

МЕМОРАНДУМ

Некоммерческое партнерство «Национальная Гильдия Градостроителей» было создано в 2008 году ведущими институтами страны, осознающими свою ответственность за формирование и проведение национальной градостроительной политики в России и создание на ее основе комфортной среды проживания, достойных условий жизнедеятельности граждан в наших городах и селах.

Мы представляем объединение российских научных, проектных и консалтинговых организаций – участников профессиональной деятельности в области социально-экономического и пространственного развития, территориального планирования и градостроительного проектирования.

Целью своей деятельности мы определили совершенствование действующих систем управления социально-экономическим и пространственным развитием, региональным и городским планированием, градостроительным проектированием в Российской Федерации. Для достижения цели мы определили основную задачу – институциональное оформление профессии градостроителя, возлагая на нее ведущую роль в деле развития городов РФ, территориальном и городском планировании, функциональном зонировании и планировке территорий.

В период становления Гильдии мы отмечаем причины, требующие консолидации профессионального сообщества, к основным из которых относили несовершенство действующего российского законодательства о градостроительной деятельности и утрату концептуальных подходов к пространственному развитию страны, утрату возможностей воспроизводства отечественной градостроительной школы.

За последние 10 лет в Российской Федерации произошли заметные преобразования: государство усилило курс на социально-экономическое развитие; предпринимаются шаги, направленные на улучшение инвестиционного климата; реализуются приоритетные национальные проекты по обеспечению граждан России доступным жильем; стартовал проект по формированию комфортной городской среды; реализуются проекты по развитию Дальнего Востока и русской Арктики, преобразованию крымского региона. В то же время кардинальных положительных изменений в качестве регионального и городского развития (за исключением нескольких городов) пока не произошло. Россия по-прежнему находится в неблагоприятной демографической ситуации. Так, из 1137 городов России 801 из них теряет население!!! Общее состояние этих городов и сел, их инфраструктурное обеспечение существенно не изменилось, а в большинстве из них ухудшилось. Кроме этого, отток талантливой и образованной молодежи из страны не прекратился.

Наличие проблем пространственного развития в России признает и Президент РФ. В своем послании к Федеральному Собранию от 1 марта 2018 года В.В. Путин дал установку на новый более уверенный курс развития страны:

«Нам нужно создать современную среду для жизни, преобразить наши города и поселки. При этом важно, чтобы они сохранили свое лицо и историческое наследие.

Предлагаю развернуть масштабную программу пространственного развития России, включая развитие городов и других населенных пунктов, и как минимум удвоить расходы на эти цели в предстоящие шесть лет.

Понятно, что развитие городов и населенных пунктов связано с комплексным решением многих других проблем: это здравоохранение, образование, экология, транспорт. Все это также потребует дополнительного финансирования.

Такой масштабный проект – это новые экономические и социальные перспективы для людей, современная среда для жизни, для культурных и гражданских инициатив, для малого бизнеса и стартапов.

Важно, чтобы развитие городов стало движущей силой для всей страны. Активная, динамичная жизнь России с ее огромной территорией не может сосредоточиться в нескольких мегаполисах. Крупные города должны распространять свою энергию, служить опорой для сбалансированного, гармоничного пространственного развития всей России.

Для развития городов и поселков, роста деловой активности, обеспечения «связанности» страны нам нужно буквально «прошить» всю территорию России современными коммуникациями.

На основе Стратегии пространственного развития необходимо подготовить комплексный план модернизации и расширения всей магистральной инфраструктуры страны. Считаю это одной из первоочередных задач для будущего правительства.

Главный итоговый тезис послания Президента – «Все проекты, приоритеты: пространственное развитие, инвестиции в инфраструктуру, в образование, здравоохранение и экологию, в новые технологии и науку, меры поддержки экономики, содействие талантам, молодежи – все это призвано работать на одну стратегическую задачу – прорывное развитие России».

Решить стратегическую задачу, поставленную Президентом, невозможно без кардинального и решительного преобразования действующей системы управления развитием территорий и городов страны. Прежде всего, территориальное и городское планирование (и сопутствующее, подчиненное ему градостроительное зонирование) должны стать неотъемлемой частью стратегии социально-экономического и пространственного развития Российской Федерации на всех уровнях управления.

Сейчас, в 2018 году, мы считаем необходимым выразить свою позицию в отношении современного состояния государственной градостроительной политики, ее места и роли в управлении развитием страны, дать конструктивные предложения по ее реформированию в целях повышения эффективности социально-экономического и пространственного развития страны, ее регионов, городов и поселений, что создаст условия для решения стратегической задачи – прорывного развития России.

Существующее состояние дел

Градостроительный кодекс РФ, принятый в 2004 году, уже претерпел 99 изменений, но работа над его совершенствованием до сих пор не завершена, и в Государственной Думе постоянно рассматриваются десятки законопроектов, направленных на точечные и масштабные изменения федерального закона. Этот факт говорит о признании на высоком государственном уровне множества нерешенных и нерешаемых в настоящее время задач в сфере градостроительства в условиях действующего нормативно-правового поля.

Градостроительным кодексом РФ не заложена нормативно-правовая основа создания эффективной системы управления развитием территорий и городов страны как по вертикали власти, так и по горизонтали (институты межрегионального и межмуниципального сотрудничества не работают). Не определена связь стратегического социально-экономического и пространственного планирования, не существует ответственности за установление целей и задач территориального планирования. Территориальное планирование сегодня обеспечивает преимущественно лишь «сборку» ведомственных решений по развитию отдельных инфраструктур, не являясь целевым, комплексным планом территориального воплощения стратегий социально-экономического развития.

Кодекс не выстраивает иерархии документов территориального планирования, градостроительного зонирования и планировки территорий, не устанавливает их однозначной соподчиненности и даже согласованности между собой. Нормативы

градостроительного проектирования принимаются формально и не имеют ключевого значения в территориальном планировании и реальном развитии территорий; не соотносятся с достижением стратегических целей, не подтверждаются бюджетными обязательствами, не обсуждаются населением.

В настоящее время, несмотря на почти стопроцентное наличие утвержденных документов территориального планирования, они не обеспечивают комплексное и устойчивое развитие российских территорий, так как лишь фиксируют произошедшие изменения и определяют только инфраструктурное развитие и то не в полной мере. Жилищная и промышленная политики, формирование комфортной городской среды и иное инвестиционное развитие, создающее жизнеустройство городов и других поселений, оторваны от территориального планирования.

Правила землепользования и застройки устанавливают градостроительный регламент только по отношению к территориальным зонам, подлежащим застройке, но исключая из сферы своего влияния территории историко-культурного наследия, лесной фонд, земли сельскохозяйственного назначения, территории общего пользования, к которым относятся улично-дорожная сеть, площади, набережные, парки и скверы – территории повышенной социальной востребованности и ответственности, где, безусловно, осуществляется градостроительная деятельность. Принятые в муниципальных образованиях правила землепользования и застройки часто напрямую противоречат документам территориального планирования, не являясь при этом основой решений документации по планировке территорий и не обеспечивая гарантии для размещения объектов федерального, регионального и местного значения, предусмотренных документами территориального планирования всех уровней.

Отсутствуют механизмы комплексной реализации документов территориального планирования, так как Градостроительным кодексом РФ определены только три (причем отдельные) программы развития транспортной, коммунальной и социальной инфраструктур, которые не включают в себя мероприятия по развитию рекреационной инфраструктуры, не предусматривают меры по сбору и переработке твердых бытовых (коммунальных) отходов и улучшению экологической безопасности. Действующая нормативно-правовая база не требует увязки между собой названных программ с решениями документов территориального планирования.

«Цифровое» социально-экономическое и пространственное планирование остаются на очень низком уровне, прогрессивные информационно-аналитические инструменты и технологии практически не применяются в массовом территориальном планировании, не работают на повышение инвестиционной привлекательности территорий и так необходимое сегодня улучшение качества городской среды.

Предложения по реформированию градостроительной деятельности

Одной из важнейших причин неудовлетворительного состояния дел в сфере градостроительной деятельности в России является ее двойное правовое регулирование и неопределенность профессионального контура. С одной стороны, за нормативы градостроительного проектирования, территориальное планирование (неразрывно связанное с социально-экономическим планированием), программы комплексного развития систем коммунальной, транспортной и социальной инфраструктур и отдельные части градостроительного зонирования (виды разрешенного использования, взаимосвязь с ЕГРН) отвечает Минэкономразвития России. С другой, за градостроительное зонирование (в части установления видов и границ территориальных зон), планировку территорий, архитектурно-строительное проектирование, строительство и реконструкцию – Минстрой России. В ведении каждого министерства своя информационная система. Федеральная государственная информационная система территориального планирования (ФГИС ТП) – у Минэкономразвития, информационная система обеспечения градостроительной деятельности (ИСОГД) – у Минстроя. Системы практически не связаны между собой и не

работают на преемственность и согласованность решений. За комплексную реализацию государственной и муниципальной градостроительной политики ни одно министерство не отвечает.

Для повышения эффективности управления развитием российских территорий и создания условий для их комплексного и устойчивого развития мы предлагаем разделить ныне определенное содержание градостроительной деятельности между двумя видами деятельности:

- пространственное (градостроительное) планирование и градоустройство;
- архитектурно-строительная деятельность.

Определяющим признаком отнесения вида деятельности к пространственному планированию или архитектурно-строительной деятельности является его государственное (общественное) или частное значение.

Так как стратегии, концепции и схемы пространственного развития, нормативы градостроительного проектирования, документы территориального планирования и градостроительного зонирования, документация по планировке территорий общего пользования, правила благоустройства и программы комплексного развития инфраструктур утверждаются в интересах всего населения страны, ее регионов и муниципальных образований, их подготовку целесообразно включить в состав деятельности по пространственному планированию и градоустройству.

Подготовку документации по планировке территорий, предназначенных для развития территорий или нового освоения, архитектурно-строительное проектирование, строительство и реконструкцию объектов капитального строительства и их комплексов предлагается отнести к содержанию архитектурно-строительной деятельности, правовое регулирование которой может быть обеспечено через Архитектурно-строительный кодекс РФ.

Для обеспечения эффективного пространственного планирования и градоустройства в России предлагается создание целостной системы, основу которой должны составлять: законодательное регулирование; административное управление; комплексное пространственное (градостроительное) планирование и градоустройство; высокотехнологичное информационное обеспечение и взаимодействие; научно-образовательное, методическое и кадровое обеспечение.

Законодательное регулирование. Эффективным способом, обеспечивающим правовое регулирование пространственного планирования и градоустройства в России, может стать принятие Территориального (пространственного) кодекса РФ и возложение полномочий федерального регулятора пространственного развития страны, ее регионов и муниципальных образований на одно министерство. Например, Министерство пространственного и городского развития РФ (при существующей структуре – это Минэкономразвития России.) Земельный кодекс РФ полностью поглощается названным кодексом.

При этом цели и задачи в виде приоритетов и целевых показателей территориального планирования должны определяться стратегиями социально-экономического и пространственного развития как на уровне России, так на уровне ее регионов и муниципальных образований. Региональные и местные нормативы обеспеченности населения объектами инфраструктуры (взамен нормативам градостроительного проектирования) будут устанавливаться исходя из целевых показателей, определенных региональными и муниципальными стратегиями, основываясь на данных о современных характеристиках и бюджетных возможностях. Территориальное зонирование придет на смену категориям земель и будет устанавливать регламент использования всех территорий, в том числе территорий историко-культурного наследия, общего пользования, лесных, сельскохозяйственных и других территорий.

Территориальное планирование, градостроительное зонирование и планировку территорий общего пользования в ближайшей перспективе необходимо перевести из формы отдельных документов в форму открытой электронной целевой модели управления развитием территорий, обеспеченной системой мониторинга и возможностью ежегодной «настройки» в зависимости от реальной инвестиционной деятельности и бюджетной обеспеченности. Градостроительное зонирование в системе правового регулирования управления развитием территорий должно выполнять роль гаранта стабильности российской правовой системы (как минимум 7-10 лет), обеспечивающей постоянство прав собственности на недвижимость и права на город всем жителям страны.

Административное управление. Реализация комплексного подхода может быть обеспечена только с условием создания принципиально новой системы административного управления как на федеральном, так и на региональном и муниципальном уровнях. Государственное и муниципальное управление пространственным развитием необходимо поднять на надведомственный уровень, для чего в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях необходимо создать министерства и департаменты социально-экономического и пространственного развития с наделением их полномочиями по подготовке (мониторингу реализации и внесению своевременных изменений) стратегий социально-экономического и пространственного развития; нормативов обеспеченности населения объектами инфраструктуры (взамен нормативов градостроительного проектирования); документов территориального планирования; документации по планировке территорий общего пользования, в том числе улично-дорожных сетей; правил землепользования и застройки; правил благоустройства; комплексных планов реализации стратегий и документов территориального планирования.

Министерства и департаменты архитектуры и строительства на региональном и муниципальном уровнях соответственно должны обеспечивать подготовку документации по планировке территорий инвестиционного развития, а также обеспечивать весь инвестиционный цикл создания объектов федерального, регионального и муниципального значения. Главные архитекторы будут исполнять роль заказчиков на уникальные и социально значимые объекты – университеты, больницы, стадионы, театры, школы, детские сады, выставочные комплексы, многофункциональные городские центры, площади, парки, скверы, набережные и многие другие объекты, необходимые для создания комфортной городской среды и обеспечения благоприятных условий жизнедеятельности.

Пространственное планирование и градоустройство. Взамен существующих сегодня отдельных инструментов управления необходимо создать комплексную систему принятия решений, обеспечивающую эффективное социально-экономическое и пространственное развитие Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и входящих в их состав муниципальных образований. Комплексная система включает в себя неразрывно связанные и взаимно согласованные документы (впоследствии все документы преобразуются в единую цифровую модель управления социально-экономическим и пространственным развитием страны, ее регионов и муниципальных образований):

- стратегии социально-экономического и пространственного развития, утверждающие приоритеты и целевые показатели (индикаторы) развития относительно зафиксированных показателей современного состояния;
- нормативы обеспеченности населения объектами инфраструктуры (взамен нормативов градостроительного проектирования), устанавливающие предельные параметры обеспеченности и доступности объектов регионального и местного значения на основе целевых показателей с определением поэтапного их достижения в соответствии с этапами реализации документов территориального планирования;

- документы территориального планирования;
- документацию по планировке территорий общего пользования, в том числе улично-дорожных сетей (в целях отделения территорий частного назначения от территорий общего пользования красными линиями);
- правила землепользования и застройки;
- правила благоустройства;
- комплексные планы реализации стратегий и документов территориального планирования, включающие подпрограммы развития коммунальной, транспортной, социальной и иных инфраструктур.

При создании комплексной системы необходимо соблюдение ряда условий и принципов. Необходимо обеспечить полную преемственность решений документов территориального планирования и градостроительного зонирования, определив однозначное главенство документов территориального планирования. Более правильным было бы объединение муниципальных документов территориального планирования и правил землепользования и застройки в один документ посредством дополнения утверждаемой части генерального плана картой градостроительного зонирования и дополнения текстовой части описанием градостроительных регламентов. Такое решение обеспечило бы синхронизацию решений и значительную экономию муниципальных ресурсов (финансовых и организационных) на постоянное приведение решений двух документов к их согласованности, при этом, как правило, результаты далеки от идеальных.

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

Установить главенство решений документации по планировке территорий перед правилами землепользования и застройки, разработанной и утвержденной в соответствии с ними, сведения о которых внесены в Единый государственный реестр недвижимости (ЕГРН).

Высокотехнологичное информационное обеспечение и взаимодействие. Для обеспечения эффективного управления и последовательного перехода к цифровому управлению необходимо установить обязательность создания электронных целевых моделей управления развитием территорий регионов и входящих в их состав муниципальных образований, включающих в себя базу данных о существующих и планируемых объектах, обеспечивающих ведение мониторинга и внесение необходимых ежегодных изменений. Это позволит исключить регулярную (в среднем раз в 3 года) полную переработку всех документов территориального планирования и градостроительного зонирования. Модель также должна обеспечивать межведомственное и межуровневое взаимодействие, в том числе обеспечивать внесение сведений о границах населенных пунктов, территориальных зонах, красных линиях, зонах размещения объектов федерального, регионального и местного значения, границах образуемых и изменяемых земельных участков в ЕГРН, принимая из него сведения о зонах с особыми условиями использования территорий (ЗООИТ), объектах культурного наследия, земельных участках и объектах капитального строительства для учета в деятельности по территориальному планированию. Цифровая модель должна иметь в том числе открытый

портал для информационной поддержки общественных обсуждений и публичных слушаний, а также обеспечения бесплатного доступа к открытым информационно-аналитическим ресурсам (государство приобретет намного больше за счет инвестиционного развития, роста экономики, чем за продажу сведений, необходимых для развития предпринимательской активности).

Научно-образовательное, методическое и кадровое обеспечение. Бесспорно, что для обеспечения эффективной системы управления социально-экономическим и пространственным развитием страны необходимо создание (не развитие, не преобразование, а создание!) нового научно-образовательного комплекса, ответственного за научно-исследовательскую деятельность, сбор и систематизацию новых знаний, подготовку всего спектра методических и инструктивных материалов, образовательных программ и программ переподготовки и повышения квалификации в сферах социально-экономического и пространственного развития.

Необходимо обеспечить институциональное оформление нового вида деятельности – «пространственное планирование и градостроительство».

Выводы

Предлагаемый нами подход, направленный на создание эффективной и сбалансированной системы управления социально-экономическим и пространственным развитием, обеспечит минимизацию так называемых «градостроительных ошибок» и потребует значительно меньших финансовых средств, чем постоянные бюджетные затраты на ежегодные корректировки то одного, то другого документа территориального планирования, правил землепользования и застройки, программы развития какого-либо вида инфраструктуры или документации по планировке, не дающие при этом результата полной согласованности решений и не создающие условия для действительного, прорывного развития, которое так необходимо сегодня России.

Эффекты внедрения предлагаемого подхода будут существенны как в части социальных эффектов (повысится качество среды и, соответственно, уровень доверия власти со стороны населения), так и в части коммерческих эффектов (существенно сократятся финансовые и временные затраты предпринимателей в сравнении с поэтапным получением всех необходимых разрешений) и бюджетных эффектов (своевременное и рациональное перераспределение средств на строительство или реконструкцию объектов инфраструктуры, рост бюджетных доходов за счет роста предпринимательской активности и эффективного использования земельных ресурсов).

Это будущее, к которому мы обязательно придем. Но от нас с Вами зависит, насколько быстро это случится! При хорошей организации, если руководствоваться посланием Президента и действительно осуществить прорыв в экономике, в создании комфортных условий для проживания в городах и поселках, переход можно осуществить за 5-7 лет, в том числе на перестройку законодательной базы потребуется 1-2 года.

Председатель Совета НП
«Национальная Гильдия Градостроителей»



А.Н. Береговских