

М.Я.ВИЛЬНЕР, зам. директора по научной работе,
Р.ТАКБИЕВ, канд. техн. наук, начальник научно-методического центра
Т.В.МОРОЗОВА, главный специалист
(ЦНИИП градостроительства РААСН, Москва)

О ПРОБЛЕМАХ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ И УПРАВЛЕНИИ РАЗВИТИЕМ ТЕРРИТОРИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В работе проведен анализ проблем, связанных с формированием градостроительной политики в Российской Федерации. На основе результатов проведенных исследований, опыта стран Европы и США сформированы предложения в сфере территориального планирования и градостроительной политики, реализация которых позволит изменить подходы к обозначенным проблемам, усовершенствовать методы их решения и скоординировать деятельность участников процесса.

Ключевые слова: градостроительная деятельность, градостроительная политика, градостроительное планирование, градостроительное проектирование, методики, национальный совет, общественный орган, профессиональная, предпринимательская, инвестиционная, инновационная деятельность, стандарты, развитие, территории, управление

Введение

Градостроительная политика развитых стран в XXI веке – это политика пространственной организации обустройства территории как среды формирования и деятельности человеческой личности – «политика пространственного развития, осуществляемая посредством территориального планирования». В них ее считают важнейшей составляющей государственной политики, влияющей на конкурентоспособность и будущее место страны в мире. Особое внимание к ее формированию и проведению, например, в Германии, по мнению ее политиков, во многом способствовало социально-экономическим достижениям этой страны после Второй мировой войны.

Более 70% затрат общества, направляемых на повышение качества жизни граждан, составляют затраты на поддержание требуемого качества среды, формируемой градостроительной деятельностью. Именно качество этой среды является важнейшим из факторов, определяющих формирование интеллектуального потенциала общества – человеческого капитала, о котором так любят говорить наши политические деятели и средства массовой информации.

Обсуждение проблем, связанных с характером градостроительной политики, проводимой органами власти в последние десятилетия, и подходов к их решению представляется актуальным и рассмат-

ривается в настоящей публикации, основанной на исследованиях, приведенных в работах [1, 2, 3].

Проблемы качества жизни граждан страны, связанные с характером проводимой органами власти градостроительной политики

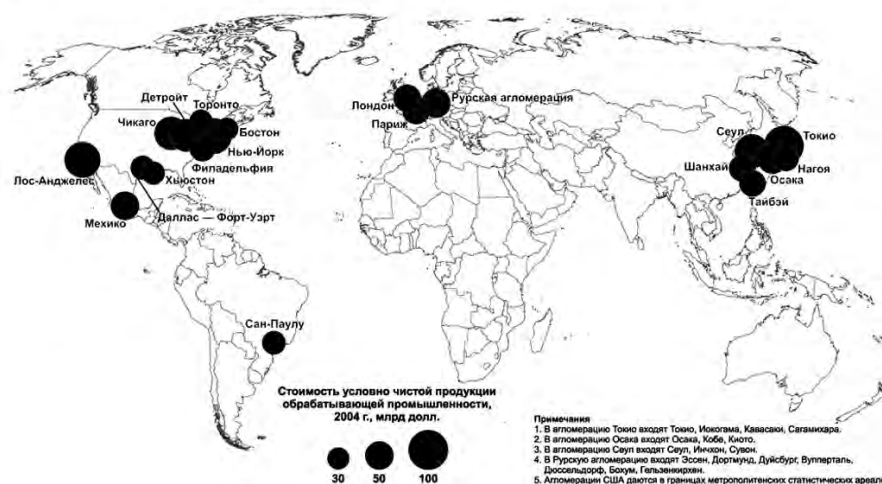
1. Проблемы методов управления развитием территорий – проблемы, порождаемые выбором способов принятия и проведения в жизнь политических решений.

Первая из ключевых проблем этого рода – это ориентация на приоритеты

отраслевого управления, не способного при отсутствии механизмов, эффективно решающих задачи согласования интересов отраслей связанные с использованием территории, учитывать взаимосвязи, определяемые объективными закономерностями ее развития.

В последние десятилетия его существования в СССР снижали остроту этой проблемы органы территориального планирования в Госплане, СОПС, подготавливавший решения по размещению производительных сил, Госгражданстрой, обеспечивавший разработку системы градостроительной документации на всех

КРУПНЕЙШИЕ ПРОМЫШЛЕННО-ГОРОДСКИЕ АГЛОМЕРАЦИИ МИРА





Крупнейшие городские агломерации России

территориальных уровнях административно-территориального управления. В постсоветское время в таком же ключе могла бы работать вертикаль документов территориального планирования при условии наличия ее верхнего звена – комплексной схемы пространственной организации обустройства территории Российской Федерации. Однако обеспечение согласованности отраслевых решений федерального уровня Градостроительным кодексом РФ не предусмотрено [4].

Планирование стратегий социально-экономического развития осуществляется вне привязки к стратегии пространственной организации территории, к городским агломерациям и городам, как это принято в развитых странах. В Конституции Российской Федерации нет положений, определяющих ответственность органов власти всех уровней за установление и соблюдение требований к качеству среды жизнедеятельности граждан, а соответственно и к градостроительной деятельности, определяющей их. В конституциях ряда стран такие положения есть.

Вторая из этих проблем – это подбор кадров управленцев в условиях психологии хамско-холоуйской вертикали власти, доставшейся нам от времен татаро-монгольского ига. Приоритет отдается принципу преданности руководителю, а не принципу профессиональной подготовленности. Градостроительные решения принимаются без подготовки профессионалами и консультаций с ними, в условиях небрежения к мнению профессиональной общественности и нежелания считаться с профессиональными требованиями.

Решения, даже законы, принятые без учета изученных профессионалами объективных закономерностей развития территории, не обоснованные учетом знаний об объективно действующих взаимосвязях природных, техногенных и социальных процессов в ее пределах, не срабатывают. Ориентация на принятие решений силовыми методами – методами «ручного управления», даже эффективная в отдельных случаях, не снимает остроты ситуации по совокупности проблем и соответственно плохо влияет на авторитет власти.

2. Проблемы последствий применения таких методов управления развитием территорий – это проблемы «моногородов», транспортные, экологические, жилищные и коммунальные проблемы городских и сельских населенных мест. Они стали следствием используемых методов управления. Эффективное решение этих проблем возможно только на основе системных профессионально обоснованных действий.

Проблемы качества жизни граждан страны, порождаемые преднамеренным затягиванием выхода из периода первоначального накопления.

В основном это проблемы, связанные с ориентацией на приоритетность решения задач приватизации недвижимости (в первую очередь земельных участков), а не решения задач, повышения качества среды жизнедеятельности граждан. Они проявляются в продолжении и усилении коррупционной направленности правовой базы градостроительной политики.

Наиболее одиозны из них последствия реализации сочетаний положений Федерального закона «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» [4] и Федерального закона «Градостроительный кодекс Российской Федерации» [5], практически снимающих требования к комплексности и профессиональной обоснованности градостроительных решений. Дальнейшее обострение этих проблем чревато девальвацией градостроительной профессии, достижениями которой славилась в мире Россия. Чревато оно и обострением социально-политической ситуации.



Альтернативы подходов к решению градостроительных проблем

1. Продолжение ранее проводимой градостроительной политики чревато обострением социальных проблем и усугублением ситуации

Продолжение использования действующих ныне методов регулирования градостроительной деятельности крайне неэффективно, порождает коррупцию, потерю профессионализма, серьезные градостроительные ошибки, связанные с ними чрезвычайные ситуации, огромные материальные и моральные ущербы; порождает дальнейшее обострение проблем моногородов, транспортных, экологических, жилищных, коммунальных и в конечном счете социально-политических проблем в городах. Исторический опыт показывает, что переход определенного порога остроты этих проблем чреват революционной ситуацией.

Для снятия остроты проблем качества жизни граждан, связанных с характером проводимой органами власти градостроительной политики, необходима кардинальная смена методов управления градостроительной деятельностью, изменение проводимой градостроительной политики или даже смены политиков, принимающих решения по ее проведению.

2. Изменить ситуацию можно только на основе ориентации на профессионализм в выборе методов формирования и проведения градостроительной политики. Сделать это можно посредством:

- формирования отношения органов власти к градостроительной политике, как ключевой составляющей модернизации государственной политики;
 - поддержания приоритета комплексных, системных подходов, ориентированных на обеспечение согласованности отраслевых решений и достижение связанного с этим синергетического эффекта;
 - обеспечения научной обоснованности подходов к принятию управленческих и, в конечном счете, градостроительных решений, приоритетного финансирования реформирования градостроительной политики на профессиональной научной основе;
 - обеспечения учета мнения профессиональной общественности при подготовке управленческих решений;
 - замены действующих правовых основ регулирования градостроительной деятельности на подготовленные профессионально;
 - отказа от применения Федерального закона «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» по отношению к документам территориального планирования» [4];
 - профессионального обоснования эффективных методов и мер решения проблем моногородов, транспортных, экологических, жилищных, коммунальных проблем городов.
- Все вышеперечисленное без преувеличений можно отнести к проблемам обеспечения градостроительной и сейсмической безопасности территорий.

Предлагаемые первоочередные меры

1. Актуальной становится подготовка на профессиональной основе принятия нормативно-правых актов и нормативных документов, содержащих:
 - организационно-правовые основы территориального планирования;
 - положения о создании и требования по формированию информационной системы территориального планирования;
 - основополагающие принципы градостроительной политики (градостроительная доктрина) и научные основы градостроительного права Российской Федерации;

- критерии и принципы разработки комплексной схемы пространственной организации и обустройства территории Российской Федерации.

2. Наиболее актуальной задачей на данном этапе является принятие нормативных документов (концепций, стандартов деятельности), нацеленных на поднятие профессионализма разработки схем территориального планирования и генеральных планов, перечень которых приведен в работе [3], табл.2.

Наличие таких документов предполагает дальнейшее установление стоимости разработки схем территориального планирования, стоимости разработки генеральных планов, разработку нацеленных на обеспечение соблюдения таких стандартов методик [3], табл.3.

3. Активизация деятельности в обозначенной сфере предполагает создание Национального союза саморегулируемых организаций (СРО), основной целью которого является объединение профессиональных участников в сфере устойчивого развития, установление критериев и принципов осуществления градостроительного зонирования, градостроительного проектирования, градостроительного планирования, градостроительного управления, градостроительной политики, обеспечения градостроительной безопасности.

4. Представляется целесообразным создание Национальным союзом СРО Национального общественного градостроительного совета - общественного органа, обеспечивающего участие профессионального сообщества в разработке элементов градостроительной политики со стороны СРО (далее - Совет).

5. Совет - коллегиальный орган управления Национальным союзом СРО, на комитеты и комиссии которого могут быть возложены функции Руководящего органа по управлению и координации в области градостроительной, оценочной, кадастровой деятельности, управления и устойчивого развития путем формирования на единой методологической основе следующих систем:

ГРАДОРЕСУРС - единая информационная система с территориальными и тематическими (отраслевыми) разделами;

СРОСС - система менеджмента саморегулирования профессиональной, предпринимательской, инвестиционной и инновационной деятельности;

СРОСТАНДАРТ - межотраслевая система стандартизации;

СРОСЕРТИФИКАЦИЯ - система оценки качества профессионального образования, аттестации кадров, добровольной сертификации компетенций, квалификаций и персонала;

СПЕЦСТРОЙЭКСПЕРТИЗА - система независимой негосударственной экспертизы;

СПЕЦСТРОЙАККРЕДИТАЦИЯ - система добровольной общественной аккредитации по научной, градостроительной деятельности, оценке и подтверждению соответствия.

6. В состав Совета должны входить ученые, специалисты и эксперты - про-



фессионалы высокого качества, а не чиновники. Предполагается, что Совет, другие сформированные им координационные органы по отдельным направлениям (например, в сфере сейсмической безопасности), объединив интеллектуальный потенциал организаций и специалистов по градостроительной, оценочной, кадастровой деятельности, в сфере обеспечения безопасности и управления развитием территорий, станут основными разработчиками документов, перечисленных в пп. 1, 2.

Заключение

В работе проведен анализ проблем, связанных с формированием градостроительной политики в Российской Федерации.

На основе результатов исследований, опыта стран Европы и США сформированы предложения в сфере территориального планирования и градостроительной деятельности, реализация которых позволит изменить основные подходы к решению обозначенных проблем, сформировать профессиональный подход к решению задач по градостроительному проектированию, управлению развитием и обеспечением безопасности территорий.

Литература

1. Вильнер М.Я. О градостроительной политике Российской Федерации. - М.-СПб: Издательство «ЗОДЧИЙ». 2011. 72 с.
2. Вильнер М.Я., Акбиев Р.Т., Морозова Т.В.

О проблемах формирования современной градостроительной политики и задачах по обеспечению безопасности территорий. // Природные и техногенные риски. Безопасность сооружений. 2011. № 4. С.22-31.

3. Разработка стратегии обеспечения безопасности зданий и сооружений в сей-

смических районах Российской Федерации, включая вопросы развития строительства сейсмоустойчивых зданий и сооружений: Отчет о НИР (промежуточный).

/ ЦНИИП градостроительства РААСН. Руководитель Р.Т.Акбиев. – М.: 2011. 228 с.

4. Федеральный закон от 29 декабря 2004

года № 190-ФЗ. Градостроительный кодекс Российской Федерации.

5. Федеральный закон от 1 июля 2005 года № 94-ФЗ. О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд.

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

eng

ViĤner M.Ya., Akbiyev R.T., Morozova T.V.

ON PROBLEMS OF THE URBAN PLANNING POLICY AND AREA DEVELOPMENT MANAGEMENT IN THE RUSSIAN FEDERATION

The paper analyzes the problems associated with formation of the urban planning policy in the Russian Federation. Basing on the results of studies made, the experience of European countries and USA, the proposals are formulated in the field of land-use planning and urban policy, which when realized, will allow changing approaches to the above problems, improving methods of their solution and coordinating activities of the process participants.

Key words: urban planning activities, urban planning policy, urban planning, urban design, methods, national council, public body, professional, entrepreneurial, investment, innovative activities, standards, development, territories, management.

ТЕРМИНЫ И ОПРЕДЕЛЕНИЯ

Градостроительная деятельность - 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. (Федеральный закон от 29 декабря 2004 года № 190-ФЗ. Градостроительный кодекс Российской Федерации.)

Градостроительная документация – документация о градостроительном планировании развития территорий и поселений и об их застройке. (МДС 30-1.99)

Градостроительная ценность территории – мера способности территории удовлетворять определенные общественные требования к ее состоянию и использованию. (СНиП 14-01-96); – мера способности территории (недвижимости) удовлетворять необходимым общественным требованиям к ее состоянию и использованию. (МДС 30-1.99)

Градостроительное зонирование – зонирование территорий муниципальных образований в целях определения территориальных зон и установления градостроительных регламентов. (Федеральный закон от 29 декабря 2004 года № 190-ФЗ. Градостроительный кодекс Российской Федерации.)

Градостроительные требования (требования к ведению градостроительной деятельности) – нормативные положения, регулирующие градостроительное развитие территории (недвижимости) в соответствии с законодательством и иными нормативными правовыми актами. (МДС 30-1.99)

Градостроительный регламент – 1) устанавливаемые в пределах границ соответствующей территориальной зоны виды разрешенного использования земельных участков, равно как всего, что находится над и под поверхностью земельных участков и используется в процессе их застройки и последующей эксплуатации объектов капитального строительства, предельные (минимальные и (или) максимальные) размеры земельных участков и предельные параметры разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства, а также ограничения использования земельных участков и объектов капитального строительства; 2) регламент, определяющий правовой режим земельных участков, равно как всего, что находится над и под поверхностью земельных участков и используется в процессе их застройки и последующей эксплуатации объектов капитального строительства. (Федеральный закон от 29 декабря 2004 года № 190-ФЗ. Градостроительный кодекс Российской Федерации.); – предпочтения и ограничения (в том числе обременения, запрещения и сервитуты) изменения состояния и использования территории, включая недвижимость. (СНиП 14-01-96); – совокупность установленных правилами застройки параметров и видов использования земельных участков и иных объектов недвижимости в городских и сельских поселениях, других муниципальных образованиях, а также допустимых изменений объектов недвижимости при осуществлении градостроительной деятельности в пределах каждой зоны. (МДС 30-1.99)

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