

**Я.В. ХОМЕНКО**, д-р экон. наук, профессор  
кафедры международной экономики,  
e-mail: yana\_homenko@mail.ru

**С.С. НАУМЕЦ**,

Министр строительства и жилищно-  
коммунального хозяйства ДНР,  
слушатель магистратуры

ГОУ ВПО «Донецкий национальный  
технический университет», г. Донецк, ДНР,

**Р.С. МИЗЕВИЧ**, канд. экон. наук,  
и.о. заместителя Министра строительства  
и жилищно-коммунального хозяйства ДНР  
e-mail: depagro@bk.ru

## КОНЦЕПЦИЯ ГЕНЕРАЛЬНОЙ СХЕМЫ РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИИ ДОНЕЦКОЙ НАРОДНОЙ РЕСПУБЛИКИ

В статье выделены основные аспекты формирования градостроительной стратегии Донецкой Народной Республики, рассмотрен проект концепции Генеральной схемы развития территории Донецкой Народной Республики, обобщены ее цели и задачи.

*Ключевые слова:* государство, механизм, экономика, регулирование, территория, развитие, Генеральная схема развития территории.

**Khomenko Y.V., Naumets S.S., Mizevich R.S.** Concept of the general plan of the development of the Donetsk People's Republic.

The article highlighted the peculiarities of forming the urban planning strategy of the Donetsk People's Republic, examined

the project of the concept the General plan of the territory development, and generalized the goals and objectives of the concept of the General plan of the Donetsk People's Republic's territory development.

*Keywords:* state, mechanism, economy, regulation, territory, development, general plan of territory development.

В последнее время органами государственной власти и местного самоуправления Донецкой Народной Республики ведется поиск эффективной стратегии развития территорий для формирования предложений по активизации строительного процесса с привлечением профессиональных участников, инвесторов и спонсоров для застройки и использования территорий. Одним из основных ин-

© Я.В. Хоменко,  
С.С. Наумец,  
Р.С. Мизевич, 2018

струментов регулирования градостроительной деятельности является Генеральная схема развития территории Донецкой Народной Республики (далее Генеральная схема), являющаяся первичным документом, в рамках которого будут осуществляться все дальнейшие инициативы. В этой связи важным является формирование концепции Генеральной схемы, которая дает общее видение содержания документа и обосновывает его целесообразность.

Изучением вопросов градостроительной деятельности и территориального планирования предметно занимались Е.Ю. Витюк [1], Л.Н. Першинова, В.А. Блинов [2], О.С. Горнева, П.А. Скачков [3], Д.С. Колот [4]. А.В. Севостьянов, Н.Г. Конокотин, Л.А. Кранц, А.А. Старков, А.П. Огарков, А.В. Новиков, М.Д. Сафарова, Е.А. Баскакова, М.Ю. Чернова [5]. Так, в своей монографии «В поисках Идеального города» Е.Ю. Витюк обобщает существующие концепции идеальных городов различных периодов создания и дает комментарии о возможности применения их основных положений в современном градостроительстве. Разработкой и совершенствованием методики учета климатических факторов в архитектурном и градостроительном проектировании занимаются Л.Н. Першинова и В.А. Блинов. Результаты их исследований представлены в работе «Климатические факторы в архитектурно-градостроительном проектировании» [2]. В статье «Количественная оценка целесообразности развития застроенных жилых территорий» О.С. Горнева и П.А. Скачков рассматривают методические подходы к оценке целесообразности развития застроенных территорий [3]. В качестве определяющего параметра для выбора приоритетных для освоения и развития территорий используются данные по физическому износу жилого фонда. Методика апробирована на базе жи-

лых районов Уралмаш и Эльмаш города Екатеринбурга.

Экономически и социально эффективное использование территорий, качество застройки и благоустройства городской среды, учет общественных интересов при использовании городского пространства – одни из ключевых вопросов развития территорий, которым отводится ведущее место в политике государства. На сегодняшний день в Донецкой Народной Республике институт территориального планирования находится на стадии становления, а вопросам планирования и рациональной организации территорий придается новый смысл, связанный с определением районов, пострадавших или попавших в зону боевых действий, их дальнейшим восстановлением и использованием.

*Целью исследования является обоснование целесообразности Генеральной схемы развития территории Донецкой Народной Республики, определение плана мероприятий по разработке данного документа и перспектив его использования в современной градостроительной политике государства.*

Новое видение траектории развития строительного комплекса Донецкой Народной Республики последнее время является предметом исследований как специалистов профильного министерства, так и ведущих ученых-экономистов республики. Необходимость решения проблемы восстановления жилого фонда, инфраструктуры города, так же как и дальнейшей застройки и использования территорий республики предполагает активизацию инвестиционной деятельности в этой сфере, привлечение квалифицированных специалистов, поиск спонсоров и, естественным образом, использование системного подхода к проведению всех преобразований. В этой связи одним из основных инструментов, который позволит решить все эти вопросы, является

Генеральная схема развития территории Донецкой Народной Республики.

Как известно, в советский период основной функцией градостроительства и территориального планирования было обеспечение эффективного размещения промышленных предприятий, играющих градообразующую роль, и производительных сил (обеспечение производства квалифицированными кадрами). Советская система расселения и использования территорий главным образом сложилась под влиянием этих факторов. Что касается экономически эффективного использования территорий, качества застройки и благоустройства городской среды, учета общественных интересов при использовании городского пространства, то эти вопросы не рассматривались как приоритетные.

В условиях становления государственности и определения новых векторов развития Донецкой Народной Республики институт территориального планирования становится одним из базовых, поскольку замыкает на себе вопросы планирования и рациональной организации территорий, восстановления и дальнейшего использования районов, пострадавших или попавших в зону боевых действий. Кроме того, изменение экономического, производственного и демографического потенциала Республики повлекло за собой необходимость вовлечения новых перспективных земельных участков в рыночный оборот и развитие рынка недвижимости, что также предполагает использование новых подходов в системе градостроительства и территориального планирования. В связи с этим вопрос разработки соответствующих нормативных правовых актов, которые придали бы процессу определенную системность, приобретает первостепенное значение. Однако прежде, чем перейти к рассмотрению правовых документов, необходимо раскрыть сущность и содержа-

ние двух основных процессов, подпадающих под их юрисдикцию, – градостроительства и территориального планирования.

Градостроительство включает две взаимоувязанные сферы деятельности: материальную, объектную, осуществляемую в рамках формирования архитектурно-планировочной и инфраструктурной организации территории применительно к системам расселения, городам и другим населенным местам, а также деятельность, осуществляемую в процессе прогнозирования, программирования и проектирования первой сферы.

По своей сути градостроительство является надотраслевой структурой в созидательной деятельности государства, имеющей целью совершенствование пространственной организации страны, включая решение вопросов размещения производительных сил и расселения – основ формирования гармоничной материальной среды, обеспечивающей высокое качество жизни и условия для плодотворной деятельности человека – главного ресурса перспективной модели социально-экономического развития.

Градостроительная политика Донецкой Народной Республики является важнейшей составляющей государственной стратегии безопасного и сбалансированного развития территории Донецкой Народной Республики. Ее основной задачей является территориальное планирование, которое позволяет рационально использовать природные ресурсы с минимальной нагрузкой на окружающую среду и способствует стабильному росту экономики Республики.

Целью территориального планирования является определение места и роли территорий, исходя из анализа совокупности социальных, экономических, экологических и иных факторов в целях обеспечения их устойчивого развития, развития инженерной, транспортной и

## **Концепция генеральной схемы развития территории Донецкой Народной Республики**

социальной инфраструктур, обеспечения учета интересов граждан, местных администраций и т.д.

Значение документов территориального планирования заключается в том, что при их утверждении на республиканском уровне они являются обязательными для органов государственной власти и органов местных администраций при принятии ими решений, связанных со строительством и иным развитием территории, а также при реализации таких решений. Кроме того, документы территориального планирования – это основа для разработки правил застройки, а также документации по планировке территории, в которых положения о территориальном планировании детализируются применительно к конкретным зонам и земельным участкам. По существу, разработка и утверждение документов территориального планирования является средством, позволяющим придать определенную системность развитию городских и сельских поселений, районов и территории всей Донецкой Народной Республики в целом.

Документы территориального планирования подразделяются на три уровня:

- 1) республиканский (Генеральная схема развития территории Донецкой Народной Республики);
- 2) районный (генеральные планы административных районов);
- 3) местный (документы территориального планирования местных администраций, генеральные планы населенных пунктов).

Придерживаясь правила «от общего к частному», территориальному планированию должно предшествовать стратегическое планирование, задача которого – определить общие направления, цели и задачи развития определенных территорий, что необходимо для составления долгосрочного плана для республикан-

ских органов власти, местных администраций, бизнеса и населения. Поставленные в процессе стратегического планирования цели в дальнейшем проецируются на конкретную территорию, представляющую коммерческий и инвестиционный интерес.

Современная градостроительная стратегия развития Донецкой Народной Республики определяет две основные цели.

Первая цель – повышение устойчивости и безопасности Республики при условии улучшения качества среды для жизнеобеспечения населения. Она связана с формированием природно-экологического и социально-экономического каркаса территории, основу которого составляет система устойчивых связей между основными стратегическими районами Республики. Эта цель предполагает и то, что промышленный комплекс территории должен в кратчайшие сроки перевести производство на обеспечение нужд населения в условиях внешней изоляции.

Приоритетными в рамках первого направления являются задачи градостроительного обеспечения экономической, экологической, промышленной, научно-инновационной безопасности Республики. Они решаются за счет укрепления межрегиональных и внутриреспубликанских транспортных связей, развития производственного потенциала, освоения залежей полезных ископаемых, улучшения природно-экологического и социально-экономического состояния Республики.

Вторая цель – создание системы расселения, которая в первую очередь направлена на формирование экономических, научно-инновационных, рекреационно-туристических центров, с необходимой инженерно-транспортной и информационной инфраструктурой Республики. Эти центры в совокупности долж-

ны способствовать сбалансированному развитию территориального сообщества Республики.

В соответствии с целями градостроительной стратегии Донецкой Народной Республики выделены два приоритетных направления:

повышение градостроительной безопасности и устойчивости развития территории Республики, создание отраслевого картографического геоинформационного фонда и градостроительного кадастра;

развитие области в условиях международной интеграции, в первую очередь с Россией.

В рамках этих направлений должны быть разработаны схемы инженерно-транспортной инфраструктуры, природно-экологического и социально-экономических каркасов, научно-инновационных, индустриальных, инвестиционных, туристических и рекреационных центров Республики. Они могут служить основой целевых и стратегических программ по градостроительству отдельных городов и районов и должны войти в Генеральную схему развития территории Республики.

Для реализации градостроительной стратегии Донецкой Народной Республики необходимы следующие документы:

Градостроительный кодекс Донецкой Народной Республики;

Генеральная схема развития территории Донецкой Народной Республики;

программы министерств и ведомств, связанные с градостроительной деятельностью в Донецкой Народной Республике.

Базовым документом стратегии является Генеральная схема развития территории Донецкой Народной Республики на период 2018–2038 гг. – главный документ формирования республиканской политики обустройства территорий, основной задачей которой является градо-

строительное обеспечение развития и восстановления народного хозяйства Донецкой Народной Республики с учетом требований геополитической безопасности.

Генеральная схема (далее – Схема) имеет большое значение для формирования нового видения развития территории Республики, анализа промышленности, природных ресурсов, экономических, демографических и социальных факторов. Разработка и утверждение схемы, а также ее актуализация (внесение оперативных изменений) относятся к полномочиям Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Донецкой Народной Республики. На данный момент это первичный по значимости документ и подлежит разработке в ближайшие сроки. В связи с чем далее будут рассмотрены концепция Генеральной схемы, алгоритм ее разработки, проведен обзор нормативно-правового поля, регулирующего градостроительную деятельность в Республике.

Для разработки Генеральной схемы предлагается использовать программно – целевой метод, благодаря которому будет сформирована Программа разработки «Генеральной схемы развития территории Донецкой Народной Республики» (далее – Программа). Создание проекта Программы состоит из следующих этапов:

Первый этап – сбор и анализ исходных данных, планируется начать реализовывать в 2018 г. по Указу Главы Донецкой Народной Республики, поручающему организацию этих работ Минстрою ДНР по разработанной Программе, включающей в себя календарный график сбора информации и ежемесячного отчета Межведомственной комиссии при Совете Министров Донецкой Народной Республики.

## **Концепция генеральной схемы развития территории Донецкой Народной Республики**

Второй этап – разработка Генеральной схемы (графическая часть, пояснительная записка, электронная версия).

Представленная Программа освещает первый этап – сбор исходных данных для оценки наличия геодезического, промышленного, демографического потенциала, инженерного обеспечения, состояния жилого и общественного фонда, рекреационных зон, полезных ископаемых, исторических ареалов, а также определяет сроки и ответственных исполнителей.

Соисполнителями Программы являются:

Министерство экономического развития Донецкой Народной Республики;

Министерство агропромышленной политики и продовольствия Донецкой Народной Республики;

Министерство промышленности и торговли Донецкой Народной Республики;

Министерство по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий Донецкой Народной Республики;

Министерство угля и энергетики Донецкой Народной Республики;

Министерство образования и науки Донецкой Народной Республики;

Министерство здравоохранения Донецкой Народной Республики;

Министерство транспорта Донецкой Народной Республики;

Министерство связи Донецкой Народной Республики;

Министерство молодежи, спорта и туризма Донецкой Народной Республики;

Министерство культуры Донецкой Народной Республики;

Госкомитет по экологической политике и природным ресурсам при Главе Донецкой Народной Республики;

Госкомитет по земельным отношениям Донецкой Народной Республики;

Госкомитет водных и рыбных ресурсов Донецкой Народной Республики;

Госкомитет лесного и охотничьего хозяйства Донецкой Народной Республики;

ГОУ ВПО ДонНАСА;

КП «Управление генерального плана администрации г. Донецка»;

ГУ «Институт экономических исследований»;

Местные администрации населенных пунктов.

Цель настоящей Программы заключается в сборе исходных данных для разработки собственно самой Генеральной схемы (подготовки ее графической части, пояснительной записки, электронной версии).

Для достижения этой цели необходимо:

подготовить Указ Главы Донецкой Народной Республики, поручающий Минстрою ДНР организовать разработку проекта «Генеральная схема развития территории Донецкой Народной Республики» (первый этап – сбор исходных данных);

подготовить Указ Главы Донецкой Народной Республики «О наделении Минстрою ДНР полномочиями по разработке и утверждению форм отчетности, разработке «Генеральной схемы развития территории Донецкой Народной Республики».

При сборе исходных данных необходимо осветить следующие позиции:

наличие геодезии и картографии на территорию Республики (топографо-геодезическая съемка М 1:10000);

наличие градостроительной документации (генеральные планы населенных пунктов, районов);

демографический состав населения Республики (с учетом миграционных потоков);

промышленность, агропромышленность (сбор информации о наличии действующих, законсервированных и разрушенных производств, размещенных на территории Республики);

инженерные сети (наличие магистральных и внутриквартальных инженерных коммуникаций);

объекты культурного наследия (памятники градостроительства, архитектуры и культуры);

жилые и общественные здания (многоэтажное и малоэтажное жилье, объекты медицины, культуры, спорта, торговли, отдыха);

автодороги и объекты придорожного сервиса (автомагистрали городского и республиканского значения, СТО, АЗС, придорожные кафе);

объекты рекреации (наличие заповедников, национальных парков, парков, скверов, лесопосадок, водоемов);

полезные ископаемые (залегание полезных ископаемых рудной и нерудной добычи).

В качестве источников финансирования Программы рассматриваются бюджетные средства и средства инвесторов.

Реализация Программы и оперативный контроль за ходом выполнения обеспечивается Минстроем ДНР. Под его руководством будут осуществляться следующие виды работ:

сбор информации и анализ существующего положения территорий Донецкой Народной Республики;

контроль по разработке документов территориального планирования, градостроительного зонирования, документации по планировке территории;

предоставление сводных ежемесячных отчетов Межведомственной комиссии при Совете Министров Донецкой Народной Республики о прохождении сбора исходных данных для разработки Генеральной схемы.

На данный момент времени нормативно-правовое поле, регулирующее градостроительную деятельность в Донецкой Народной Республике, представлено следующими нормативно-правовыми актами:

Постановление Совета Министров ДНР «Об утверждении Временного положения об архитектурно-строительной деятельности в Донецкой Народной Республике» от 06.11.2017 г. № 14-39 (опубликовано 15.01.2018 г.) [6];

Распоряжение Главы Донецкой Народной Республики от 08.06.2017 г. № 160 «Об утверждении Порядка разработки и применения градостроительного обоснования размещения объектов строительства при предоставлении и изменении целевого назначения земельных участков для градостроительных целей на переходный период» [7];

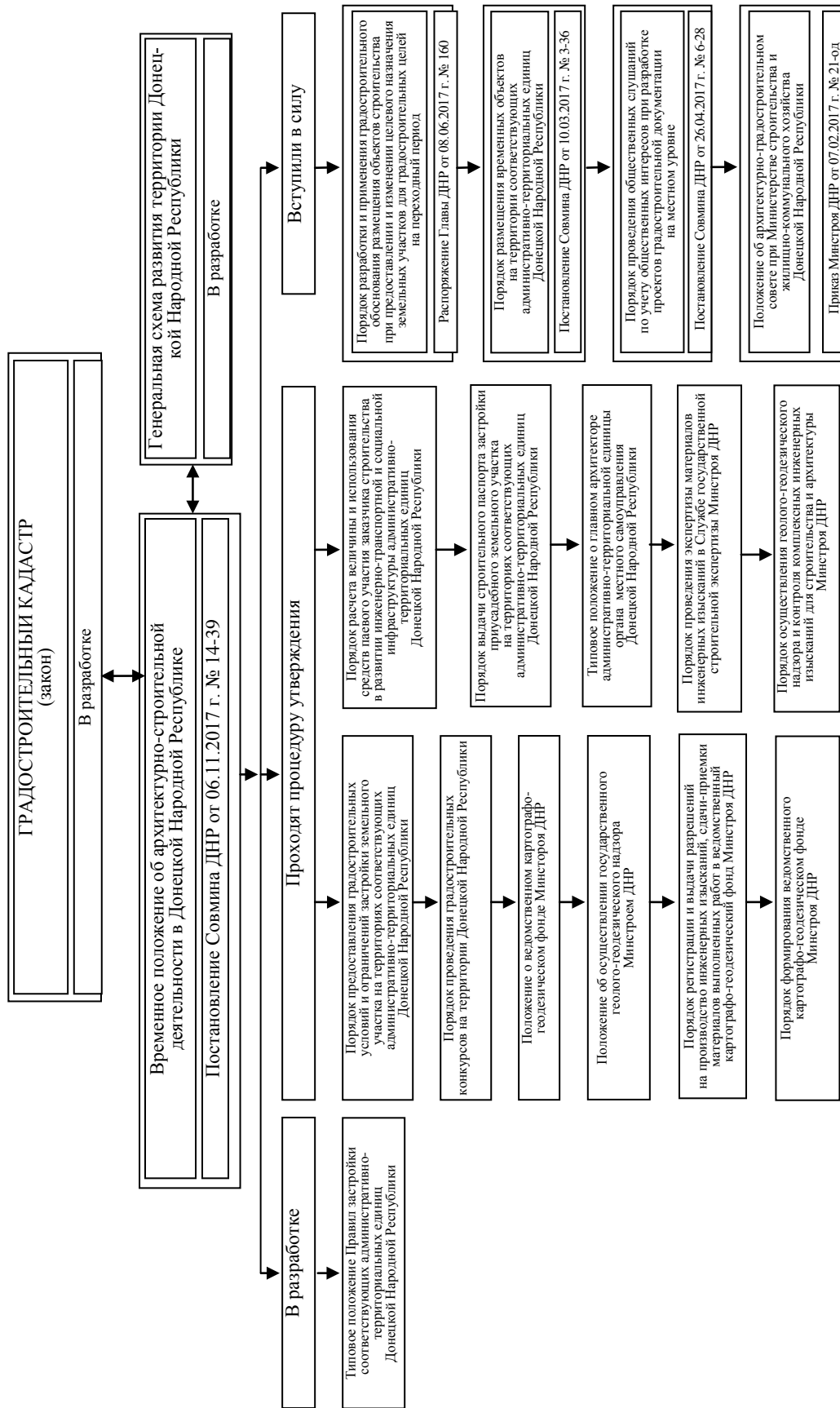
Постановление Совета Министров ДНР от 10.03.2017 г. № 3-36 «Об утверждении Порядка размещения временных объектов на территории соответствующих административно-территориальных единиц Донецкой Народной Республики» (опубликовано 12.04.2017 г.) [8];

Постановление Совета Министров ДНР от 26.04.2017 г. № 6-28 «Об утверждении Порядка проведения общественных слушаний по учету общественных интересов при разработке проектов градостроительной документации на местном уровне» (опубликовано 22.05.2017 г.) [9];

Приказ Минстроя ДНР от 07.02.2017 г. № 21-од «Об утверждении Положения об архитектурно-градостроительном совете при Министерстве строительства и жилищно-коммунального хозяйства Донецкой Народной Республики» [10].

Кроме того, имеется еще ряд нормативных правовых актов, которые находятся пока на стадии согласования и утверждения. При этом Закон «О градо-

# Концепция генеральной схемы развития территории Донецкой Народной Республики



*Рис. 1. Схема нормативно-правового поля, регулирующего градостроительную деятельность в Донецкой Народной Республике*



строительном кадастре», Типовое положение Правил застройки соответствующих административно-территориальных единиц Донецкой Народной Республики и ряд других документов все еще на стадии разработки.

Схема нормативно-правового поля, регулирующего градостроительную деятельность в Донецкой Народной Республике, представлена на рис. 1.

Следующим шагом в процессе разработки Генеральной схемы развития территории ДНР должно быть обеспечение эффективного информационного взаимодействия между Минстроем ДНР, органами власти и субъектами хозяйствования на основе программного комплекса, объединяющего информационную систему Минстроя ДНР с информационными системами министерств, ведомств и субъектов хозяйствования.

Информация, внесенная одним из участников информационного взаимодействия, должна быть доступна (в рамках установленного уровня) всем остальным участникам процесса. Замена одного из участников или потеря им своей базы данных никак не отразится на информационной системе, так как вся информация будет храниться на серверах Минстроя ДНР с учетом всех требований к обеспечению безопасности хранения. Сбор, обработка и анализ данных будет проводиться в режиме реального времени, что позволит свести к минимуму временные затраты, а также влияние человеческого фактора на получение информации, необходимой для принятия управленческого решения.

Необходимо отметить, что от качества информационного и нормативно-правового обеспечения Генеральной схемы развития территории Донецкой Народной Республики напрямую зависит как результативность реализации этой идеи, так и состояние экономики в целом.

Учитывая объективно существующее отставание в информационном обеспечении органов власти, работа по решению этой проблемы должна вестись в масштабе всей Республики посредством разработки и утверждения соответствующей программы информатизации профильных министерств и ведомств.

#### *Выводы*

Учитывая комплексность внутренних и внешних условий формирования и реализации градостроительной политики Донецкой Народной Республики, Генеральная схема развития территории ДНР, как ее базовый документ, позволит определить основные направления территориального планирования, рационализировать подход к использованию природных ресурсов, снизить негативное воздействие на окружающую среду. Кроме того, Схема даст возможность позиционировать территории в соответствии с результатами анализа социальных, экономических, экологических и иных факторов, характерных той или иной территории, и на этом основании выбрать траекторию их устойчивого развития, специфику развития инженерной, транспортной и социальной инфраструктур с учетом интересов граждан и местных администраций. В совокупности это обеспечит стабилизацию роста экономики Республики.

#### **Список использованной литературы**

1. Витюк, Е.Ю. В поисках Идеального города: монография / Е.Ю. Витюк; М-во образования и науки Российской Федерации, Федеральное гос. бюджетное образовательное учреждение высш. проф. образования «Уральская гос. архитектурно-художественная акад.» (ФГБОУ ВПО «УралГАХА»). – Екатеринбург: Изд-во «Архитектон», 2015. – 153 с.

72. Першинов, Л.Н. Климатические факторы в архитектурно-градостроительном проектировании [Электронный ресурс] / Л.Н. Першинов, В.А. Блинов. – Екатеринбург: Изд-во «Архитектон», 2014. – URL: <http://archvuz.ru/cont/2557>.

3. Горнева, О.С. Количественная оценка целесообразности развития застроенных жилых территорий [Электронный ресурс] / О.С. Горнева, П.А. Скачков // Архитектон: известия вузов. – 2015. – № 49. – URL: [http://archvuz.ru/2015\\_1/10](http://archvuz.ru/2015_1/10).

4. Колот, Д.С. Принципы проектирования новых городов [Электронный ресурс] / Д.С. Колот. – URL: [http://archvuz.ru/2017\\_22/22](http://archvuz.ru/2017_22/22).

5. Градостроительство и планировка населенных мест [Электронный ресурс] / А.В. Севостьянов; ред. Л.А. Кранц. – М.: Изд-во «Колос», 2012. – URL: <http://novosibdom.ru/library/gradostroitelstvo-i-planirovka-naselennyh-mest>.

6. Постановлением Совета Министров ДНР «Об утверждении Временного положения об архитектурно-строительной деятельности в Донецкой Народной Республике» от 06.11.2017 г. № 14-39 [Электронный ресурс]. – URL: [http://doc.dnr-online.ru/wp-content/uploads/2018/01/Postanov\\_N14\\_39\\_06112017.pdf](http://doc.dnr-online.ru/wp-content/uploads/2018/01/Postanov_N14_39_06112017.pdf).

7. Распоряжение Главы Донецкой Народной Республики от 08.06.2017 г. № 160 «Об утверждении Порядка разработки и применения градостроительного обоснования размещения объектов

строительства при предоставлении и изменении целевого назначения земельных участков для градостроительных целей на переходный период» [Электронный ресурс]. – URL: [http://doc.dnr-online.ru/wp-content/uploads/2017/06/rasporia\\_zhglavaN160\\_08062017.pdf](http://doc.dnr-online.ru/wp-content/uploads/2017/06/rasporia_zhglavaN160_08062017.pdf).

8. Постановление Совета Министров ДНР от 10.03.2017 г. № 3-36 «Об утверждении Порядка размещения временных объектов на территории соответствующих административно-территориальных единиц Донецкой Народной Республики» [Электронный ресурс]. – URL: [http://doc.dnr-online.ru/wp-content/uploads/2017/04/Postanov\\_N3\\_36\\_10032017-1.pdf](http://doc.dnr-online.ru/wp-content/uploads/2017/04/Postanov_N3_36_10032017-1.pdf).

9. Постановление Совета Министров ДНР от 26.04.2017 г. №6-28 «Об утверждении Порядка проведения общественных слушаний по учету общественных интересов при разработке проектов градостроительной документации на местном уровне» [Электронный ресурс]. – URL: [http://doc.dnr-online.ru/wp-content/uploads/2017/05/Postanov\\_N6\\_28\\_26042017.pdf](http://doc.dnr-online.ru/wp-content/uploads/2017/05/Postanov_N6_28_26042017.pdf).

10. Приказ Минстроя ДНР от 07.02.2017 г. № 21-од «Об утверждении Положения об архитектурно-градостроительном совете при Министерстве строительства и жилищно-коммунального хозяйства Донецкой Народной Республики» [Электронный ресурс]. – URL: <https://minstroy-dnr.ru/prikazy-ministerstva-stroitelstva-i-zhilishchno-kommunalnogo-hozyajstva-dnr>.

*Статья поступила в редакцию 14.03.2018*