

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего образования
«Южно-Уральский государственный университет» (национальный исследовательский университет)
Высшая школа экономики и управления
Кафедра «Экономическая теория, региональная экономика, государственное и муниципальное управление»

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ

Заведующий кафедрой, д.э.н., профессор

_____/ В.С. Антонюк /

« ____ » _____ 2018 г.

Анализ и совершенствование градостроительной политики муниципальном образовании (на примере г.Троицка)

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА

ЮУрГУ – 38.03.04.2018.272.ВКР

Руководитель, доцент каф. ЭТГМУ

_____/ М.В. Козина /

« ____ » _____ 2018 г.

Автор

студент группы ЭиУ – 450

_____/ С.В.Василевский /

« ____ » _____ 2018 г.

Нормоконтролер, к.э.н, доцент

_____/Н.В.Шилоносова/

« ____ » _____ 2018 г.

Челябинск 2018

АННОТАЦИЯ

Анализ и совершенствование градостроительной политики в муниципальном образовании (на примере г. Троицка)– Челябинск: ЮУрГУ, ВШЭиУ – 73 с., 20 ил., 4 табл., библиогр. список – 25 наим..

Объектом исследования является муниципальное образование г. Троицк.

Цель исследования – совершенствование градостроительной политики г. Троицка.

В проекте исследованы понятие и сущность градостроительной политики в муниципальном образовании, механизмы градостроительной политики в муниципальном образовании, отечественный и зарубежный опыт организации градостроительной политики муниципального образования, методика анализа градостроительной политики в муниципальном образовании, анализ документационного обеспечения градостроительной политики г. Троицка, механизмы и инструменты градостроительной политики г. Троицка, анализ показателей эффективности градостроительной политики г. Троицка, проблемы градостроительной политики.

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	4
1 ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ АНАЛИЗА ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ В МУНИЦИПАЛЬНОМ ОБРАЗОВАНИИ	
1.1 Сущность и направления градостроительной политики в муниципальном образовании	8
1.2 Механизмы и инструменты градостроительной политики в муниципальном образовании.....	18
1.3 Отечественный и зарубежный опыт организации градостроительной политикой муниципального образования	23
1.4 Методика анализа и оценки градостроительной политики в муниципальном образовании.....	29
2 АНАЛИЗ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ (на примере г. Троицка)	
2.1 Анализ документационного обеспечения градостроительной политики города Троицка.....	32
2.2. Анализ механизмов градостроительной политики муниципального образования.....	38
2.3 Анализ показателей эффективности градостроительной политики города Троицка	43
2.4 Выявление проблем градостроительной политики г.Томска.....	53
3 РАХРАБОТКА РЕКОМЕНДАЦИЙ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ В МУНИЦИПАЛЬНОМ ОБРАЗОВАНИИ(ГОРОДА ТРОИЦК)	
3.1 Направления совершенствования градостроительной политики в муниципальном образовании (на примере г. Троицка).....	57
3.2 Оценка эффективности мероприятия.....	63
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	68
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК.....	72

ВВЕДЕНИЕ

Одной из основных целей социально-экономической политики, проводимой органами государственного управления в стране, является муниципальных образований развитие, но, собственно, оно невозможно без создания эффективной, адекватной нынешним требованиям системы муниципального управления, способной совершенствоваться под воздействием внешних и внутренних факторов во благо экономического равновесия своей территориально-хозяйственной системы. Сейчас ведется активная работа в области институционального регулирования системы местного самоуправления, а также правового обеспечения деятельности муниципальных образований, не маловажное место в этом процессе занимает как бы активизация экономической функции муниципального управления. Трансформация муниципального управления в социально ориентированное - длительный и сложный процесс. Его развитие требует большого внимания на всех этапах.

Так же нельзя забывать о конструктивных составляющих института местного самоуправления в Российской Федерации, где одним из основных принципов является принцип самостоятельности местного самоуправления, который включает в себя, собственно, и самостоятельное определение структуры органов местного самоуправления населением. Отметим также, что вопросы формирования системы органов местного самоуправления являются частью проблемы, связанной с определением равновесия между существующими процессами децентрализации и централизации в сфере эффективности местного самоуправления.

В условиях рыночных отношений главной целью всех реформ является доведение до совершенства управленческих функций. Новые экономические взаимодействия в муниципальных образованиях - объективная реальность, требующая иного управления сообществом, социальными издержками и процессами, происходящими в вышеупомянутом. До сих пор не найдены механизмы, в первую очередь экономические, позволяющие объединить решение

поставленных задач муниципальных, региональных и федеральных властей с защитой интересов и благ жителей городских, а так же сельских поселений. Одной из главных проблем создания принципиально иной социальной сферы является неспособность граждан осознать новые возможности, в полной мере использовать их, предоставляющиеся развивающимся управлением муниципальным.

Строительство представляет собой одну из важнейших отраслей экономики страны, которая призвана обеспечивать производственное, жилищно-коммунальное, дорожно-транспортное развитие Российской Федерации. В этой сфере сходятся интересы Российской Федерации, её субъектов, муниципальных образований. Вопросы строительства сосредоточены в руках различных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Федерации, органов местного самоуправления.

В настоящее время в Российской Федерации существующий механизм, организационные структуры, формы управления и действующее законодательство в области градостроительной деятельности не адекватны сложившимся общественным отношениям. НПА оставляют нерешёнными целый ряд проблем в сфере строительства. Противоречат себе развивающиеся отношения органов государственной власти с органами местного самоуправления в рассматриваемой сфере, с руководством строительных предприятий и организаций, приоритетность запросов населения к обеспечению современным жильём, отвечающим технико-экономическим и социальным требованиям, требует выработки рационально разработанной административно-правовой организации градостроительства в России. Несмотря на относительно недолгое существование Градостроительного кодекса РФ, внесённых в него изменений и дополнений, многие его положения не отвечают сложившимся реалиям, прежде всего в организационно-правовом аспекте. Регулирование отношений, возникающих в связи с организацией территориального планирования, градостроительного зонирования, планировки территорий, архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции объектов капитального строительства, информационного

обеспечения градостроительной деятельности, зачастую является малоэффективным, особенно с учётом в значительной степени сложившихся рыночных отношений. Проблема и вызывает много споров (об этом постоянно напоминают средства массовой информации) правоприменительная деятельность, связанная с реализацией юридической ответственности за нарушения законодательства о градостроительной деятельности.

Для устранения конкретных негативных явлений надо совершенствовать разграничительную систему управления градостроительством в РФ, создать правовую регламентацию функционирования данной системы, увеличить производительность работы и ответственность комплексов и организаций. Мощная политика страны в данной области должна быть нацелена на сохранение одного федерального градостроительного пространства, но, однако, учитывать социально-экономические условия регионов, что просит чёткого разделения полномочий органов власти всех трех уровней.

Объект исследования – муниципальное образование г. Троицка.

Предмет исследования – градостроительная политика муниципального образования г. Троицка.

Целью исследования является совершенствование градостроительной политики г. Троицка.

Задачи работы.

1. Изучить понятие и сущность градостроительной политики в муниципальном образовании.
2. Рассмотреть механизмы градостроительной политики в муниципальном образовании.
3. Изучить отечественный и зарубежный опыт организации градостроительной политикой муниципального образования.
4. Предложить методику анализа градостроительной политики в муниципальном образовании.

5. Провести анализ документационного обеспечения градостроительной политики г. Троицка.

6. Проанализировать используемые механизмы и инструменты градостроительной политики г. Троицка.

7. Провести анализ показателей эффективности градостроительной политики г. Троицка.

8. Выявить проблемы градостроительной политики.

При исследовании сущности градостроительной деятельности использованы работы специалистов в области градостроительства: Ю.В. Абдурахимова, Р.Я. Беспечной, Б.В. Зембатовой, А.М. Каримова, А.П. Кудрявцева, Г.А. Малояна, С.Д. Митягина, Н.А. Пузиной, Л.Г. Тарасовой, П.А. Шеворукова. Были проанализированы исследования ученых в области муниципального управления: Л.В.Ивановского, А.Е. Когута, В.С. Рохчина, А.С. Ревайкина, В.Е. Селиверстова, А.Н. Швецова и др.

1 ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ АНАЛИЗА ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ В МУНИЦИПАЛЬНОМ ОБРАЗОВАНИИ

1.1 Сущность и направления градостроительной политики в муниципальном образовании

В законе Российской Федерации градостроительная политика определяется как «целенаправленная деятельность государства по формированию благоприятной среды обитания населения» [1]. Градостроительная политика в этом контексте относится к стране в целом и к субъектам федерации.

По мнению Алпацкой А.Г., градостроительная политика в муниципальном образовании – процесс управленческий, представляющий собой планирование развития территории муниципального образования, в том числе для установления функциональных зон, определения мест размещения объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения [4, С. 1].

Понятие примерное повествует Климова Д.В. политика градостроения – это деятельность по развитию местности муниципальных образований, осуществляемая путем территориального планирования, градостроительного зонирования, планировки территории, архитектурно-строительного проектирования, строительства, капитального ремонта, реконструкции объектов капитального строительства [15, С.33].

Многие исследователи в качестве схожих определений с понятием «градостроительная политика» используют некую терминологию, как градостроительная деятельность. Градостроительная политика имеет несколько иное толкование и в рамках исследования под градостроительной политикой муниципального образования надо понимать комплексный процесс управления, реализовываемый в целях обеспечения устойчивого роста МСУ, собственно, на основе градостроительного зонирования, планировки территории, строительства, капитального ремонта, реконструкции объектов капитального строительства.

Градостроительная политика – это целенаправленная деятельность государства по формированию благоприятной среды обитания людей, исходя из условий исторически сложившегося расселения, перспектив социально-экономического развития общества, национально-этнических и иных местных особенностей. [1]. Градостроительная документация (генеральные планы, правила 1 землепользования и застройки) традиционно рассматривается как инструмент ведения градостроительной политики.

Градостроительная политика обладает колоссальной объективной приоритетностью и значимостью. Посредством градостроительной политики реализуется множество муниципальных затей и фундаментальных инвестиционных реформ, формируются планировка и застройка территории, оптимизируется в соответствии с зонированием территории размещение объектов жилищного строительства, городского хозяйства и социальной сферы, транспортных и инженерных коммуникаций, формируется архитектурный облик поселения, улучшается состояние городской среды.

В нынешних экономических условиях решения органов администрации большинства городов нашей необъятной страны и муниципальных образований в отношении градостроительной политики способны оказать весомое влияние на их существование в будущем, негативно или положительно сказываясь на таких показателях, как: валовый региональный (местный) продукт, обеспечение из бюджета МСУ или Федерального, численность и качественная составляющая населения, уровень криминализации, декриминализации преступлений, продолжительность жизни и пенсионный возраст.

Поэтому, вполне логично влияние градостроительных решений на социально-экономическое развитие городов. Главной особенностью современного состояния градостроительства в стране является недооценка политической и экономической элитой общества практической значимости градостроительной деятельности в решении задач стратегического развития, стоящих перед каждым муниципалитетом, регионом и страной в целом.

Федеральный закон № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» провозглашает: органы местного самоуправления должны обеспечить реализацию полномочий и выполнение функций в области планирования и развития своих территорий [2].

К полномочиям органов местного самоуправления поселений в области градостроительной деятельности относятся:

1) подготовка и утверждение документов территориального планирования поселений;

2) утверждение местных нормативов градостроительного проектирования поселений;

3) утверждение правил землепользования и застройки поселений;

4) утверждение документации по планировке территории в случаях, предусмотренных настоящим Кодексом; (п. 4 в ред. Федерального закона от 03.07.2016 N 373-ФЗ).

5) выдача разрешений на строительство, разрешений на ввод объектов в эксплуатацию при осуществлении строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства, расположенных на территориях поселений;

6) принятие решений о развитии застроенных территорий; (п. 6 введен Федеральным законом от 18.12.2006 N 232-ФЗ).

7) проведение осмотра зданий, сооружений на предмет их технического состояния и надлежащего технического обслуживания в соответствии с требованиями технических регламентов, предъявляемыми к конструктивным и другим характеристикам надежности и безопасности указанных объектов, требованиями проектной документации, выдача рекомендаций о мерах по устранению выявленных нарушений в случаях, предусмотренных настоящим Кодексом; (п. 7 введен Федеральным законом от 28.11.2011 N 337-ФЗ).

8) разработка и утверждение программ комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры поселений, программ комплексного развития

транспортной инфраструктуры поселений, программ комплексного развития социальной инфраструктуры поселений; (п. 8 введен Федеральным законом от 30.12.2012 N 289-ФЗ, в ред. Федерального закона от 29.12.2014 N 456-ФЗ).

9) заключение договоров о комплексном развитии территории по инициативе правообладателей земельных участков и (или) расположенных на них объектов недвижимого имущества; (п. 9 введен Федеральным законом от 26.07.2017 N 191-ФЗ).

10) принятие решения о комплексном развитии территории по инициативе органа местного самоуправления.

К полномочиям органов местного самоуправления муниципальных районов в области градостроительной деятельности относятся:

1) подготовка и утверждение документов территориального планирования муниципальных районов;

2) утверждение местных нормативов градостроительного проектирования муниципальных районов(в ред. Федерального закона от 05.05.2014 N 131-ФЗ).

3) утверждение правил землепользования и застройки соответствующих межселенных территорий;

4) утверждение документации по планировке территории в случаях, предусмотренных настоящим Кодексом(п. 4 в ред. Федерального закона от 03.07.2016 N 373-ФЗ).

5) выдача разрешений на строительство, разрешений на ввод объектов в эксплуатацию при осуществлении строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства, расположенных на соответствующих межселенных территориях;

6) ведение информационных систем обеспечения градостроительной деятельности, осуществляемой на территориях муниципальных районов.

К полномочиям органов местного самоуправления городских округов в области градостроительной деятельности относятся:

- 1) подготовка и утверждение документов территориального планирования городских округов;
- 2) утверждение местных нормативов градостроительного проектирования городских округов;
- 3) утверждение правил землепользования и застройки городских округов;
- 4) утверждение документации по планировке территории в случаях, предусмотренных настоящим Кодексом(п. 4 в ред. Федерального закона от 03.07.2016 N 373-ФЗ).
- 5) выдача разрешений на строительство, разрешений на ввод объектов в эксплуатацию при осуществлении строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства, расположенных на территориях городских округов;
- 6) ведение информационных систем обеспечения градостроительной деятельности, осуществляемой на территориях городских округов;
- 7) принятие решений о развитии застроенных территорий(п. 7 введен Федеральным законом от 18.12.2006 N 232-ФЗ)
- 8) проведение осмотра зданий, сооружений на предмет их технического состояния и надлежащего технического обслуживания в соответствии с требованиями технических регламентов, предъявляемыми к конструктивным и другим характеристикам надежности и безопасности указанных объектов, требованиями проектной документации, выдача рекомендаций о мерах по устранению выявленных нарушений в случаях, предусмотренных настоящим Кодексом(п. 8 введен Федеральным законом от 28.11.2011 N 337-ФЗ)
- 9) разработка и утверждение программ комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры городских округов, программ комплексного развития транспортной инфраструктуры городских округов, программ комплексного развития социальной инфраструктуры городских округов (п. 9 введен Федеральным законом от 30.12.2012 N 289-ФЗ, в ред. Федерального закона от 29.12.2014 N 456-ФЗ).

10) заключение договоров о комплексном развитии территории по инициативе правообладателей земельных участков и (или) расположенных на них объектов недвижимого имущества (п. 10 введен Федеральным законом от 26.07.2017 N 191-ФЗ).

11) принятие решения о комплексном развитии территории по инициативе органа местного самоуправления (п. 11 введен Федеральным законом от 26.07.2017 N 191-ФЗ).

В соответствии со статьей 16 главы 3 Федерального закона № 131 к вопросам местного значения в области градостроительства на территории городского округа отнесены следующие:

- планирование застройки;
- территориальное зонирование земель городского округа;
- установление правил землепользования и застройки территории городского округа;
- изъятие земельных участков в границах городского округа для муниципальных нужд, в том числе путем выкупа;
- осуществление земельного контроля за использованием земель городского округа;
- ведение кадастра землеустроительной и градостроительной документации; – организация строительства муниципального жилищного фонда;
- создание условий для жилищного строительства [2].

Законодательство о градостроительной деятельности и изданные в соответствии с ним нормативные правовые акты основываются на следующих принципах:

1) обеспечение комплексного и устойчивого развития территории на основе территориального планирования, градостроительного зонирования и планировки территории;

2) обеспечение сбалансированного учета экологических, экономических, социальных и иных факторов при осуществлении градостроительной деятельности;

3) обеспечение инвалидам условий для беспрепятственного доступа к объектам социального и иного назначения;

4) осуществление строительства на основе документов территориального планирования, правил землепользования и застройки и документации по планировке территории;

5) участие граждан и их объединений в осуществлении градостроительной деятельности, обеспечение свободы такого участия;

6) ответственность органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления за обеспечение благоприятных условий жизнедеятельности человека;

7) осуществление градостроительной деятельности с соблюдением требований технических регламентов;

8) осуществление градостроительной деятельности с соблюдением требований безопасности территорий, инженерно-технических требований, требований гражданской обороны, обеспечением предупреждения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, принятием мер по противодействию террористическим актам;

9) осуществление градостроительной деятельности с соблюдением требований охраны окружающей среды и экологической безопасности;

10) осуществление градостроительной деятельности с соблюдением требований сохранения объектов культурного наследия и особо охраняемых природных территорий;

11) ответственность за нарушение законодательства о градостроительной деятельности;

12) возмещение вреда, причиненного физическим, юридическим лицам в результате нарушений требований законодательства о градостроительной деятельности, в полном объеме.

Важно четко выделить стратегические цели и задачи развития, которые концентрированно направляют и совершенствуют градостроительную политику. Главными стратегическими целями видятся обеспечение безопасности территорий, объектов капитального строительства и создание наиболее благоприятных условий жизнедеятельности человека.

Инфраструктура градостроительного планирования – мощный инструмент управления социально-экономическим и территориальным развитием на уровне страны, регионов и муниципальных образований. Инфраструктура градостроительного планирования выступает как информационный фундамент принятия всех управленческих решений социально-экономического и территориального планирования. Выбор градостроительного планирования в качестве основы для создания инструмента управления территорией не случаен. Сюда входит совокупность градостроительной документации, единая нормативно-правовая база и современные технологии ведения информационных систем обеспечения градостроительной деятельности (ИС ОГД).

В ст. 56 Градостроительного кодекса РФ ИС ОГД определена как организованный в соответствии с требованиями указанного кодекса систематизированный свод документированных сведений о развитии территорий, их застройке, земельных участках, объектах капитального строительства и иных необходимых для осуществления градостроительной деятельности сведений [2].

Градостроительное планирование среди прочих рассматривает вопросы повышения эффективности использования земель всех категорий, учитывая природоресурсные и иные факторы ограничения или поддержания деятельности населения. В ближайшие десятилетия основные вызовы социально-экономического характера для российских городов связаны, в первую очередь, с

глобализацией экономических процессов, в том числе с перераспределением человеческих ресурсов и значимых объектов экономики в пределах территории Российской Федерации.

В связи с этим перед российскими городами, как управленческими и социально-экономическими образованиями, возникают новые цели:

- обеспечить востребованность и рост человеческого потенциала;
- добиться роста валового регионального продукта;
- повысить эффективность бюджетных и общеэкономических затрат;
- сохранить природный потенциал территории. Качественно меняются задачи

градостроительного развития, но все их многообразие может быть сведено к четырем основным направлениям:

- предоставить территории, на которых могут быть созданы объекты, формирующие рабочие места, отвечающие уровню человеческого потенциала населения города;

- предоставить территории для строительства жилья различного уровня комфортности, адекватного структуре перспективного спроса на него;

- обеспечить доступность объектов транспортной, социальной и инженерной инфраструктур;

- обеспечить соблюдение права граждан на благоприятную окружающую среду.

Градостроительная политика определяет не только взаимоотношения современной городской среды с историческим архитектурным наследием города, она должна регулировать весь комплекс вопросов жизнедеятельности города. К сожалению, в России целенаправленное и глубокое изучение урбанистики и городского планирования началось только в последние годы, поэтому мы повсеместно имеем огромное множество проблем, связанных с организацией городской среды, с территориальным планированием, с сохранением архитектурного наследия.

По сути, этой деятельности непосредственно предшествует территориальная планировка как этап градостроительной деятельности, осуществляемый на основании утвержденных схем территориального планирования муниципальных районов, генеральных планов поселений (городских округов).

Таким образом, вся система градостроительной политики, с точки зрения планирования социально-экономического развития муниципального образования, в целом имеет вид, изображенный на Рисунке 1 [4].



Рисунок 1 – Схема градостроительной политики муниципального образования

Таким образом, современная градостроительная политика претерпела ряд преобразований, пройдя путь от ведомственной деятельности к межотраслевой, от политики развития, планировки, застройки городов и поселений к политике формирования благоприятной среды жизнедеятельности, от политики по развитию территорий к политике по управлению объектами капитального строительства и видами работ, влияющих на их безопасность.

Развитие экономики в стремительно изменяющемся мире предопределяет необходимость постоянного совершенствования градостроительной политики, что, собственно, и наблюдается в нашей стране.

1.2 Механизмы и инструменты градостроительной политики в муниципальном образовании

В широком смысле механизм градостроительной политики представляет собой совокупность способов организации отношений применяемых обществом в целях обеспечения благоприятных условий для градостроительного развития.

Механизм градостроительной политики включает виды, формы и методы организации, способы их количественного определения. Структура механизма градостроительной политики довольно сложна. В нее входят различные инструменты, соответствующие разнообразию градостроительных отношений.

Именно множественность взаимосвязей предопределяет применение большого количества инструментов механизма градостроительной политики. Механизм градостроительной политики определяется действующими нормативно-правовыми документами. К градостроительным нормативным правовым инструментам регулирования развития муниципальных образований можно отнести: генеральный план; правила землепользования и застройки; местные нормативы градостроительного проектирования.

Целью подготовки разрабатываемых проектов является обеспечение градостроительными средствами рост качества жизни населения, определение территорий, предназначенных для размещения объектов федерального, регионального, муниципального значения, исходя из совокупности социальных, экономических, экологических и иных факторов.

К задачам подготовки проектов относится:

- установление зон различного функционального назначения и определение параметров использования территории муниципальных образований в этих зонах;
- установление зон планируемого размещения объектов, необходимых для исполнения полномочий органа местного самоуправления;
- определение зон с особыми условиями использования территорий, в том числе на территориях, подверженных риску возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

– определение территорий, предназначенных для размещения объектов федерального, регионального, муниципального значения, и зон с особыми условиями использования территорий, требуемых в связи с размещением таких объектов[15].

Далее рассмотрим инструменты градостроительной политики муниципального образования. Генеральный план – традиционный инструмент градостроительного регулирования. Генеральный план содержит:

- 1) положение о территориальном планировании;
- 2) карту планируемого размещения объектов местного значения поселения или городского округа;
- 3) карту границ населенных пунктов (в том числе границ образуемых населенных пунктов), входящих в состав поселения или городского округа;
- 4) карту функциональных зон поселения или городского округа. Можно выделить следующие ограничения применения генеральных планов: генеральный план не может подменять или изменять иную установленную законодательством документацию; генеральный план не может произвольно вмешиваться в земельные, лесные, водные и иные природоресурсные правоотношения.

Следующим инструментом градостроительной политики являются правила землепользования и застройки (ПЗЗ). Они определяют целевое и разрешённое использование земельных участков, то есть использование в соответствии с целью изначального или происшедшего создания земельного участка.

В отличие от Генерального плана территории правила более точно детализируют, какие участки можно застраивать, а какие – нет, и что конкретно можно строить на территории. Основная цель введения ПЗЗ территорий – упростить и ускорить решение вопросов разрешённого использования земельных участков. Эта цель напрямую увязана с процессами необходимого многим собственникам земельных объектов изменения видов разрешённого использования земельных участков, то есть юридической (правовой) корректировки градостроительных регламентов. ПЗЗ – это не градостроительный

документ или его разновидность, а нормативный правовой акт органов местного самоуправления, который регулирует как использование, так и изменение объектов недвижимости (изменение разрешённых видов использований) через введение градостроительных регламентов [1].

Разница между правовым нормативным актом и градостроительным документом заключается в публичности правового акта (официальном опубликовании для всеобщего сведения, иначе он не может действовать) и действии градостроительной документации без её опубликования. Правила состоят из 2 частей: общей и территориальной.

Общая часть ПЗЗ устанавливает требования по использованию земельных участков в соответствии с Градостроительным кодексом РФ, указывает, какие участки можно использовать под строительство, а какие – нет, содержит положения о регулировании землепользования и застройки. По сути, это классификатор земельных участков. Территориальная часть ПЗЗ – это карты всей территории населённого пункта, показывающие территориальное зонирование и устанавливающие границы зон. ПЗЗ являются нормативным правовым актом органов местного самоуправления, имеют обязательную юридическую силу и подлежат исполнению всеми государственными органами и органами местного самоуправления, органами надзора и контроля, владельцами недвижимости, инвесторами, застройщиками, заказчиками, подрядчиками. Кроме того, они действуют в пределах административных границ данного самоуправления.

Являются основанием для разрешения споров в судебном порядке. Правила имеют большую силу по отношению к Генеральному плану и другим видам градостроительной документации. Генеральный план особым образом учитывается в ПЗЗ. В Правилах допускаются отклонения от исходных положений Генерального плана.

Еще одним инструментом градостроительной политики является градостроительное зонирование. Градостроительный Кодекс РФ 1998 г. ввел в практику градостроительства новый инструмент – правовое зонирование. Под

правовым зонированием понималась деятельность органов местного самоуправления в области разработки и реализации правил землепользования и застройки территорий городских и сельских поселений, других муниципальных образований. ГрК РФ 2004 г. развил и детализировал институт правового зонирования и обозначил его как градостроительное зонирование.

Градостроительное зонирование по своей сути является разделением территории населенного пункта на территориальные зоны, для которых в правилах землепользования и застройки определены границы и установлены градостроительные регламенты. Согласно ГрК РФ 2004 г. границы функциональных и территориальных зон указываются на разных картах, а не на единой схеме зонирования и в составе разной градостроительной документации (генерального плана и правил землепользования и застройки соответственно).

Поэтому виды территориальных зон, указанных в ст. 35 ГрК РФ 2004 г., не являются обязательными для номенклатуры функциональных зон. Территориальные зоны устанавливаются с учетом функциональных зон и параметров их планируемого использования, определенных генеральным планом.

Таким образом, территориальные зоны не должны пересекать границы той функциональной зоны, с учетом которой они определены. Виды и состав территориальных зон также должны соответствовать тому основному назначению, которое установлено функциональной зоной.

Зонирование осуществляется без установления градостроительных регламентов. Не является нормативным правовым актом, а основным градостроительным документом. Градостроительное зонирование в силу своих особенностей не может выступать как самостоятельный вид градостроительного планирования, оно должно восприниматься как средство правовой реализации генерального плана [2].

Правила землепользования и застройки являются документом тактического характера. В то же время, будучи проводником стратегических решений территориального планирования, градостроительное зонирование, не

обремененное диктатом административных мер, представляет собой эффективный механизм рациональной самоорганизации городского пространства. Для территории города после анализа природных компонентов и экологической оценки существующего и планируемого землепользования разрабатывается интегрированная целевая концепция развития, представляющая собой триаду целей «сохранение-развитие-улучшение (рисунок 2)[23, С.123].



Рисунок 2 – Классификация инструментов градостроительной политики

Таким образом, механизм градостроительной политики представляет собой совокупность способов организации отношений применяемых обществом в целях обеспечения благоприятных условий для градостроительного развития. Механизм градостроительной политики определяется действующими нормативно-правовыми документами. К градостроительным нормативным правовым инструментам регулирования развития муниципальных образований можно отнести генеральный план, правила землепользования и застройки и местные нормативы градостроительного проектирования.

1.3 Отечественный и зарубежный опыт организации градостроительной политикой муниципального образования

Рассмотрим отечественный и зарубежный опыт организации градостроительной. По этапам управления градостроительной политикой в зарубежных странах используется такая иерархия:

1. Проектное планирование применяется, когда развитие муниципального образования неразрывно связано с реализацией какого-либо проекта (проектов), достаточно масштабного, чтобы повлиять на социально-экономическую ситуацию в городе в целом.

2. Программное планирование – это разработка муниципальных программ, охватывающих либо сектор или отрасль городской экономики (отраслевой подход), либо район города (территориальный подход).

3. Комплексное планирование – разработка комплексной средне- или долгосрочной программы, охватывающей все отрасли и территории города.

4. Стратегическое планирование – самый сложный этап планирования, его реализация требует существенных затрат. Это синтез планирования на всех нижестоящих уровнях.

Если говорить о российской практике, то начиная с 2000-х гг. на уровне комплексного планирования у нас использовалось стратегическое планирование, которое, впрочем, сегодня называется «комплексным прогнозом социально-экономического развития муниципального образования».

За рубежом они проводятся в соответствии со следующими принципами:

1) эффективная коммуникационная стратегия на этапе подготовки документов градостроительной политики и в процессе публичных слушаний;

2) понятный и доступный стиль изложения основных положений документов градостроительной политики и их значимости в реализации общественных интересов;

3) активная позиция граждан в ходе публичных слушаний;

4) соблюдение всех нормативных требований к процедурам разработки документов градостроительной политики и проведения публичных слушаний. Здесь может быть интересен зарубежный опыт, описываемый С.А. Крымовым.

Так, в Лос-Анджелесе, Сиэттле, Ричмонде и других городах используют метод соотнесения с реальностью. Суть метода заключается в работе групп (до 30 групп состоящих из 8-10 человек) над начальной концепцией проекта [5, с. 80].

Преимущества метода:

- понимание уровня заинтересованности граждан в проекте;
- выявление мнения стейкхолдеров;
- определение вектора качественного развития на основании баланса интересов.

В число таких методов также входит опыт города Крисчерч. Его суть заключается в том, что в первую очередь был создан веб-сайт, благодаря которому поступило более 45 тысяч идей относительно дальнейшего развития города, что составило 43 % от общего числа поступивших мнений. После была проведена выставка с результатами электронного опроса, рисунками и моделями развития города, по результатам которой городская копилка пополнилась еще 50 тысячами идей (48 %).

Представленные идеи оформили в проект концепции, выносимый затем на совет, доступ к которому был свободным для всех категорий граждан. Завершающая формирование концепции стадия – воркшопы, т.е. совместная работа граждан и проектировщиков над отдельными земельными участками [5, с. 86]. Подобная открытость органов власти не типична для России, но метод применялся в городе Мегион, и был применен довольно успешно.

Главными объектами сосредоточения исследования являются форма вовлечения граждан в процесс принятия решений, а также стадия, на которой это вовлечение происходит.

Разберем данный аспект относительно крупнейших центров, на примере Берлина, Шанхая, Лондона.

Мастер-план является актуальным градостроительным документом в Берлине. Мастер-план принимается для развития агломерации Берлин – Бранденбург. После необходимости принятия документа мэром Берлина и премьер-министром Бранденбурга, Управлением совместного территориального планирования создается проект документа, иными словами основное направление развития заложено региональными органами власти. После прохождения данного этапа проект рассматривается на коллегиальной конференции в составе представителей муниципалитетов, региональных ведомств и представителей общественных партий [7, с. 42].

Так сказать, в Берлине вовлечение общества в принятие решений по вопросам относительно градостроительства проходит на этапе обсуждения ключевой редакции акта, в то время как широкая общественность получает шанс инициировать изменения только на этапе подготовки его крайней редакции.

Опыт Лондона можно, собственно, разобрать относительно процедуры инициации Стратегии 2010 года. Созданный органами исполнительной власти проект прошел три этапа публичного обсуждения. После первоочередного обсуждения Лондонским собранием и функциональными ведомствами он был направлен ключевым стейкхолдерам, а также был открыт в электронном доступе и освещен в СМИ. Затем было организовано более тщательное его обсуждение на уровне районов города, представителей местных сообществ, жилищных и других ассоциаций. Сформированный таким образом документ поступил на рассмотрение федеральным исполнительным органам власти, которые имеют право исключить те пункты, которые, с их точки зрения, противоречат национальной стратегии [5, с. 82–83].

Завершаем этот список опытом Шанхая в организации публичного участия при принятии решений по вопросам осуществления градостроительной деятельности, который отражает крайнюю централизацию вертикали власти. Тут процесс разработки комплексного плана развития был отдан на аутсорсинг экспертам – сотрудникам Института городского планирования и дизайна. И лишь

на финальной стадии согласования плана, непосредственно перед его утверждением были организованы публичные слушания, по результатам которых в проект были внесены изменения. Следует обратить внимание, что общественное участие косвенно проявилось и на этапе сбора данных. В итоге, институтом было организовано анкетирование жителей в случаях, когда наблюдался явный недостаток информации об исторических, культурных и иных местных традициях отдельных районов города, а также при затруднении в выборе одного из нескольких вариантов обустройства общественного пространства [7, с. 294].

Образно говоря, мы видим, что вовлечение населения в процесс обсуждения документов градостроительной деятельности возможно как на начальной стадии – стадии формирования концепции, так и на финальной – когда концепция документа уже готова. Рассмотрим формы участия граждан в градостроительной деятельности на примере внесения изменений в генеральный план города Перми. Единственной формой участия являются, несомненно, публичные слушания. Можно констатировать, что обсуждение проекта изменений в генеральный план г. Перми вызвало больший резонанс, нежели обсуждение самого проекта генерального плана. Вместе с тем, данный документ получил высокую оценку не только среди местного экспертного сообщества.

В мае 2010 года на II Архитектурной биеннале в Москве мастер-план и проект генерального плана города Перми получили Гран-при. Затем бывший глава города Перми И. Шубин презентовал рассматриваемый проект в Министерстве регионального развития РФ, где работа администрации города также получила достойную оценку. Было принято решение о проведении в начале 2011 года в Перми большого мероприятия под эгидой Минрегионразвития РФ по внедрению пермской методологии разработки проекта генерального плана в других муниципалитетах. Итак, результатом публичных слушаний, проводившихся в ноябре 2013 года, стали 1500 обращений граждан, тогда как обсуждение проекта генерального плана собрало только 452 обращения [9, с. 128].

Проведенные слушания предполагали участие граждан в следующих формах:

- устное обращение в ходе публичных слушаний;
- письменное обращение в ходе публичных слушаний;
- обращение, подаваемое в письменном виде в Департамент градостроительства и архитектуры в течение двух недель после проведения публичных слушаний;
- обращение, подаваемое через интернет-приемную главы города.

Активность граждан в принятии решений по первым двум формам частично можно отследить в протоколах публичных слушаний, однако отсутствие четких требований к форме протокола лишает исследователей интереснейших эмпирических данных, поскольку часть протоколов фиксирует только перечень докладчиков и общее число высказываний зарегистрировавшихся участников публичных слушаний.

Вместе с тем, по данным Т.В. Гудзь и других исследователей, этими способами было направлено 99 % всех обращений [9, с. 129]. Несмотря на расширение способов участия граждан в публичных слушаниях, точнее способов «обратной связи» по их результатам, пермский опыт не является эталонным в части обеспечения общественного участия в принятии решений по вопросам осуществления градостроительной деятельности.

Введение процедуры сбора идей или иной законодательной инновации не будет противоречить существующему законодательству. В том числе, подобные процедуры можно организовать на конкурсной или добровольной основе, однако их внедрение позволит решить некоторые проблемы: обеспечение доступности изложения, общественной активности, понимания жителями основ градостроительных документов.

Законодательное закрепление формы протокола публичных слушателей решит задачу открытости решений органов власти. Кроме того, одной из тенденций управления градостроительной деятельностью в муниципальных образованиях за рубежом является стремление к экономии, в том числе к повышению энергоэффективности. В США получают распространение компании,

специализирующиеся на консультировании в области энергоэффективности. Они производят мониторинг потребления электроэнергии и предоставляют своим клиентам данные о ее расходовании, дают рекомендации по ее более эффективному использованию, в том числе для муниципальной власти, что сказывается на разработке генеральных планов муниципальных образований.

Подводя итог становится ясно, что анализ зарубежного и отечественного опыта организации градостроительной политики позволяет сделать вывод о более значительном вовлечении граждан в градостроительную деятельность муниципальных образований за рубежом. Кроме того, одной из тенденций управления градостроительной деятельностью в муниципальных образованиях за рубежом является стремление к экономии, в том числе к повышению энергоэффективности.

Рассмотрим, каким образом может быть проведена оценка эффективности управления градостроительной деятельностью в муниципальных образованиях.

1.4 Методика анализа и оценки градостроительной политики в муниципальном образовании

Существует множество методов анализа и оценки градостроительной политики в муниципальном образовании. Но следует отметить, что в России нет единой общепринятой методики, которая бы позволила провести данное исследование комплексно. Для проведения анализа и оценки градостроительной политики в Троицком городском округе предлагается методика, состоящая из четырех основных стадий.

Стадия первая. Сначала проводится исследование документационной части обеспечения градостроительной политики г. Троицка, а также действующих информационных систем.

Стадия вторая. Далее проводится анализ действующих механизмов и инструментов градостроительной политики г. Троицка.

Стадия третья. На данной стадии проводится количественный анализ показателей, характеризующих градостроительную политику г. Троицка:

- индикаторы для жителей города, в том числе: общая площадь жилья, приходящаяся в среднем на 1 жителя, кв.м. общая площадь жилья, признанного ветхим или аварийным, тыс. кв.м. ввод в эксплуатацию жилых домов за счет всех источников финансирования, тыс. кв.м. предоставление земельных участков под индивидуальное жилищное строительство, шт.
- уровень благоустройства жилищного фонда (городской жилищный фонд в % от общей площади жилищного фонда) водопровод канализация горячее водоснабжение центральное отопление газификация Уровень износа коммунальной инфраструктуры, %
Уровень износа транспортной инфраструктуры, %.
- обеспеченность населения объектами культурно-бытового назначения детские дошкольные учреждения, мест/1000 чел. общеобразовательные школы, мест/1000 чел. поликлиники, посещ. в смену/1000 чел.

магазины, м² торг. площ./100 чел. культурно-досуговые центры, мест/1000 чел.

- уровень привлекательности городской среды г. Троицка, в том числе индекс устойчивого развития.

Стадия четвертая. Выявление проблем градостроительной политики. Здесь проводится обобщение полученных результатов анализа. Следом выделяются слабые стороны градостроительной политики г. Троицка.

Выбранный метод позволяет провести всесторонний анализ градостроительной политики Троицка, структурировать полученные результаты исследования, выявить существующие проблемы и пробелы, следовательно – выработать в дальнейшем рекомендации, направленные на устранение выявленных недостатков и повысить эффективность градостроительной деятельности муниципального образования.

Вывод по главе 1

Таким образом мы можем подвести итог по теоретической части исследования. Градостроительной политикой муниципального образования является комплексный управленческий процесс, осуществляемый в целях обеспечения постоянного развития территорий муниципальных образований на основе территориального планирования, градостроительного зонирования, планировки территории, архитектурно-строительного проектирования, строительства, капитального ремонта, реконструкции объектов капитального строительства.

Современная градостроительная политика перенесла множество изменений и преобразований, эволюционируя от ведомственной деятельности к межотраслевой, от политики развития, планировки, застройки городов и поселений к политике формирования благоприятных условий для жизни, от политики по развитию территорий к политике по управлению объектами капитального строительства и видами работ, влияющих на их безопасность.

Эволюция экономики в постоянно меняющемся мире предreshает необходимость постоянного совершенствования градостроительной политики.

Структура градостроительной политики являет собой совокупность способов организации отношений применяемых обществом в целях обеспечения благоприятных условий для градостроительного развития. Механизм 36 градостроительной политики определяется действующими нормативно-правовыми документами.

Градостроительными нормативными правовыми инструментами регулирования развития муниципальных образований можно назвать генеральный план, правила землепользования и застройки и местные нормативы градостроительного проектирования. Также, на территории муниципальных образований действуют документы ненормативного характера – градостроительная документация, в состав которой входит градостроительное зонирование. Исследование зарубежного и отечественного опыта организации градостроительной политики позволяет сделать вывод о более значительном вовлечении граждан в градостроительную деятельность муниципальных образований за рубежом. Также, частью тенденций управления градостроительной деятельностью в муниципальных образованиях за рубежом является стремление к экономии, в том числе к повышению энергоэффективности.

В России нет единой методики, с помощью которой можно было бы беспрепятственно провести комплексное исследование градостроительной политики муниципального образования. Данная методика позволяет провести всесторонний анализ градостроительной политики города Троицка, резюмировать полученные результаты исследования, выявить существующие проблемы и пробелы, следовательно – выработать в дальнейшем рекомендации, направленные на устранение выявленных недостатков и повысить эффективность градостроительной деятельности муниципального образования. Применим предлагаемую методику на практике.

2 АНАЛИЗ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ (на примере г. Троицка)

2.1 Анализ документационного и методического обеспечения градостроительной политики города Троицка

Город Троицк расположен в 121 км от г. Челябинска на железнодорожной магистрали Челябинск-Костана, Челябинск-Орск. Основали Троицк в 1743 году как головную крепость Уйской военно-дозорной линии и в общем представлял он собой следующий после Оренбурга тактически-важный пункт. Благодаря своему выгодному географическому положению, Троицк – отнюдь не только пограничное усиление, а становится эпицентром торговли со Средней и Центральной Азией. По величине своих оборотов Троицкая ярмарка занимала третье место после Новгородской и Ирбитской. В 1784 году Троицк заслужил и получил статус уездного города, в 1940 году – преобразован в город областного значения. Строительство в начале XX века железной дороги, соединяющей Троицк с транссибирской магистралью, и линии Троицк – Кустанай послужило дополнительным толчком для развития здесь торговли, в особенности хлебной. В связи с торгово-транспортными операциями, в городе осуществлялась обработка сельскохозяйственного сырья, созданные предприятия перерабатывающей промышленности расширились, укрупнились. Бурное развитие получили предприятия легкой промышленности. В предвоенный и военный периоды выросли машиностроительные предприятия: дизельный, электромеханический, станкостроительный заводы. В Троицке построена одна из самых крупных на Южном Урале тепловая электростанция – Троицкая ГРЭС. Вместе с этим, в городе дальнейшее развитие получает социальная и инженерно-транспортная инфраструктуры. С появлением государства Казахстан Троицк вновь стал пограничным городом. Открыт таможенный переход, являющийся крупнейшим по товарообороту на Урале.

Город Троицк относится к группе «Средние города», является седьмым по численности населения городом Челябинской области. По «Схеме районной

планировки Челябинской области» Троицк является центром Троицкого внутриобластного района, в состав которого входят помимо Троицкого городского округа Пластовский, Увельский, Октябрьский и Троицкий муниципальные районы, Южноуральский городской округ с общей численностью населения порядка 270 тысяч человек.

Троицк расположен при впадении реки Увелька в реку Уй, то есть образуется некий полуостров, ландшафт которого вполне равнинный. Часть города, расположенного в долине Увельки находится на склоне её долины. Реки в черте города значительно шире, чем за городом, ведь на них сооружено водохранилище для водоснабжения города и Троицкой ГРЭС. За Троицкой ГРЭС, вниз по течению реки Уй, между посёлками Бобровка и Кварцитный, расположено Троицкое водохранилище.

На 1 января 2017 года по численности населения город находился на 218 месте из 1112 городов Российской Федерации (рисунок 3).

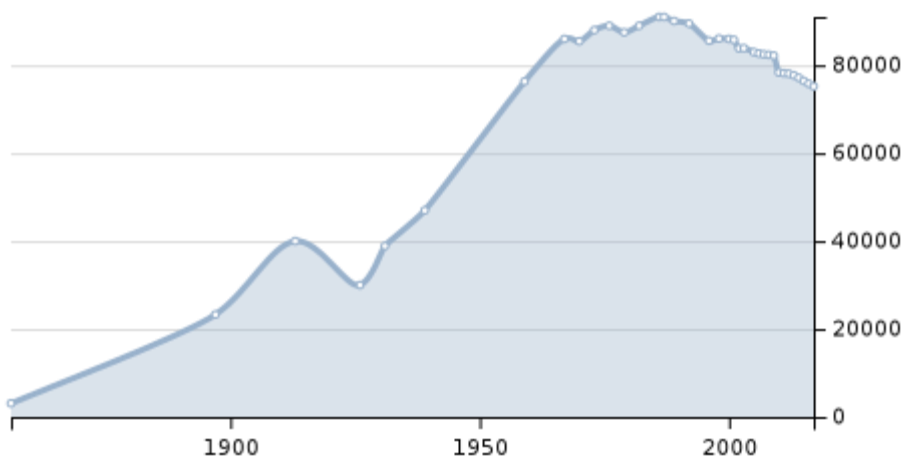


Рисунок 3– Структура численности населения Троицка по годам

В настоящее время в городе работают электромеханический и станкостроительный заводы, завод по производству минеральной ваты, Троицкая ГРЭС, а также предприятия пищевой и лёгкой промышленности. Троицк имеет вагонное, локомотивное и рефрижераторное депо. Работает таможенный пост. Троицк является важным пограничным пунктом на государственной границе с Республикой Казахстан.

В городе находится институт ветеринарной медицины Южно-Уральского государственного аграрного университета. Филиалы Челябинского государственного университета и современного гуманитарного института. Авиационный технический и педагогический колледжи, энергостроительный и аграрный техникумы, медицинское училище. Краеведческий музей с выставочным залом, дома культуры, библиотеки, две школы искусств и музыкальная школа, парк культуры и отдыха. Сохранились памятники архитектуры XVIII—XIX вв., в том числе гостиные ряды, пассаж, гостиница, церкви и мечети, торговые дома, купеческие особняки. Здесь можно увидеть различные жанры русского зодчества. В городе находится мемориальный комплекс в память погибшим троичанам в годы Великой Отечественной войны 1941—1945 гг. Заканчивается благоустройство сквера воинам-интернационалистам.

В апреле 2013 года создано предприятие ООО «Троицкий металлургический завод». Предприятие планируется запустить к концу 2017 года. Работает Электромеханический завод. Возобновлено производство на Троицком станкостроительном заводе. Градообразующим предприятием г. Троицка по совокупности налоговых отчислений является филиал ОГК-2 Троицкая ГРЭС. Строительство ТрГРЭС было начато в 1954 году. В этом же году начато сооружение прилегающего к станции посёлка энергетиков «Поселок ГРЭС». Первый блок ТрГРЭС был запущен в 1957 году. Строительство станции закончено в 1976 году с вводом девятого блока мощностью 500 МВт. На 1991 год установленная мощность станции составляла 2500 МВт. В 2008 году начато строительство ещё двух энергоблоков по 660 МВт каждый. Город участвует в федеральных и областных программах модернизация здравоохранения, поддержки детского спорта, ремонта дорог и переселения из ветхо аварийного жилья.

Для положительного решения задач выбора направлений территориального развития (преобразования территорий) города, исходя из приоритетов

социального и природоохранного характера и на базе экономического потенциала, город имеет следующие предпосылки:

- благоприятные природно-климатические условия;
- выгодное геополитическое положение: расположение в развитой системе межгосударственных транспортных коммуникаций, статуса пограничного города;
- необходимый производственный и квалификационный потенциал;
- развитый жилищный и социальный комплекс;
- развитая инженерно-коммуникационная система поддержки эксплуатации и преобразования застроенной территории города;
- наличие минимально-необходимых природно-сырьевых ресурсов.

Проведем анализ документационного обеспечения градостроительной политики. Троицка. Документационное обеспечение управления – это деятельность аппарата управления, охватывающая вопросы документирования и организации работы с документами в процессе осуществления им управленческих функций, в данном случае – в области градостроительной политики. Документационное обеспечение управления является основополагающей технологией менеджмента, основной целью которого является обеспечение руководства информацией о состоянии дел на предприятии для принятия обоснованных управленческих решений и контроле их выполнения.

Работа с документами должна иметь настолько отработанный порядок, чтобы не отвлекать работников от главных целей градостроительной политики. В связи с этим каждое подразделение самостоятельно выбирает форму организации делопроизводства: централизованную, децентрализованную и смешанную. Обеспечение органов государственной власти, органов местного самоуправления, физических и юридических лиц достоверными сведениями, необходимыми для осуществления градостроительной, инвестиционной и иной хозяйственной деятельности, проведения землеустройства, организации межведомственного информационного взаимодействия на территории округа является важнейшей частью градостроительной политики.

Документационное обеспечение градостроительной деятельности включает в себя:

1) сведения:

а) о документах территориального планирования Российской Федерации в части, касающейся территории муниципальных образований;

б) о документах территориального планирования субъектов Российской Федерации в части, касающейся территории муниципальных образований;

в) о документах территориального планирования муниципального образования, материалах по их обоснованию;

г) о правилах землепользования и застройки, внесении в них изменений;

д) о документации по планировке территории;

е) об изученности природных и техногенных условий на основании результатов инженерных изысканий;

ж) о резервировании земель и об изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд;

з) о геодезических и картографических материалах;

2) дела о застроенных и подлежащих застройке земельных участках;

3) иные документы и материалы.

Необходимым условием эффективного управления является обеспечение лиц и структур, принимающих решения на различных уровнях, оперативной и полной информацией о текущем состоянии и прогнозе развития территорий. Важным является также достаточно полное информирование участников градостроительных правоотношений о динамике развития городского округа и отдельных объектов капитального строительства, а также о степени соответствия фактического использования территории правилам землепользования и застройки округа и документации территориального планирования.

Стоит отметить, что часть работ и документационного обеспечения ведется до сих пор по части вопросов в форме «ручной» обработки бумажных документов, частично – с использованием компьютерных средств. Согласно п. 1 ст. 57

Градостроительного кодекса РФ и согласно Федеральному закону № 131-ФЗ о МСУ, все городские округа и муниципальные районы обязаны вести информационную систему.

Документационное обеспечение градостроительной политики ведется органами местного самоуправления г. Троицка путём сбора, документирования, актуализации, обработки, систематизации, учёта и хранения сведений, необходимых для осуществления градостроительной деятельности. Анализ существующей ситуации показывает, что в число проблем при документационном обеспечении градостроительной политики г. Троицка входит недостаточная обеспеченность современной картографической, топографической и другой инженерно-изыскательской базой и своевременность ее обновления, а также недостаточное материально-техническое оснащение.

Таким образом, анализ документационного обеспечения градостроительной политики выявил следующие недостатки:

1. Низкая доля автоматизированных средств в обработке документации.
2. Неполная картина материала по картографии и топографии.

2.2. Анализ механизмов градостроительной политики муниципального образования

Рассмотрим механизма осуществления градостроительной политики в г. Троицке. Он представлен на рисунке 4.

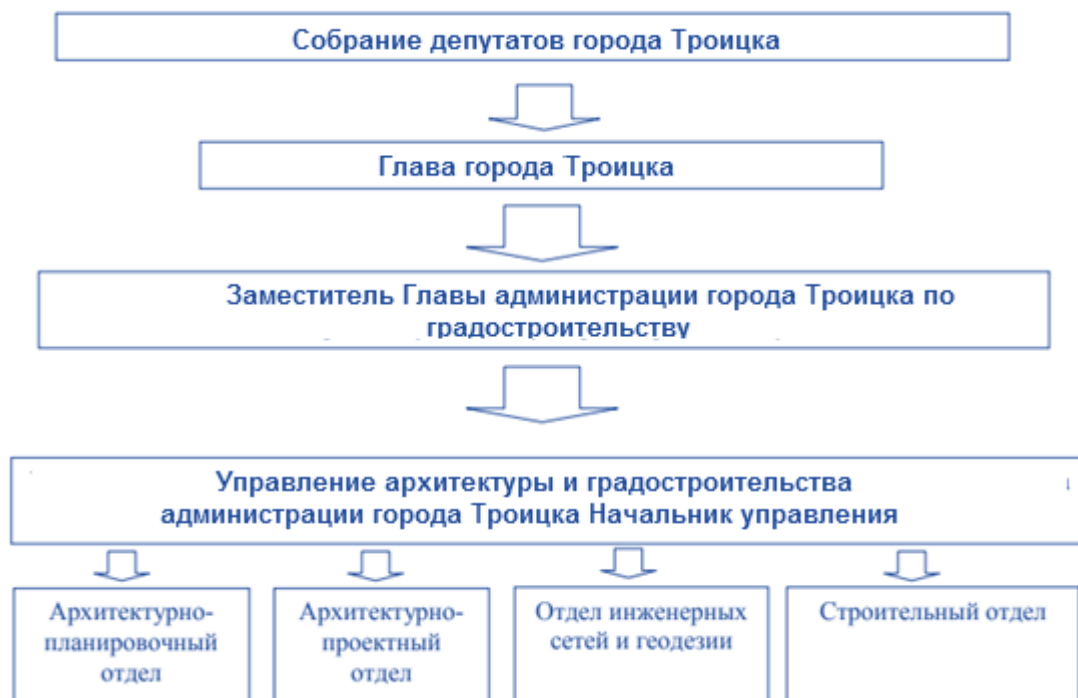


Рисунок 4 – Механизм градостроительной политики города Троицка

К полномочиям Собрания депутатов в области градостроительной политики на территории Троицка относятся: утверждение документов территориального планирования городского округа; утверждение Правил землепользования и застройки, а также внесение в них изменений; иные полномочия в соответствии с законодательством.

К полномочиям главы городского округа относятся: утверждение подготовленной на основе генерального плана документации по планировке территории, за исключением случаев, предусмотренных Градостроительным кодексом Российской Федерации; принятие решения о предоставлении разрешения на условно разрешенный вид использования земельного участка или объекта капитального строительства или об отказе в предоставлении такого разрешения; принятие решения о предоставлении разрешения на отклонение от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов

капитального строительства или об отказе в предоставлении такого разрешения; выдача разрешений на строительство, разрешений на ввод объектов в эксплуатацию при осуществлении строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства, расположенных на территории городского округа; утверждение местных нормативов градостроительного проектирования городского округа; иные полномочия в соответствии с законодательством.

К полномочиям администрации городского округа относятся: подготовка документов территориального планирования городского округа; ведение информационных систем обеспечения градостроительной деятельности, осуществляемой на территориях городских округов; принятие решений о развитии застроенных территорий; формирование, утверждение границ земельных участков в порядке, установленном законодательством Российской Федерации; иные полномочия в соответствии с законодательством. Непосредственно градостроительная деятельность на территории муниципального образования находится в ведении Управления архитектуры и градостроительства администрации г. Троицка Челябинской области.

Основными целями деятельности управления являются:

1. Достижение устойчивого развития территории городского округа в сфере архитектуры и градостроительства.
2. Формирование гармоничной среды жизнедеятельности жителей городского округа.
3. Рациональное размещение объектов капитального строительства, социальной, производственной и инженерно-транспортной инфраструктуры, объектов, не относящихся к объектам капитального строительства.
4. Сохранение и развитие объектов историко-культурного наследия, природных ландшафтов городского округа.
5. Повышение уровня архитектурно-художественной выразительности застройки городского округа. Основными задачами комитета являются:

соблюдение федерального и регионального законодательства, муниципальных правовых актов, законодательной и нормативной документации в области градостроительной деятельности; обеспечение подготовки, рассмотрения, согласования, публичного обсуждения и утверждения, а также реализации документов территориального планирования городского округа, документации по планировке территорий городского округа; создание и ведение информационной системы обеспечения градостроительной деятельности.

Далее рассмотрим непосредственно инструменты градостроительной политики Троицка. Они представлены на рисунке 5.

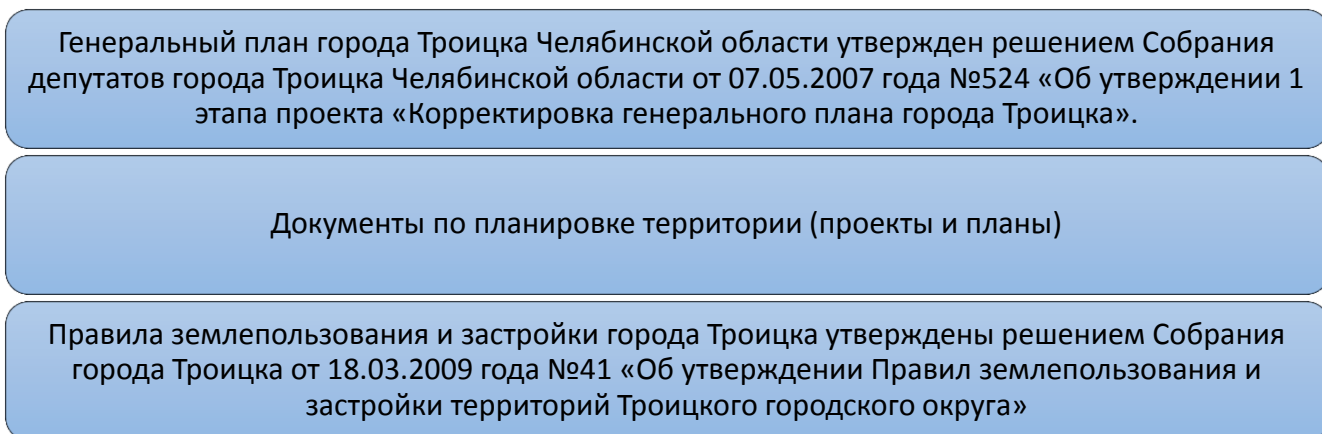


Рисунок 5 – Инструменты градостроительной политики г. Троицка

Основным инструментом, регулирующим градостроительную политику на территории КГО, является Генеральный план г. Троицка Челябинской области, утвержденный решением Собрания депутатов Троицкого городского округа от 29.02.2012 № 476-МО «Об утверждении генерального плана Троицкого городского округа Челябинской области».

В Генеральном плане г. Троицка заложены основные предложения, пути обеспечения устойчивого социально-экономического состояния округа на расчетный срок до 2025-2030 годов.

Основная цель работы – разработка социально-ориентированного градостроительного документа – генерального плана, реализация которого предполагает формирование благоприятной среды жизнедеятельности.

Проект Генерального плана Троицка разработан в соответствии с Градостроительным кодексом РФ от 29 декабря 2004 года №190-ФЗ., со СНиП 11-04-2003 г. «Инструкция о порядке разработки, согласования, экспертизы и утверждения градостроительной документации», СНиП и СанПиН в области градостроительства.

Вторым инструментом, действующим при осуществлении градостроительной политики в муниципальном образовании являются Правила землепользования и застройки г. Троицка, утвержденны решением Собрания депутатов Троицка от 19.12.2012 № 639-МО ««Об утверждении правил землепользования и застройки г. Троицка Челябинской области»».

Правила землепользования и застройки г. Троицка Челябинской области – муниципальный правовой акт г. Троицка, разработанный в соответствии с Градостроительным кодексом Российской Федерации, Земельным кодексом Российской Федерации, Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», иным законодательством Российской Федерации, Челябинской области, уставом муниципального образования г. Троицка, иными муниципальными нормативными правовыми актами Собрания депутатов г. Троицка Челябинской области и главы г. Троицка Челябинской области.

Правила разработаны на основе генерального плана г. Троицка Челябинской области. Правила являются документом градостроительного зонирования г. Троицка Челябинской области – разделения территории городского округа на зоны с установлением для каждой из них градостроительного регламента.

Кроме того, планировка территории городского округа осуществляется посредством разработки документации по планировке территории городского округа: проектов планировки территорий как отдельных документов; проектов планировки территорий с проектами межевания территорий в их составе; проектов межевания территорий как отдельных документов; градостроительных планов земельных участков. Рассмотрим подробнее.

Проект планировки территории (ППТ) — документ для определённой территории, устанавливающий зоны размещения существующих объектов и их параметры, а также зоны размещения объектов, строительство которых может быть разрешено. Проект содержит: чертёж (включающий красные линии, дороги, улицы, объекты инженерной и транспортной инфраструктур, проходы к водным объектам общего пользования, границы и характеристики зон планируемого размещения объектов социально- культурного и коммунально-бытового назначения, иных объектов капитального строительства); положения о размещении объектов капитального строительства федерального, регионального или местного значения, о характеристиках планируемого развития территории, в том числе плотности, параметрах застройки территории; материалы по обоснованию.

Проект планировки территорий с проектами межевания территорий в их составе – это документация по планировке территории, подготовка которой осуществляется применительно к застроенным и подлежащим застройке территориям, расположенным в границах элементов планировочной структуры. Он содержит схему границ существующих земельных участков и границ будущих земельных участков.

Проекты межевания территорий как отдельные документы содержат лишь схему границ существующих земельных участков и границ будущих земельных участков. Градостроительный план Земельного участка – основополагающий документ при осуществлении любого строительства, реконструкции. В данном документе указывается градостроительный регламент земельного участка. Градостроительный регламент – это установленные в публичном порядке нормативы, которые определяют, каким именно образом может использоваться тот или иной земельный участок и находящиеся на нем объекты недвижимости (плотность и высотность застройки и др.).

2.3 Анализ показателей эффективности градостроительной политики города Троицка

Градостроительную политику муниципального образования характеризует ряд параметров. Анализ основных индикаторов достижения целей и решения задач реализации градостроительной политики, используемых в субъектах федерации и муниципальных образованиях РФ, показал, что на современном этапе используются различные. В первую очередь, анализируются индикаторы качества градостроительной политики для жителей города (таблица 1).

Таблица 1 – Индикаторы градостроительной политики для жителей города

Показатель	2015	2016	2017
Общая площадь жилья, приходящаяся в среднем на 1 жителя, кв.м.	19,4	18,1	20,5
Общая площадь жилья, признанного ветхим или аварийным, тыс. кв.м.	192,2	166,1	201,0
Ввод в эксплуатацию жилых домов за счет всех источников финансирования, тыс. кв.м.	144,7	121,9	132,6
Предоставление земельных участков под индивидуальное жилищное строительство, шт.	19	24	20

Как показывают статистические данные, общая площадь жилья, приходящаяся в среднем на 1 жителя, кв.м. сократилась. Так на конец 2015 года значение индикатора составляло 19,4 м², а к концу 2017 года – 20,5 м² (рисунок 6).

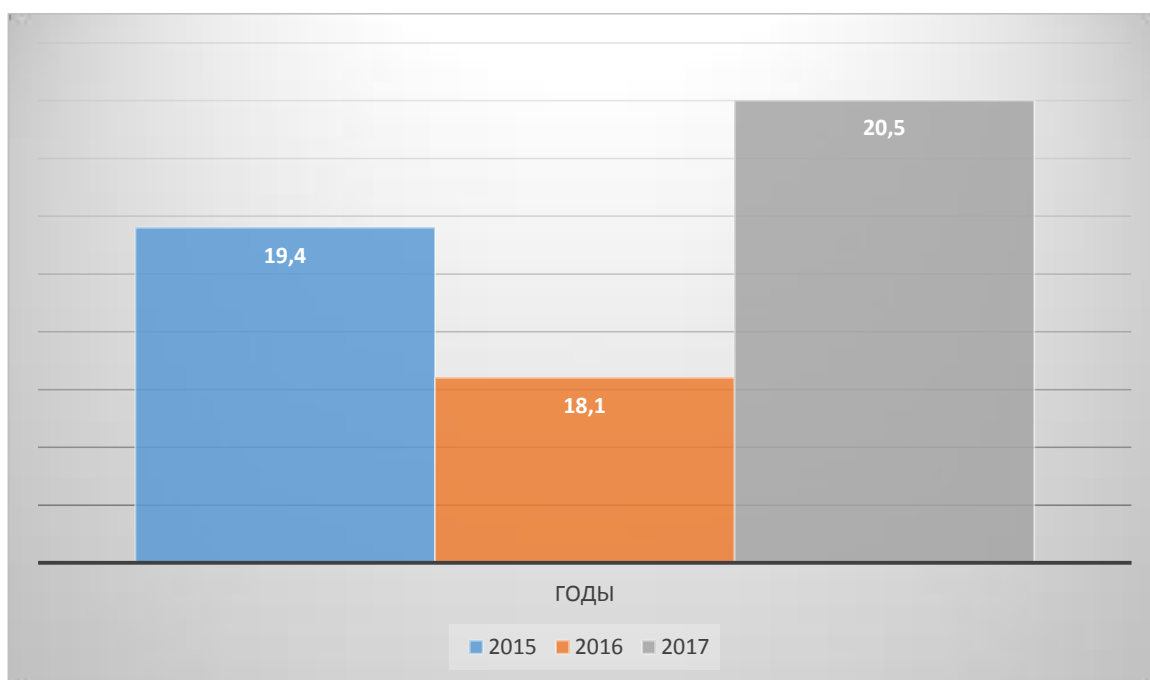


Рисунок 6 – Общая площадь жилья, приходящаяся в среднем на 1 жителя
Стоит отметить большое количество ветхого и аварийного жилья. В Троицке на сегодняшний день самый большой – по сравнению с другими муниципальными образованиями области – объем ветхого и аварийного жилищного фонда, который на 01.01.2017 составляет 201тыс. кв.м (рисунок 7).

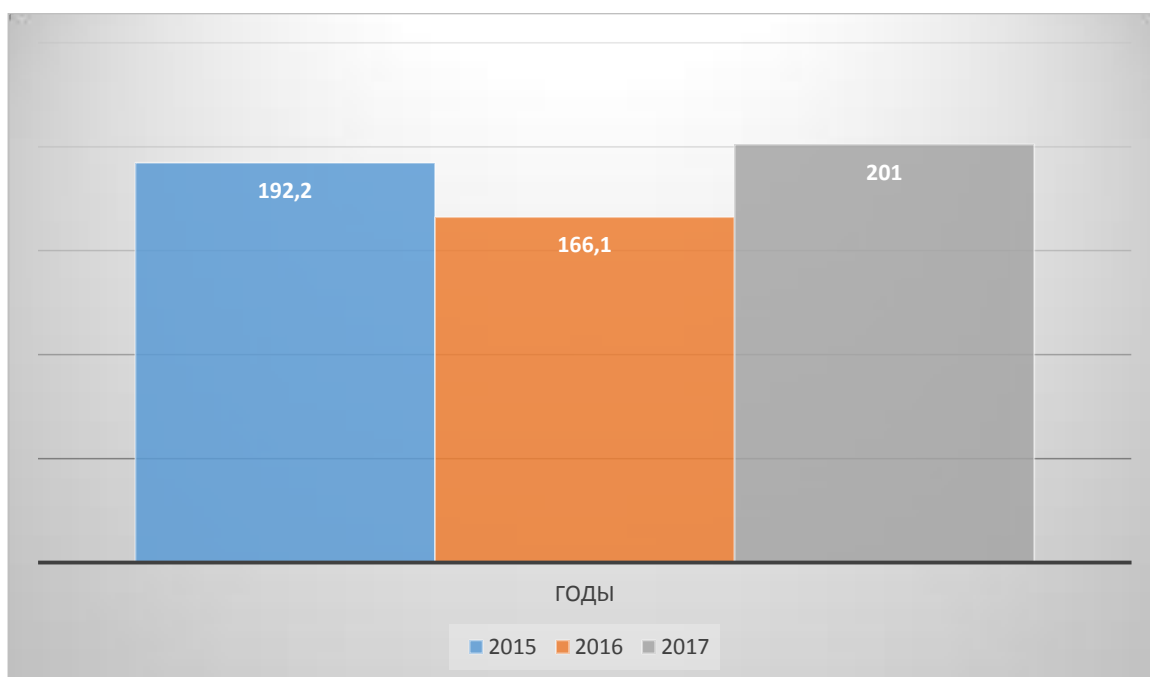


Рисунок 7 – Общая площадь жилья, признанного ветхим или аварийным

Ввод в эксплуатацию жилых домов за счет всех источников финансирования сократился. Особенно стоит отметить снижение 2016года – провал составил порядка 20 тыс. кв.м. В 2017 произошел незначительный прирост показателя, но в целом – отмечается отрицательная динамика ввода жилья (рисунок 8).

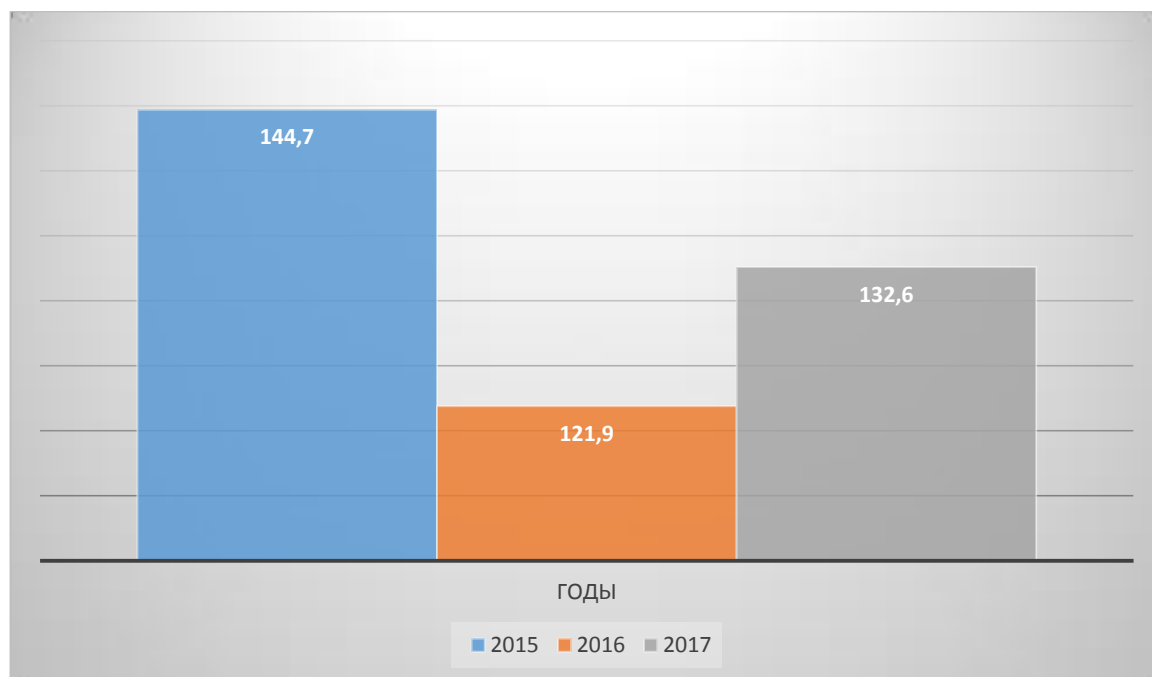


Рисунок 8 – Ввод в эксплуатацию жилых домов за счет всех источников финансирования.тыс.кв.м.

Кроме того, отмечается сокращение числа участков, предоставляемых под индивидуальное жилищное строительство. Так, в 2015 году было предоставлено 19 участков, в 2016 – 24 участков, а в 2017 – 20 (рисунок 9).

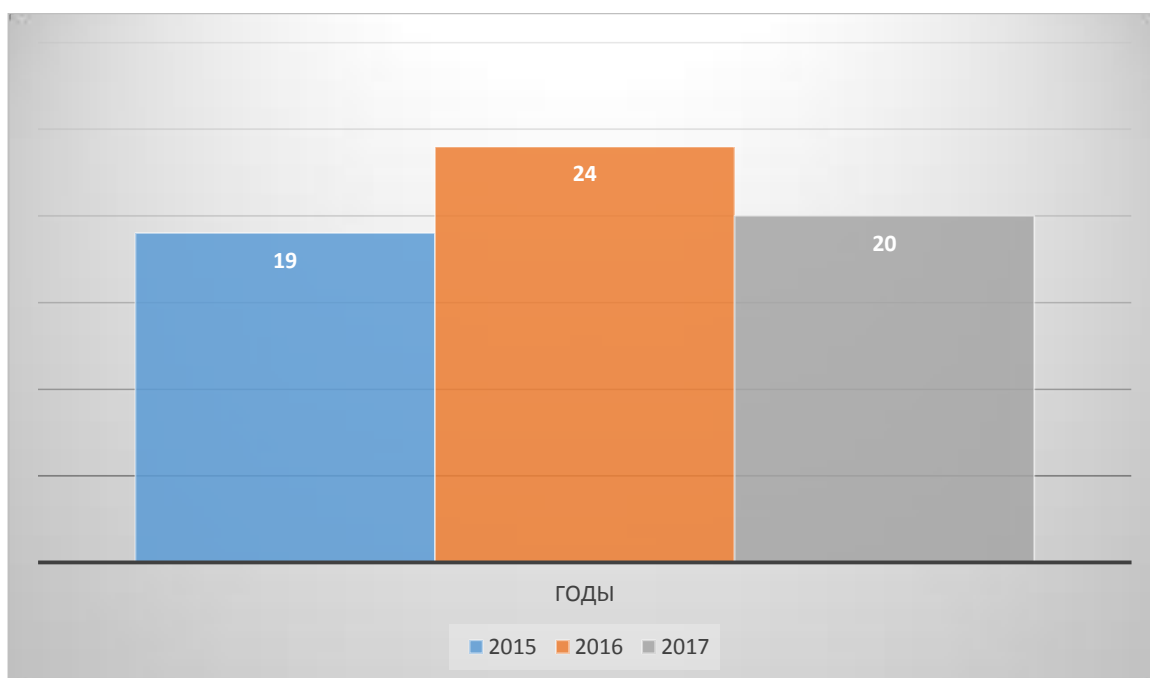


Рисунок 9 – Предоставление земельных участков под индивидуальное жилищное строительство

Градостроительная политика современного муниципального образования должна быть направлена на повышение уровня комфортности городской среды и жилищного фонда. Показатели эффективности в данной области представлены в таблице 2.

Таблица 2 – Уровень благоустройства жилищного фонда и городской среды

Показатель	2015	2016	2017
Уровень благоустройства жилищного фонда (городской жилищный фонд в % от общей площади жилищного фонда)			
водопровод	84	84,7	86,1
канализация	75,9	76,2	77,0
горячее водоснабжение	55,4	55,9	56,6

Окончание таблицы 2

Продолжение таблицы 2

центральное отопление	86	86,5	87,2
газификация	76	76,4	76,5
Уровень износа коммунальной инфраструктуры, %	53,4	51,2	48,4
Уровень износа транспортной инфраструктуры, %	49,8	52,2	52,3

Как видно из представленных данных, на 01.01.2015 уровень газификации городского округа составляет 76 %. К концу 2017 года значение показателя выросло до 76,5%. Канализацией оснащено 77% жилищного фонда к концу 2017 года. Горячее водоснабжение доступно лишь 56,6% владельцам жилых помещений. Водопровод доступен в 87,2% владельцам жилищного фонда (рисунок 10).

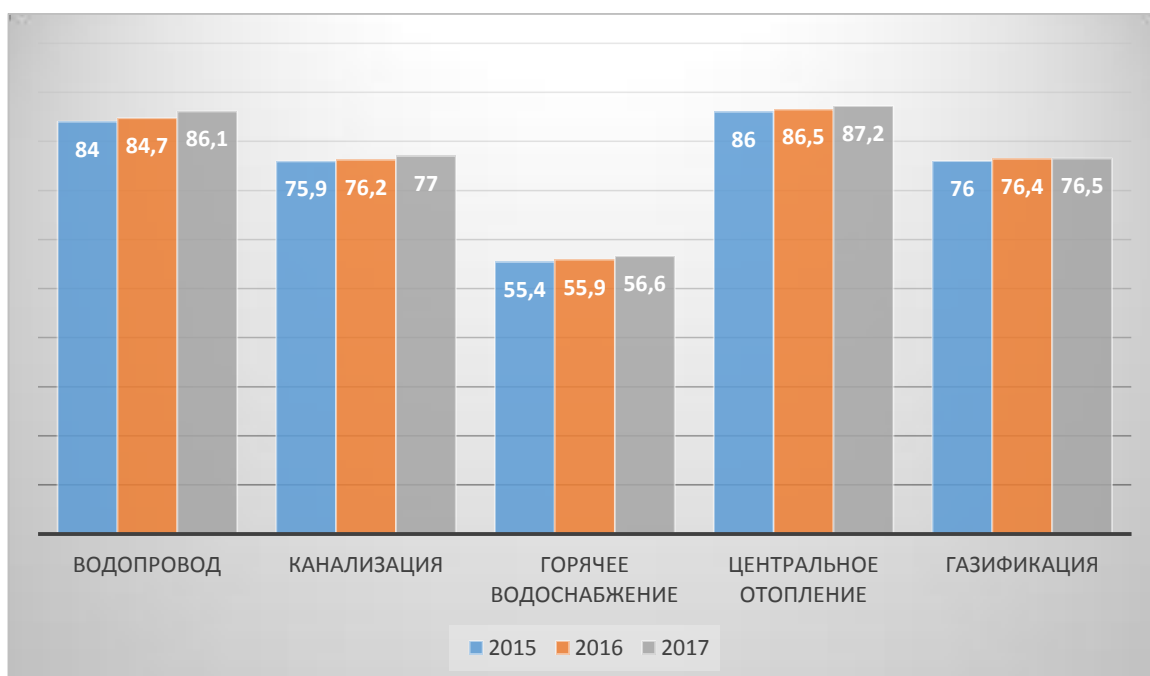


Рисунок 10 – Уровень благоустройства жилищного фонда.%

В целом, уровень благоустройства жилищного фонда не по всем параметрам является достаточным – значение показателей не превышает 87,2%.

Кроме того, отмечается высокая степень морального и физического износа объектов транспортной и коммунальной инфраструктуры. Однако наблюдаются и положительные тенденции. Произведена замена: 8,376 км тепловых сетей, что составляет 4,5% от общей протяженности. Заменено 2,356 км сетей водоотведения и 4,308 км сетей водоснабжения, что составило 0,8% и 0,7% соответственно. Таким образом, снижен уровень износа коммунальной инфраструктуры с 53,4% до 48,4%. Негативным моментом является прирост износа транспортной инфраструктуры – за три года на 2,5% (рисунок 11).

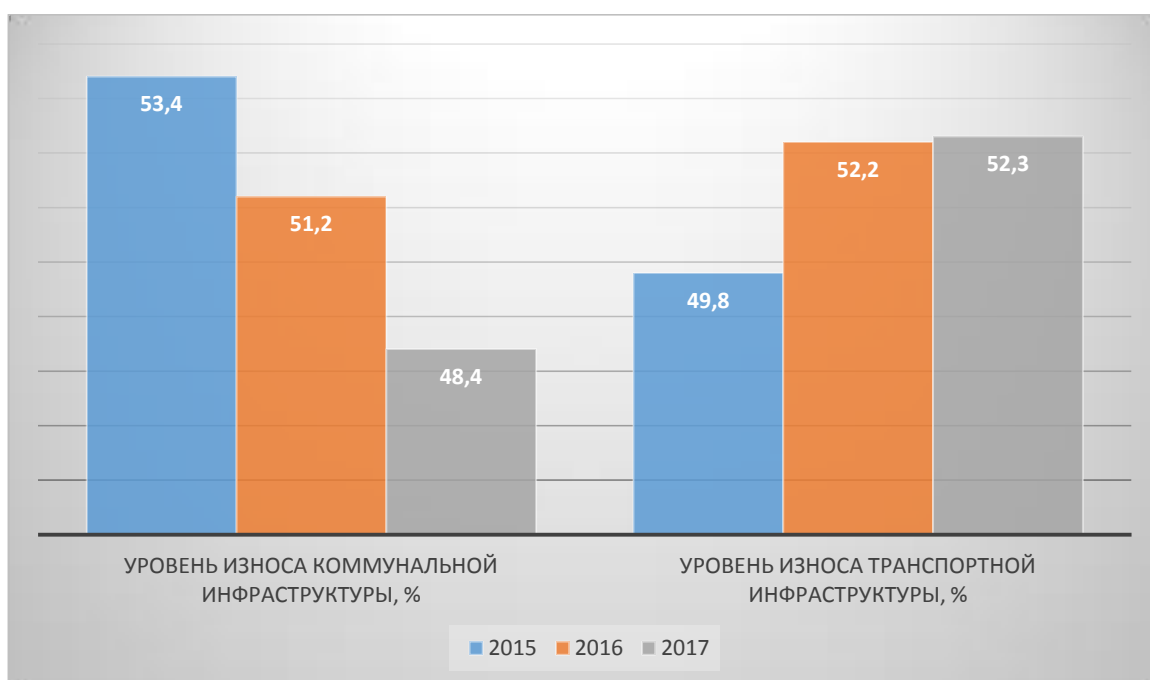


Рисунок 11 – Уровень износа транспортной и коммунальной инфраструктуры.%

Обеспеченность объектами культурно-бытового назначения растет, хоть и динамика не радует положительными скачками(таблица 3).

Таблица 3– Обеспеченность объектами культурно-бытового назначения

Показатель	2015	2016	2017
Детские дошкольные учреждения	31	40	41
Общеобразовательные школы	58	61	63

Окончание таблицы 3

Продолжение таблицы 3

Поликлиники	7	7	9
Магазины	112	115	116
Культурно-досуговые центры	95	99	104

Как показывают данные таблицы, значительных изменений в обеспеченности населения объектами культурно-бытового назначения не произошло. Произошел прирост по всем показателям, но он незначительный. Так, число мест в детских дошкольных учреждениях, приходящихся на 1000 жителей, выросло на 10 ед. Число мест в общеобразовательных школах, приходящихся на 1000 жителей, выросло на 5 ед. (рисунок 12).

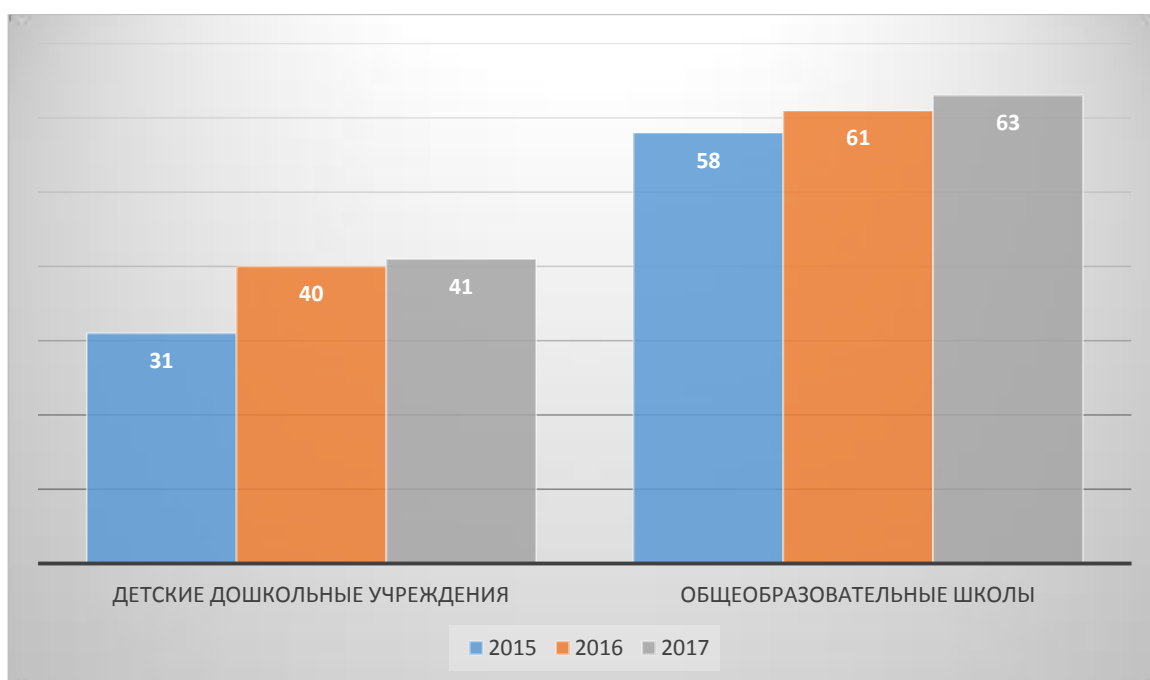


Рисунок 12 – Прирост обеспеченности населения местами в образовательных учреждениях

Обеспеченность населения торговыми площадями возросла на 4 м² на 1000 человек (рисунок 13).

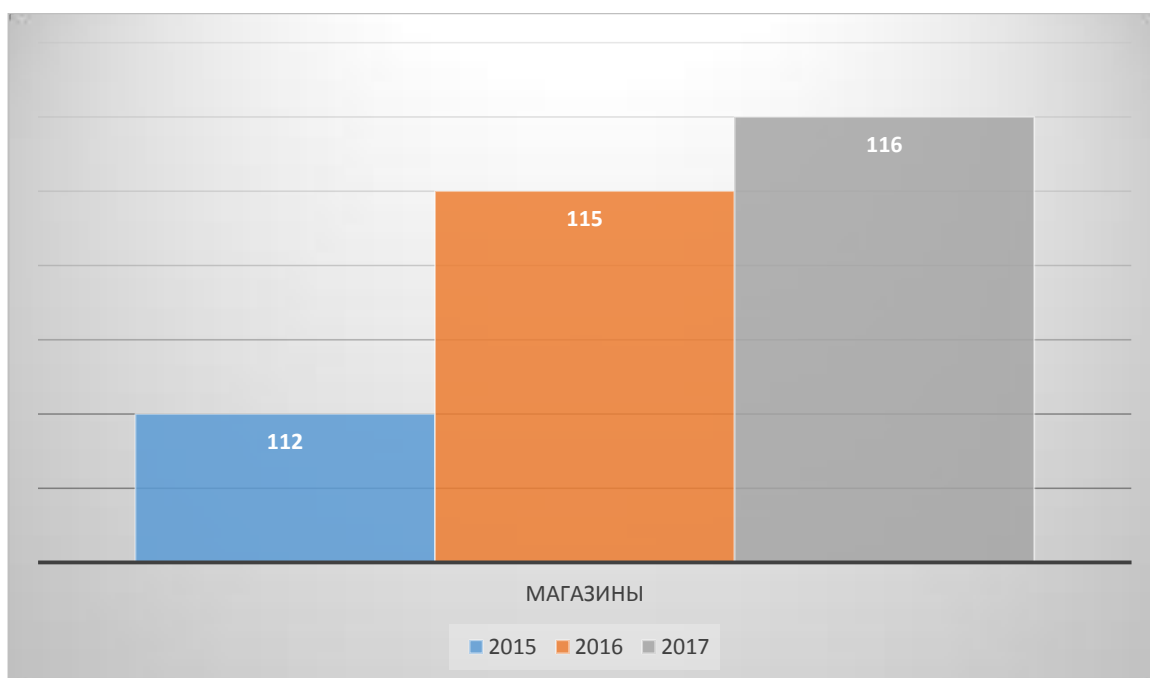


Рисунок 13– Обеспеченность населения торговыми площадями

Число мест в культурно-досуговых центрах возросло на 9 шт. в расчете на 1000 человек населения за три года (рисунок 14).

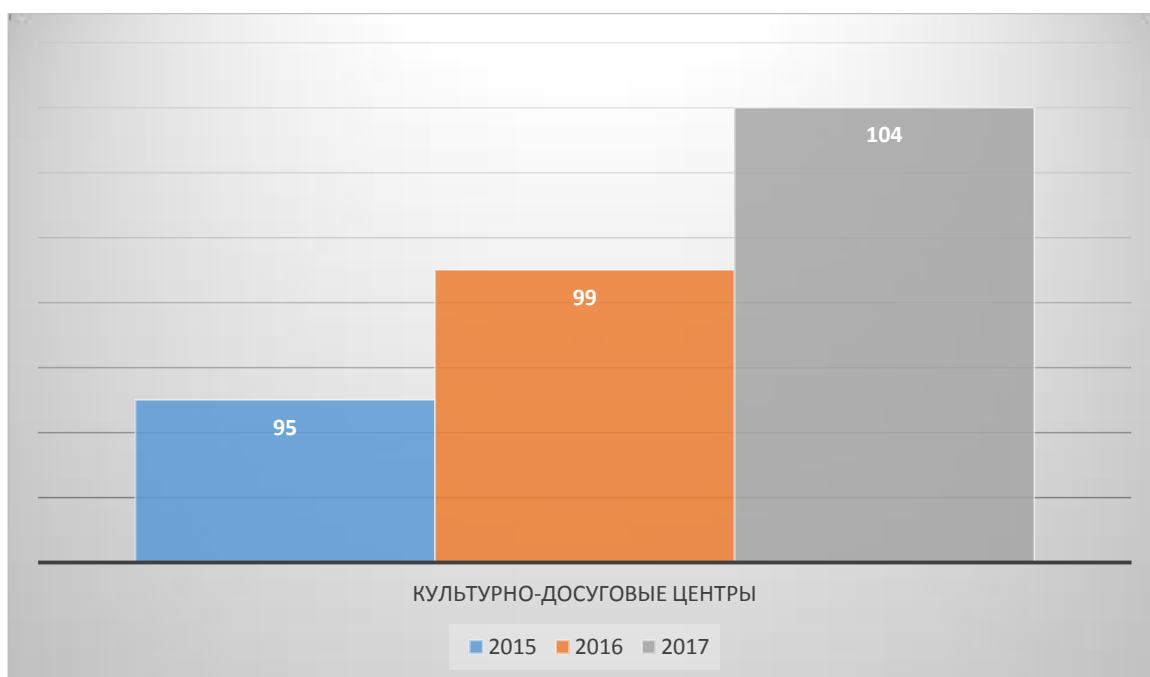


Рисунок 14 – Число мест в культурно-досуговых центрах

Российский союз инженеров формирует рейтинг и публикует его на сайте Градтека, который состоит прежде всего из результатов инженерной деятельности – это дороги, мосты, освещение, жилые дома, дворы, автомобильные стоянки, метро, здания общественного назначения: спортивные

сооружения; кинотеатры; больницы, а так же инженерные сети: отопление; канализация; газ; электричество и так далее все это создают инженеры.

Для составления рейтинга использовались официальные статистические данные по социально-экономическим параметрам, которые в процессе работы неоднократно перепроверялись. Собранные данные по 71 показателю были сгруппированы в 13 индексов, отражающие все основные направления социальной и экономической жизни городов России. А именно индекс динамики численности населения, индекс медико-демографических характеристик, индекс социальных характеристик, индекс благосостояние граждан, индекс социальной инфраструктуры, индекс экономики городов, индекс развития жилищного сектора, индекс доступности жилья, индекс инновационной активности, индекс транспортной инфраструктуры, индекс инженерной инфраструктуры, индекс кадрового потенциала, индекс природно-экологической ситуации и все эти они формируют показатель привлекательности городской среды.

На основе данных сайта Градотека, привлекательность городской среды города Томска оценивается в 24,24 бала за счет чего позволяет ему расположиться лишь на 158-ом месте в рейтинге городов России. Индекс устойчивого развития в 0,42 бала и соответствует 147 месту(рисунок 15).

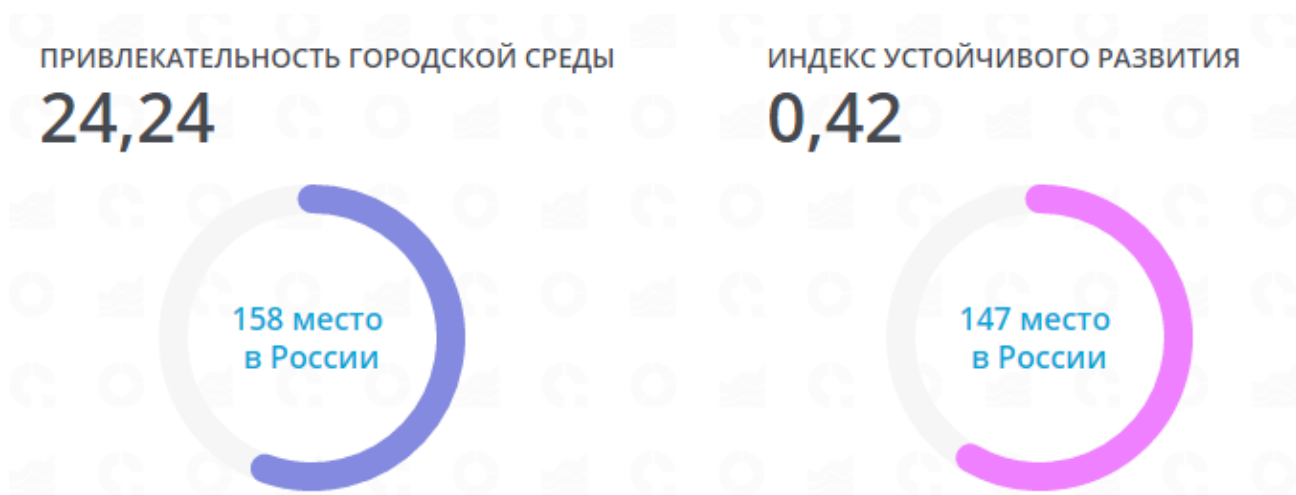


Рисунок 15– Привлекательность городской среды города Томска

Таким образом, проведенный анализ показателей градостроительной политики города позволяет сделать следующие выводы:

1. Отмечается снижение объема ввода в действие жилых помещений и обеспеченности населения Троицка я жилыми помещениями.
 2. Отмечается снижение эффективности использования земельных участков – снижается число предоставляемых для индивидуального жилищного строительства.
 3. Высокая доля ветхого и аварийного жилья в составе жилищного фонда.
 4. Выявлен высокий уровень износа коммунальной и транспортной инфраструктуры. Износ дорожной сети города значительно вырос.
 5. Отмечен низкий уровень благоустройства жилищного фонда.
- Представленные выводы позволяют говорить о значительных проблемах в градостроительной политике города.

2.4 Выявление роблем градостроительной политики г.Троицка

Как показал проведенный анализ, на территории города Троицка градостроительная политика имеет ряд существенных недостатков.

Во-первых, некорректным является зонирование территории. Так, часть улиц частного сектора, которые построены более 20 лет назад, попали не в зону жилой малоэтажной застройки, а например, в зоны лугов или многоэтажной застройки. При строительстве на таких участках или оформлении их в собственность возникают значительные проблемы, т.к. вид разрешенного использования территории не соответствует нормативным документам.

Во-вторых, наблюдается ряд проблем в проработке параметров строительства для различных зон. Например, для зоны малоэтажной застройки установлены ограничения минимальным и максимальным размерам участков.

Также возникают проблемы при постановке на учет данных земельных участков. Администрация при приеме документов требует в качестве основания проект межевания территории садового товарищества, хотя законодательством установлено, что до 2018 года постановка на кадастровый учет садовых участков может проводиться по распоряжению Администрации. Стоит отметить высокий уровень бюрократизации процедуры получения разрешения на строительство. Это касается как объектов малоэтажной, так и многоэтажной застройки.

На получение разрешительных документов у Администрации города затрачиваются значительные временные ресурсы. Порой, получение разрешения затягивается на срок от нескольких месяцев до нескольких лет. В целом, по вопросам земельным вопросам наблюдается слабая проработка нормативов. Разработанный Генеральный план и Правила землепользования и застройки территорий устарели. Значительная часть информации в них не соответствует действительному зонированию территории. Проводятся лишь частичные внесения изменений, хотя данный вопрос давно требует комплексной проработки с учетом судебной практики, практики кадастровых инженеров и мнения населения.

Кроме того, отмечается недостаточная обеспеченность современной картографической, топографической и другой инженерно-изыскательской базой. Своевременное обновление не проводилось более 15 лет. Без обеспеченности современной базой, планы по градостроительной политике не могут быть точными, значит и задачи проведения градостроительной политики не могут быть реализованы.

Также обновления, проведенные частично, не решают возникающих проблем. Наблюдается недостаточное материально-техническое оснащение градостроительной политики и недостаточное финансовое обеспечение данного вида деятельности. Оборудование, которое используется при проведении различных работ, в значительной степени устарело. Требуют обновления информационные системы.

Грамотная градостроительная политика муниципального образования не возможна без специалистов в данной области. В целом, это связано с общей высокой текучестью кадров в муниципальном управлении, обусловленной низким уровнем оплаты труда и слабой мотивацией персонала при высоком уровне загруженности. Таким образом, все проблемы градостроительной политики города Троицк можно представить в виде таблицы 4.

Таблица 4 – Проблемы градостроительной политики города Троицк.

Тип проблемы	Содержание
Экономические	Недостаточно финансов для обеспечения политики
Материально-технические	Не достаточного обеспечения материально-технической базы
Нормативно-правовые	Отсутствует проработка нормативно-правовых актов
Информационные	Недостаточная обеспеченность современной картографической, топографической и другой инженерно-изыскательской базой и своевременность ее обновления Недостаточность свежих знаний

Таким образом, результаты данного исследования позволяют говорить о необходимости разработки соответствующих мероприятий, направленных на совершенствование градостроительной политики Троицка.

Выводы по главе 2

На территории г. Троицка механизм градостроительной политики включает различные инструменты к числу которых относятся Генеральный план, Правила землепользования и застройки, а также документация по планировке территории городского округа. Далее проведем анализ эффективности действующей градостроительной политики на территории Троицка.

Как показал проведенный анализ, на территории города Троицка градостроительная политика имеет ряд существенных недостатков.

Во-первых, некорректным является зонирование территории. Так, часть улиц частного сектора, которые построены более 20 лет назад, попали не в зону жилой малоэтажной застройки, а например, в зоны лугов или многоэтажной застройки. При строительстве на таких участках или оформлении их в собственность возникают значительные проблемы, т.к. вид разрешенного использования территории не соответствует нормативным документам.

Во-вторых, наблюдается ряд проблем в проработке параметров строительства для различных зон. Например, для зоны малоэтажной застройки установлены ограничения минимальным и максимальным размерам участков.

Правила землепользования и застройки, а также документация по планировке территории городского округа. Анализ показателей градостроительной политики города Троицка выявил:

1. Отмечается снижение объема ввода в действие жилых помещений и обеспеченности населения жилыми помещениями.
2. Отмечается снижение эффективности использования земельных участков – снижается число предоставляемых для индивидуального жилищного строительства.

3. Высокая доля ветхого и аварийного жилья в составе жилищного фонда.

4. Выявлен высокий уровень износа коммунальной и транспортной инфраструктуры. Износ дорожной сети города значительно вырос.

5. Отмечен низкий уровень благоустройства жилищного фонда.

К числу проблем в сфере градостроительной политики Троицка можно отнести следующие:

1. Материально-технические: недостаточное материально-техническое оснащение градостроительной политики.

2. Нормативно-правовые:

А) Несоответствие территориального зонирования территории по ПЗЗ и Генплану действительности.

Б) Отсутствие комплексной проработки по вопросам изменений в действующие акты.

3. Информационные:

А) Недостаточная обеспеченность современной картографической, топографической и другой инженерно-изыскательской базой и своевременность ее обновления

Б) Часть работ и документационного обеспечения ведется до сих пор по части вопросов в форме «ручной» обработки бумажных документов

В) Высокий уровень бюрократизации процедур, связанных со строительством
Результаты данного исследования позволяют говорить о необходимости разработки соответствующих мероприятий, направленных на совершенствование градостроительной политики Троицка.

Как показали выявленные проблемы – большая их часть обусловлена информационной недостаточностью. Действующие нормативные акты и градостроительная политика базируются на сведениях, которые не соответствуют реальности.

3. РАЗРАБОТКА РЕКОМЕНДАЦИЙ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ В МУНИЦИПАЛЬНОМ ОБРАЗОВАНИИ(ГОРОДА ТРОИЦК)

3.1 Разработка мероприятий, направленных на совершенствование градостроительной политики города Троицк.

Проведенный во второй главе анализ показал, что основная часть проблем принадлежит информационной сфере. Отсутствие актуальной и современной информации, а также ручная обработка документации являются причиной неэффективной градостроительной политики в Троицке. В связи с этим главной мерой, направленной на устранение выявленных недостатков, выступает внедрение автоматизированной системы.

Автоматизация процессов, которые осуществляются органами архитектуры градостроительства, возможна при использовании автоматизированной информационной системы. Главной широко известной информационной системой является разработка компании Центр системных исследований «Интегро». Автоматизированная информационная система «Мониторинг» создана для автоматизации задач обеспечения градостроительной деятельности в органах архитектуры и градостроительства уровня муниципального образования.

Цель данной системы – создание приемлемых оптимальных условий для разработки всех градостроительных документов и реализации на их основе градостроительной политики в муниципальном образовании.

Эту информационную систему можно назвать классической. Она состоит из подсистем, которые позволяют автоматизировать главные виды деятельности органов архитектуры и градостроительства и подведомственных им организаций (рисунок 17)



Рисунок 16– Основные элементы автоматизированной системы «Мониторинг» компании «Интегро»

Каждая подсистема выполняет свою роль.

1) Подсистема учета и регистрации сведений о градостроительной документации в ИС ОГД используется дабы автоматизировать функцию учета и регистрации наименований и реквизитов документов, дел, схем, материалов, включающих информацию о градостроительной деятельности на территории города, а также поиска и предоставления информации.

2) Подсистема ведения делопроизводства направлена на автоматизацию работы организационно-контрольного отдела органов управления. Данная система предоставляет отчеты и статистические данные по работе каждого сотрудника и организации в целом.

3) Подсистема ведения адресного реестра направлена на автоматизацию процессов ведения адресного плана города, реестра улиц, реестра адресуемых объектов, реестра документов, подтверждающих факт присвоения адреса, присвоения и подтверждения адресов объектов, выверки адресного плана.

4) Подсистема учета производства инженерных изысканий направлена на автоматизацию функций регистрации разрешений на производство инженерных изысканий, выдачи картматериалов связанных с производством конкретных инженерных изысканий, приема отчетов по вышеупомянутым инженерным изысканиям.

5) Подсистема ведения зонального регламента направлена на формализацию и учет содержания Правил землепользования и застройки и автоматизацию процесса ведения зонального регламента города.

6) Подсистема учета информации о градостроительных изменениях имеет в качестве основной цели автоматизацию функций учета, регистрации и поиска реестровых и пространственных данных о градостроительных изменениях, происходящих на территории города.

7) Подсистема учета технических условий на подключение объектов строительства к инженерным сетям направлена на автоматизацию процессов формирования запросов, собственно, на получение заключений о возможности подключения и учета технических условий.

8) Подсистема направлена на автоматизацию функций подготовки градостроительных заключений о потенциале возможного строительства реконструкции объектов на участке и заданий на проектирование.

9) Подсистема формирования градостроительного плана земельного участка имеет цель, которая заключается в автоматизации процесса подготовки и формирования документа «Градостроительный план земельного участка».

Благодаря функционированию данной системы предусматривается комплексная и полноценная разработка всех видов градостроительной документации местного уровня:

- территориальное планирование (чертежи и схемы территориального планирования муниципальных районов, генеральные планы городских округов и поселений);
- планировка территорий (проекты планировки и межевания, градостроительные планы земельных участков);
- градостроительное зонирование (критерии землепользования и застройки районных округов и поселений, а также межселенных территорий, подлежащих застройке).

Выдающейся чертой комплексного проекта можно назвать не только одновременную и системную разработку обязательной градостроительной документации, но и включение в состав работы проектов той отчетности, выполняющую вспомогательных роль инструментов реализации градостроительной политики на основе оптимизации решений, заложенных в градостроительной документации. Все необходимые и вспомогательные документы разрабатываются в слаженной системе на основе электронной обобщенной информационной базы о современном состоянии и использовании территории и представляют собой инструментальный комплекс поддержки управленческих градостроительных решений.

В рамках реализации данный выделяют следующие направления:

1) Нормативный правовой блок – сочетание нормативных и организационно-правовых актов и советов, целенаправленный на снижение уровня пробелов и противоречий в отлаженной системе нормативного правового регулирования деятельности по управлению определенной местностью, ее развитием в соответствии с действующим законодательством и муниципальной политикой.

2) Организационный блок - сочетание действий, которые направлены на значительное увеличение эффективности деятельности органов МСУ, органов исполнительной власти посредством обоснованной оптимизации бизнес-

процессов, появление новелл и внедрения электронных административных регламентов и стандартов исполнения государственных и муниципальных функций и предоставления услуг.

3. Информационный блок – целостный регламент доступа к информационным ресурсам и механизмы актуализации данных, они необходимы дабы осуществить органами исполнительной власти и органами МСУ полномочий в области управления развитием территории. Гарантом создания данного информационного ресурса выступает комплексный проект градостроительного развития муниципальных образований, включающий:

а) обобщенную базу данных о современном состоянии территории, формируемую на основе инфраструктурного подхода и распределенной ответственности за данные;

б) комплекс взаимодействующих решений градостроительной документации всех слоев;

в) сведения информационных систем;

г) различные вспомогательные тематические наборы данных.

Данные, совокупность которых учитывается при принятии управомоченных решений, приводятся в соответствие с системой требований, включающей требования к техническому качеству блока данных и значениям используемых справочников, специфичным для различных территорий и единых для всей страны.

4. Технологический комплекс программного обеспечения предназначен дабы автоматизация процессов наблюдения за информационными ресурсами, исполнения государственных и муниципальных функций, предоставления услуг на основе электронных регламентов, межсистемного взаимодействия.

5. Технология работы программы строится на основе единого хранения пространственных и семантических данных в системе управления базами данных Oracle, компоненты которой выполнены в виде отдельных модулей, подключение которых позволяет наращивать функциональные возможности системы. Схема работы может быть представлена в виде рисунка 17.

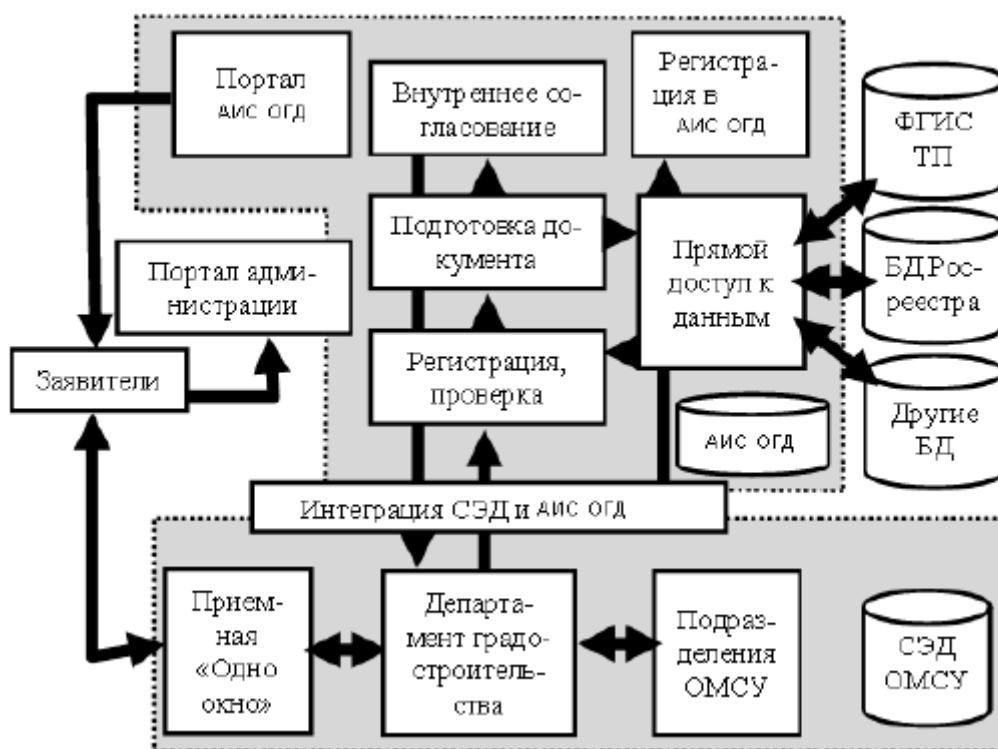


Рисунок 17– Схема работы АИС ОГД Мониторинг

Таким образом, делаем вывод о необходимости внедрения данной автоматизированной системы в Управлении архитектуры города Троицк. Механизм работы данной программы позволит оптимизировать градостроительную политику муниципального образования. Ниже проведем оценку эффективности предложенных мероприятий.

3.2 Оценка эффективности мероприятий

Реализация полномочий муниципалитета в области градостроительной деятельности невозможна без обеспеченности комплексными сведениями о территории, ее отдельных объектах и элементах. Следовательно, логическая последовательность действий по реализации полномочий должна начинаться с формирования и внедрения автоматизированной информационной системы[1].

Информационные системы обеспечения градостроительной деятельности должны быть открытыми, что может позволить обеспечить возможность дальнейшего расширения и наращивания. Состав и содержание решаемых задач регулярно видоизменяется, что несомненно сопровождается изменением технологий, структуры и содержания информации.

Система «Мониторинг» позволяет собирать, хранить и обрабатывать информацию о динамике развития поселений, их частей, межселенных территорий, отдельных объектов капитального строительства, а также о степени соответствия фактического использования территории предусмотренным документацией территориального планирования показателям, градостроительного зонирования и планировки территорий. Система «Мониторинг» имеет способность адаптироваться к изменениям в законодательной базе и позволяет быстро формировать нужные документы (например, градостроительный план земельного участка).

Причины, которые обуславливают внедрение данной информационной системы на территории города Троицк, и возможные результаты от данной меры, можно представить в виде схемы(рисунки 18).

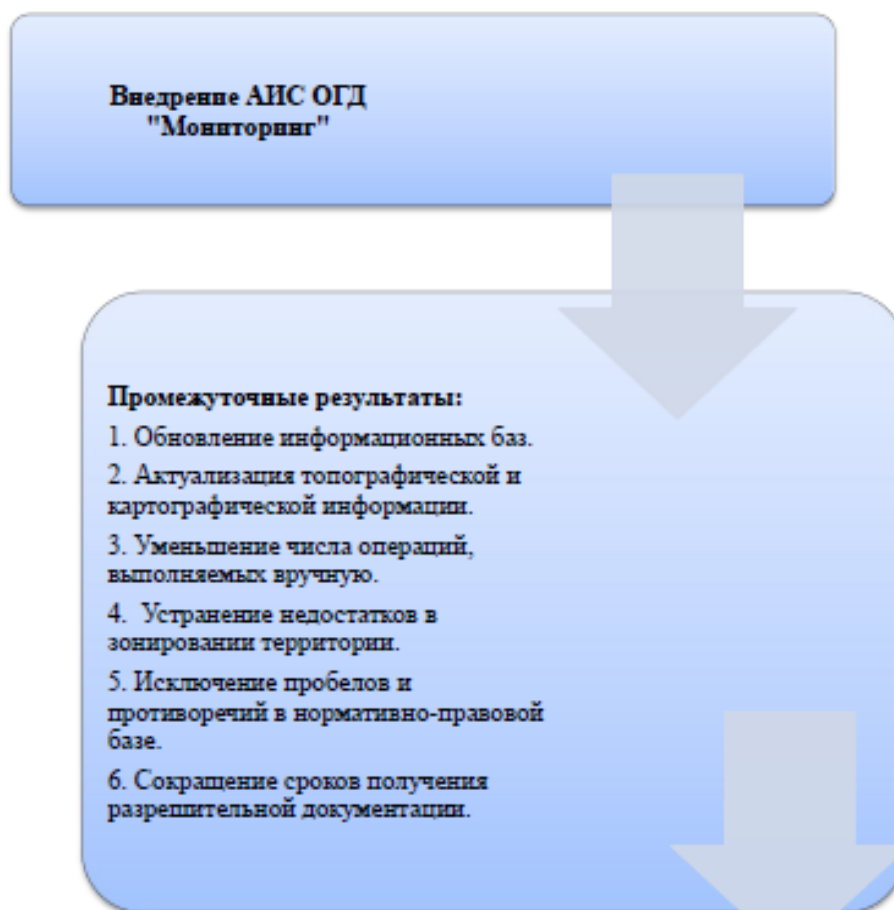


Рисунок 18– Актуальность внедрения информационной системы

Наглядная схема подтверждает, что использование в качестве ведущей меры внедрение АИС ОГД «Мониторинг» позволит устранить большинство выявленных недостатков в управлении градостроительной политикой муниципального образования. В первую очередь, это должно быть осуществлено за счет обновления картографической и топографической информации. Внесенные в систему сведения будут более точно передавать особенности территории, это позволит провести качественное территориальное зонирование, устранив существующие противоречия. Внедрение данной системы позволит сократить время на получение разрешительной документации благодаря уменьшению числа операций, проводимых вручную, а также хранению актуализированной информации в едином пространстве. Кроме того, привязка к системе единого окна позволит сократить затраты временные на получение необходимых документов, упростит их получение для населения.

В целом, внедрение автоматизированной системы позволит провести комплексную корректировку действующей нормативно-правовой базы, позволит устранить имеющиеся противоречия в таких документах, как Генеральный план и Правила землепользования и застройки.

Таким образом, на основе данных выводов можно говорить о необходимости внедрения выдвинутого решения.

Рассмотрим, к каким количественным результатам может привести эта мера. Анализ опыта других муниципальных образований, внедренных АИС ОГД «Мониторинг» показывает, что за счет системы удалось достичь следующих результатов:

- 1) Вырос индекс привлекательности городской среды на 2 пункта.
2. Вырос индекс устойчивого развития вырос на 0,05 ед.

Экстраполируем данные для Троицка(Рисунок 19).

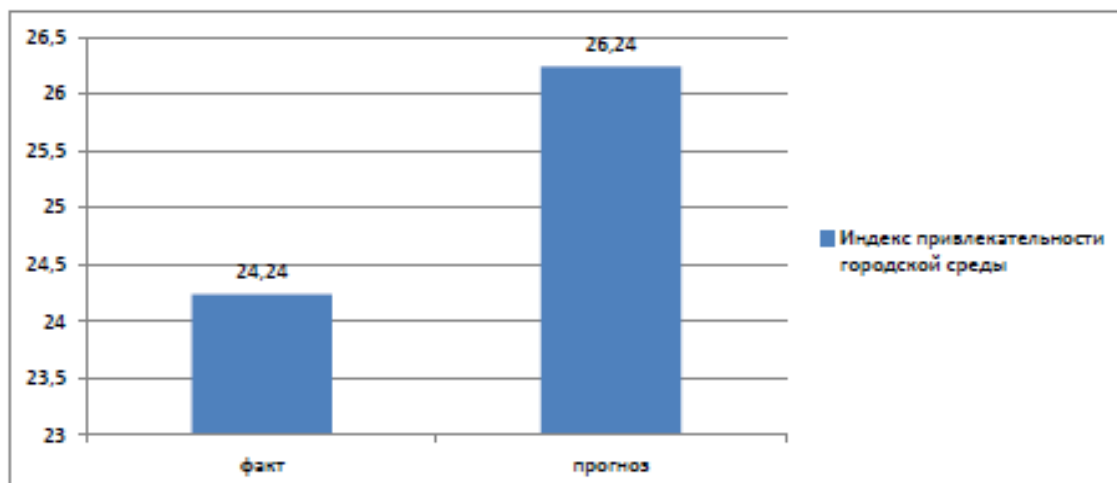


Рисунок 19 – Прогноз индекса привлекательности городской среды Троицка

Как показывает рисунок, индекс привлекательности городской среды растет, т.к. предложенные меры позволят добиться весомых результатов в улучшении

градостроительной политики города. Все это приведет к росту индекса устойчивости (рисунок 20).

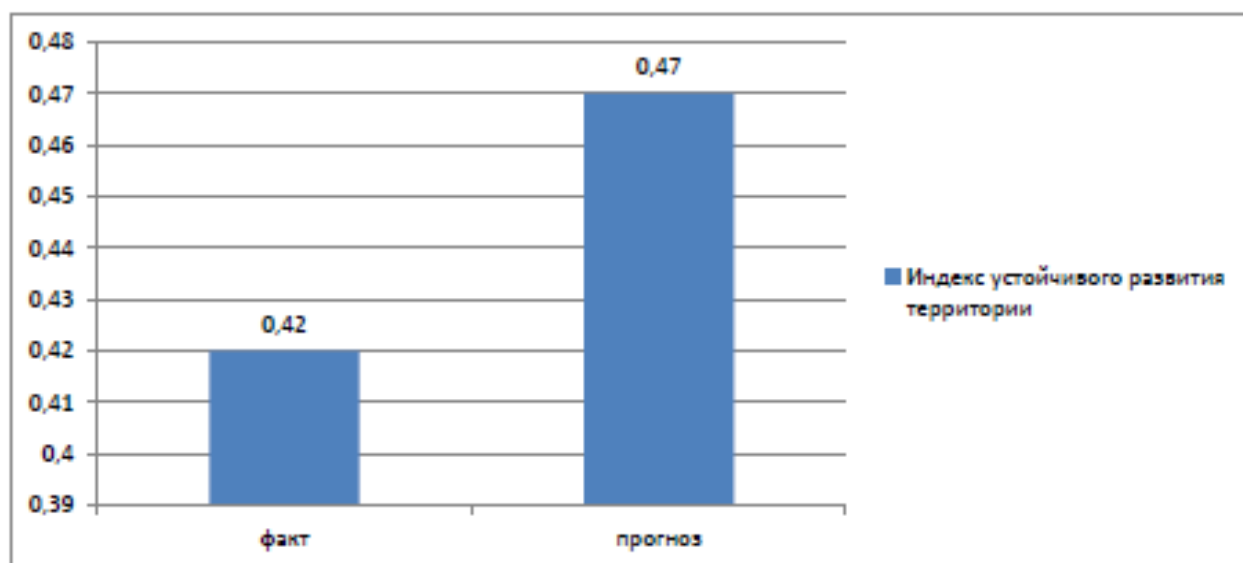


Рисунок 20 – Прогноз индекса устойчивого развития территории

Таким образом, по результатам оценки предложенных мер, можно утверждать, что внедрение АИС ОДГ «Мониторинг» в работу органов муниципальной власти приведет к совершенствованию градостроительной политики на территории города Троицк.

Выводы по разделу

Как показали выявленные проблемы – большая их часть обусловлена информационной недостаточностью. Действующие нормативные акты и градостроительная политика основываются на сведениях, которые не соответствует реальности. На основе этого предложено в качестве главной меры внедрение АИС ОДГ «Мониторинг», которая предназначена для автоматизации задач обеспечения градостроительной деятельности в органах архитектуры и градостроительства уровня муниципального образования.

Внедрение АИС ОДГ «Мониторинг» позволит достичь следующих результатов:

1. Обновление информационных баз.
 2. Актуализация топографической и картографической информации.
 3. Уменьшение количества операций, которые выполняются вручную.
1. Устранение недостатков в зонировании территории.
 2. Исключение пробелов и противоречий в нормативно-правовой базе.
 3. Сокращение сроков получения разрешительной документации.

В целом, внедрение автоматизированной системы позволит совершить комплексную корректировку действующей нормативно-правовой базы, позволит устранить существующие противоречия в таких документах, как Генеральный план и Правила землепользования и застройки. По итогам реализации данной меры индекс привлекательности городской среды вырастет на 2 пункта, а индекс устойчивого развития на 0,05 ед. По результатам оценки предложенных мер, можно утверждать, что внедрение АИС ОДГ «Мониторинг» в работу органов муниципальной власти приведет к совершенствованию градостроительной политики на территории города Троицк.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

По итогам проведенного исследования можно сделать определенные выводы. Градостроительной политикой муниципального образования является комплексный управленческий процесс, который осуществляется в целях обеспечения устойчивого развития территорий муниципальных образований на основе территориального планирования, градостроительного зонирования, планировки территорий, архитектурно-строительного проектирования, строительства, капитального ремонта, реконструкции объектов капитального строительства. Современная градостроительная политика преобразовалась, от ведомственной деятельности к межотраслевой, от политики развития, планировки, застройки городов и поселений к политике формирования благоприятных условий жизни, от политики по развитию территорий к политике по управлению объектами капитального строительства и видами работ, влияющих на их безопасность.

Эволюция экономики наряду с изменяющимся миром предопределяет необходимость постоянного совершенствования градостроительной политики. Структура градостроительной политики является совокупностью способов организации отношений применяемых обществом в целях обеспечения благоприятных условий для градостроительного развития. Структура градостроительной политики устанавливается действующими нормативно-правовыми документами. К градостроительным нормативным правовым инструментам регулирования развития муниципальных образований можно отнести генеральный план, правила землепользования и застройки и местные нормативы градостроительного проектирования. Кроме того, на территории муниципальных образований действуют документы ненормативного характера – градостроительная документация. К ней относится градостроительное зонирование.

Анализ зарубежного и отечественного опыта организации градостроительной политики приводит к выводу о более значительном вовлечении граждан в

градостроительную деятельность муниципальных образований за рубежом. Также, одной из тенденций управления градостроительной деятельностью в муниципальных образованиях за рубежом является стремление к экономии, в том числе к повышению энергоэффективности. В России нет определённой общепринятой методики, которая бы позволила провести комплексное исследование градостроительной политики муниципального образования. Для проведения анализа и оценки градостроительной политики в Троицком городском округе предлагается методика, состоящая из четырех основных блоков. Разработанная методика позволяет провести всесторонний анализ градостроительной политики Троицкого городского округа, резюмировать полученные результаты исследования, выявить существующие проблемы и пробелы, а значит – выработать в дальнейшем рекомендации, направленные на устранение выявленных недостатков и повысить эффективность градостроительной деятельности муниципального образования. Исследование градостроительной политики Троицка также позволяет сделать ряд выводов. Документационное обеспечение градостроительной политики Троицкого городского округа ведется органами местного самоуправления путём сбора, документирования, актуализации, обработки, систематизации, учёта и хранения сведений, необходимых для осуществления градостроительной деятельности. На территории города Троицка механизм градостроительной политики включает различные инструменты к числу которых относятся Генеральный план.

Правила землепользования и застройки, а также документация по планировке территории городского округа. Анализ показателей градостроительной политики города Троицка выявил:

1. Отмечается снижение объема ввода в действие жилых помещений и обеспеченности населения жилыми помещениями.
2. Отмечается снижение эффективности использования земельных участков – снижается число предоставляемых для индивидуального жилищного строительства.

3. Высокая доля ветхого и аварийного жилья в составе жилищного фонда.

4. Выявлен высокий уровень износа коммунальной и транспортной инфраструктуры. Износ дорожной сети города значительно вырос.

5. Отмечен низкий уровень благоустройства жилищного фонда.

К числу проблем в сфере градостроительной политики Троицка можно отнести следующие:

1. Материально-технические: недостаточное материально-техническое оснащение градостроительной политики.

2. Нормативно-правовые:

А) Несоответствие территориального зонирования территории по ПЗЗ и Генплану действительности.

Б) Отсутствие комплексной проработки по вопросам изменений в действующие акты.

3. Информационные:

А) Недостаточная обеспеченность современной картографической, топографической и другой инженерно-изыскательской базой и своевременность ее обновления

Б) Часть работ и документационного обеспечения ведется до сих пор по части вопросов в форме «ручной» обработки бумажных документов

В) Высокий уровень бюрократизации процедур, связанных со строительством
Результаты данного исследования позволяют говорить о необходимости разработки соответствующих мероприятий, направленных на совершенствование градостроительной политики Троицка.

Как показали выявленные проблемы – большая их часть обусловлена информационной недостаточностью. Действующие нормативные акты и градостроительная политика базируются на сведениях, которые не соответствуют реальности. На основе этого предложено в качестве основной меры внедрение АИС ОГД «Мониторинг», которая предназначена для автоматизации задач

обеспечения градостроительной деятельности в органах архитектуры и градостроительства уровня муниципального образования.

Внедрение АИС ОГД «Мониторинг» позволит получить следующие результаты:

1. Обновление информационных баз.
2. Актуализация топографической и картографической информации.
3. Уменьшение числа операций, выполняемых вручную.
4. Устранение недостатков в зонировании территории.
5. Исключение пробелов и противоречий в нормативно-правовой базе.
6. Сокращение сроков получения разрешительной документации.

В целом, внедрение автоматизированной системы позволит провести комплексную корректировку действующей нормативно-правовой базы, позволит устранить существующие противоречия в таких документах, как Генеральный план и Правила землепользования и застройки. По итогам реализации данной меры индекс привлекательности городской среды вырастет на 2 пункта, а индекс устойчивого развития на 0,05 ед. По результатам оценки предложенных мер, можно утверждать, что внедрение АИС ОГД «Мониторинг» в работу органов муниципальной власти приведет к совершенствованию градостроительной политики на территории Копейского городского округа.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

Нормативно-правовые акты

1. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ (ред. от 30.12.2015).
2. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон Российской Федерации от 6 октября 2003 г. N131-ФЗ.

Книги, монографии статьи в научных журналах

3. Алпацкая, Е.Г. Современные подходы и этапы территориального планирования в муниципальном образовании/ Е.Г. Алпацкая // Вестник Челябинского государственного университета. – 2015. – № 1 (356). – С. 5-7.
4. Васильев, А.А. Муниципальное управление: конспект лекций / А.А. Васильев. – Н.Н.:Новгородец, 2010. – 530 с.
5. Гуменюк, Н.О. передовой и международный опыт в области стимулирования внедрения энергосберегающих технологий/ Н.О. Гуменюк// Российское предпринимательство. – 2011. – № 11-1. – С. 27-32.
6. Иванова, Е.Ю. Роль местных властей в реализации муниципальной градостроительной политики (на примере г. Тамбова)/ Е.Ю. Иванова// В сборнике: Российская экономика: взгляд в будущее Сборник материалов II Международной научно-практической (заочной) конференции. – 2016. – С. 59-68.
7. Кичигин, Н.В. актуальные проблемы применения генеральных планов и правил землепользования и застройки/ Н.В. Кичигин// Имущественные отношения в Российской Федерации. – 2014. – № 2 (149). – С. 24-33.
8. Крашенинников, А.В. Градостроительное развитие урбанизированных территорий: учебное пособие/ Крашенинников А.В. – Саратов: Вузовское образование, 2013. – 114 с.
9. Муниципальное право России :учебник / под ред. А. Н. Кокотова. – М.: Юрайт, 2014. – 567 с.

10. Пенюгалова, А.В. Анализ и оценка социально-экономического развития муниципального района / А.В. Пенюгалова. – Краснодар: Звезда, 2015. – 554 с.
11. Широкова, Л.А. Локальная градостроительная политика для территории общественного центра/ Л.А. Широкова// Национальная Ассоциация Ученых. – 2015. – № 9-4 (14). – С. 68-72.
12. Яковлев, О.П. Комплексное территориальное развитие / О.П. Яковлев, Е.А. Картаева, Н.В.Родина. – М., 2015. – 518 с
13. Файзуллин И.Э.. "Роль градостроительной политики в развитии территориального планирования" Российское предпринимательство, по. 7-2, 2010, pp. 112-116.
14. Сыроваткина С.А., and Солодянкина С.В.. "Проблемы градостроительной деятельности на территории Тулунского района" Известия вузов. Инвестиции. Строительство. Недвижимость, по. 1 (16), 2016, pp. 208-217.

Электронные источники

15. Научная электронная библиотека <https://cyberleninka.ru/>—(дата обращения: 10.02.2018).
16. Градостроительная доктрина Российской Федерации. <http://arch2010.ru/index.php?id=115>
17. Вильнер М.Я. О проблемах территориального планирования [Электронный ресурс] // Недвижимость и инвестиции. Правовое регулирование. 2010. № 4 (45). URL: http://dpr.ru/journal/journal_43_17.htm (16.12.2015).