

М.Я.ВИЛЬНЕР, почетный член РААСН,
Р.Т.АКБИЕВ, канд. техн. наук,
(ЦНИИП градостроительства РААСН, Москва),
Е.А.РОГОЖИН, д-р геол.-минерал. наук, проф.,
(ИФЗ РАН им.О.Ю.Шмидта, Москва),
В.Л.БЕЛЯЕВ, канд. техн. наук
(НОИЗ, Москва)

ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО КОНЦЕПЦИИ ФОРМИРОВАНИЯ ЕДИНОЙ СИСТЕМЫ МЕНЕДЖМЕНТА САМОРЕГУЛИРОВАНИЯ В ОБЛАСТИ ГРАДОСТРОИТЕЛЬСТВА С ПОЗИЦИЙ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ

Действующая система саморегулирования градостроительной деятельности, предполагая акцент на формирование саморегулируемых организаций в области инженерных изысканий, проектирования и строительства объектов капитального строительства, несовершенна, так как не учитывает процессы глобализации, высокого уровня урбанизации территорий и градостроительные процессы в их комплексе. Главная проблема – за рамками созданной системы оказались такие вопросы, как территориальное планирование, планировка территории, градостроительное зонирование, планировочная безопасность, управление развитием территорий, а также деятельность в области оценки и подтверждения соответствия (научные исследования, технические испытания, мониторинг, экспертиза).

В работе содержатся исследования и предложения специалистов Российских научных академий и национальных объединений саморегулируемых организаций по созданию единой системы менеджмента саморегулирования в области градостроительства с позиций устойчивого развития, внедрение которой позволит решить проблему с учетом действующего законодательства и существующих структур в виде негосударственных некоммерческих и саморегулируемых организаций.

Ключевые слова: безопасность, градостроительная деятельность, градоустойчивость, менеджмент, некоммерческие организации, оценка, планировка, подтверждение соответствия, развитие, саморегулирование, система, территории, управление, устойчивость.

Введение

Действующая система саморегулирования градостроительной деятельности, предполагая акцент на формирование саморегулируемых организаций в области инженерных изысканий, проектирования и строительства объектов капитального строительства, несовершенна, не охватывает процессы градостроительного проектирования, не является полной, не учитывает процессы глобализации, высокого уровня урбанизации территорий и градостроительные процессы в их комплексе [1-9].

Отсюда главная проблема – за рамками нормативно-правового регулирования оказались такие вопросы, как самоорганизация профессиональной и предпринимательской деятельности в сфере территориального планирования, планировки территории, градостроительного зонирования, градостроительной оценки, градостроительной безопасности, управления развитием территорий, а также деятельность в области оценки и подтверждения соответствия (научные исследования, технические испытания, мониторинг, экспертиза).

В работе содержатся результаты анализа и предложения специалистов российских научных академий и национальных объединений саморегулируемых организаций по концепции создания единой системы менеджмента саморегулирования в области градостроительства с позиций устойчивого развития территорий.

Реализация концепции в полном объеме позволит решить накопившиеся проблемы с учетом норм действующего законодательства, используя, в том числе, сложившиеся структуры в виде негосударственных некоммерческих и саморегулируемых организаций.

О терминологии

В концепции используются следующие основные понятия, которые соответствуют законодательству Российской Федерации и установившейся практике, адаптированные применительно к рассматриваемой проблеме:

градостроитель – квалифицированный специалист, эксперт; профессия, связанная с научными исследованиями в области градостроительства, проектиро-

ванием, строительством, мониторингом и организацией безопасной среды жизнедеятельности, обустройством и управлением территориального развития городов, городских агломераций и конурбаций;

градостроительство (градоустойчивость) – теория и практика планировки, застройки и развития городов, городских агломераций и конурбаций, а также управления развитием территорий;

градостроительное проектирование – в соответствии с Градостроительным кодексом Москвы предполагает территориальное планирование, градостроительное зонирование и планировку территорий (термин подлежит уточнению);

научно-техническая деятельность – деятельность, направленная на получение, применение новых знаний для решения технологических, инженерных, экономических, социальных и иных проблем, обеспечения функционирования науки, техники и производства как единой системы;

научный работник – исследователь; гражданин, обладающий необходимой профессиональной и научной квалифика-

ций и профессионально занимающийся научной и (или) научно-технической деятельностью;

специалист – работник, выполнение обязанностей которого предусматривает наличие начального, среднего или высшего профессионального (специального) образования;

СРОСС – единая система менеджмента саморегулирования в области градостроительства с позиций устойчивого развития (с учетом безопасности). Аббревиатура объединяет понятия «Специалисты», «Россия», «Саморегулирование», «Союз»;

устойчивое развитие – процесс изменений, в котором эксплуатация природных ресурсов, направление инвестиций, ориентация научно-технического развития, развитие личности и институциональные изменения согласованы друг с другом и укрепляют нынешний и будущий потенциал для удовлетворения человеческих потребностей и устремлений; понятие, связанное с качеством жизни;

ученый – научный работник в одной или нескольких областях деятельности, внёсший реальный вклад в науку и/или применяющий научный метод исследований в процессе осуществления профессиональной деятельности; эксперт в одной или нескольких областях науки;

эксперт – лицо, обладающее специальными знаниями, правами и обязанностями, привлеченное третьими лицами для проведения независимой экспертизы основаниям и условиям, установленным процессуальным законодательством Российской Федерации, иными нормативно-правовыми актами и нормативными документами.

Под **субъектами профессиональной деятельности** в концепции понимаются ученые, научные работники, специалисты, эксперты, осуществляющие профессиональную, образовательную и научно-техническую деятельность в области градостроительства, в том числе в виде территориального планирования, градостроительного зонирования, планировки территорий, градостроительной оценки и инженерной защиты территорий.

Понятия **специалист** и **эксперт** в соответствии с настоящей концепцией применяется также в отношении лиц, должностные обязанности которых связаны с решением вопросов по формированию и осуществлению градостроительной политики, образовательной деятельности

техническому регулированию в области градостроительства, оценке рисков, подтверждению соответствия, обеспечению градостроительной безопасности для управления и устойчивого развития территорий.

При разработке концепции использованы также другие понятия, которые соответствуют официальным терминам и их определениям в соответствии с федеральными законами.

Общие сведения о проблеме

Настоящая концепция разработана на основе законодательства РФ в области градостроительной деятельности, с учетом действующих систем и механизмов саморегулирования градостроительной деятельности, других систем обязательного саморегулирования (оценочная, кадастровая деятельность) и саморегулирования на добровольной основе (деятельность в области пожарной, экологической, энергетической безопасности и др.).

В соответствии с Градостроительным кодексом РФ **градостроительной деятельностью** именуется *«деятельность по развитию территорий, в том числе городов и иных поселений, осуществляемая в виде территориального планирования, градостроительного зонирования, планировки территории, архитектурно-строительного проектирования, строительства, капитального ремонта, реконструкции объектов капитального строительства»*. Градостроительная деятельность направлена на обустройство среды обитания граждан и сообществ, занимающих определенную территорию.

В Градостроительном кодексе РФ обозначена основная задача, главная конечная цель градостроительной деятельности, а также предмет оценки достигнутых результатов – **устойчивое развитие территорий** [1].

Устойчивое развитие в общем понимании это процесс изменений, в котором эксплуатация природных ресурсов, направление инвестиций, ориентация научно-технического развития, развитие личности и институциональные изменения согласованы друг с другом и укрепляют нынешний и будущий потенциал для удовлетворения человеческих потребностей и устремлений; понятие, связанное с качеством жизни.

Устойчивое развитие территорий – часть общих процессов и тенденций социально-экономического развития, и предполагает «обеспечение при осуществ-

лении градостроительной деятельности безопасности и благоприятных условий жизнедеятельности человека, ограничение негативного хозяйственного и иной деятельности на окружающую среду и обеспечение охраны и рационального использования природных ресурсов в интересах настоящего и будущего поколений».

Блок-схема (основные элементы и взаимосвязь по направлениям деятельности в области градостроительства, обеспечения безопасности, управления и устойчивого развития) приведена на рис.1.

Действующая система саморегулирования в области градостроительства, предусмотренная Градостроительным кодексом РФ несовершенна, создана «сверху» при лоббировании чиновников с учетом коммерческих интересов субъектов предпринимательской деятельности – объединений работодателей.

Саморегулируемые организации, основанные на членстве юридических лиц, фактически создаются в целях представительства и защиты интересов своих членов в системе социального партнерства, т.е. имеют признаки объединений работодателей.

Деятельность объединений работодателей законодательством Российской Федерации специально не регулируется, кроме того, что они могут участвовать в деятельности Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений, в коллективно-договорном регулировании трудовых отношений, в разрешении коллективных трудовых споров.

Поэтому, многие саморегулируемые организации, организуя проведение аттестации и сертификации специалистов – работников своих членов, а также национальные объединения СРО (например, НОССТРОЙ) фактически заявляют об исполнении функций объединений работодателей.

Строительные, проектные и изыскательские организации, с использованием административного и материального ресурса, которые не имели их работники – специалисты, на которых «завязаны» требования по выдаче допусков на рынок, создали саморегулируемые организации и национальные объединения (тресты), без фактического учета профессионального мнения широкого круга специалистов и экспертов (субъектов профессиональной деятельности).

Это противоречит основному замыслу

авторов ФЗ «О саморегулируемых организациях» [5], согласно которому параллельно с вышеуказанными структурами должны были создаваться **общественные саморегулируемые организации (профессиональные объединения, научно-технические общества, творческие союзы)**, по законодательству имеющие возможности и обязательства для обеспечения качества услуг, путем проведения аттестации и сертификации своих членов [1-6].

Проблема заключается не только в этом, но также в том, что созданная в России система саморегулирования в области инженерных изысканий, проектирования, строительства не решила главной задачи – **формирование единой системы менедж-**

мента саморегулирования в области градостроительства (в концепции предлагается принять ее название – СРОСС, которое ассоциируется со словами «специалисты», «саморегулирование», «Россия», «строительство» и пр.). По мнению экспертов, сформированная сегодня система саморегулирования имеет значительное сходство с ранее существовавшими административными системами регулирования градостроительной деятельности (лицензирование), может стать тормозом ее последующего обновления и, как следствие, для развития градостроительной отрасли в целом.

Дело в том, что сохранились многочисленные проблемы в области градострои-

тельной деятельности (территориальное планирование, градостроительное зонирование, обеспечение безопасности, управление ресурсами и развитием территорий) не отрегулированные в части самоорганизации Градостроительным кодексом РФ [1].

Кроме того, вопросы градостроительства тесно взаимосвязаны с оценочной, кадастровой, экспертной деятельностью, деятельностью в области обеспечения градостроительной, промышленной, экологической, энергетической, безопасности, которые должны решаться комплексно. А именно на уровне градостроительного проектирования закладываются основы устойчивости развития территорий - бе-



Рис.1. Взаимосвязь между отдельными направлениями профессиональной деятельности с позиций устойчивого развития

зопасная и комфортная среда жизнедеятельности людей [8].

Ни одно из созданных национальных объединений саморегулируемых организаций изыскателей, проектировщиков, строителей (НОССТРОЙ, НОП, НОИЗ и др.), в силу закона и своей уставной деятельности напрямую не заинтересовано в скорейшем урегулировании указанной проблемы и устранении недостатков саморегулирования. Национальное объединение изыскателей – НОИЗ в каком-то смысле имеет более выгодные позиции перед другими национальными объединениями СРО, т.к. согласно ст.1 Градостроительного кодекса РФ инженерные изыскания должны приниматься за основу обоснования градостроительной документации уже на этапе градостроительного проектирования (такой вариант саморегулирования в этой сфере деятельности следует проработать дополнительно).

Перетягивая «одеяло» на себя, в условиях отсутствия четких правил деятельности, разделения по «зонам ответственности в области градостроительства» со смежниками (например, с НСОД – национальным объединением оценщиков и др.), обозначенные проблемы указанными выше национальными объединениями могут просто игнорироваться либо решаться «по умолчанию» наиболее удобным для каждого способом. Необходимо помнить, что руководителями созданных СРО и их объединений в большинстве случаев стали не практикующие профессионалы, а бывшие «традиционные» чиновники, в том числе из ликвидированного ранее Федерального лицензионного центра и госструктур.

Следовательно, требуется немедленное внесение в Градостроительный кодекс РФ и/или другие федеральные законы существенных изменений по модернизации действующей системы саморегулирования с позиций устойчивого развития, например, в направлении формирования СРОСС, с расширением сферы ее применения на градостроительную деятельность и иные, смежные виды деятельности. Проводниками данной идеи должны стать не только чиновники из Минрегиона России (вообще-то это их прямая задача), но и общероссийские общественные саморегулируемые организации, основанные на членстве физических лиц – профессиональные объединения (градостроителей, ГИПов, экспертов и пр.). Такие организации по некоторым направлениям уже созданы специалистами РААСН и РАН,

другие еще предстоит создать в кратчайшее время.

Вообще, трудно верить в возможность построения эффективной системы саморегулирования в градостроительной отрасли, основанной с участием исключительно объединений юридических лиц (и индивидуальных предпринимателей).

Предложенная ниже концепция исходит из указанных выше условий, а также необходимости создания и активизации участия в процессах саморегулирования объединений градостроителей, Российских научных академий, образовательных учреждений и научно-исследовательских организаций, повышения руководящей роли в этих организациях со стороны ученых, научных работников, практикующих специалистов и экспертов.

Такие возможности в целом предоставляют нормы как федеральных законов «Об общественных объединениях», «О саморегулируемых организациях», так и Градостроительного кодекса РФ.

Анализ ситуации и постановка задачи

При разработке настоящей концепции, авторы исходят из следующего:

1. ФЗ «О саморегулируемых организациях» [5] предполагает, с одной стороны, учета интересов субъектов профессиональной (физические лица) и предпринимательской деятельности (организации и индивидуальные предприниматели) и одновременно их «противопоставления». Возможно создание СРО лишь по одному из указанных признаков.

С другой стороны, в Градостроительном кодексе РФ нормы для равноправного участия обоих типов саморегулируемых организаций в регулировании вопросов градостроительной деятельности учтены косвенно, путем декларирования необходимости установления требований к кадровому составу (т.е. к субъектам профессиональной деятельности). Сами требования должны разрабатываться СРО самостоятельно [1, 5].

2. Общее описание по участникам деятельности в градостроительной отрасли приведено на рис.2.

Как уже упоминалось выше, в соответствии с Градостроительным кодексом РФ градостроительной деятельностью считается деятельность в виде территориального планирования (1), градостроительного зонирования (2), планировки территорий (3), архитектурно-строительного проектирования (4), строительства, реконструкции и капитального ремонта

(5). По совокупности норм к данным процессам следует отнести эксплуатацию зданий и сооружений.

Механизмы саморегулирования деятельности по позициям 3, 4 в настоящее время созданы и функционируют более или менее сносно. Деятельность по территориальному планированию, градостроительному зонированию, планировке территорий (позиции 1, 2, 3) должным образом не урегулирована.

Основой для выполнения работ по позициям 1-4 являются инженерные изыскания, механизмы саморегулирования по которым в соответствии с Градостроительным кодексом РФ основаны на объединении субъектов предпринимательской деятельности (работодателей). Саморегулирование по позициям 4, 5 также основано на объединении субъектов предпринимательской деятельности (работодателей). По аналогичной схеме объединения пошли эксперты (НОЭКС), несмотря на то, что в соответствии с Гражданским кодексом РФ в основе этого вида деятельности лежит персонализация (по аналогии с оценщиками, арбитражными управляющими, кадастровыми инженерами).

Выше упоминалось, что сформированная система саморегулирования в области инженерных изысканий, проектирования и строительства не в полной мере учитывает интересы научного и профессионального сообщества. Кроме того, вопросы территориального планирования, градостроительного зонирования, планировки территорий (позиции 1-3), научно-технического сопровождения при производстве инженерных изысканий, проектировании и строительстве объектов капитального строительства (позиции 4, 5) являются сферой интересов, в первую очередь, научно-исследовательских организаций. Например, бывшие отраслевые, вновь созданные НИИ и внедренческие организации, напрямую не занимаясь вопросами проектирования и строительства, тем не менее, выполняют важную роль в процессе создания и ввода в эксплуатацию объектов. Однако им в созданной системе саморегулирования градостроительной деятельности не уделено должного внимания.

Градостроительным проектированием (территориальное планирование, градостроительное зонирование, планировка территорий) на практике сегодня могут заниматься любые организации без получения соответствующих допусков.

Данный вид деятельности на основании общероссийских классификаторов относится, скорее всего, к научно-технической и экспертной деятельности, для которых не установлены критерии (требования) по допуску на рынок. Научно-техническая деятельность в общем виде регулируется ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» [7], а экспертная – Гражданским кодексом РФ [2].

Ситуацию нужно срочно и в корне менять. Необходимо срочное установление четких правил в цепочке «инженерные изыскания – научные исследования – градостроительство – проектирование – экспертная деятельность». Недоучитывать ответственность этого этапа в процессах обеспечения безопасности объектов преступно (см. выше), также как российские реалии (например, часто критикуемый

Федеральный закон от 21.07.2005 года № 94-ФЗ) и связанные с этим коррупционные процессы.

Вопрос, каким образом переломить ситуацию и при этом учесть современные тенденции развития в данном направлении?

Ответ очевиден: необходимо развивать общественное саморегулирование на профессиональной основе в области градостроительства. Как, например, в оценочной и кадастровой деятельности, т.е. направлениям, напрямую взаимосвязанным с деятельностью в области градостроительства. Однако там своя специфика, установленная на основании специальных законов.

За основу саморегулирования целесообразно принять «субъект профессиональной деятельности» - специалист и

эксперт (градостроитель, главный инженер проекта, конструктор-строитель, сметчик, оценщик, кадастровый инженер и пр.), что соответствует международным принципам самоорганизации профессиональной деятельности. А основой для оценки и обеспечения качества выполнения различного вида работ становится независимая оценка (сертификация, аттестация), выполняемая общественными саморегулируемыми организациями для своих членов. Нормы законодательства в России для этого достаточны (ФЗ «О СРО», Градостроительный кодекс РФ, Трудовой кодекс РФ и пр.).

3. Независимо от формы объединения в СРО система саморегулирования предполагает наличие мегарегуляторов – национальных объединений: НОИЗ (изыскатели), НОП (проектировщики), НОССТРОЙ

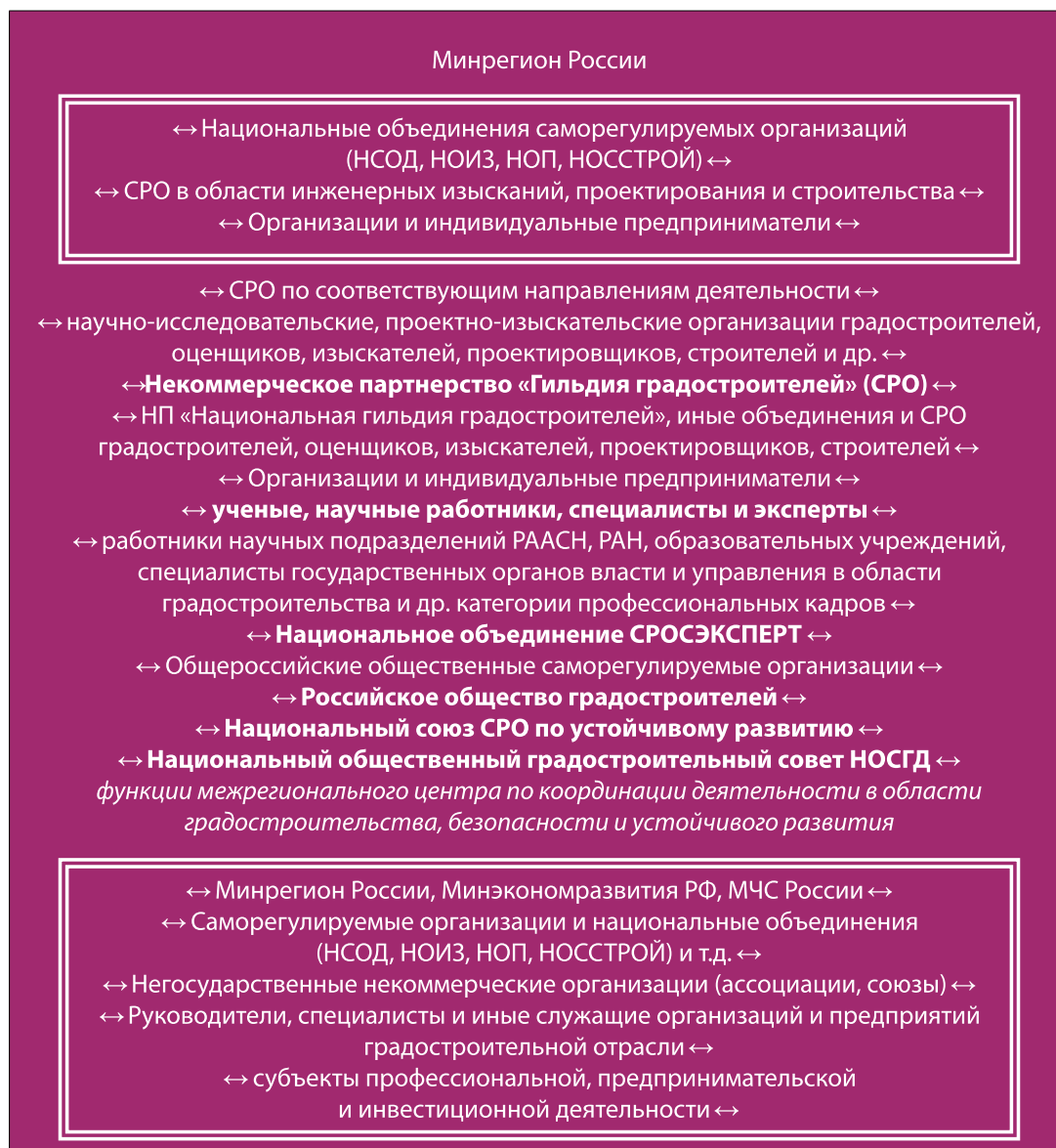


Рис.2. Участники процессов деятельности в градостроительной отрасли

(строители), НСОД (оценщики) и др. Эти объединения в настоящее время мало и неэффективно взаимодействуют на межотраслевом уровне из-за различий в подходах к процессам саморегулирования, недопонимания развивающихся процессов глобализации, необходимости координации процессов. Препятствует этому процессу пересечение коммерческих интересов некоторых руководителей и членов СРО и объединений.

Нужно помнить, что созданные СРО и национальные объединения призваны решать узкопрофессиональные задачи (регулирование по отдельным видам работ). На практике нередки случаи, когда основные вопросы градостроительства (территориальное планирование, градостроительное зонирование, градостроительное управление, градостроительное проектирование, градостроительная безопасность), научно-техническая и градостроительная политика в этом направлении, призванные стать локомотивом социально-экономического развития России, становятся предметом междоусобного дела «сфер влияния» между созданными национальными объединениями и саморегулируемыми организациями.

Например, архитекторы, определяющие политику Национального объединения проектировщиков (НОП) по сложившейся традиции не разделяют понятие «градостроительство» и «архитектура», пытаются решить глобальные вопросы градостроительной отрасли на уровне «комитетов» - структурных подразделений, при этом претендуя на выполнение роли «лидера». В позиции НОИЗ - национального объединения, на наш взгляд наиболее адекватного в части понимания чаяний градостроителей, пока не обозначены четкие контуры модели, к которой следует стремиться.

В сложившихся условиях задача формирования **СРОСС - единой системы менеджмента саморегулирования градостроительной, оценочной, кадастровой, других видов деятельности с позиций эффективного управления территориями и устойчивого развития** является весьма актуальной.

Такая система должна учитывать мировой опыт, национальную специфику, включая особенности существующего законодательства РФ (и тенденции его развития) в области градостроительной, а также «смежной» оценочной, кадастровой деятельности, оценки рисков, обеспечения безопасности, а также действующие в

настоящий момент механизмы саморегулирования в области инженерных изысканий, проектирования, строительства, оценочной, кадастровой деятельности, и по другим смежным направлениям экономики.

Участники градостроительной деятельности

В стране сложилась система саморегулируемых организаций - объединений субъектов предпринимательской и профессиональной деятельности в области инженерных изысканий, проектирования и строительства, оценочной деятельности, созданы их национальные объединения (НОИЗ, НОП, НОССТРОЙ, НСОД).

Тенденция современного развития - создание общественных саморегулируемых организаций (объединений физических лиц). Участниками данного процесса могут и должны стать профессиональные объединения, которые имеют все признаки саморегулируемых организаций:

РОИС - Российский союз инженеров-строителей;

РОМГиФ - Российское общество по механике грунтов, геотехнике и фундаментостроению;

САР - Союз Архитекторов России.

Перспективным направлением и ближайшими, наиболее важными задачами видится создание в России общественных саморегулируемых организаций следующими категориями участников профессиональной деятельности:

- градостроители (территориальное планирование, градостроительное зонирование, градостроительная оценка и пр.);

- ассессоры (оценка качества профессионального образования, компетенций, квалификаций, персонала) градостроительной отрасли;

- специалисты в области инженерных изысканий, геологии и геотехники;

- конструктора - строители (разработка разделов проектной документации, моделирование, расчетные обоснования надежности и пр.);

- главные инженеры проектов (управляющие проектами);

- сметчики - оценщики инвестиционных проектов;

- эксперты и др.

Создание указанных выше общественных саморегулируемых структур обосновано необходимостью внесения изменений в существующую систему саморегулирования в области градостроительства с целью повышения ее эффективности.

Наряду с этим, в градостроительной отрасли видится необходимым формирование негосударственных некоммерческих структур в форме объединения субъектов предпринимательской деятельности по следующим направлениям:

- негосударственная экспертиза в строительстве (НОЭКС создана в конце 2011 года, но как будет развиваться ее деятельность - покажет время);

- стандартизация и метрология (процессы в зачаточном состоянии);

- территориальное планирование, планировка территорий и градостроительное зонирование (например, на базе объединения НП «Гильдия градостроителей», НП «Национальная гильдия градостроителей» и других участников в единое Национальное объединение, как предлагается ниже авторами статьи);

- испытания и мониторинг (материалов, конструкций, моделей, зданий и сооружений, территорий) - испытательные центры и лаборатории (предстоит создать в ближайшее время).

Формирование как минимум одной СРО вышеуказанного типа в конкретной сфере профессиональной деятельности позволит вывести регулирование в заданной сфере деятельности (или по межотраслевой проблеме) на качественно новый уровень.

Принципы саморегулирования деятельности градостроителей

Приведем примерную схему действий в части формирования эффективной системы менеджмента саморегулирования, например, градостроителей.

Градостроители-планировщики (градоустроители), в узком профессиональном смысле - это организации и специалисты, профессионально занимающиеся решением проблем, связанных с территориальным планированием, градостроительным зонированием, градостроительным проектированием, градостроительной оценкой территорий.

Деятельность градоустроителей направлена, в первую очередь на устойчивое территориальное развитие, формирование благоприятной среды жизнедеятельности, в том числе архитектурного облика городов путем эффективного управления развиваемыми территориями.

К градостроителям сегодня, кроме градоустроителей, в более широком смысле относятся также изыскатели, проектировщики, строители, эксплуатирующие организации, а также субъекты по смеж-

ным направлениям профессиональной деятельности (по общероссийским классификаторам и пр.).

Исходя из этого, создаваемая система саморегулирования градостроителей должна учитывать все вышеуказанные аспекты и формироваться с позиций устойчивого развития территорий – основной цели и главной задачи градостроительной деятельности (в соответствии с Градостроительным кодексом РФ).

Система саморегулирования в области градостроительства и градоустройства формируется с учетом следующих структурных элементов:

- **Российское общество градостроителей** (предварительное название СРОС-ГРАД) – общероссийская саморегулируемая общественная организация, которую предлагается создать путем объединения ученых, научных работников и специалистов из научных подразделений РААСН и РАН, образовательных учреждений, специалистов из региональных органов управления всех уровней и муниципальных образований, ответственных за реализацию градостроительной политики, а также из научно-исследовательских, проектно-изыскательских организаций соответствующего профиля;

- **Саморегулируемая организация «Национальное объединение организаций, осуществляющих разработку градостроительной документации** (предварительное название – НОГРАД), в которую на заседании правления 27.01.2012 года предложено реорганизовать НП «Гильдия градостроителей», возможно, путем объединения с НП «Национальная гильдия градостроителей»;

- **Саморегулируемая организация «Национальное объединение специалистов и экспертов в области градостроительства и безопасности» – СРОСЭКСПЕРТ** (организация создана специалистами РААСН и РАН, получила статус саморегулируемой организации в 2011 г., www.grad-safety.ru);

- Некоммерческое партнерство «Национальная гильдия градостроителей», в случае, если ее члены примут решение оставаться самостоятельными участниками ранга самоорганизации, без присоединения к НОГРАД;

- Основанные на членстве негосударственные некоммерческие и саморегулируемые организации в области инженерных изысканий, проектирования, строительства, оценочной, кадастровой и прочим

видам деятельности, а также их национальные объединения.

Для исполнения функций единого координационного центра для регулирования межотраслевых проблем организации, перечисленные выше, объединяются в **Национальный союз саморегулируемых организаций по устойчивому развитию территорий – СРТ**, созданный в 2011 г. в соответствии с ФЗ «О некоммерческих организациях» и ст.24 ФЗ «О саморегулируемых организациях» [4, 5].

Учредителями Национального союза являются саморегулируемые организации проектировщиков, изыскателей, оценщиков и специалистов в области градостроительной безопасности, в составе которых объединены 17 (семнадцать) научных подразделений РАН, РААСН и МЧС России (ИФЗ РАН, ЦНИИП градостроительства РААСН, ВНИИГОЧС, Государственная академия пожарной безопасности и пр.).

Развитие Национального союза – СРТ предполагает дальнейшее объединение в ней саморегулируемых организаций по различным направлениям профессиональной деятельности (градостроительная, оценочная, кадастровая деятельность и пр.) с позиций устойчивого развития территорий.

Функции СРТ подлежат уточнению с учетом действующей структуры саморегулирования в градостроительной отрасли (учет интересов национальных объединений, созданных в соответствии с федеральными законами), чтобы исключить дублирование.

С целью координации деятельности в области градостроительства в структуре Национального союза – СРТ при непосредственном участии НОГРАД формируется **Национальный общественный градостроительный совет** – НОСГД (совет по градостроительной политике и градоустройству), членами которого становятся видные ученые, научные работники и специалисты – представители членов союза. Статус и полномочия совета предлагается установить в соответствующей сфере по аналогии с НСОД – национальным советом по оценочной деятельности.

К участию в работе НОСГД приглашаются полномочные представители НОИЗ, НОП, НОСТРОЙ, НСОД и др., для координации усилий в сфере устойчивого развития и взаимовыгодного сотрудничества.

Создание Российского общества градостроителей – СРОС-ГРАД, иных выше

перечисленных структур и организаций реально позволит ликвидировать пробелы в организационной структуре действующих СРО (отсутствие общественных саморегулируемых организаций – объединений специалистов как физических лиц).

Другие комитеты Национального союза – СРТ, созданные по типу НСОГД, смогут эффективно выполнять функции межведомственных комиссий, межрегиональных советов по различным направлениям деятельности (стандартизация, оценка, подтверждение соответствия и пр.), получать иные полномочия в сфере обеспечения, например, градостроительной и сейсмической безопасности.

Задачи градоустроителей на современном этапе

Общие задачи

Главной задачей Национального союза и других негосударственных объединений и структур градостроителей становится формирование СРОСС – единой системы менеджмента саморегулирования профессиональной, предпринимательской и инвестиционной деятельности для устойчивого развития. Для этого на единой научно-методологической основе устанавливаются общие подходы и критерии (стандарты) оценки и подтверждения соответствия в описанной выше сфере деятельности.

В составе СРОСС формируются на добровольной основе, с использованием единых научно-методологических принципов для использования всеми участниками системы:

- Единый реестр участников системы (ЕР СРОСС);

- Межотраслевая система стандартизации (СРОСТАНДАРТ);

- Единая система оценки и подтверждения соответствия (ЕСО СРОСС);

- Единая информационная система – социальная платформа для общения профессионалов (ГРАДОРЕСУРС).

Основу ЕИС ГРАДОРЕСУРС составляют базы данных ГРАД-ИНФО по различным направлениям деятельности (новости, термины и определения, библиотека и пр.).

- ЕСО СРОСС состоит из следующих подсистем:

- Единая система общественной аккредитации (СРОСАККРЕДИТАЦИЯ);

- Единая система независимой оценки качества профессионального образования, компетенций, квалификаций и

персонала в области градостроительной, оценочной деятельности для управления и устойчивого развития (СРОСЕРТИФИКАЦИЯ);

Единая система независимой негосударственной экспертизы (СРОСЭКСПЕРТИЗА).

Градостроители могут и должны стать лидерами и главными организаторами разработки соответствующих документов по развитию предложенной системы и соответствующих критериев (стандартов) деятельности в области градостроительства и другим направлениям межотраслевого значения, так как градостроительная документация является одним из наиболее важных элементов целевого планирования и социально-экономического развития территорий.

Аккредитация, аттестация и сертификация

В рамках Национального союза – СРТ объединениями градостроителей совместно с другими национальными объединениями формируется система СРОСАККРЕДИТАЦИЯ – общественная аккредитация по различным межотраслевым проблемам (градостроительная, экспертная деятельность и пр.).

В рамках СРОСТАНДАРТ, созданной Национальным союзом – СРТ совместно с партнерами разрабатываются стандарты профессиональной деятельности и оценки компетентности градостроителей на основе ОКВЭД, международных стандартов ISO, в соответствии с международными правилами GPC (global professional certificate) и Национальной рамкой квалификаций (НРК).

НОСГД при активном участии РААСН и РАН становится руководящим органом Единой системы оценки градостроителей – СРОСЕРТИФИКАЦИЯ, оценка в которой (аттестация и сертификация) становится единым процессом, осуществляется на соответствие международным стандартам и стандартам межотраслевой системы стандартизации СРОСТАНДАРТ.

Аттестацию и сертификацию в системе СРОСЕРТИФИКАЦИЯ проводят Органы по сертификации – саморегулируемые организации, научные подразделения РАН и РААСН (государственные учреждения), являющиеся главными участниками Национального союза.

НОГРАД, например, может и должен стать базовым Центром по сертификации градоустроителей.

В случае принятия решения о само-

стоятельном развитии, без объединения с НОГРАД НП «Национальная гильдия градостроителей» при соблюдении установленных правил СРОСЕРТИФИКАЦИЯ может выполнять функции Органа по сертификации градоустроителей.

Первоочередные общие задачи 2012 года

Одним из главных проектов Национального союза – СРТ, НП «Гильдия градостроителей» (НОГРАД), их членов в 2012 году являются:

- реорганизация НП «Гильдия градостроителей» в национальное объединение, ее объединение с НП «Национальная гильдия градостроителей» и формирование на их основе НОГРАД;

- завершение формирования основ СРОСС, развернутое обоснование и оформление предложенной концепции в виде акта, утверждаемого основными описанными выше участниками градоустроительной деятельности;

- создание общероссийской саморегулируемой организации «Российское общество градостроителей – СРОС-ГРАД»;

- организация и проведение НОГРАД и другими участниками первого Съезда градоустроителей России;

- разработка и внедрение на практике единых стандартов профессиональной деятельности в области градостроительства и оценки персонала на основе международных стандартов (ISO и др.), общероссийских классификаторов (ОК), классификационных справочников (КС), на основе дескрипторов Национальной рамки квалификаций (НРК);

- сертификация градостроителей с использованием международных моделей (GPS и др.);

- формирование общероссийского реестра градоустроителей России;

- международное сотрудничество в области градостроительства, путем превращения СРТ и НОГРАД в межрегиональные организации стран Евразийского союза и, затем в международные организации;

- создание в рамках ГРАДОРЕСУРС информационных систем «Территориальное планирование России», «Недвижимость России», «Сейсмобезопасность России»;

- выпуск научных изданий Национального союза – СРТ и его членов;

- открытие и деятельность первого общероссийского градостроительного интернет TV канала, решение о создании

которого было принято 24.01.2012 года на очередном заседании Совета СРТ.

Возможности по научной координации целевых программ и комплексных проектов по смежным направлениям

Предложенный подход управления процессами саморегулирования со стороны профессионального сообщества в рамках СРОСС позволяет повысить эффективность разработки и реализации Градостроительной доктрины РФ, критериев (стандартов) градостроительной политики, целевых программ и комплексных проектов социально-экономического развития территорий и Российской Федерации.

Например, пилотным проектом 2012 года может стать формирование по заказу Минрегиона РФ с учетом предложенных механизмов *Стратегии повышения устойчивости жилых домов, основных объектов и систем жизнеобеспечения в сейсмических районах Российской Федерации* (разработчик – ЦНИИП градостроительства РААСН).

В постановке предложенной концепции, например, предлагается возобновить деятельность **Российского национального комитета по сейсмостойкому строительству и сейсмическому районированию (РНКСС)**. В рамках предложенной концепции данный комитет формируется по аналогии с НОСГД как структурное подразделение в составе Национального союза – СРТ. Одновременно данный орган является «общественной саморегулируемой организацией», функционирует как «облачное предприятие» и «информационная платформа» в сети Internet, с учетом интересов партнеров и мнения иных заинтересованных лиц [9].

Создание РНКСС – необходимое условие эффективной реализации Федеральной целевой программы «Повышение устойчивости жилых домов, основных объектов и систем жизнеобеспечения в сейсмических районах Российской Федерации на 2009-2014 годы», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 23 апреля 2009 г. № 365.

РНКСС имеет возможности по координации ФЦП с аналогичными региональными программами в Республике Бурятия, Дагестан, Кабардино-Балкария, Северная Осетия-Алания, Республика Алтай, Алтайский край, Забайкальский край, Кемеровской области.

Аналогичный подход может быть использован при формировании обще-

российского **Национального научно-исследовательского и экспериментального центра** (предлагаемое название - **НИЭЦС**) с использованием технологий «облачного предприятия», платформа создания которого может стать основой для функционирования соответствующего информационного портала в сети Internet, на базе ГРАДОРЕСУРС.

Цели и задачи Российского общества градостроителей

Первоочередными задачами Российского общества градостроителей – СРОС-ГРАД являются:

- идентификация требований по членству в организации и задач новой организации, включая принципы взаимодействия с иными участниками градостроительной деятельности;
- участие в разработке образовательных стандартов в области градостроительства с позиций устойчивого развития;
- формирование критериев (стандартов) деятельности в области градостроительства;
- установление требований по аттестации и сертификации градостроителей;
- разработка программ обучения и квалификационных экзаменов по направлениям деятельности организации;
- обучение, повышение квалификации, аттестация и сертификация специалистов и экспертов;
- установление принципов гарантирования ответственности (страхования) членов общества за результаты своей деятельности.

Российское общество градостроителей, решает вышеуказанные задачи совместно с Национальным союзом (СРТ) и НП «Гильдия градостроителей» (НОГ-РАД) взаимодействует с Минрегионом России, другими органами исполнительной власти федерального и регионального уровня, Межправительственным советом стран СНГ, иными международными и региональными организациями.

Создание Российского общества градостроителей – СРОС-ГРАД реально сможет заполнить существующие пробелы в организационной структуре действующих СРО.

Цели и задачи Объединений Гильдий градостроителей

- реорганизация НП «Гильдии градостроителей» в НОГРАД (возможно путем объединения с НП «Национальная гильдия градостроителей») и, возможно

ею получение статуса саморегулируемой организации, основанной на членстве юридических лиц, осуществляющих разработку градостроительной документации;

- членство в Национальном союзе – СРТ;
- установление принципов гарантирования ответственности (страхования) членов партнерства за результаты своей деятельности;
- участие в формировании и организации деятельности НОСГД – Национального общественного градостроительного совета;
- участие в разработке Градостроительной доктрины Российской Федерации и критериев (стандартов) деятельности в области градостроительства;
- установление требований к организациям, осуществляющим разработку и экспертизу градостроительной документации;
- подготовка конкретных предложений в Градостроительный кодекс РФ с целью модернизации действующей системы саморегулирования градостроительной деятельности с использованием механизмов общественного саморегулирования;

- выполнение функций базового Центра по сертификации (профессиональной оценке качества профессионального образования, компетенций, квалификаций, персонала) в области градостроительства, в первую очередь по направлениям, не входящим в сферу компетенции НОИЗ, НОП и НОСТРОЙ, т.е. в области градостроительного проектирования.

НП «Гильдия градостроителей» (НОГ-РАД), решая вышеуказанные задачи совместно с Национальным союзом - СРТ, Российским обществом градостроителей – СРОС-ГРАД, взаимодействует с Минрегионом России, другими органами исполнительной власти федерального и регионального уровня, Межправительственным советом стран СНГ, иными международными и региональными организациями.

Принципы гарантирования ответственности градостроителей

Предложенная концепция саморегулирования деятельности градостроителей предполагает многоуровневую систему гарантирования ответственности за результаты своей деятельности:

- персональную ответственность сертифицированного специалиста – члена

СРОС-ГРАД (сертификация, страхование);

- ответственность СРОС-ГРАД за результаты деятельности своих членов (компенсационный фонд и страхование специалиста, см. выше);
- имущественная ответственность организации, осуществляющей разработку градостроительной документации, при условии соблюдения следующих требований: наличие в штате или по трудовому договору сертифицированных СРОС-ГРАД, членство в НОГРАД, общественная аккредитация в СРТ (в случае выполнения научных исследований);
- ответственность НОГРАД за своих членов (компенсационный фонд, страхование членов);

Ввиду специфики деятельности градостроителей (возможность наступления страхового случая) необходимо разработать дополнительные механизмы гарантирования ответственности с участием СРТ.

Информационная политика в области градостроительства

Информатизация в рамках СРОСС по проблемам градостроительства осуществляется путем развития соответствующих разделов единой информационной системы ГРАДОРЕСУРС.

Для встреч и обсуждения вопросов, касающихся проблем градостроительной деятельности, безопасности и устойчивого развития в комплексе создается единая информационная площадка в виде **Российских национальных конференций «Градостроительство. Безопасность. Устойчивое развитие»**, отдельные секции (направления) которых могут проходить (рассматриваться) в различных городах Российской Федерации на единой научно-методологической и организационной основе.

Информация о деятельности Национального союза и его членов публикуется в официальных изданиях системы.

Обсуждение проблем и дискуссии по отдельным проблемам и комплексным проблемам осуществляется на градостроительном интернет-TV канале «ГРАД-ИНФО».

Заключение

В работе содержатся исследования и предложения специалистов Российских научных академий по созданию единой системы менеджмента саморегулирования в области градостроительства с позиций устойчивого развития.

Реализация концепции и предложений позволит выстроить эффективную систему самоорганизации профессиональной деятельности в области градостроительства с учетом действующего законодательства и существующих структур в виде негосударственных некоммерческих и саморегулируемых организаций, будет способствовать развитию самоорганизации профессиональной деятельности и развитию градостроительной отрасли.

Литература

1. Федеральный закон от 29 декабря 2004 года № 190-ФЗ. Градостроительный кодекс Российской Федерации.
2. Федеральный закон от 30 ноября 1994 года № 51-ФЗ. Гражданский кодекс Российской Федерации.
3. Федеральный закон от 30 декабря 2001 года № 197-ФЗ. Трудовой кодекс Российской Федерации.
4. Федеральный закон от 12 января 1996 года №7-ФЗ. О некоммерческих организациях.
5. Федеральный закон от 01 декабря 2007 года № 315-ФЗ. О саморегулируемых организациях.
6. Федеральный закон от 19 мая 1995 года № 82-ФЗ. Об общественных объединениях.
7. Федеральный закон от 23 августа 1996 года № 127-ФЗ. О науке и государственной научно-технической политике.
8. Вильнер М.Я., Акбиев Р.Т., Морозова Т.В. О проблемах градостроительной политики и управлении развитием территорий в Российской Федерации. // Природные и техногенные риски. Безопасность сооружений. 2011. №5.
9. Акбиев Р.Т., Рогожин Е.А., Вильнер М.Я., Морозова Т.В., Могушков И.М. О проблемах и методах координации деятельности в области обеспечения сейсмической безопасности в Российской Федерации. // Природные и техногенные риски. Безопасность сооружений. 2011. №6.

Контактная информация: 111024, Москва, ул. Душинская, д.9,
ЦНИИП градостроительства РААСН. Тел.: +7 (495) 361-3270, e-mail: akbiev@bk.ru.

eng

Vil'ner M. Ya., Akbiyev R. T., Rogozhin Ye. A.

PROPOSALS ON THE CONCEPT OF A UNIFIED SYSTEM OF SELF-REGULATION MANAGEMENT IN THE FIELD OF URBAN PLANNING IN CONDITIONS OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT

The current system of urban planning activity self-regulation making emphasis on formation of self-regulated organizations in engineering surveys, design and construction of capital construction projects is imperfect, since it does not take into account the globalization processes, the high level of territorial urbanization and the urban development processes in their complex. The main problem is that beyond the framework of the established system there happened to be such aspects as land-use planning, urban planning zoning, safety, land-use management as well as activities in evaluation and conformity validation (research, technical tests, monitoring, examination).

The paper comprises research and proposals of Russian academies' members on establishment of a unified system of self-regulation management in the field of urban development in conditions of sustainable development. Introduction of this system will allow solving the problem with account of current legislation and existing structures in terms of non-government non-commercial and self-regulated organizations.

Key words: safety, urban planning activities, management, non-commercial organizations, evaluation, conformity validation, development, self-regulation, system, territory, management, stability.

ТЕРМИНЫ И ОПРЕДЕЛЕНИЯ

Саморегулирование – самостоятельная и инициативная деятельность, которая осуществляется субъектами предпринимательской или профессиональной деятельности и содержанием которой являются разработка и установление стандартов и правил указанной деятельности, а также контроль за соблюдением требований указанных стандартов и правил. (Федеральный закон от 1 декабря 2007 года № 315-ФЗ. О саморегулируемых организациях.)

Саморегулируемая организация – некоммерческие организации, созданные в целях, предусмотренных настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами, основанные на членстве, объединяющие субъектов предпринимательской деятельности исходя из единства отрасли производства товаров (работ, услуг) или рынка произведенных товаров (работ, услуг) либо объединяющие субъектов профессиональной деятельности определенного вида. (Федеральный закон от 1 декабря 2007 года № 315-ФЗ. О саморегулируемых организациях.)

(ГРАДОСТРОИТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ. Официальные термины и определения.
Терминологический Словарь. – Москва: ООО «ИД «ГРАД-ИНФО». 2011. 282 с.)