

ОБ ИНФОРМАЦИОННЫХ СИСТЕМАХ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Градостроительная деятельность - деятельность по развитию территорий, в том числе городов и иных поселений, осуществляемая в виде территориального планирования, градостроительного зонирования, планировки территории, архитектурно-строительного проектирования, строительства, капитального ремонта, реконструкции объектов капитального строительства (пункт 1 статьи 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации¹).

Исходя из этого определения, федеральная градостроительная политика должна формироваться как политика пространственной организации обустройства территории страны с целью поддержания ее целостности, повышения эффективности использования ее территории, создания предпосылок ее устойчивого развития градостроительными средствами. Рациональная пространственная организация и хорошее обустройство территории, обеспечивающие соблюдение баланса интересов, связанных с ее использованием, необходимы всем гражданам страны, независимо от их социального статуса, возраста, пола или национальной принадлежности, сферы деятельности, в которой они заняты. Таким образом, градостроительные решения должны способствовать повышению эффективности использования территории, минимизации опасности возникновения чрезвычайных ситуаций и связанных с ними ущербов, повышению качества жизни граждан и укреплению социальной стабильности².

Назначение информационных систем обеспечения градостроительной деятельности (ИСОГД)

Градостроительство — базовая отрасль, обеспечивающая (по классификации Европейской экономической комиссии ООН) устойчивое развитие населенных пунктов и являющаяся самым мощным потребителем системных и спорадических информационных потоков. Градостроители анализируют демографическую ситуацию, миграцию населения; перспективы и направления развития агломераций и населенных пунктов; развитие сетей рекреации и обслуживания; существующие и новые транспортные системы и виды транспорта; потребность в жилье, качество жилой среды; развитие городских центров, градообразующей базы и в первую очередь промышленности; состояние воздушного и водного бассейнов, загрязненность почвы, состояние растительности, ее способность к воспроизводству и др.³

Эффективное регулирование градостроительной деятельности практически неосуществимо без единой системы ее информационного обеспечения, позволяющей согласовывать градостроительные решения, принимаемые на федеральном, субъекта Федерации и муниципальном уровнях. Естественно, практически неосуществимо без системы информационного обеспечения градостроительной деятельности и эффективное использование территорий.

В соответствии со статьей 56 Градостроительного кодекса Российской Федерации информационные системы обеспечения градостроительной деятельности - организованный в соответствии с требованиями Кодекса систематизированный свод документированных сведений о развитии территорий, об их застройке, о земельных участках, об объектах капитального строительства и иных, необходимых для осуществления градостроительной деятельности сведений. Целью ведения ИСОГД является обеспечение органов государственной власти, органов местного самоуправления, физических и юридических лиц достоверными сведениями, необходимыми для осуществления градостроительной, инвестиционной и иной хозяйственной деятельности, проведения землеустройства. Современный уровень информационной основы управления развитием территории резко снижает потенциальную возможность принятия (нередких сейчас) управленческих решений, приводящих к градостроительным ошибкам и связанным с ними чрезвычайным ситуациям и социальным конфликтам. И наоборот, увеличиваются возможности принятия решений, обеспечивающих наиболее эффективное использование территории.

Место ИСОГД в ряду информационных систем

Прежде чем формулировать принципы и методы создания и функционирования ИСОГД, имеет смысл определить место и назначение этих систем в контексте отношений с системой, внешне им близкой, - единым государственным кадастром недвижимости (ЕГКН), призванным заменить собой ранее созданные

¹ Собрание законодательства Российской Федерации, 2005, N 1, ст. 16; 2005, N 30 (часть II), ст. 3128; 2006, N 1, ст. 10; ст. 21

² Вильнер М.Я. Новый градостроительный кодекс принят. Что делать дальше?
<http://www.architektor.ru/ai/pravo.htm>

³ Мельниченко С.П. Роль государственного градостроительного кадастра в активизации инвестиционной деятельности в Москве // Информационный бюллетень ГИС-Ассоциации. - 2001. - № 4

базы данных государственного земельного кадастра (ГЗК) и технического учета объектов градостроительной деятельности⁴.

Понятно, что градостроительная деятельность, так как она определена Градостроительным кодексом, существует не сама по себе, в отрыве от иной деятельности, а, наоборот, самым тесным образом с этой иной деятельностью связана.

В контексте заявленной темы речь идет, в первую очередь, о землеустроительных работах, которые статьей 1 Федерального закона «О землеустройстве»⁵ определяются как «мероприятия по изучению состояния земель, планированию и организации рационального использования земель и их охраны, образованию новых и упорядочению существующих объектов землеустройства и установлению их границ на местности (территориальное землеустройство), организации рационального использования гражданами и юридическими лицами земельных участков для осуществления сельскохозяйственного производства, а также по организации территорий, используемых общинами коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации и лицами, относящимися к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, для обеспечения их традиционного образа жизни (внутрихозяйственное землеустройство)». Действительно, о каком планировании развития территорий можно говорить, если не проведены инвентаризация земель, межевание и многое другое?

Из этой посылки логично вытекает, что первичным информационным источником («предшественником») ИСОГД в жизненном цикле) является государственный земельный кадастр, представляющий собой, согласно статье 1 Федерального закона «О государственном земельном кадастре»⁶, «систематизированный свод документированных сведений, получаемых в результате проведения государственного кадастрового учета земельных участков, о местоположении, целевом назначении и правовом положении земель Российской Федерации и сведений о территориальных зонах и наличии расположенных на земельных участках и прочно связанных с этими земельными участками объектов».

Вместе с тем, разработка градостроительных решений вовсе не становится «финальным аккордом». Очевидно, что одним из результатов градостроительной деятельности является создание объектов недвижимости, информация о которых, в конечном итоге, попадает в базы данных технического учета (БДТУ). Таким образом, можно считать, что ИСОГД располагаются между базами данных земельного кадастра и технического учета.

В связи с тем, что «окружающие» ИСОГД базы предполагается объединить в единый кадастр, кажется вполне естественным включить в этот кадастр и ИСОГД (и попытки такие делаются). Аргументы против подобного подхода представлены ниже. Следует также заметить, что сама идея создания единого государственного кадастра недвижимости в том виде, как она пропагандируется сейчас, отнюдь не выглядит безупречной⁷, но обсуждение этой темы никак не вписывается в рамки данной статьи.

ИСОГД и ЕГКН – принципиальные различия

Построение простой логической цепочки (ГЗК-ИСОГД-БДТУ или ЕГКН-ИСОГД-ЕГКН) зачастую приводит, к сожалению, к попыткам столь же просто (если не сказать «примитивно») определить сущность ИСОГД, например, как градостроительного аналога государственного земельного кадастра. И здесь кроется самая большая ошибка.

Дело в том, что и ГЗК, и система технического учета, и объединяющий их ЕГКН – суть строго учетные системы, что, в общем-то, явственно следует хотя бы из их названия – кадастр. Это не хорошо и не плохо – таково их принципиальное назначение. Кадастр - это опись, исторически кадастр возникал там и тогда, когда имущество использовалось в качестве источника пополнения казны. В настоящее время кадастр - это информационная система об объектах недвижимости, создаваемая государством (читай - органами исполнительной власти всех уровней) в целях сбора налогов.

ИСОГД же являются, в первую очередь, системами поддержки принятия решений (другой вопрос, в какой мере удастся реализовать это положение на практике). Помимо чисто технической задачи инвентаризации и учета территориальных ресурсов, от ИСОГД ожидается обеспечение анализа состояния ресурсов, интеграции информации о территории, моделирования, прогноза и регламентирования

⁴ Собрание законодательства Российской Федерации, N 5, ст. 589

⁵ Собрание законодательства Российской Федерации, 2001, N 26, ст. 2582; 2005, N 30 (часть I), ст. 3098

⁶ Собрание законодательства Российской Федерации, 2000, N 2, ст. 149; 2004, N 35, ст. 3607

⁷ См., например, «Информационный бюллетень ГИС-Ассоциации», 2001, № 4: Баранов И.А.: «Учет единых объектов недвижимости целесообразно осуществлять в государственном земельном кадастре без изменения его названия»; Калинина Н.В., Афанасьева Л.В.: «К сожалению, сложившаяся структура власти не обеспечивает эффективной реализации ее функций - полномочия различных уровней, ресурсы и ответственность перед населением разорваны»; Тугбаев В.А.: «Кадастр единых объектов недвижимости создать легко, надо их только найти».

планомерного развития территории. Успехи или ошибки при структурировании (застройке) среды, правовом зонировании, определении перспектив развития той или иной территории определяют инвестиционную привлекательность различных участков. На такой основе возможно принятие органами власти обоснованных решений стратегического уровня, направленных на повышение инвестиционного спроса на территорию в результате ее благоустройства и информирования о ее функциональном назначении, увеличение рыночной стоимости объектов и, как следствие, обеспечение пополнения бюджета за счет платы за объекты недвижимости, включая земельные участки.

Неслучайно так, по большому счету, и не прижился государственный градостроительный кадастр, создание и ведение которого предусматривалось старым Градостроительным кодексом Российской Федерации⁸. Думается, причина этого как раз в том, что ГГК не только основывался на земельном кадастре (часть 3 статьи 54), что вполне разумно, но и во многом дублировал размещаемые в ГЗК и иных кадастрах учетные сведения, предоставляя при этом весьма скудные инструментарий и информационную поддержку аналитической работы.

Именно поэтому обречены на неудачу и имеющие место попытки представить ИСОГД в виде кадастра, предпринимаемые, в основном, силами специалистов Министерства экономического развития и торговли. Конечно, им близки и понятны принципы создания и функционирования единого государственного кадастра недвижимости, но принципы эти весьма далеки от реалий функционирования ИСОГД.

Особо обращают на себя внимание попытки подменить сущностные понятия, необходимые для работы, на, вполне в духе кадастра, некие сведения о них (характерный пример – пункт 2 части 4 статьи 56 Градостроительного кодекса требует включения в состав ИСОГД *дел о застроенных и подлежащих застройке земельных участках*, куда входит много важнейших данных, а в проектах МЭРТа фигурируют *сведения о таких делах*). В подобной редакции выхолщивается сама суть ИСОГД, что, безусловно, может привести к практической невостребованности этих систем.

Думается, что, вместо деструктивных устремлений свести ИСОГД к кадастрообразному виду, следует серьезно озаботиться задачей организации взаимодействия ИСОГД и ЕГКН (или его составляющих). В целях совместного использования данных кадастра и ИСОГД должны быть разработаны стандарты предоставления информационных услуг, регламенты предоставления этих услуг (сервисов) и регламенты информационно-технологического взаимодействия систем. При этом надо помнить, что, в отличие от стандартизации, например, программных или аппаратных платформ, осуществляемой по схеме индустриальной стандартизации, регламенты, сервисы и т.п. «падают» под стандартизацию преимущественно при востребованности их рынком.

Уровень создания и эксплуатации ИСОГД

Непонимание некоторыми представителями органов государственной власти важности перехода к современным технологиям информационного обеспечения управления развитием территории является едва ли не главной проблемой. Яркий пример некомпетентности – содержимое главы 7 Градостроительного кодекса, где состав и порядок информационного обеспечения (для муниципального уровня!) прописаны столь детально, что места для правового регулирования этих вопросов в регионах не остается. Зато информационное обеспечение на федеральном уровне и на уровне субъекта Федерации вообще не предусматривается. Нет, соответственно, и требований к ИСОГД федерального и субъектового уровней, не говоря уже об их взаимодействии.

При этом существует угроза утери накопленных данных государственного градостроительного кадастра, на муниципальном уровне многократно усложнится возможность получения требуемой информации регионального и федерального уровня (формирование которой может быть приостановлено).

Важно также понимать, что характер информации, необходимой на федеральном, региональном и муниципальном уровнях, различен. На каждом вышестоящем уровне она не может представлять собой только сумму сведений, поступающих с уровня нижестоящего. Каждому уровню территориального управления нужен свой набор данных.⁹

Далее, на основании требований Градостроительного кодекса каждое муниципальное образование обязано сформировать службу ИСОГД, обеспечить ее помещением, кадрами, оборудованием, документацией. Затраты только на создание этих служб огромны (а ведь в дальнейшем нужно учитывать еще и эксплуатационные расходы), но необходимые средства отсутствуют, и это при том, что у местных властей и так не хватает денег на поддержание ЖКХ, транспортной инфраструктуры и т.п. Иначе говоря, в реальных условиях бюджеты подавляющего большинства муниципальных образований не позволяют осуществить даже минимальные мероприятия по созданию и ведению системы. Кроме того, практически неразрешимой является проблема обеспеченности в таком масштабе кадрами градостроителей, владеющих современными компьютерными технологиями. Учитывая сказанное, приходится констатировать, что в

⁸ Собрание законодательства Российской Федерации, 1998, N 19, ст. 2069.

⁹ Вильнер М.Я., Миллер С.А. Пространственные данные в градостроительной деятельности //Пространственные данные. – 2005. - № 3. - С. 26-29.

обозримом будущем большинство муниципальных образований не сможет создать свою систему информационного обеспечения градостроительной деятельности.

Таким образом, под видом создания предпосылок «гражданского общества» посредством передачи максимум полномочий муниципальным образованиям «продавлено» принятие положений, фактически отстраняющих государство от регулирования использования территории в своей стране. Поскольку в силу отсутствия необходимых финансовых и трудовых ресурсов эффективное использование полномочий, переданных муниципальным образованиям, для подавляющего их большинства практически неосуществимо, коррумпированной бюрократии станет легче навязывать органам местного самоуправления свои условия использования природных и других местных ресурсов.

Отдельные субъекты Российской Федерации пытаются решить проблему информационного обеспечения градостроительной деятельности на базе своих служб, которые, помимо обеспечения информацией органов государственной власти субъекта Федерации, организуют работу и для муниципальных образований. Но надо учитывать, что этот вполне разумный путь формально противоречит положениям главы 7 действующего Градостроительного кодекса, подразумевающей ориентацию на создание одноуровневой системы информационного обеспечения градостроительной деятельности и передачу всех функций по ее созданию и ведению на уровень муниципальных образований.

Другое возможное решение – создание ИСОГД уровня субъекта Федерации без оглядки на отсутствие упоминаний об этом в Градостроительном кодексе. Такой подход нашел отражение в статьях 15 и 16 закона «О регулировании градостроительной деятельности в Тюменской области»¹⁰. Характерно, что ведение информационного банка данных градостроительной деятельности может осуществлять уполномоченный орган исполнительной власти Тюменской области либо государственное учреждение Тюменской области, либо (обратим внимание!) иная организация на основании договора (часть 3 статьи 15). Градостроительный кодекс Архангельской области¹¹ относит к полномочиям администрации области в сфере градостроительной деятельности обеспечение финансирования создания и ведения информационной системы обеспечения градостроительной деятельности Архангельской области (подпункт 8 статьи 8) и к полномочиям органа архитектуры и градостроительства области – ведение этой ИСОГД (подпункт 7 пункта 2 статьи 9). Вполне логично, что средства областного бюджета на осуществление градостроительной деятельности могут использоваться, в том числе, и для финансирования создания и ведения государственной информационной системы для осуществления градостроительной деятельности на территории Архангельской области (подпункт 3 статьи 12).

Пока эта статья готовилась к печати, положение Градостроительного кодекса Архангельской области об отнесении к полномочиям органа архитектуры и градостроительства области ведение ИСОГД области по требованию прокуратуры области решением областного суда признано незаконным. Посмотрим, будет ли это решение обжаловано в Верховном Суде Российской Федерации.

Задачи ИСОГД

Целью информационного обеспечения градостроительной деятельности является своевременное предоставление органам государственной власти, органам местного самоуправления, заинтересованным физическим и юридическим лицам полной и достоверной информации, необходимой при регулировании градостроительной деятельности и защите прав, связанных с ее осуществлением. Создание системы информационного обеспечения регулирования градостроительной деятельности необходимо для решения задач:¹²

- формирования банков данных о состоянии, использовании и условиях использования территории, необходимых органам государственной власти и местного самоуправления при выполнении ими обязанностей по организации территориального планирования и регулирования развития территории (в частности, для обеспечения разработки документов территориального планирования и проектов планировки территории исходными данными);
- предоставления организациям, решающим задачи планирования и регулирования развития территории, необходимой исходной информации;
- предоставления организациям, решающим задачи отраслевого планирования и регулирования, необходимой градостроительной информации;
- предоставления потенциальным инвесторам информации, необходимой для выбора объектов инвестиций и составления бизнес-планов;

¹⁰ Закон Тюменской области от 3 июня 2005 г. N 385 «О регулировании градостроительной деятельности в Тюменской области».

¹¹ Областной закон от 1 марта 2006 г. N 153-9-ОЗ «Градостроительный кодекс Архангельской области» //Волна. - 21.03.2006.

¹² Вильнер М.Я. Информационные основы градостроительной деятельности /Доклад на Владимирских чтениях в РААСН, 29 ноября 2005 г.

- мониторинга реализации градостроительных решений; соблюдения градостроительных ограничений и регламентов; изменений состояния, использования и условий использования территории;
- учета и регистрации содержащихся в документах территориального планирования градостроительных решений и градостроительных ограничений;
- учета и регистрации содержащихся в документах регулирования развития территории (проектах планировки и межевания территории, правилах землепользования и застройки, проектах застройки, градостроительных планах) градостроительных решений и градостроительных регламентов;
- учета случаев неисполнения градостроительных решений и несоблюдения градостроительных ограничений (или регламентов);
- предоставления физическим и юридическим лицам доступа к хранимой в системе информации.

Как видно из этого списка, чисто учетные задачи составляют небольшую часть требуемого функционала систем и являются, скорее, побочным продуктом реализации решений, обеспечивающих основную функциональную направленность ИСОГД.

Методология построения ИСОГД

Построение модели ИСОГД, как и любое исследование, подразумевает наличие объекта и субъекта. В Градостроительном кодексе четко очерчен объект: собственно информация. А вот субъекты из рассмотрения выпали. С функциональной точки зрения можно выделить три типа субъектов:

1. Субъект, создающий информацию того или иного типа.
2. Субъект, потребляющий информацию.
3. Вспомогательный субъект, в задачи которого входит обеспечение доведения информации от субъекта-производителя до субъекта-потребителя.

Целесообразно построить исследование, базируясь на его объекте. Этот выбор определяется тем, что определенность качеств объекта выше, чем определенность качеств субъектов. Субъекты различного типа могут совмещать качества различных типов, например, субъект-производитель информации является одновременно и ее потребителем, а также, в какой-то части, и информационным провайдером.

Начать исследование необходимо с определения исчерпывающего (по возможности) списка данных, построения иерархии их типов. Иерархию типов целесообразно строить исходя из важности того или иного типа информации для потребителя.

Для каждого типа информации нужно описать следующие характеристики и параметры жизненного цикла:

- краткая характеристика данного типа информации, определяющая его место в иерархии;
- правовые рамки создания такой информации;
- формат документов;
- необходимые дополнительные характеристики;
- количественные характеристики: общее количество, динамика по годам и пр.;
- круг потенциальных потребителей такой информации, степень удовлетворительности доступа к данному типу информации;
- существующие способы доведения данного типа информации до его потребителей;
- установленные процедуры и существующие порядки хранения;
- используемые технологии создания и т.д.

Подход к изучению ИСОГД, с точки зрения исследования жизненных циклов отдельных видов информации, дает возможность естественным образом определить всех необходимых субъектов (виды субъектов), правовые основы их деятельности, связанной с обращением информации, а также применяемые технологии.

Таким образом, остается обобщить полученную информацию для воссоздания общей картины и оценить общие проблемы:

- законодательного характера;
- сбора и хранения информации;
- обеспечения доступа к информации.

Отдельный важный вопрос – классификация потребителей информации. Возможны различные основания для такой классификации. В качестве первоначальной можно предложить следующую:

1. Органы государственной власти (как федерального, так и регионального уровня), органы местного самоуправления. Постоянный доступ к разнообразной градостроительной информации является необходимым условием деятельности пользователей этой категории, рабочая нагрузка на систему с их стороны ожидается весьма высокой.

2. Коммерческие пользователи, в том числе:

2.1. Коммерческие конечные потребители (особо отметим инвесторов, девелоперов, риэлторов). Их модель работы будет, скорее всего, отличаться регулярным обращением к системе и сложностью запросов.

2.2. Коммерческие поставщики информации.

3. Некоммерческие пользователи, в том числе:

3.1. Граждане, которых следует рассматривать скорее как нерегулярных клиентов, нежели истинных пользователей. Модель их поведения отличается непредсказуемым обращением к системе. Эти пользователи, как правило, не обладают соответствующей подготовкой и будут нуждаться в помощи со стороны специально подготовленного персонала для входа в систему, формирования запроса и интерпретации полученных результатов.

3.2. Система образования.

3.3. Научные организации.

При проведении исследования жизненных циклов градостроительных данных следует уточнить и детализировать следующее:

- чем является информация для того или иного вида пользователя (например, профессионально необходимым средством производства, товаром, объектом исследования и пр.);
- как получают ту или иную информацию те или иные виды пользователей;
- каков оценочный численный состав тех или иных категорий пользователей и способы его оценки;
- степень существующей удовлетворенности доступом.

Фактически по завершении описанных исследований будет построена модель системы со всеми функциональными взаимосвязями, основой этих связей, информационными потоками и т.п. Далее следует провести анализ этой модели с целью выявления ее надежности и основных недостатков и сформулировать предложения по ее улучшению, а затем выбрать наиболее эффективные пути реализации, ориентируясь на современный уровень развития информационных технологий.