных образований;
- территория субъекта РФ;
- территория региона РФ,
- территория РФ.

Определяемые выделяемыми территориальными уровнями особенности организации обустройства:

- компонентов пространственного каркаса (планировочных центров и осей);
- уровней районирования;
- видов зонирования.

Типы профессиональной квалификации градостроителей как специалистов по организации обустройства территории в качестве среды жизнедеятельности человека.

1. Архитекторы (планировщики).
2. Экономисты и экономгеографы.
3. Экологи и физгеографы.
4. Юристы и администраторы.
5. Специалисты по транспортным системам; системам энергоснабжения; системам водоснабжения, отведения и очистки стоков; системам удаления и переработки бытовых отходов; системам удаления и переработки отходов предприятий промышленного производства и сферы услуг.
6. Специалисты по характеру рекреационного обустройства и использования территории.
7. Специалисты по характеру обустройства и использования территории предприятиями промышленного производства и сферы услуг.
8. Специалисты по характеру обустройства и использования территории ведением сельского хозяйства.
9. Специалисты по характеру обустройства и использования территории ведением лесного хозяйства.
10. Специалисты по характеру обустройства и использования территории ведением водного хозяйства.
11. Специалистов по характеру обустройства и использования территории ведением ведению рыбного хозяйства.
12. Специалисты по характеру обустройства и использования береговой полосы ведением марикультур.
13. Специалисты по защите среды поселений от воздействий опасных природных и антропогенных процессов и явлений.
14. Специалисты по защите и рациональному использованию объектов особо ценной природной среды.
15. Специалисты по защите и рациональному использованию объектов особо ценной историко-культурной среды.

О ПРОБЛЕМАХ ЭФФЕКТИВНОСТИ УПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЕМ ТЕРРИТОРИИ В РОССИИ

Базовые критерии оценки, качества управленческой деятельности органов власти современной России по степени достижения поставленных ее элитой целей

Цель – переход к капиталистическому характеру общественных отношений. Средства – формирование финансово-экономической элиты и социальное расслоение общества, способствующее этому.

Формирование российской финансово-экономической элиты успешно осуществлено. Часть ее представителей в рекордно короткие сроки вошла в первую шестерку богатейших граждан мира. Ее достижению способствовала поддержка безнаказанного разворовывания ресурсов страны (в основном природных), спекуляции товарами и услугами, вывоза за рубеж приобретенного этими способами капитала. Одним из основных средств было использование продолжающей функционировать административно-командной системы.

Действующая система в течение четверти века была нацелена на решение задач приватизации недвижимости в условиях:

- особых преференций для лиц, приобретающих особо ценную недвижимость;
- поддержания вертикали власти как вертикали откатов.

Социальное расслоение общества состоялось в самой неприглядной форме. По разнице уровня жизни самых верхних и самых нижних социальных слоев общества (особенно учитывая доли их представителей в населении страны) Россия занимает одно из первых мест в мире. Этому способствовал коррупционный характер взаимоотношений между капиталом и властью, связанный с ним монополистический (а не заявленный, основанный на конкуренции «рыночный») характер экономики.

Цель – значимое повышение уровня и качества жизни граждан страны. Средства – поддержание высокого уровня профессионализма в сферах производства, услуг и управленческой деятельности, эффективное использование достижений научно-технического прогресса, сбалансированность учета интересов основных слоев общества, участвующих в полезной для него деятельности.

Обещанного гражданам уровня повышения качества их жизни не произошло. Вывоз ресурсов страны за рубеж использовался, как уже отмечалось, по-другому. Решению задач обустройства территории страны не уделяется необходимое внимание. Не создаются предпосылки форсированного развития инфраструктур на инновационной основе. Строительство осуществляется преимущественно в интересах коррумпированных представителей власти и бизнеса, игнорирующих градостроительные требования к качеству формируемой ею среды. Не уделяется должное внимание учету интересов основных слоев общества, представителями которых обеспечивается социальное и экономическое развитие страны. Не создаются необходимые предпосылки роста уровня профессионализма их представителей в своей деятельности и их заинтересованности в эффективности своего вклада в него.

Цель – сохранение независимости и высокой геополитической роли страны. Средства – поддержание высокого уровня обороноспособности страны; создание предпосылок высоких темпов возрастания уровня социально-экономического развития; повышение уровня профессионализма и культуры граждан страны.

Поддержание высокого уровня обороноспособности страны достигнуто. Оно обеспечивается высоким уровнем используемого для этого научно-технического потенциала, высоким качеством и необходимым количеством производимых вооружений, высокой боеспособностью вооруженных сил, рациональным расположением объектов (в частности, размещением в Крыму), поддерживающих защищенность мест сосредоточения населения от возможных ядерных ударов противника.

Создание системы объективных предпосылок, высоких темпов возрастания уровня социально-экономического развития страны заторможено в силу коррупционной основы вертикали органов власти, низкого уровня ответственности, профессионализма и заинтересованности ее представителей в этом. По этой же причине ими практически не уделяется должное внимание совершенствованию мер повышения уровня профессионализма системами среднего и высшего образования, сертификации квалификации, установления требований к уровню оплаты труда. Практически не стимулируется повышение уровня культуры самих представителей органов власти и граждан страны. Активно сотрудничая с представителями СМИ и артистического мира, оказывающими им услуги, органы власти не поддерживают научную и творческую деятельность, не участвующую целенаправленно в осуществлении именно этих функций.

Основные виды проблем эффективности управления развитием территории России

Проблемы, порождаемые расхождением статуса и границ единиц административно-территориального деления с характером взаимосвязей между поселениями, определяемым сложившимися формами расселения.

Эффективности управленческой деятельности органов государственной власти и местного самоуправления способствует административно-территориальное деление, учитывающее сложившиеся особенности и объективные тенденции изменения пространственной организации обустройства и использования подведомственной им территории. Распространенность проблемы несоответствия этим требованиям нуждается в ее анализе. Практически эта проблема может быть решена разработкой Схемы территориального планирования России, создающей предпосылки принятия правового акта, снимающего ее.

Для наглядности я приведу один из примеров проблемы определения статуса и границ единиц административно-территориального деления второго после поселения муниципального уровня. Научно-техническим прогрессом определилось изменение характера транспортных и других инженерных инфраструктур, информационно-коммуникационных технологий, обслуживающих межселенные связи, стимулирующие агломерационные процессы расселения. Это привело к быстрому росту: количества и размеров городских агломераций, доли населения, проживающего в них. Это способствовало: интенсификации формирования человеческого капитала и экономической конкурентоспособности территориальных объектов, образуемых городскими агломерациями; осуществлению ими функций пространственного каркаса территории, занимаемой совокупностью муниципальных образований, административными центрами которых являются поселения, входящие в их состав. Обслуживаемые общими инфраструктурами устойчивые связи между поселениями способствуют интенсификации их социального и экономического развития. В местах сложившихся и формирующихся городских агломераций на втором после поселения уровне единиц административно-территориального деления объективно обоснованным становится выделение территориальных объектов, образуемых совокупностью первичных муниципальных образований, входящих в состав городской агломерации. Представляется, что именно этот принцип должен быть положен в основу выделения «городских округов» в отличие от «муниципальных районов», выделяемых в сельской местности.

Проблемы нормативно-правового, информационного и кадрового обеспечения функционирования системы управления развитием территории.

Действующим нормативно-правовым обеспечением, в частности, не заложены важнейшие для повышения ее эффективности основы:

– «субсидиарности» (обеспечение на каждом из уровней административно-территориального деления осуществления органами власти функций, относящихся к

сфере компетенции только своего уровня, не затрагивая относящиеся к сфере компетенции других);

– порядка распределения средств, поступающих из системы налогообложения пропорционально вкладу в осуществление управленческих функций применительно к подведомственной территории.

Действующая система информационного обеспечения практически не обеспечивает полноценное осуществление системой органов власти функций правового государства, поскольку не имеет взаимосогласованных основ функционирования и правового статуса ее различных территориальных уровней.

Действующая система кадрового обеспечения порождает проблемы недостаточной профессиональной подготовленности к осуществлению возложенных на них функций, представителей:

– уполномоченных принимать решения от лица органов власти и специалистов, участвующих в подготовке этих решений (разработчиков документов территориального планирования и градостроительного проектирования, специалистов, занятых информационным обеспечением подготовки и контролем реализации принятых решений);

– общественных организаций и СМИ, участвующих в обсуждении решений, принятых в документах территориального планирования и в ходе их реализации;

– граждан, интересы которых затрагиваются реализацией решений, регулирующих градостроительную деятельность.

В управлении развитием территории наиболее значимы проблемы, связанные с недостаточным уровнем ответственности и профессионализма, в частности, с отраслевым подходом, приводящим к потере возможности получения синергетического эффекта, получаемого при учете на профессиональной основе: технологических, экономических, социальных и пространственных связей взаимодействия отраслей; объективных закономерностей взаимосвязей процессов развития территории.

Примером последствий этого может служить подготовленная Министерством экономического развития и утвержденная Правительством РФ в 2019 г. Стратегия пространственного развития России. Учитывая его наименование, этот документ должен был бы определять не характер распределения средств, выделяемых на обустройство территории между субъектами РФ на ближайшие несколько лет, а стратегическую нацеленность мер, изменяющих пространственную организацию обустройства территории страны на ближайшие десятилетия. Соответственно, его базовыми составляющими должны быть стратегии:

– развития пространственного каркаса страны (этот каркас образует иерархически построенная структура сети поселений и связывающих их коммуникаций, в которых сосредоточен трудовой, интеллектуальный и материальный, созданный деятельностью человека потенциал общества; это придает ему ключевой характер для будущего страны);

– совершенствования системы районирования территории страны, связанное с планируемым развитием ее пространственного каркаса (оно определяет характер потребности в изменениях системы административно-территориального деления);

– совершенствования системы зонирования территории страны, связанное с планируемым развитием ее пространственного каркаса и определяющее направленность изменений правового регулирования характера обустройства и использования ее территории (оно определяет характер и территориальное распределение изменений регламентации: функционального, средового, защиты среды от негативных воздействий, охраны особо ценной историко-культурной и природной среды обустройства и использования территории).

Определение стратегии пространственной организации развития страны в России со времен Ивана III относилось к сфере компетенции первого лица государства. Со времен Петра I подготовкой этих решений занимались при нем профессионально подготовленные

специалисты градостроители. При Екатерине II для этого была выделена специальная структура.

Принимаемые в таком документе решения затрагивают интересы практически всех граждан страны. В нашем «социальном демократическом государстве» до принятия он должен был бы получить заключение профессионалов (в России таковыми являются градостроители, представленные, в частности, в РААСН), опубликован, обсужден и санкционирован президентом страны.

Проблемы поддержания социально-политической стабильности в стране средствами совершенствования характера ее пространственного развития.

На обострение социально-политической ситуации огромное влияние оказывает степень остроты проблем низкого качества управления развитием территории. Ежегодно повторяются негативные последствия: охвата огромных территорий лесными пожарами, затоплением и подтоплениями, экологическими катастрофами; низок уровень качества большей доли используемого жилья (в частности, очень велика доля пребывающего в аварийном состоянии); не обеспечены потребности огромного количества семей в достойном жилище. Низок уровень обустройства территории многих городов и городских агломераций функционирующими на инновационной основе инфраструктурами. Продолжение перечня проблем может занять много места. Их следствием является низкий уровень качества жизни очень большого количества граждан, порождающий появление у них вопроса: «Кому служит власть? Тем, кто обустроивает, защищает и обогащает Россию? Или тем, кто их обворовывает?» Появлению этого вопроса способствует характер сложившихся социальных отношений. Однако еще в большей степени он вызван низким качеством управленческих решений многих представителей органов власти, связанным со степенью их безответственности и некомпетентности. В сложившейся ситуации в интересах представителей власти, начиная с их самого высокого уровня, становится активное участие в форсированном решении задач обустройства подведомственной территории на профессиональной основе (начиная с ориентации на консультации профессионалов градостроителей, а не представителей строительного бизнеса, заинтересованных преимущественно в получении прибыли).

Некоторые критерии оценки качества управленческих решений, определяющих характер развития территории

Качество решения задач управления развитием территории, таких как: обеспечение взаимной согласованности по вертикали и горизонтали решений принимающих их органов власти; обеспечения разработки правовых и нормативных актов, регулирующих градостроительную деятельность; содействия подготовке профессионалов в этой сфере деятельности (в первую очередь градостроителей); организации ее информационного обеспечения, включая проведение изысканий и исследований; организация разработки документов территориального планирования и градостроительного проектирования с предоставлением требуемой для этого информации, организации их согласования, утверждения и после него контроля реализации принятых в них решений.

Качество документов территориального планирования по структуре и характеру их содержания, по технологии их разработки, по обоснованности предлагаемых ими решений.

Степень реализуемости, соотношение эффект – затраты, последовательность принятия предлагаемых мер.

Степень сбалансированности планируемых мер сохранения, воспроизводства и производства ресурсов с мерами, обеспечивающими удовлетворение потребности в их использовании.

Степень учета объективных закономерностей развития территории при подготовке и принятии решений, определяющих планируемый характер мер регулирования ее обустройства и использования.

Степень обоснованности прогноза:

- обеспеченности реализации планировочных решений планируемым развитием инфраструктур;
- миграционного поведения населения;
- планируемого размера и качества реализуемого прироста интеллектуального и трудового потенциала общества;
- планируемой конкурентоспособности экономики.

О ПРОБЛЕМАХ ИНФОРМАЦИОННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ УПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЕМ ТЕРРИТОРИИ РФ

Для России создание предпосылок высокой эффективности управления развитием территории в силу ее огромности и крайней неравномерности обустройства особо значимо. При переходе к цифровым информационным технологиям в управленческой деятельности решение этой проблемы должно начинаться с их системно организованного информационного обеспечения. Управление развитием территории определяет характер ее обустройства. Требования к его информационному обеспечению определяются необходимыми для этого сведениями:

- о типах обустроенной и подлежащей обустройству среды;
- о типах природных, социальных и экономических условий обустройства и использования территории, формах проявления объективных закономерностей их взаимодействия;
- о типах правовых и нормативных актов, устанавливающих требования к характеру обустройства среды, в привязке к органам власти, ответственным за обеспечение их принятия и соблюдения;
- о типах территориальных объектов и градостроительной документации, определяющей характер планируемых и проектируемых изменений состояния их среды;
- о квалификации профессионалов градостроителей, определяющих планируемую направленность изменений состояния среды.

В основу требуемого информационного обеспечения должна быть положена не только организация получения и предоставления потребителям перечисленных видов сведений, но и их системная классификация на научной основе. Осуществление ее разработки крайне актуально и должно стать предметом особой озабоченности федеральных органов власти, ответственных за регулирование градостроительной деятельности. Представление о характере требуемой классификации дает приведенный, примерный перечень структур ее основных видов.

При переходе к цифровым информационным технологиям в управленческой деятельности создание предпосылок высокой эффективности управления развитием территории должно начинаться с их системно организованного информационного обеспечения. Требования к нему определяются характером необходимых для этого сведений:

- о типах природных, социальных и экономических условий обустройства и использования территории, формах проявления объективных закономерностей их взаимодействия;
- о типах обустроенной и подлежащей обустройству среды;
- о типах правовых и нормативных актов, устанавливающих требования к характеру обустройства среды, в привязке к уровням органов власти, ответственным за обеспечение их принятия и соблюдения;
- о типах территориальных объектов и градостроительной документации, определяющей характер планируемых и проектируемых изменений состояния их среды;
- о требованиях к квалификации профессионалов градостроителей, определяющих планируемую направленность изменений состояния среды.

В основу требуемого информационного обеспечения должна быть положена не только организация получения и предоставления потребителям перечисленных видов сведений, но и их системная классификация на научной основе. Осуществление ее разработки крайне актуально и должно стать предметом особой озабоченности федеральных органов власти, ответственных за регулирование градостроительной деятельности. Представление о характере требуемой классификации дает приведенный примерный перечень структур ее основных видов.

Для информационного обеспечения градостроительной деятельности необходимы характеристики преобразуемой ею среды, ее пользователей и объектов по типам:

Планировочных центров и осей федерального, регионального и муниципального уровня (городских агломераций, городов и поселений): по уровням численности и структуре их населения в иерархии их значимости; определяемых ею требований к характеру городской среды и степени соответствия им ее состояния; сочетаниям видов реализуемых ими функций).

Планировочных районов федерального, регионального и муниципального уровня (по принципам установления иерархии их состава и границ, требований к характеру их среды и степени соответствия им ее состояния).

Планировочных зон федерального и регионального уровня (по принципам определения их состава и границ, характеру их среды и ее использования, степени соответствия им ее состояния).

Планировочных зон в городских агломерациях и городах (по принципам определения их состава и границ, характеру их среды и ее использования, степени соответствия им ее состояния).

Представителей слоев общества по характеру их требований к среде жизнедеятельности в планировочных зонах городских агломераций и городов (к ее обустройству и степени удовлетворенности им); по характеру воздействия осуществляемой в них их деятельности на окружающую среду.

Объектов сферы услуг как потребителей среды: по характеру их требований к ее обустройству и степени соответствия им ее состояния; по характеру их воздействия на окружающую среду.

Объектов рекреационной деятельности как потребителей среды: по характеру их требований к ее обустройству и степени соответствия им ее состояния; по характеру их воздействия на окружающую среду.

Объектов промышленного производства как потребителей среды: по характеру их требований к ее обустройству и степени соответствия им ее состояния; по характеру их воздействия на окружающую среду.

Объектов сельскохозяйственной деятельности как потребителей среды: по характеру их требований к ее обустройству и степени соответствия им ее состояния; по характеру их воздействия на окружающую среду.

Объектов водохозяйственной деятельности как потребителей среды: по характеру их требований к ее обустройству и степени соответствия им ее состояния; по характеру их воздействия на окружающую среду.

Природные, социальные и экономические условия обустройства и использования территории, формы проявления объективных закономерностей их взаимодействия характеризуются типами:

Природной среды по характеру экологических, климатических, геоморфологических, гидрологических, гидрогеологических, инженерно-геологических условий обустройства и использования территории объектов федерального, регионального и муниципального уровня.

Социальных условий обустройства и использования территории объектов федерального, регионального и муниципального уровня.

Экономических условий обустройства и использования территории объектов федерального, регионального и муниципального уровня.

Планировочной структуры как формы проявления объективных закономерностей взаимодействия природных, социальных и экономических условий обустройства и использования территории объектов федерального, регионального и муниципального уровня.

Установление требований к характеру обустройства территории начинается с правовых и нормативных актов федерального, регионального и муниципального уровня,

устанавливающих типы объектов и градостроительной документации, определяющих планируемый и проектируемый характер его изменений.

Уровень качества градостроительных решений определяется квалификацией специалистов, участвующих в их подготовке, принятии и реализации. Квалификация профессионалов градостроителей характеризуется ее уровнями для каждого из следующих видов:

- архитекторов (планировщиков);
- экономистов и экономгеографов;
- экологов и физгеографов;
- юристов и администраторов;
- специалистов по транспортным системам; системам энергоснабжения; системам водоснабжения, отведения и очистки стоков; системам удаления и переработки бытовых отходов; системам удаления и переработки отходов предприятий промышленного производства и сферы услуг;
- специалистов по характеру рекреационного обустройства и использования территории;
- специалистов по характеру обустройства и использования территории предприятиями промышленного производства и сферы услуг;
- специалистов по характеру обустройства и использования территории ведением сельского хозяйства;
- специалистов по характеру обустройства и использования территории ведением лесного хозяйства;
- специалистов по характеру обустройства и использования территории ведением водного хозяйства;
- специалистов по характеру обустройства и использования территории ведением рыбного хозяйства;
- специалистов по характеру обустройства и использования береговой полосы акваторий ведением марикультур;
- специалистов по защите среды городов и иных поселений от воздействий опасных природных и антропогенных процессов и явлений;
- специалистов по защите и рациональному использованию объектов особо ценной природной среды;
- специалистов по защите и рациональному использованию объектов особо ценной историко-культурной среды.

Требуемый характер информации о типах объектов и реципиентов градостроительной деятельности

Типы городских агломераций, городов и городских поселений: по численности населения, по уровню значимости в их иерархии (федерального, регионального, муниципального) и состоянию городской среды. Типы планировочных центров и осей в них (по сочетаниям видов реализуемых ими функций, их значимости, требуемому и фактическому характеру их среды).

Типы планировочных районов федерального, регионального и муниципального уровня по принципам установления их состава и границ.

Типы планировочных зон федерального и регионального уровня по принципам установления их состава и границ.

Типы планировочных зон в городских агломерациях и городах:

- по принципам установления их состава и границ;
- по требуемому и фактическому характеру их среды.

Типы слоев общества, определяемые основными видами деятельности их представителей (в планировочных зонах городских агломераций и городов):

– по характеру их требований (и их удовлетворенности к обустройству среды: проживания, мест приложения труда, воспитания, образования, услуг, отдыха, спорта, культурного развития);

– по характеру их воздействия на окружающую среду.

Типы объектов сферы услуг как потребителей среды:

– по характеру: их требований к ее обустройству и его удовлетворенности;

– по характеру их воздействия на окружающую среду.

Типы объектов промышленного производства как потребителей среды:

– по характеру их требований к ее обустройству и его удовлетворенности;

– по характеру их воздействия на окружающую среду.

Типы объектов рекреационной деятельности как потребителей среды:

– по характеру их требований к ее обустройству и его удовлетворенности;

– по характеру их воздействия на окружающую среду.

Типы объектов сельскохозяйственной деятельности как потребителей среды:

– по характеру их требований к ее обустройству и его удовлетворенности;

– по характеру их воздействия на окружающую среду.

Типы объектов лесохозяйственной деятельности как потребителей среды:

– по характеру их требований к ее обустройству и его удовлетворенности;

– по характеру их воздействия на окружающую среду.

Типы объектов водохозяйственной деятельности как потребителей среды:

– по характеру их требований к ее обустройству и его удовлетворенности;

– по характеру их воздействия на окружающую среду.

О ПРОБЛЕМАХ ПРОФЕССИОНАЛИЗМА В РЕШЕНИИ ЗАДАЧ ОБУСТРОЙСТВА ТЕРРИТОРИИ РОССИИ

Характер проблем

Место и будущее государства в современном мире связано преимущественно: с характером, количеством и качеством ресурсов, которыми оно обладает и распоряжается; с уровнем и интенсивностью прогресса, в научно-техническом и культурном развитии его общества; с качествами среды формирования и использования его человеческого капитала. Предпосылки сохранения или изменения занимаемого им места создаются умением его элиты обеспечивать формирование и эффективное использование человеческого капитала в своей стране на более высоком уровне, чем в других. Застой, породивший нерешенность именно этой задачи, играл ключевую роль в создании предпосылок распада СССР.

В самом конце прошлого века был начат и к настоящему времени по существу пройден «исторический период первоначального накопления капитала» в России. Его успешное завершение порождает объективную необходимость и актуальность смены нацеленности деятельности органов власти страны на формирование финансово-экономической элиты нацеленностью на интенсификацию формирования и эффективности использования ее человеческого капитала. Порождаемое эгоизмом большей части сформировавшейся элиты продолжение прежней нацеленности во втором десятилетии этого века стало причиной обострения социальной напряженности и предпосылкой возможного повторения застоя. Проведенная в этой ситуации смена состава и нацеленности деятельности правительства была актуальна в первую очередь по этой причине. Провозглашение приоритета нацеленности органов федеральной власти на повышение качества жизни граждан страны теперь должно быть подтверждено результатами реализации принимаемых ими решений. Эффективность его деятельности будет определяться степенью ответственности и профессионализма в решении задач форсированного формирования и эффективного использования человеческого капитала. Одним из ключевых средств решения этой задачи становится создание предпосылок кардинального повышения качества среды его формирования, повышением качества и пространственной организации обустройства территории страны и составляющих ее поселений. На федеральном уровне это качество в первую очередь связано со структурой сети поселений и связывающих их коммуникаций, образующих ее пространственный каркас. Практически осуществляемое изменение качества обустройства среды жизнедеятельности граждан становится конечным результатом планируемого развития пространственного каркаса государства и его поселений. Оно обеспечивается обустройством инфраструктурами, развитостью и состоянием которых определяется качество преобразуемой среды жизнедеятельности граждан. Качество решений стоящей перед органами власти задачи в сложившейся ситуации во многом зависит от степени их подготовленности к использованию профессиональных градостроительных знаний. Желанием обратить их внимание на эту сторону проблемы вызвано появление данной статьи.

Возможные подходы к решению проблем

На самом высоком федеральном уровне пространственный каркас России формируется:

- ее планировочными центрами – городскими агломерациями с городами-центрами, способными осуществлять часть столичных функций для отдельных видов деятельности в стране и территории групп регионов;
- ее планировочными осями – связывающими их коридорами коммуникаций или коммуникациями, осуществляющими их внешние связи между собой, их связи со

столицами и крупными городами других государств и межгосударственные транзитные функции.

В городах, осуществляющих функции планировочных центров страны, практически сосредоточена совокупность объектов и профессиональных организаций, способных осуществлять на столичном уровне функции представителей отдельных видов:

- федеральных органов государственной власти;
- культуры нашей страны (объектами, общественными организациями и профессионалами международного значения);
- научно-исследовательской, инновационно-внедренческой и проектной деятельности международного значения;
- высшего профессионального образования международного значения;
- здравоохранения международного значения;
- спортивной деятельности международного значения;
- сохранения ценной природной и историко-культурной среды; поддержания экологического благополучия;
- рекреационно-туристического обслуживания международного уровня.

Центры этих городов должны быть охарактеризованы: развитостью и взаиморасположением объектов, реализующих перечисленные функции; количеством занятых в них, количеством обслуживаемых ими (с выделением жителей города, его агломерации, его региона); их внешними связями; требованиями к городской среде и обслуживающей инфраструктуре.

Коридоры коммуникаций, осуществляющие функции планировочных осей на самом высоком уровне, обеспечивают связи ее планировочных центров между собой и реализуют их внешние связи, способствующие повышению качества условий развития страны, поддерживая сохранение ее целостности.

В силу масштабов территории, занимаемой Россией, целесообразно учитывать особенности условий формирования и развития ее широтных и меридиональных осей этого уровня. Меридиональные планировочные оси формировались преимущественно при освоении расселением русел великих рек Европейской части страны, Сибири и Дальнего Востока. Широтные оси формировались преимущественно при освоении расселением наземных транспортных коммуникаций, связывающих наиболее значимые планировочные центры, расположенные на меридиональных планировочных осях. Освоение территории страны было и остается связано с расселением вдоль русел и в бассейнах великих рек. Поддержание целостности страны без развития и эффективного функционирования системы широтных планировочных осей и связанного с этим освоением территории расселением практически было и остается неосуществимым.

На особенности развития форм расселения и освоения им территории страны все большее влияние оказывают связанные с достижениями научно-технического прогресса изменения набора видов транспорта и характера развития сети межселенных коммуникаций. Необходимо учитывать связанные с появлением и освоением инновационных технологий особенности требований к функционированию, условиям обустройства территории и взаимодействию объектов:

- железнодорожных коммуникаций;
- автодорожных коммуникаций;
- речного транспорта;
- морского транспорта;
- воздушного транспорта;
- трубопроводного и других видов транспорта.

Подготовка решений по стратегии пространственного развития страны должна начинаться с рассмотрения основных альтернативных вариантов развития ее пространственного каркаса.

Имеются в виду возможные варианты:

- трасс и характера развития сочетаний действующих и формирования новых планировочных осей самого высокого территориального уровня;
- состава и характера развития сети действующих и формирования новых планировочных центров с определением требований к стандартам их обустройства инфраструктурами;
- иерархии уровней системы компонентов пространственного каркаса страны с иерархией значимости их объектов на каждом уровне и требований к стандартам их обустройства инфраструктурами.

Иерархия современных типов поселений в пространственном каркасе страны и регионов.

Типы поселений (или частей поселений), не обладающих функциями межселенных центров, образуемых группами:

- из нескольких земельных участков (сельское поселение);
- из нескольких десятков земельных участков (сельское поселение);
- из нескольких сотен земельных участков (сельское или городское поселение).

Типы поселений с функциями межселенных центров:

- первого муниципального уровня (центр муниципального района);
- первого муниципального уровня (центр городского округа);
- межмуниципального уровня (нижнего регионального уровня);
- межмуниципального уровня (верхнего регионального уровня);
- трех федеральных уровней.

Характер набора функций, реализуемых в межселенных центрах на каждом из уровней их пространственного каркаса:

- основные виды функций, создание предпосылок реализации которых в зависимости от типа поселения должно быть отнесено к сфере компетенции органов власти территории с данным межселенным центром;
- основные виды функций, реализация которых центрами поселений каждого из их типов должна быть отнесена к сфере компетенции органов их власти с требованиями к характеру условий их осуществления.

Характер набора инфраструктур, используемых составляющими органами власти функций при реализации осуществляемых ими на каждом из уровней пространственного каркаса поселений.

Основные виды инфраструктур, обслуживающих основные типы поселений и используемых в объектах, составляющих их общественные центры; основные виды планируемого использования инновационных технологий их функционирования; основные виды требований к характеру обустройства территории, занимаемой этими объектами; основные виды требований к структуре бюджетов органов власти, связанные с осуществлением отнесенных к сфере их ответственности функций.

О ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОМ КОДЕКСЕ РФ

Действующий Градостроительный кодекс РФ принимался с подачи Министерства экономического развития в 2004 году при политической нацеленности органов власти страны на формирование ее финансово-экономической элиты. Часть верхушки советской номенклатуры, пришедшая к власти в стране в конце девяностых годов прошлого века, стала создавать правовую основу общественных отношений (периода «первоначального накопления капитала по терминологии, используемой марксистами»). Она была основана на огромном накопленном к середине двадцатого века опыте формирования метрополиями колониальной политической и финансово-экономической элиты. Этот опыт базировался на совпадении в процессе расхищения и вывоза ресурсов из колоний интересов представителей их поддерживаемой извне политической и финансово-экономической элиты с интересами партнеров из метрополий. Особо значимая часть современной представленной во власти российской элиты создавалась осуществлением ее представителями функций, основанных на получении дохода посредством расхищения ресурсов своей страны и вывоза их за рубеж. Соответственно, она формировалась в рамках контактов с зарубежными партнерами, участвующими в закупках этих ресурсов. Для действующих в ее интересах органов государственной власти и местного самоуправления большое значение имело создание правовых предпосылок обретения их чиновниками функций предоставления возможности получения прав владения, распоряжения и пользования территориальными объектами и связанными с ними ресурсами на установленных ими условиях. Это способствовало быстрому созданию капиталов при расхищении и вывозе ресурсов за рубеж. Содействием в решении этой задачи должно было служить и служило содержание принятого в 2004 году Градостроительного кодекса. Задачи, определения характера правового регулирования обустройства территории в интересах ее граждан при его подготовке и принятии не ставились. Соответственно, профессионалы градостроители практически были отстранены от принятия решений, определявших характер и направленность его положений. За полтора десятилетия в него было внесено рекордное количество поправок, однако суть его осталась прежней и продолжает способствовать распространенности случаев:

- использования коррупционных технологий передачи территориальных объектов в частную собственность с правом использовать их ресурсы по своему усмотрению;
- использования коррупционной роли откатов в сохраненной административно-командной системе вертикали власти;
- несогласованности мер регулирования характера обустройства и использования территории, принимаемых на муниципальном, региональном и федеральном уровнях по вертикали и по горизонтали.

За прошедшие четверть века цель, поставленная лицами, пришедшими к власти в девяностые годы прошлого века, была практически достигнута. Финансово-экономическая элита России сформировалась и интегрировалась в мировую. В изменившихся к настоящему времени условиях продолжение осуществления политики представляющих ее интересы и поддерживаемых ею органов власти стало вести к застою, чреватому самыми тяжелыми последствиями для России. Появилась острая необходимость смены представителей элиты, научившихся создавать капитал (используемый преимущественно в корыстных целях), способными использовать накопленный капитал для интенсификации экономического развития страны. Органам власти в интересах не только народа своей страны, но и своего самосохранения стало необходимо проводить в своей стране политику, нацеленную на форсированное создание предпосылок формирования в России человеческого капитала самого высокого качества. В правовых основах достижения этой цели большое значение приобретает использование средств, стимулирующих обустройство среды жизнедеятельности граждан, составляющих

этот капитал. Такова одна из основных причин актуальности замены действующего Градостроительного кодекса, определяющая требования к профессиональной подготовленности его содержания. Это определяет требования к содержанию нового Градостроительного кодекса.

Структура содержания кодекса, отвечающая современным требованиям:

Общие положения (определения основных используемых терминов, цели, способствующие решению проблем, средства и способы их достижения).

Закон о регулировании градостроительной деятельности органами государственной власти и местного самоуправления как деятельности, определяющей характер обустройства территории России.

Закон об основаниях и порядке установления состава и границ территориальных объектов, подведомственных органам государственной власти и местного самоуправления в России, отвечающих объективным условиям и потребностям демократического государства.

Закон о правах, обязанностях и ответственности федеральных и региональных органов государственной власти за характер и последствия осуществляемого ими регулирования обустройства и использования подведомственной территории.

Закон о структуре и направленности положений о правах, обязанностях и ответственности органов местного самоуправления городских округов, муниципальных районов и городских районов власти за характер и последствия осуществляемого ими регулирования обустройства и использования подведомственной территории.

Закон о структуре и направленности положений о правах, обязанностях и ответственности собственников недвижимости и представителей бизнеса за характер обустройства и использования занимаемой и используемой ими территории.

Закон о порядке регулирования градостроительной деятельности документами территориального планирования и градостроительного проектирования.

ОБ АКТУАЛЬНОСТИ ПЕРЕХОДА К ВЕДЕНИЮ КАДАСТРА ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОБЪЕКТОВ РФ

Эффективность управленческих решений, как известно, во многом зависит от информационного обеспечения их подготовки. Проблемы регулирования использования и обустройства территории России, включая его информационное обеспечение, относятся к сфере компетенции и озабоченности автора этой статьи, предметом ее конструктивной нацеленности.

Информационное обеспечение регулирования обустройства и использования территории в современной России обслуживается тремя видами независимо ведущихся информационных систем: кадастром объектов недвижимости, имеющим правовой статус; муниципальными ИСОГД (информационными системами обеспечения градостроительной деятельности, не имеющими правового статуса) и ФГИС ТП (федеральной геоинформационной системой территориального планирования, не имеющей правового статуса). Естественно, при прогнозировании, планировании и подготовке решений в данной сфере деятельности используются не предназначенные специально для этого данные многих отраслевых информационных систем (картографии, статистики, здравоохранения, просвещения и др.). Однако ключевыми проблемами остаются: отсутствие правового статуса информации ИСОГД и ФГИС ТП в отличие от кадастра объектов недвижимости; отсутствие организационных структур и имеющих правовой статус механизмов, обеспечивающих взаимную согласованность информации функционирующих систем.

Все более острой становится потребность в осуществлении на правовой основе взаимно согласованного информационного обеспечения регулирования обустройства и использования территории в привязке к четырем уровням принятия имеющих правовой статус решений: для объектов недвижимости, территориальных объектов муниципального, регионального и федерального уровня. Все более актуальным становится создание на основе имеющихся систем единой, имеющей правовой статус, автоматизированной информационной системы.

Такой системой может стать «Кадастр территориальных объектов России».

1. Для территориальных объектов самого нижнего уровня – объектов недвижимости – это продолжение ведения их кадастра, предоставляющего физическим и юридическим лицам информацию, обеспечивающую возможность реализации права собственности на них. Оно включает в себя и реализацию права пользования этими объектами как права изменения характера их использования и обустройства. Согласно действующему законодательству это право обременяется ограничениями и преференциями (градостроительными регламентами), установленными органами власти муниципального (муниципальных районов и городских округов), регионального и федерального уровня. Однако законодательством практически не установлен требуемый порядок обмена данными и обеспечения взаимной согласованности принимаемых в данной сфере решений на различных уровнях вертикали власти. Это в значительном количестве случаев приводит к появлению проблем, рассматриваемых в судебном порядке.

Продолжение ведения «Кадастра объектов недвижимости» в составе «Кадастра территориальных объектов России» станет способствовать решению проблемы отсутствия имеющей правовой статус системы информационного обеспечения согласованности принятых в этой сфере на разных территориальных уровнях решений.

2. Для территориальных объектов муниципального уровня (городских округов или муниципальных районов) – это ведение своего «Кадастра территориальных объектов (каждого конкретного) муниципального образования». Оно должно предоставлять органам его власти имеющую правовой статус информацию по подведомственным территориальным объектам, необходимую для реализации этими органами своих прав и

обязанностей по регулированию обустройства и использования территории своего муниципального образования (включая обеспечение согласованности принимаемых мер в выделенных районах, зонах и группах объектов недвижимости), посредством:

- принятия правовых и нормативных актов (правил землепользования и застройки; положений по объектам особого муниципального значения и др.), базирующихся на решениях принятых в утвержденных документах территориального планирования и градостроительного проектирования;

- согласования в пределах сферы своей компетенции положений по регулированию обустройства и использования территории объектов особого регионального и федерального значения;

- утверждения документов градостроительного проектирования и территориального планирования муниципального уровня;

- обеспечения реализации принятых решений по регулированию обустройства и использования подведомственной территории.

Появление кадастров территориальных объектов муниципальных образований в составе «Кадастра территориальных объектов России» станет способствовать решению проблемы отсутствия имеющей правовой статус системы информационного обеспечения согласованности принятых в этой сфере на разных территориальных уровнях решений. Кадастры территориальных объектов каждого из конкретных муниципальных районов и городских округов станут содержать информацию, необходимую: для контроля соблюдения принимаемых их органами власти решений по регулированию обустройства и использования подведомственной территории, а также для учета решений, принимаемых соседями и на более высоком территориальном уровне.

3. Для территориальных объектов регионального уровня – это ведение «Кадастра территориальных объектов (каждого конкретного) субъекта РФ». Оно должно предоставлять органам его власти имеющую правовой статус информацию по подведомственным территориальным объектам, необходимую для реализации этими органами своих прав и обязанностей по регулированию обустройства и использования территории своего субъекта РФ (включая обеспечение взаимной согласованности мер, принимаемых в муниципальных образованиях), посредством:

- принятия правовых и нормативных актов, учитывающих региональные особенности требований к содержанию и технологии разработки документов территориального планирования, порядку их согласования и утверждения;

- согласования в пределах сферы своей компетенции положений по регулированию обустройства и использования территории объектов особого муниципального и федерального значения;

- принятия положений по объектам особого регионального значения;

- утверждения документов территориального планирования регионального уровня;

- обеспечения реализации принятых решений по регулированию обустройства и использования подведомственной территории.

Появление кадастров территориальных объектов субъектов РФ в составе «Кадастра территориальных объектов России», содержащего информацию по территориальным объектам регионального уровня и значения, станет способствовать решению проблемы отсутствия имеющей правовой статус системы информационного обеспечения согласованности принятых в этой сфере на разных территориальных уровнях решений. Кадастры территориальных объектов каждого из конкретных субъектов РФ должны будут содержать информацию, необходимую: для контроля соблюдения принимаемых их органами власти решений по регулированию обустройства и использования территории в своих муниципальных образованиях; для согласования своих решений в этой сфере с решениями, принимаемыми соседями и на федеральном уровне.

4. Для федерального уровня – это ведение «Кадастра территориальных объектов федерального уровня и значения», предоставляющего федеральным органам власти

имеющую правовой статус информацию, необходимую для реализации ими своих прав и обязанностей по регулированию обустройства и использования их территории (включая обеспечение его взаимной согласованности на территориях субъектов РФ), посредством:

- принятия правовых и нормативных актов, регулирующих градостроительную деятельность в России (в частности устанавливающих: правомочия региональных и муниципальных органов власти по принятию в этой сфере решений своего уровня; требования к содержанию и технологиям разработки документов территориального планирования и градостроительного проектирования, порядку их согласования и утверждения; положения по объектам особого федерального значения; положения по информационному обеспечению градостроительной деятельности и др.),

- утверждения документов территориального планирования федерального уровня (схем территориального планирования, стратегий пространственного развития и др.);

- согласования документов территориального планирования регионального уровня;

- согласования положений по регулированию обустройства и использования территории объектов особого федерального значения;

- организации обеспечения реализации принятых решений по регулированию обустройства и использования территории страны.

Появление кадастра территориальных объектов федерального уровня и значения» в составе «Кадастра территориальных объектов России» станет способствовать решению проблемы отсутствия имеющей правовой статус системы информационного обеспечения согласованности принятых в этой сфере на разных территориальных уровнях решений. Кадастр территориальных объектов федерального уровня и значения должен будет содержать информацию, необходимую для согласования принимаемых федеральными органами власти решений по регулированию обустройства и использования занимаемой ими территории с органами власти нижестоящих уровней и контроля их соблюдения.

При формировании «Кадастра территориальных объектов России» на всех уровнях его ведения должно будет обеспечиваться соблюдение принципов:

- полноты состава и достоверности информации, регулярности ее предоставления;

- профессиональной обоснованности, согласованности и субсидиарности устанавливаемых градостроительных ограничений и преференций (установления на более высоких уровнях только тех из них, принятие и соблюдение которых без их участия не может быть осуществлено на нижестоящих уровнях).

Методами создания и ведения «Кадастра территориальных объектов России» должны стать:

- установление федеральными правовыми и нормативными актами требований к содержанию положений и порядку ведения для всех его уровней;

- установление региональными и муниципальными органами власти положений по организации его ведения на своем уровне;

- обеспечение органами власти каждого уровня наполнения его содержания на своем уровне ведения, разработкой и утверждением требуемых документов территориального планирования и (или) градостроительного проектирования.

Способами создания и ведения «Кадастра территориальных объектов России» должны стать осуществляемые органами власти каждого уровня меры, обеспечивающие:

- создание и функционирование структур, осуществляющих его ведение;

- организацию подготовки и предоставления им требуемой информации;

- контроль эффективности осуществления ими своих функций.

Ведение четырех уровней «Кадастра территориальных объектов России» как единой имеющей правовой статус информационной системы позволит значительно повысить взаимную согласованность и эффективность решений пользующихся им органов власти всех уровней, юридических и физических лиц. Адресная привязка лиц, ответственных за принятие этих решений, отображенная в данном кадастре, может быть положена в основу адресного реестра, используемого всеми отраслевыми информационными системами.

Сведения о проблемах регулирования обустройства территории России и его информационного обеспечения, ознакомление с которыми может расширить представление о проблемах, рассмотренных в данной статье, имеются в ряде публикаций ее автора. В первую очередь это монография «Методологические основы учета объективных закономерностей развития территории в управленческой деятельности, определяющей характер ее обустройства»; статьи «Об основных типах территориальных объектов (БСТ 7, 2019 г.)»; «О типах объектов градостроительного проектирования (БСТ 10, 2019 г.)» и «О системе регулирования градостроительной деятельности в современной России» («Управление развитием территории» № 1, 2016 г.)».

Появление «Кадастра территориальных объектов России» позволит решить проблему информационного обеспечения вертикали уровней принятия и согласования решений по регулированию обустройства и использования территории в стране. Этот кадастр станет содержать информацию, необходимую для контроля соблюдения принимаемых федеральными органами власти решений по регулированию обустройства и использования территории в субъектах РФ и согласования своих решений в этой сфере с принимаемыми в других странах.

О ГЕНЕРАЛЬНОМ ПЛАНЕ ГОРОДА

Для государства город – одно из мест сосредоточения его граждан, связанных с этим интеллектуальных, трудовых и материальных, созданных деятельностью человека ресурсов, мест формирования и использования человеческого капитала. Для своих граждан город – это материальная среда формирования и реализации их личностей. Привлекательность и особенности этой среды определяются характером ее обустройства, начиная с его пространственной организации.

Действующей в России системой регулирования градостроительной деятельности предусмотрено:

- планирование развития города в целом посредством разработки его «генерального плана» как имеющего правовой статус документа территориального планирования;
- проектирование развития конкретных частей города посредством разработки «проектов планировки и межевания территории» в установленных границах;
- установление порядка реализации градостроительных решений, принятых в этих документах «правилами землепользования и застройки».

Приведенный перечень назначений этих документов определяет потребность в характере решений, принимаемых в них. Соответственно, разработка генерального плана города должна решать задачи только общегородского уровня. При этом следует учитывать необходимость дифференциации требований к генеральным планам разных по градациям численности их населения городов (малых, средних, больших, крупных, крупнейших).

В качестве примера рассмотрим характер требований для большого города (с населением от 200 тыс. до 500 тыс. человек). В его «генеральном плане» должны решаться задачи планирования:

1. Развития пространственного (планировочного) каркаса города, нацеленного на создание предпосылок удовлетворения потребностей его граждан, в доступности и удобном для них взаиморасположении объектов общегородского и межселенного уровня и значения (предоставляющих им возможность на этом уровне: участия в культурных и политических мероприятиях; представительства своих интересов в органах власти и общественных организациях; участия в деятельности и пользования услугами учреждений и предприятий культуры, образования, здравоохранения и спорта, торговли и общественного питания, кредитно-финансовых услуг; транспортных узлов и коммуникаций, информационно-коммуникационных и др. систем). Установление иерархии и расположения образующих пространственный каркас города «планировочных центров» (мест сосредоточения таких объектов) и «планировочных осей» (связывающих их между собой и с объектами за пределами города) является ключевой составляющей генерального плана города (оно определяет: условия реализации общегородских функций их ключевыми объектами, характер районирования и зонирования территории города, требования к составу, характеру и пространственной организации обслуживающих город инфраструктур, условия реализации внешних связей города).

2. Сохранения индивидуальности образа города, его привлекательности для своих граждан и посетителей посредством поддержания уникальности городского ландшафта на основе учета традиций его обустройства, рационального использования ценных объектов историко-культурной и природной среды. Учет этих требований особо необходим при определении характера развития его пространственного каркаса и зонирования его территории.

3. Районирования территории города, нацеленного на создание предпосылок поддержания заданного уровня автономности в повышении эффективности удовлетворения потребностей граждан каждого из выделенных районов в услугах и праве

участия в управлении его развитием, при поддержании взаимной согласованности развития и функционирования инфраструктур во всех районах.

4. Зонирования территории города, нацеленного на создание предпосылок повышения эффективности ее обустройства и использования (выделяются зоны: функционального – по видам использования территории, средового – по типам характеристик обустройства среды, «средоохранного» – по видам мер сохранения ценной природной и историко-культурной среды, «средозащитного» – по видам мер защиты от негативных внешних воздействий, а также другие, связанные со спецификой условий и целей совершенствования обустройства и использования территории города). Установление состава видов зон, взаимно согласованного характера градостроительных предпочтений и ограничений в каждой из них определяет характер потребности в видах, пространственном распределении и развитости инфраструктур, обслуживающих территорию города.

5. Развития всех видов инфраструктур (социальной, производственной, охраны ценной природной и историко-культурной среды, защиты от негативных воздействий и опасности чрезвычайных ситуаций, транспортных, энергетических, водоснабжения и отведения стоков, удаления и переработки отходов, инновационных технологий, информационно-коммуникационных, а также других, определяемых спецификой условий и целей совершенствования обустройства и использования территории города), обеспечивающих эффективную реализацию градостроительных решений и устойчивое поддержание благоприятных условий пользования гражданами сформированной для них средой.

6. Учета характера и интенсивности внешних связей города (состава их видов и особенностей их характера; состава и характера инфраструктур, обеспечивающих их реализацию; их влияния на его пространственную структуру) с учетом его места и роли в системе расселения регионального и федерального уровня.

7. Учета характера и интенсивности негативных и позитивных внешних воздействий на территорию города, как и его воздействий на прилегающую к нему территорию (местоположения их источников; состава их видов и особенностей их характера; состава и характера инфраструктур, обеспечивающих снижение негативных и повышение их позитивных последствий).

Будущее города, степень удовлетворения упомянутых в первом абзаце данной статьи требований его граждан и государства к пространственной организации обустройства его среды в огромной мере зависит от реализации решений, принятых в генеральном плане. Этим определяется значимость требований к его качеству.

Уровень качества генеральных планов городов определяется профессиональным уровнем:

- правового и нормативного обеспечения требований к их содержанию и технологии разработки;
- их разработчиков и их заказчиков;
- информационного обеспечения их разработки.

Продолжающая действовать в России система правового и нормативного обеспечения регулирования градостроительной деятельности, оставаясь рудиментом сложившейся в СССР административно-командной системы, не отвечает современным требованиям и, по сути, не работоспособна. До настоящего времени в ней не предусмотрены профессионально подготовленные правовые и нормативные требования:

- к содержанию и технологии разработки документов территориального планирования (в частности, генеральных планов городов);
- к содержанию технических заданий на их разработку и к ее информационному обеспечению;
- к уровню профессиональной подготовленности заказчиков и разработчиков этих документов (включая требования к порядку ее установления и поддержания).

Представители органов власти, уполномоченные осуществлять функции заказчиков генеральных планов городов, в большинстве случаев не обладают необходимым уровнем профессиональной подготовкой для этого: ключевыми критериями конкурса на разработку генеральных планов часто становятся цена и сроки, при отсутствии установленных жестких требований к профессиональной квалификации разработчиков; необходимая для разработки генерального плана информация не подготовлена; уровень качества технического задания крайне низок.

Используемая в градостроительной деятельности информация в настоящее время поступает из трех несогласованно действующих информационных систем: кадастра объектов недвижимости, ИСОГД (информационной системы обеспечения градостроительной деятельности, ведущейся только на муниципальном уровне) и ФГИС ТП (федеральной геоинформационной системы территориального планирования). Отсутствие одинакового правового статуса, системности и взаимной согласованности поступающей информации негативно сказывается на качестве принимаемых градостроительных решений.

Функции информационного обеспечения градостроительной деятельности в Беларуси, Казахстане и на Украине продолжает осуществлять создававшийся в СССР «градостроительный кадастр». Учитывая сложившуюся ситуацию, в России целесообразно создание предложенного автором (в других его публикациях) отвечающего современным требованиям «кадастра территориальных объектов», включающего в себя кадастры: объектов недвижимости, территориальных объектов муниципального, регионального и федерального уровня.

Непрофессионализм управленческих решений, определяющих характер развития городов, качество среды и жизни их граждан, наносит огромный ущерб стране. С ним связано снижение доверия граждан к органам власти и нарастание социальной напряженности. Реформирование действующей системы регулирования градостроительной деятельности в сложившейся ситуации становится все более актуальным.

О ПРЕДЛОЖЕННОМ ДЛЯ ПРИНЯТИЯ МИНСТРОЕМ РОССИИ ПРОЕКТЕ «СТАНДАРТА КОМПЛЕКСНОГО РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИИ»

Высокое качество градостроительных решений и среды сформированной их реализацией обеспечивается высоким уровнем профессионализма участников и технологий их подготовки. Регулирование градостроительной деятельности органами власти начинается с системы правовых и нормативных актов, определяющих требования к подготовленности ее профессиональных участников и к технологиям ее осуществления в современных и прогнозируемых условиях. Принятие в 21 веке стандарта, использовавшегося в СССР при регулировании градостроительной деятельности, посредством давно устаревшего способа установления требуемого набора характеристик сформированной ею среды в современных условиях не способствует качественному решению этой задачи. Постараюсь объяснить, почему.

Условия (природные, экономические, социальные, технологические, планировочные) обустройства территории каждого территориального объекта имеют свои особенности. Для поддержания высокого качества среды, обустраиваемой градостроительной деятельностью, необходим максимально достижимый профессионально обоснованный учет этих особенностей. Технологии такого учета разрабатываются и используются профессионалами. Соответственно, в современных условиях необходимо установление стандартов технологии подготовки, принятия и реализации градостроительных решений, учитывающих эти особенности, а не стандартов, одинаковых типов решений, применяемых в любом случае.

В силу достижений научно-технического прогресса все быстрее меняется характер доступных средств обустройства территории (строительных материалов и конструкций, транспортных, энергетических и других инженерно-технических систем). Для обеспечения высокого качества градостроительных решений необходим профессионально обоснованный, максимальный учет изменяющихся инновационных технологий, используемых в обустройстве территории градостроительной деятельностью. Соответственно, необходимы стандарты требований к технологии подготовки, принятия и реализации градостроительных решений, способствующие поддержанию высокого уровня этого учета, а не быстро устаревающие стандарты подлежащих учету средств.

Весьма различен и периодически меняется характер требований различных слоев населения к характеру обустройства используемой ими территории градостроительной деятельностью. Для высокого качества принимаемых в ней решений необходим профессионально обоснованный учет прогнозируемых особенностей изменений этих требований. Соответственно, необходимы стандарты технологии подготовки, принятия и реализации градостроительных решений, учитывающие эти изменения, а не быстро устаревающие стандарты их содержания.

Регулирование градостроительной деятельности установлением стандартов характеристик требуемого состояния сформированной ею среды представляет собой продолжение подхода, сложившегося в первой половине прошлого века в условиях функционирования административно-командной системы в СССР. Он был оправдан при исключительно высоких темпах освоения территории градостроительной деятельностью, в условиях крайне низкой обеспеченности профессионально подготовленными специалистами. В современных условиях эффективное регулирование градостроительной деятельности в развитых странах осуществляется установлением стандартов требований к поддержанию высокого профессионального уровня подготовки, принятия и реализации градостроительных решений. Реализация положений подобных документов затрагивает интересы практически всех граждан России. Она должна обеспечивать эффективность градостроительных решений, устойчиво поддерживающих благоприятные условия пользования гражданами сформированной для них средой. Соответственно, для

подготовки принятия решения о принятии предлагаемого проекта стандарта необходимо было:

- привлечь специалистов, обладающих необходимой профессиональной подготовленностью к современным способам решения задач повышения качества среды, преобразуемой градостроительной деятельностью (опытом научных исследований и разработки документов территориального планирования на федеральном и региональном уровнях, градостроительного проектирования на муниципальном уровне);

- проводить их широкое общественное обсуждение; иметь отзывы подкомитета «Росстандарта» ПК-9, ТК 465 по строительству; профессионалов градостроителей (в частности, представленных в РААСН и Союзе архитекторов).

От принятия этого документа следовало отказаться, поскольку в современных условиях оно нанесет вред поддержанию профессионализма в регулировании градостроительной деятельности и станет иметь значимые негативные последствия для управления развитием территории. Однако в нем были подготовлены предложения по рабочей классификации видов среды, формируемой градостроительной деятельностью, и по рассмотрению подлежащих учету факторов, определяющих характер ее обустройства и использования. Они могут быть критически рассмотрены профессионалами и использованы при подготовке:

- методических пособий: по территориальному планированию и градостроительному проектированию; по характеру требований к обустройству территории в градостроительной документации для объектов федерального, регионального и муниципального уровня, учитывающих объективные взаимосвязи между ними;

- проекта «Стратегии развития строительной отрасли и ЖКХ» с учетом приведенных в данной статье замечаний и причин необходимости подключения к ее разработке профессионалов градостроителей, имеющих опыт проведения научных исследований и участия в работах территориального планирования всех уровней (муниципального, регионального и федерального).

Для России в настоящее время особо актуально установление состава и принятие нормативных актов, определяющих стандарты требований:

- к составу видов и уровней квалификации лиц, профессионально участвующих в градостроительной деятельности, включая требования к ним (для организации сертификации их квалификации профессиональными общественными организациями; для их подготовки в ВУЗах; для работы в уполномоченных осуществлять регулирование градостроительной деятельности органах власти; для предоставления им, а на этой основе организациям, в которых они работают, права участия в конкурсах на разработку документов территориального планирования, градостроительного проектирования, правил землепользования и застройки);

- к структуре содержания и технологии разработки каждого из видов документов территориального планирования и градостроительного проектирования, подготовки проектов правил землепользования и застройки; к порядку организации разработки этих документов (начиная с конкурсов), организации их согласования и утверждения, информационного обеспечения их разработки и реализации, организации обеспечения реализации принятых в них решений;

- к видам и характеру требований к мерам регулирования градостроительной деятельности, связанным с территориальным уровнем ее осуществления;

- к порядку участия в регулировании градостроительной деятельности и связанных с ним правомочий органов власти, физических и юридических лиц, профессиональных и политических общественных организаций, представляющих интересы граждан при согласовании планируемых градостроительных решений;

- к видам и характеру участия отраслевых ведомств, в установлении стандартов мер регулирования градостроительной деятельности.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ПОДГОТОВЛЕННЫЙ К ПРИНЯТИЮ МИНСТРОЕМ «СТАНДАРТ КОМПЛЕКСНОГО РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИИ»

1. Территория объекта любого территориального уровня, соответственно, и условия ее обустройства градостроительной деятельностью уникальны. Для высокого качества градостроительных решений необходим максимально профессионально обоснованный учет их особенностей. Соответственно, в современных условиях необходимо установление стандартов требований к технологии подготовки, принятия и реализации градостроительных решений, учитывающих эти особенности, а применение стандартов решений, не способных полноценно их учитывать, противопоказано.

2. В современных условиях быстро меняется характер доступных, предоставляемых возможностью использования достижений научно-технического прогресса средств обустройства территории градостроительной деятельностью (строительных материалов и конструкций, транспортных и других инженерно-технических средств). Для высокого качества градостроительных решений необходим максимально профессионально обоснованный учет этих возможностей использованием инновационных технологий. Соответственно, необходимы стандарты требований к технологии подготовки, принятия и реализации градостроительных решений, а применение стандартов решений, не способных полноценно учитывать изменения этих условий, противопоказано.

3. В современных условиях весьма различен и быстро меняется характер доступных, предоставляемых возможностью использования достижений научно-технического прогресса требований различных слоев населения к характеру обустройства используемой ими территории. Для высокого качества градостроительных решений необходим максимально профессионально обоснованный учет особенностей этих требований. Соответственно, необходимы стандарты требований к технологии подготовки, принятия и реализации градостроительных решений, а применение стандартов решений, не способных обеспечивать особенности этих требований, противопоказано.

4. Регулирование градостроительной деятельности установлением стандартов требуемого состояния сформированной градостроительной деятельностью среды представляет собой продолжение подхода, сложившегося в первой половине прошлого века в условиях функционирования административно-командной системы в СССР. Он был оправдан при исключительно высоких темпах освоения территории градостроительной деятельностью, в условиях крайне низкой обеспеченности профессионально подготовленными специалистами, когда было не до учета специфики условий ее осуществления в конкретных ситуациях. В современных условиях эффективное регулирование градостроительной деятельности в развитых странах осуществляется установлением стандартов требований к обеспечению высокого уровня профессионализма подготовки, принятия и реализации градостроительных решений.

5. Высокое качество градостроительных решений в современных условиях обеспечивается высоким уровнем профессионализма участников и технологий их подготовки. Эффективное регулирование градостроительной деятельности органами власти, соответственно, обеспечивается системой правовых и нормативных актов, определяющих требования к подготовленности ее профессиональных участников и к технологиям ее осуществления. Предлагаемый «Стандарт комплексного развития территории» не способствует решению этой задачи. Само по себе принятие в 21 веке решения о регулировании градостроительной деятельности посредством давно устаревшего способа установления стандартов набора характеристик сформированной ею среды (в СССР он использовался в прошлом веке) свидетельствует об отсутствии необходимого профессионализма у лиц, принявших его.

В действительности для России актуально установление состава и принятие нормативных актов, определяющих стандарты требований, в частности:

- к составу видов и уровней квалификации профессионально участвующих в градостроительной деятельности специалистов для их подготовки в ВУЗах, для работы в уполномоченных осуществлять регулирование градостроительной деятельности органах власти; для работы в организациях, получающих право на участие в конкурсах на разработку документов территориального планирования и градостроительного проектирования, подготовку правил землепользования и застройки; для организации их сертификации профессиональными общественными организациями;

- к содержанию и технологии разработки каждого из видов документов территориального планирования и градостроительного проектирования, подготовки проектов правил землепользования и застройки; к организации разработки этих документов (начиная с конкурсов), организации их согласования и утверждения; информационного обеспечения их разработки и контроля реализации принятых в них решений;

- к видам и характеру требований к регулированию градостроительной деятельности, определяемых территориальным уровнем ее осуществления;

- к учету особенностей природных условий, определяющих требования к регулированию градостроительной деятельности;

- к видам и характеру участия отраслевых ведомств в установлении стандартов требований к регулированию градостроительной деятельности.

6. К представленному на заключение документу не приложены отзывы: подкомитета «Росстандарта» ПК-9, ТК 465 по строительству; профессионалов градостроителей (в частности, представленных в РААСН и Союзе архитекторов России). На широкое обсуждение в СМИ он также не предоставлялся, хотя его содержание затрагивает интересы практически всех граждан России.

7. Официальное принятие такого документа нанесет вред поддержанию профессионализма в градостроительной деятельности и станет иметь значимые негативные последствия для управления развитием территории. Однако обсуждение его содержания профессионалами градостроителями может стать полезным. Его авторами проделана большая полезная работа по подготовке к классификации видов среды, формируемой градостроительной деятельностью, и рассмотрению подлежащих учету факторов, определяющих характер ее обустройства и использования. Ее результаты могут быть критически рассмотрены и использованы, в частности, при подготовке градостроителями на профессиональной основе методических пособий: по осуществлению территориального планирования и градостроительного проектирования с учетом объективных закономерностей развития территории; по разработке градостроительной документации для территориальных объектов федерального, регионального и муниципального уровня, учитывающих объективные взаимосвязи между характером обустройства их территории.

О ПРОЕКТЕ ИЗМЕНЕНИЙ №3 К СП42.13330.2016 «СНИП 2.07.01- 89* ГРАДОСТРОИТЕЛЬСТВО. ПЛАНИРОВКА И ЗАСТРОЙКА ГОРОДСКИХ И СЕЛЬСКИХ ПОСЕЛЕНИЙ»

В повестке дня заседания 20.10.2021 г. подкомитета № 9 «Градостроительство» ТК по стандартизации «Строительство» планируется рассмотрение проекта изменений № 3 к СП42.13330.2016 «СНиП 2.07.01- 89* Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений». Следует учитывать, что содержание этого нормативного документа, как и «Градостроительного кодекса РФ», принятого в 2004 году, вносило вклад в пакет принятых в девяностые годы правовых и нормативных актов, регулировавших приватизацию ресурсов РФ (которыми ранее распоряжались органы государственной власти). Они принимались верхушкой советской номенклатуры, пришедшей к власти в девяностые годы прошлого века, в интересах представителей политической и финансово-экономической элиты. Они содержали преимущественно положения по функциональному зонированию, способствовавшему формированию правовой базы коррупционной основы вертикали власти в стране, а не характеру мер регулирования градостроительной деятельности. Предложенный проект изменений этих положений содержит поправки, ориентированные на их привязку к современным условиям.

Ключевые положения, определяющие характер всей системы планировочной организации обустройства территории, в них так и не появились. Не определен характер требований к формированию и планированию развития планировочного каркаса территории, с которого должна начинаться разработка проекта планировки территории городских и сельских поселений, и требований к планировочному районированию. Предложены положения только по функциональному зонированию, другим видам зонирования необходимого внимания не уделено. Любое городское и сельское поселение не существует вне системы планировочного каркаса его территории (системы планировочных центров и осей, определяющих характер его районирования и зонирования). Иерархия планировочных центров определяет иерархию районирования. Со специализацией планировочных центров связан характер зонирования. С иерархией планировочных осей и районов связан характер иерархии зон. Необходимо рассмотрение не только функционального, но и других видов зонирования, например, по видам зон с различным характером обустройства территории, по характеру мер: поддержания экологических и санитарно-гигиенических условий заданного типа; защиты от возможных негативных воздействий опасных природных и техногенных процессов и явлений; сохранения и рационального использования ценной среды какого-либо типа.

СП42.13330.2016 «СНиП 2.07.01- 89* Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений» действительно далеко не отвечает своему названию и современным требованиям к нормативному акту, регулирующему градостроительную деятельность. Необходима разработка документа, отвечающего этим требованиям, а не корректировка положений, регулирующих требования только к функциональному зонированию. Соответственно, либо от принятия этого документа в том виде, в котором он представлен, следует отказаться, либо доработать и представить его как документ под другим названием, отвечающим содержанию положений только о функциональном зонировании.

ОБ ИСТОРИЧЕСКОМ ОПЫТЕ ВКЛАДА ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РАЗВИТИЕ ЧЕЛОВЕЧЕСКОЙ ЦИВИЛИЗАЦИИ

Человеческая цивилизация обязана своим существованием одному из важнейших свойств материи – ее способности к саморазвитию. В этом свете представления об уровне цивилизации каждого из сообществ определяется его способностью обеспечивать устойчивое повышение качества жизни и интеллектуального потенциала своих граждан (важнейшая предпосылка которого – качество среды, сформированной градостроительной деятельностью).

Предпосылкой появления человеческой цивилизации стало использование и развитие технических средств и технологий производства в животноводстве и земледелии, связанная с этим потребность в продукции ремесел, а затем промышленного производства, породивших:

– расслоение общества выделением слоев, осуществляющих разные, необходимые для его самосохранения и развития функции: производство (ремесленное, перешедшее в промышленное); строительство; транспорт; приобретение, доставка и продажа товаров; защита от потенциальных завоевателей и криминала; культура, включая разработку новых технических средств и технологий; в обеспечении взаимно согласованного осуществления основных функций органами власти;

– появление поселений, городов, городских агломераций и государств, способствующих их взаимосвязанному развитию, как мест сосредоточения трудовых, интеллектуальных и материальных ресурсов человеческих сообществ с пространственной организацией обустройства территории, способствующей их устойчивому прогрессивному развитию.

Появление городов, давшее название человеческой цивилизации, стало следствием разделения труда, приведшего к выделению слоев общества, связанному с характером осуществляемых ими функций по видам деятельности и социальному статусу. Оно отвечало потребностям человеческих сообществ в создании предпосылок совершенствования их социального устройства и техническим возможностям создания и функционирования инфраструктур, необходимым для рациональной пространственной организации обустройства занимаемой ими территории. Характер городской среды стал фактором, оказывающим огромное влияние на формирование личности граждан, трудовой и интеллектуальный потенциал сообществ, их социальную организацию. Градостроительство стало одной из важнейших составляющих становления и развития человеческой цивилизации.

Первый этап

Появление первых городов как мест сосредоточения членов сообществ, его интеллектуальных, трудовых и материальных ресурсов было связано с уровнем социального расслоения, приведшем к потребности в обустройстве среды мест проживания и производства продукции, связанном с развитием ремесел, а затем и промышленности, устройстве оборонительных сооружений для защиты от вражеских нашествий. В социальной структуре общества появились занятые в органах власти и в силовых структурах, занятые преимущественно интеллектуальным или физическим трудом, занятые в сфере производства и в сфере услуг, включая занятых обменом своей продукции на востребованные товары, произведенные в других местах.

Устойчивое функционирование такого сложного социального организма было возможно только в условиях удовлетворения определенных требований к выбору места и обустройству среды его существования. Стало необходимым решение проблем пространственной организации обустройства территории, занимаемой сообществом, посредством устройства улично-дорожной сети, систем водоснабжения и отведения

стоков, выделения общественного центра, устройства оборонительных сооружений для защиты от возможных вражеских нашествий и др.

Для создания соответствующих инфраструктур потребовалось появление и использование инновационных для тех времен технических средств и технологий, таких, в частности, как изготовление кирпича и кирпичная кладка, пиление и обработка дерева и камня при устройстве крепостных сооружений, жилых и общественных зданий, дорожных покрытий, водозаборов, водоводов и каналов.

Основными результатами градостроительной деятельности стали:

- выделение городского центра и устройство крепостных сооружений;
- появление городских площадей и улично-дорожной сети; обустройство территории застройкой жилыми, производственными и общественными зданиями и сооружениями (включая спортивные);
- устройство городской инфраструктуры (транспортных и других инженерных объектов, систем водоснабжения, отведения стоков и удаления отходов).

Совершенствование и рост использования транспортных средств осуществления межселенных хозяйственных и культурных связей способствовали появлению агломерационных форм расселения, а затем и государств.

Второй этап

Этот этап развития цивилизации исторически привязан к появлению рабовладельческих и феодальных государств и империй с сетью городских поселений и специализацией городов в ее составе. В частности, появились: города-столицы; портовые города, осуществлявшие функции крупных транспортных узлов и торговых центров; города-крепости на периферии империй. Появилась связывающая их со столицами дорожная сеть. Рост численности населения городов и разнообразия слоев общества усложнил проблемы пространственной организации обустройства их территории и развития реализующих ее инфраструктур. Решению этих проблем способствовало инновационное для этого периода появление развитого кораблестроения, технических средств и технологий, связанных с использованием в строительстве бетона и металлов. Умение использовать эти средства и технологии проявлялось, в частности, в уровне качества реализованных градостроительных решений обустройства центров и основных компонентов пространственного каркаса столиц стран, ставших признанным критерием значимости их вклада в культуру человечества.

Третий этап

Продолжавшийся до нашего времени характер развития цивилизации обязан промышленной революции, породившей процессы урбанизации, приведшие к сосредоточению в городах (в первую очередь крупнейших и крупных) все большей части населения большинства стран. Увеличилось количество видов специализации градообразующих объектов, количество типов городов по их людности и специфике требований к пространственной организации обустройства территории. Возросла плотность сети населенных мест и связывающих их коммуникаций.

Интенсификация агломерационных процессов расселения привела к появлению конурбаций, мегалополисов, крупных групп городских агломераций. Многократно усложнились проблемы пространственной организации их территории и согласованности развития возрастающего количества реализующих ее инфраструктур. Появились новые социальные и экологические проблемы, решению которых стало способствовать инновационное в начале этого этапа появление и использование:

- автомобильного и железнодорожного городского и межселенного транспорта; дорожных конструкций, допускающих его движение на скоростях, намного более высоких, чем для транспорта на конной тяге;

– систем инженерного обустройства территории и ведения коммунального хозяйства (развитых систем питьевого и технического водоснабжения, отведения и очистки стоков, удаления и переработки отходов; систем топливоснабжения, электроснабжения и теплоснабжения; благоустройства и озеленения территории, информационных и информационно-коммуникационных систем);

– социальной, производственной, защищающих ценную природную и историко-культурную среду инфраструктур;

– большепролетных мостовых, зальных и высотных быстровозводимых конструкций с использованием металла, стекла, камня, железобетона и синтетических строительных материалов.

Состав и характер инфраструктур, реализующих пространственную организацию обустройства городской среды на инновационной основе, стали изменяться в пределах части жизни одного поколения граждан. Научно-технический прогресс стал закладывать инновационные основы изменений технологий развития и согласованности функционирования инфраструктур, реализующих пространственную организацию обустройства среды формирования и реализации личностей граждан, изменений социальной и пространственной организации их сообществ.

Высокие уровни развития информационных и информационно-коммуникационных технологий, высокие скорости доставки людей и грузов современными транспортными средствами, быстрый рост доли проживающего в крупнейших и крупных городских агломерациях населения при повышении связности происходящих в них процессов стали предпосылками начинающихся кардинальных изменений в характере социального расслоения общества.

Умение использовать новые средства и технологии на данном этапе проявлялось, в частности, в уровне качества реализованных градостроительных решений обустройства территории крупнейших и крупных городских агломераций, ставших признанным критерием значимости их вклада в социальное и экономическое развитие своих стран. Взаимосвязи между такими агломерациями стали международными. Появились предпосылки формирования пространственного каркаса системы расселения планетарного уровня и перехода к следующему, переломному этапу в истории цивилизации.

О некоторых объективных закономерностях, выявленных при анализе исторического опыта

При прогнозировании перехода к следующему (четвертому в данном контексте) этапу развития цивилизации представляется целесообразным изучение предпосылок учета объективных закономерностей взаимосвязей пространственной социальной организации человеческого общества с обустройством занимаемой им территории градостроительной деятельностью. Наиболее актуальным представляется учет:

– влияния градостроительных решений³ и пространственной организации обустройства созданной в соответствии с ними среды на формирование личностей граждан, а через него на трудовой и интеллектуальный потенциал сообщества, связанную с ним способность создавать и использовать инновационные технологии для повышения его конкурентоспособности в мире;

– особенностей и взаимосвязей развития инфраструктур, реализующих пространственную организацию обустройства территории градостроительной

³ Градостроительными решениями здесь названы решения по развитию планировочного каркаса (иерархии планировочных центров и осей), определяемого им планировочного районирования (иерархии планировочных районов) и планировочного зонирования (функционального, средового, по охваченности территории обслуживаемыми инфраструктурами; по характеру внешних воздействий на территорию и с нее).

деятельностью⁴ на различных территориальных уровнях; функциональных и технологических взаимосвязей развития инфраструктур различных видов между собой;

– вклада инновационных технологий в формирование и функционирование инфраструктур, реализующих пространственную организацию обустройства территории градостроительной деятельностью;

– влияния степени соответствия пространственной организации управления развитием территории, характеру происходящих изменений форм расселения и пространственного распределения населения.

⁴ Реализующими градостроительными решения инфраструктурами названы: социальные; производственные; транспортные и другие инженерные; сохранения ценной природной и историко-культурной среды; защиты от опасных негативных воздействий на граждан и среду их жизнедеятельности.