

В.А. ЩИТИНСКИЙ,

директор ФГУП «РосНИПИ Урбанистики»:



В.А. Щитинский окончил градостроительный факультет Ленинградского инженерно-строительного института в 1969 г. по специальности «инженер городского строительства». Прослушал курс «Менеджмент в строительстве» Немецкой академии менеджмента (ФРГ). Доктор архитектуры, советник РААСН, член-корреспондент Немецкой академии градостроительства и земельного планирования, академик Международной академии управления, член Арктической академии наук, Академии Северного форума, Ассоциации специалистов по экономическому развитию территорий. Профессор Международной академии архитектуры. Автор более 80 проектных и научных работ в области градостроительства, охраны окружающей среды и инженерной защиты городов. Автор 37 публикаций. В настоящее время директор РосНИПИ Урбанистики.

Необходимо форсированное формирование нормативно-методической базы разработки документов территориального планирования на всех уровнях, прежде всего на федеральном



омментируя документ, озаглавленный «Материалы к заседанию Правительства РФ 20 декабря

2007 г. по вопросу «О задачах разработки схемы территориального планирования Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований», прежде всего, необходимо отметить важность и актуальность рассмотрения Правительством РФ данного вопроса для выработки единой системы стратегического долгосрочного социально-экономического планирования устойчивого развития Российской Федерации, включающей в себя в качестве обязательной важнейшей составляющей документы территориального планирования на всех уровнях.

Представляют большой интерес приведенные данные о фактическом состоянии дел в стране с разработкой документов территориального планирования, которые лишней раз подтверждают необходимость принятия на уровне Правительства РФ серьезных решений по ускорению этого процесса, оказывающего существенное влияние на обеспечение устойчивого развития как страны в целом, так и отдельных регионов и муниципальных образований.

Представляется совершенно правильным высказанное от имени Ми-

нистерства регионального развития РФ беспокойство по поводу состояния дел по территориальному планированию в Российской Федерации.

Достаточно предметно обозначены недостатки, мешающие нормальному развитию территориального планирования, в частности такие, как: — размытые, субъективные основания для принятия решений о планировании размещения объектов различного значения;

— отсутствие взаимной увязки по целям и пространственному положению планирования создания объектов в различных отраслях экономики и социальной сферы на всех уровнях управления;

— слабое влияние органов государственной власти на сферу капитальных вложений в комплексное развитие территорий;

— излишне бюрократизированные процедуры согласования документов территориального планирования;

— сложность практической реализации решений о совместной подготовке документов территориального планирования в тех случаях, когда необходимо уточнить размещение федерального объекта на основе муниципальных схем территориального планирования (СТП);

— отсутствие в стране единой системы стратегического долгосрочного социально-экономического плани-

рования развития, включающей в себя в качестве обязательной важнейшей составляющей документы территориального планирования на всех уровнях;

— отсутствие работы над документами территориального планирования на уровне Российской Федерации, что создает предпосылки для возникновения конфликта интересов уровней власти.

В то же время, ряд мер, предлагаемых для выхода из сложившейся ситуации, вызывает определенные сомнения и возражения, основанные, прежде всего, на многолетнем опыте работы в области территориального планирования.

1. Как отмечено выше, следует согласиться с утверждениями о том, что «не определены основания принятия решений о планировании размещения объектов капитального строительства различного значения» и «применение существующего подхода, предусматривающего выработку таких решений по размытым, субъективным основаниям, без взаимной увязки по целям и пространственному положению планирования создания объектов в различных отраслях экономики и социальной сферы на всех уровнях управления, приводит к неэффективности государственной политики в сфере капитальных инвестиций, в том числе в смысле ее влияния на комплексное развитие территорий» (с. 2-3 «Материалов...»). В то же время с выводом об избыточных требованиях к содержанию и составу документов территориального планирования, в частности, о «неопределенных по содержанию «мероприятиях по территориальному планированию», сделанным из совершенно правильной оценки ситуации, сложившейся в результате значительного «урезания» Градостроительным кодексом РФ содержательной части документов территориального планирования, невозможно согласиться. Результатом любого градостроительного проекта должен быть перечень мероприятий по его реализации с указанием ориентировочных затрат на их осуществление. Градостроительный кодекс РФ и так в значительной мере упростил содержание документов территориального планирования (особенно это касается схем территориального планиро-

вания Российской Федерации и субъектов Российской Федерации), что не позволяет им служить, как совершенно правильно отмечено в рассматриваемом документе, одним «инструментом управления комплексным развитием территорий, который создает пространственную основу для реализации долгосрочной стратегии социально-экономического развития регионов, развития государственной и муниципальной производственной и социальной инфраструктуры на условиях согласованности и публичности действий всех уровней власти, достижения баланса государственных, общественных и частных интересов» (с. 9 «Материалов...»).

В генеральном плане города всегда обязательными составляющими были перечень мероприятий и соответствующие им технико-экономические показатели, отражающие (пусть в укрупненном виде) объем основных планируемых мероприятий и требующиеся для их реализации финансовые ресурсы. Без этих показателей заказчику — органу местного самоуправления — невозможно объективно оценить эффективность и правильность выбранных решений и принять генеральный план в качестве муниципального правового акта (ч. 14 ст. 24 Градостроительного кодекса РФ). Аналогичное замечание касается и схем территориального планирования субъектов Российской Федерации, где соответствующая СТП принимается в качестве нормативного правового акта органа государственной власти субъекта Российской Федерации (ч. 4 ст. 15 Градостроительного кодекса РФ). По большому счету, надо говорить не об избыточных, а о недостаточных требованиях к содержанию и составу документов территориального планирования, особенно если ориентироваться на Градостроительный кодекс РФ (1998) и Инструкцию о порядке разработки, согласования, экспертизы и утверждения градостроительной документации (СНиП 11-04-2003).

При подготовке Градостроительного кодекса РФ 2004 года был нарушен основополагающий методический принцип разработки проектов по развитию территорий — систем-

ность и комплексность при рассмотрении проблем и выработке путей и решения, когда из поля зрения работников не должен уйти ни один фактор, влияющий на принятие решения. Ведь даже при разработке генерального плана небольшого города или СТП муниципального района нужна полноценная информация перспективах его социально-экономического развития, наличии интереса к территории со стороны федеральных, региональных властей, бизнеса любого масштаба. Только в этом случае можно принять правильные решения и наметить реальные для данного муниципального образования мероприятия по территориальному планированию.

Практический отказ от системного и комплексного подхода к разработке документов территориального планирования, лишение этих проектов социально-экономического характера, искусственное разделение предметов планирования на различные уровни привели к тем недостаткам, о которых говорится в самих рассматриваемых «Материалах...».

2. Как правильно отмечено, существенным недостатком является отсутствие актуальной схемы территориального планирования Российской Федерации. Тем более странно выглядит предложение о том, что финансирование разработки СТП планируется осуществлять из федерального бюджета, предусмотренного на текущее содержание федеральных органов исполнительной власти.

Пора признать, что при принятии Градостроительного кодекса РФ была допущена стратегическая ошибка, когда в финансово-экономическом обосновании не было предусмотрено использование средств федерального бюджета на его реализацию. Более чем странно решение при наличии в Градостроительном кодексе РФ раздела, посвященного территориальному планированию Российской Федерации.

Если не исправить эту ошибку сегодня, когда необходимость территориального планирования в стране отметил Президент РФ В.В. Путин в заключительном слове на Общероссийском собрании советов муниципальных образований Российской Федерации,

Федерации 23 октября 2007 г., то уделом отечественных разработчиков документов территориального планирования будет подбирание крох, сэкономленных на содержаниях федеральных чиновников (которые в этой экономии вовсе не заинтересованы).

Нетрудно представить себе, какой в таких условиях будет стоимость проектов, имеющих поистине стратегическое значение, насколько слабо они будут проработаны и обоснованы в силу отсутствия необходимых средств. Странно, что страна, обладающая огромными финансовыми резервами, не может позволить себе финансировать крайне необходимые для ее развития работы.

3. Представляется упрощенным предлагаемый подход к разработке схем территориального планирования Российской Федерации, предусмотренных ст. 10 Градостроительного кодекса РФ:

— до 1 марта 2008 г. создать электронную цифровую карту на территорию страны в масштабе 1:100 000;

— до 1 июля 2008 г. силами отдельных ведомств создать необходимые информационные слои;

— до 1 ноября 2008 г. (за четыре месяца) силами отраслевых ведомств разработать отраслевые схемы территориального планирования с учетом предложений субъектов Российской Федерации (многие из которых не имеют своих СТП, которыми, впрочем, можно и пренебречь, если они в чем-то не угодят ведомству-монополисту), нанести на карту планируемые объекты и представить результаты на согласование в уполномоченный орган в сфере градостроительства (видимо, в Минрегион России) для взаимной увязки и заключения о соответствии целям и задачам, определенным долгосрочными отраслевыми стратегиями.

В связи с предложенным подходом к разработке схемы территориального планирования Российской Федерации возникают несколько замечаний:

а). Отведенные на разработку СТП четыре месяца (а с учетом вечных проблем с финансированием — не больше двух месяцев) представляются совершенно нереальными с учетом методологии и технологии

разработки проектов в сфере территориального планирования, да еще при отсутствии утвержденных Правительством РФ инструктивных материалов по составу и содержанию таких документов (нельзя всерьез говорить о том, что эту задачу решают постановление Правительства РФ от 13 ноября 2006 г. № 680 и приказ министра регионального развития РФ от 31 января 2007 г. № 4).

б). На основании какого документа или документов уполномоченный орган в сфере градостроительства (кстати, в Градостроительном кодексе РФ предусмотрены уполномоченные органы государственной власти Российской Федерации в области градостроительной деятельности, а не градостроительства, нет и самого понятия «градостроительство») будет рассматривать и согласовывать представленные многочисленные схемы? Что будет являться критерием принятия соответствующих решений?

В «Материалах...» на этот счет ничего не сказано. Однако ответ есть — до начала работы над отраслевыми СТП должна быть создана Комплексная схема устойчивого пространственного развития Российской Федерации, которая определит принципиальные положения по устойчивому пространственному развитию территории России, а также назначение и целевые параметры устойчивого развития территорий страны как важнейшего условия обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.

Аналоги подобных документов можно найти в отечественной истории (например, Генеральная схема расселения на территории Российской Федерации, одобренная Правительством Российской Федерации 15 декабря 1994 г., протокол № 31) и в европейской практике пространственного планирования (например, проект Совета Европы «Основопологающие принципы устойчивого пространственного развития Европейского континента», СЕМАТ, 2000 г.).

Представляется, что подобную роль могут сыграть территориальный раздел Концепции долгосрочного развития Российской Федерации, разрабатываемой в настоящее время Минэкономразвития России по поручению Президента РФ от 20 августа

2006 г. № Пр-1406 и Концепция социально-экономического развития регионов Российской Федерации, одобренная Правительством РФ 30 июня 2005 г., при условии, что к разработке территориального раздела будут привлечены серьезные градостроительные организации.

Недаром говорят, что новое — хорошо забытое старое. В рамках реализации упомянутой Генеральной схемы расселения на территории Российской Федерации решением Правительства РФ была сформирована Межведомственная комиссия, задачей которой являлось рассмотрение и согласование различных отраслевых и региональных работ в области территориального планирования с целью увязки их с решениями Генеральной схемы расселения на территории Российской Федерации как стратегического документа более высокого уровня. Аналогичный механизм, позволяющий на деле реализовать возросшие полномочия Минрегиона России, мог бы быть задействован уже в настоящее время.

Общие выводы, которые можно сделать после ознакомления с материалами, подготовленными Министерством регионального развития РФ к заседанию Правительства РФ 20 декабря 2007 г.:

1. При правильно обозначенных проблемах, возникших в ходе реализации законодательства Российской Федерации в области градостроительной деятельности, предложения по их решению не в полной мере соответствуют сложившейся мировой и отечественной методологии, технологии и практике пространственного, территориального планирования, не учитывают российский и зарубежный опыт в этой области деятельности, упрощают решение сложнейших задач.

2. Градостроительный кодекс Российской Федерации нуждается во внесении серьезных коррективов в части состава и содержания документов территориального планирования на всех уровнях.

3. Необходимо форсированное формирование нормативно-методической базы разработки документов территориального планирования на всех уровнях, прежде всего на федеральном. ■