

Схемы территориального планирования субъектов РФ близки к завершению

Проблемы очевидны —
будут ли законодательные выводы?



В.А. ЩИТИНСКИЙ (РосНИПИ
Урбанистики, Санкт-Петербург)
Д.Х. ШАЛАХИНА (РосНИПИ
Урбанистики, Санкт-Петербург)



В.А. Щитинский в 1969 г. окончил градостроительный факультет Ленинградского инженерно-строительного института 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 более 40 публикаций. В настоящее время — директор ФГУП «РосНИПИ Урбанистики».

Территориальное планирование субъектов Федерации — тема, которая в последние пять лет является одной из наиболее обсуждаемых в региональных органах власти, органах местного самоуправления, в градостроительном сообществе. Тема, скорее создавшая проблемы и вызвавшая споры, чем предлагающая готовые и согласованные решения. Важность и актуальность ее для органов власти регионов обусловлена тем, что впервые в постсоветский период на законодательном уровне сделана попытка разработать документ, имеющий комплексный, межотраслевой характер, выполняющий важнейшую интеграционную функцию в пакете документов по комплексному управлению развитием регионов. Принципиально изменилась законодательная основа схем территориального планирования (СТП): раньше градостроительные документы носили характер рекомендаций, теперь являются законодательным актом. СТП субъекта, став законом, превращается в инструмент реальной экономической, градостроительной, социальной политики. Большая часть СТП субъектов РФ готова к согласованию, это сложный этап, в процессе которого не только градостроители, архитекторы, но и органы власти и управления ожидают получить конструктивные решения на фе-

Д.Х. Шалахина в 1986 г. окончила географический факультет Ленинградского государственного университета. Трудовую деятельность посвятила градостроительному проектированию, входила в состав авторских коллективов по разработке генеральных планов крупнейших городов страны, схем территориального планирования многих субъектов РФ. Руководит созданием проектов схем территориального планирования Красноярского края, промышленного района «Нижнее Приангарье». В настоящее время — первый заместитель директора, главный инженер ФГУП «РосНИПИ Урбанистики».

деральном уровне, четкие перспективы дальнейшего развития градостроительной деятельности.

Какова будет политика и логика действий федеральной власти по отношению к СТП субъектов? Какие выводы сделает Правительство РФ после анализа всего пакета документов от субъектов? Какие законодательные шаги на правительственном уровне будут приняты по отношению к действующему Градостроительному кодексу РФ?

Эти и многие другие вопросы волнуют заинтересованных «игроков»: профессиональное сообщество, включающее ведущие проектные организации страны, разработчиков документов территориального планирования всех уровней; органы власти субъектов; руководителей муниципальных образований (территории которых попали в сферу интересов РФ и субъекта РФ), инвесторов, общественность.

Подводя итоги реализации основных положений Градостроительного кодекса РФ в части подготовки схем территориального планирования субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, хотелось бы обсудить возникавшие проблемы, обобщить

накопленный опыт их решения. Задача публикации — сформулировать ряд предложений, требующих обсуждения с заказчиками градостроительной документации, разработчиками документов территориального планирования субъектов РФ с целью:

- выработки предложений по внесению изменений или дополнений в Градостроительный кодекс РФ;
- установления первоочередности разработки документов территориального планирования РФ;
- создания методических документов территориального планирования муниципального уровня и уровня субъекта РФ.

В 2004–2009 гг. специалистами ФГУП «РосНИПИ Урбанистики» разработаны схемы территориального планирования более трети субъектов РФ. В целом проектными разработками на региональном уровне охвачено свыше 60% территории страны (около 30% численности населения, 21,01% объема ВВП в 2008 г., 25,19% объема привлеченных инвестиций в экономику РФ). Приведенные показатели отражают не только территориальный охват, но и значимость проектируемых территорий в

экономике страны. Большая часть проектов согласована или находится на согласовании в Министерстве регионального развития РФ, по остальным завершаются процедуры согласования в регионах.

Трудно переоценить значимость накопленного опыта проектирования регионального уровня — 29 проектов схем субъектов, расположенных практически во всех федеральных округах (кроме Уральского ФО), сложнее по геополитической, социально-экономической, демографической, территориальной ситуации регионы, отличающиеся стартовым уровнем и потенциалом развития, структурами экономической базы, характером и плотностью расселения, спецификой природных, экологических условий и ограничений использования территории.

По типологии Министерства регионального развития РФ в числе субъектов разрабатываемых СТП:

- регионы — центры федерального значения, «локомотивы» социально-экономического развития страны (Красноярский край, Ленинградская область — 1-й этап разработки);
 - опорные регионы — Республика Саха (Якутия), Ненецкий автономный округ, Приморский и Хабаровский края, Кемеровская, Сахалинская, Иркутская, Ростовская, Воронежская области и другие субъекты РФ;
 - регионы инновационного развития (Томская область);
 - регионы, на территории которых выделены крупнейшие зоны опережающего развития федерального значения.
- В проектах СТП РосНИПИ Урбанистики представлены практически все типы регионов России, что позволяет системно

СХЕМЫ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ СУБЪЕКТОВ РФ — ТЕМА, СОЗДАВШАЯ ПРОБЛЕМЫ И ВЫЗВАВШАЯ СПОРЫ

Какова будет политика и логика действий федеральной власти по отношению к СТП субъектов? Какие выводы сделает Правительство РФ после анализа всего пакета документов от субъектов? Какие законодательные шаги на правительственном уровне будут приняты по отношению к действующему Градостроительному кодексу РФ? Эти и многие другие вопросы волнуют заинтересованных «игроков».



Проекты
СТП
РосНИПИ-
Урбани-
стики

и комплексно оценить как существующую ситуацию с разработкой СТП субъектов РФ, так и выявить типичные для всех территорий проблемы, а также предложить варианты их системного решения.

Градостроительные решения института ориентированы на федеральный уровень и именно на нем должны учитываться при разработке соответствующих стратегий и СТП. Общефедеральный масштаб рассмотрения пространственного взаимодействия регионов, формирования новых инфраструктурных коридоров является необходимым ввиду недостаточной проработанности действующим Градостроительным кодексом РФ ряда актуальных вопросов развития и кооперации регионов.

Отсутствие федеральных методик, которые должны были на законодательном уровне определить нормативно-технические требования, состав, структуру документов регионального уровня, вызывало серьезные проблемы при их разработке. В целом это были прогнозируемые сложности, вытекающие из рамочного характера положений Градостроительного кодекса РФ, наличия противоречий в ряде его статей, что позволяет не только проектировщикам, представителям органов власти, но и юристам неоднозначно трактовать многие положения кодекса.

Необходимо отметить, что за время разработки СТП регионов (фактически период внедрения и реализации Градостроительного кодекса РФ) на уровне Правительства РФ и в

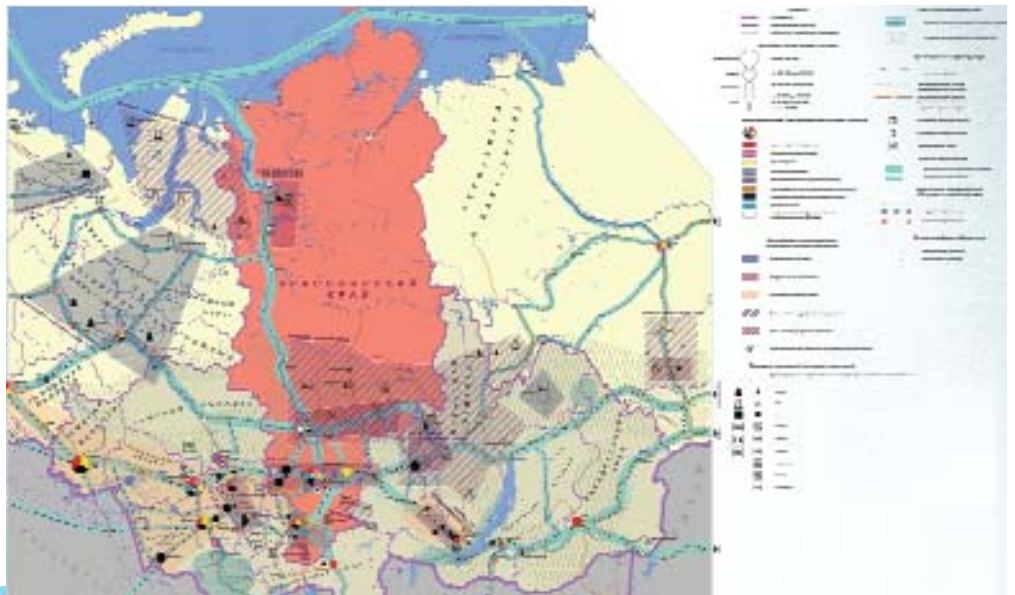
субъектах предпринимались шаги по правовому регулированию как содержания проектов, так и процедур их разработки и согласования. Итогом стала формализация требований к составу утверждаемой части проектов (положения о территориальном планировании), юридической процедуре согласований. Обосновывающие материалы по-прежнему остались не охваченными типовыми требованиями, что привело к разночтению относительно объема документов и их содержательной части. В условиях отсутствия федеральных методических документов по разработке СТП субъектов специалисты института вели проектирование, опираясь на логику комплексного планирования развития территорий с учетом стратегических интересов и специфики регионов. Региональные власти присваивают схемам территориального планирования достаточно высокий статус, в то время как в Градостроительном кодексе РФ (ст. 14) назначение СТП субъектов фак-

тически сведено к отражению границ земель и объектов капитального строительства регионального значения. При этом объекты капитального строительства федерального, регионального, местного значения не определены и не разграничены. Смысл этого? Следуя логике — требуется элементарная инвентаризация земель и объектов, а не работа аналитиков, градостроителей.

Перед разработчиками СТП регионы ставят другие задачи:

- определить стратегию пространственного развития всех сфер экономики и жизнедеятельности региона в контексте общей стратегии социально-экономического развития страны, в согласии с приоритетами национального и межрегионального уровней, инвестиционными проектами федерального и регионального масштабов;

- дать прогноз структурных изменений и рекомендации по оптимизации системы расселения, направленные на



СТП
Красноярского
края

2

преодоление демографического кризиса, дефицита кадров и пр.;

– сформулировать направления развития транспортного, инженерного региональных комплексов в увязке с планами Федерации, интересами инвесторов и населения;

– установить приоритеты в использовании земель исходя из государственных интересов.

Опыт проектирования сложнейших по социально-экономической, территориальной проблематике регионов, например Красноярского края, свидетельствует, что СТП субъекта выполняет функцию комплексного документа, интегрирующего аналитические прогнозные и стратегические проработки макроэкономической, социальной, отраслевой и территориальной направленности. Региональная схема территориального планирования служит своеобразным полигоном для определения и устранения проблем управления комплексным развитием территорий, решения вопросов их интеграции. Эту уникальную по своей сути функцию признают за СТП не только проектировщики, но и руководители многих регионов.

При отсутствии согласованных документов социально-экономического планирования большое влияние на идеологию проектов СТП оказали позиции руководителей регионов: показать максимум возможностей субъекта, отразить долгосрочные (на вариантной основе) перспективы территориального развития (города, промышленные зоны, транспортно-логистические узлы, дороги и пр.). В итоге в СТП большинства субъектов РФ была реализована задача создания «плана возможностей», отражающего внутрен-

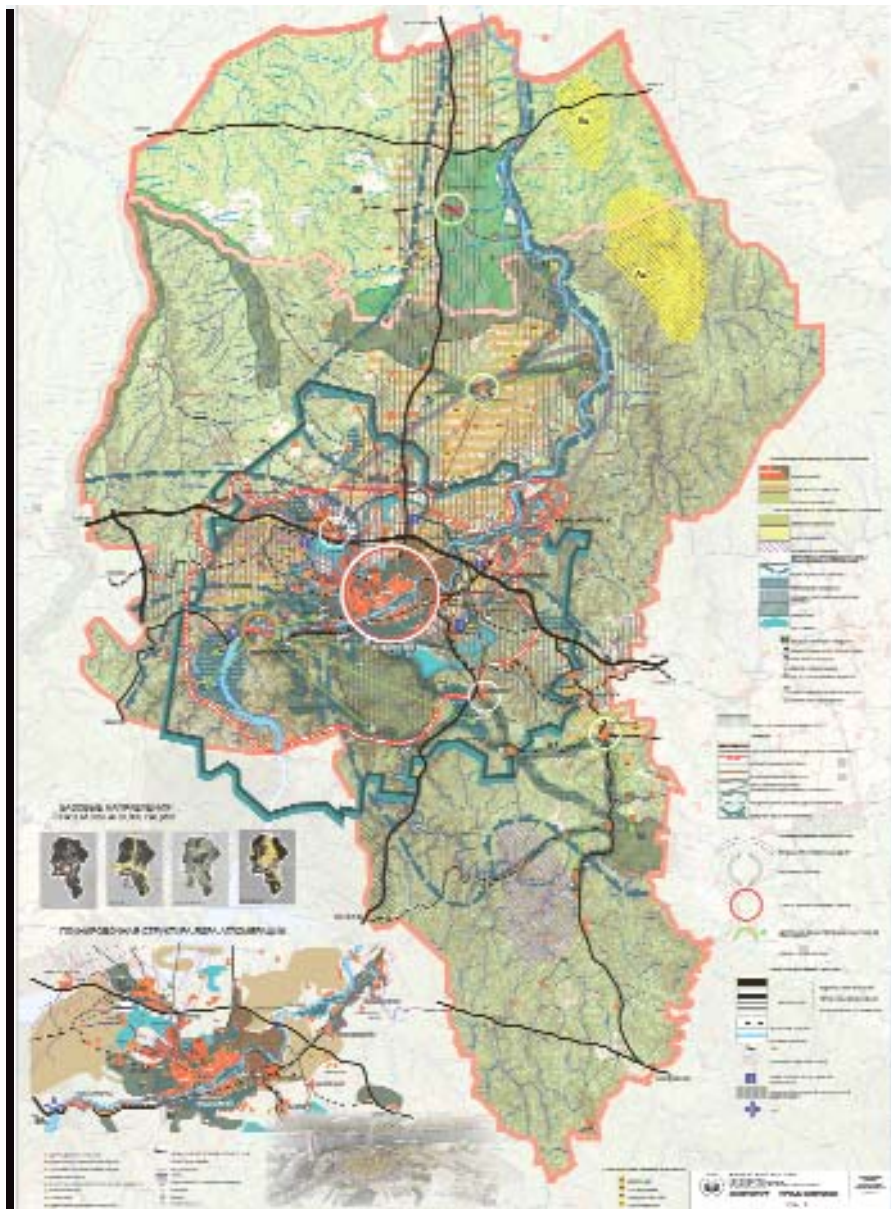
ний потенциал территорий региона для привлечения инвестиций в их развитие.

Одновременно в проектах института была реализована важнейшая государственная функция СТП – законодательное закрепление социальных решений, обязательств государства по строительству дорог, энергообеспечению, соблюдению гарантий во всех областях жизнедеятельности населения. Эти принципы заложены в ст. 2 Градостроительного кодекса РФ «Основные принципы законодательства о градостроительной деятельности» и, к сожалению, нередко игнорируются органами власти всех уровней, так как их осуществление в явном виде не прописано в статьях, определяющих содержание документов территориального планирования соответствующего уровня.

Документы территориального планирования федерального и регионального уровней должны отражать государственную политику в области организации территории, прогноз и тенденции долгосрочного пространственного развития страны и ее крупных регионов (на вариантной основе), обеспечивать взаимосвязь отраслевых территориальных решений на основе принципов комплексной организации территории государства.

Однако до настоящего времени не определены федеральные решения по разработке важнейшего интегрального документа – Генеральной схемы пространственного развития РФ, задачами которой как раз и должны стать согласованные решения по развитию системы расселения, транспортного каркаса

Однако до настоящего времени не определены федеральные решения по разработке важнейшего интегрального документа – Генеральной схемы пространственного развития РФ, задачами которой как раз и должны стать согласованные решения по развитию системы расселения, транспортного каркаса



3 Центральный макрорайон

ГРАДОСТРОИТЕЛЬНЫЙ КОДЕКС РФ

Градостроительные решения института ориентированы на федеральный уровень и именно на нем должны учитываться при разработке соответствующих стратегий и СТП. Общегосударственный масштаб рассмотрения пространственного взаимодействия регионов, формирования новых инфраструктурных коридоров является необходимым ввиду недостаточной проработанности действующим Градостроительным кодексом РФ ряда актуальных вопросов развития и кооперации регионов.

в увязке с размещением производственного комплекса, рекреационных, природоохранных и других базовых структурных элементов пространственной организации территории. Особенно непонятна позиция Минрегиона России в отношении перспектив разработки этого документа (формально не предусмотренного статьями Градостроительного кодекса РФ), хотя стратегические установки Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ до 2020 г. определили приоритет человеческого фактора, сформулировали задачи преодоления демографического кризиса, создания благоприятных условий проживания населения. Получается, что концепция содержит целевые установки, но их реализация не предусмотрена в документах территориального планирования РФ, соответственно, их сложно воплотить в СТП субъектов.

Непосредственно в статьях Градостроительного кодекса РФ, определяющих содержание документов верхнего уровня территориального планирования (СТП РФ, субъектов РФ), решение задач устойчивого развития и обеспечения благоприятных условий проживания населения вообще не заложено. В ст. 14 в содержание СТП субъекта внесено единственное требование по теме экологии — отражение изменения границ

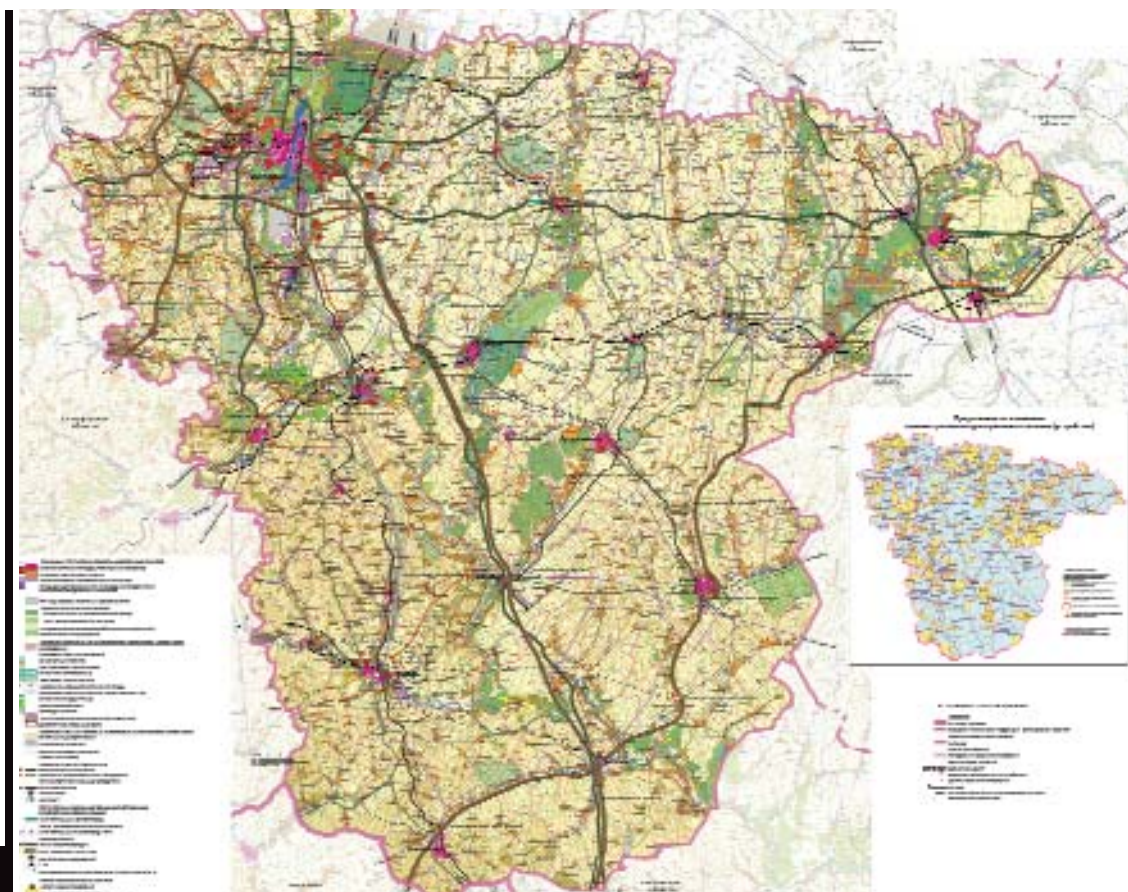
особо охраняемых природных территорий, зон негативного воздействия объектов капитального строительства в случае их размещения. Таким образом, принципы декларируются, но механизм их реализации отсутствует. Градостроительный кодекс РФ фиксирует необходимость отражения существующих ограничений без комплексного прогноза их трансформации. Вместе с тем, именно экологические требования должны определять решения по размещению производственных инфраструктур, системы расселения — это важнейшая часть обеспечения долгосрочного устойчивого развития территорий. Поэтому экологическим вопросам в схемах территориального планирования, разработанных институтом, уделено достаточно большое внимание.

Ключевые проблемы при разработке документов территориального планирования субъектов были связаны с отсутствием аналогичных документов федерального уровня. В соответствии с логикой управления развитием территорий схемы субъектов должны учитывать интересы Российской Федерации по реализации полномочий федеральных органов государственной власти на территории, решения по перспективам строительства объектов капитального строительства федерального значения, реализации приоритетных националь-

ных проектов и федеральных целевых программ. Задача эта носит комплексный характер. При этом Градостроительный кодекс РФ заложил отраслевой подход и деление полномочий по уровням власти при территориальном планировании. В статьях кодекса «вымыта» важнейшая функция градостроительства — комплексный подход к управлению развитием территорий.

Для учета при разработке СТП субъектов Федерация предоставила отдельные целевые, отраслевые программы и стратегии. При «выносе» мероприятий на карты регионов были выявлены нестыковки федеральных отраслевых программных документов, отсутствие интегрирующих, межотраслевых документов, их недостаточность по отраслям, что особенно критично для регионов нового освоения (Сибирь, Дальний Восток, Север России). Ряд федеральных стратегий содержит ошибки, не позволяющие «автоматически» принять их в СТП субъектов. В качестве примера можно привести следующее.

В Программе развития гидроэнергетики России на период до 2020 г. и на перспективу до 2030 г. предусмотрено строительство Эвенкийской ГЭС в Красноярском крае с соответствующим созданием водохранилища. В Транспортной стратегии РФ до 2030 г.



Проектный
план
Воронежской
области

предусмотрено строительство автодороги Байкит — Тура, которая должна пройти по руслу будущего водохранилища ГЭС с выходом на правый берег к пос. Тура, что потребует строительства моста через водохранилище. Решения данных документов исключают друг друга. Кроме того, в транспортной стратегии Красноярский край значится в составе трех субъектов (Эвенкийский и Таймырский АО), что противоречит существующему федеральному устройству и ведет к соответствующим ошибкам в классификации категорий дорог внутри региона, а следовательно, ошибкам в определении объектов капитального строительства федерального и регионального значения (в части дорог), потерям регионального бюджета и т. д. Таким образом, при согласовании ряда СТП с уполномоченными федеральными структурами возникает необходимость корректировки федеральных до-

кументов. И только в последнее время проектировщики и представители органов власти регионов получили реальную возможность вносить обоснованные, согласованные в регионах предложения в федеральные документы. Такая возможность имеет принципиальное значение, так как ведет к выстраиванию конструктивного диалога по управлению развитием территорий между регионами и Федерацией.

Еще одна важная тема — федеральные стратегии, программы, отраслевые документы имеют разную временную протяженность — 2015, 2020, 2030 гг., что вызывает путаницу в определении сроков и последовательности строительства объектов регионального и федерального значения. Наглядный пример — решение РФ о строительстве Северо-Сибирской железной дороги, сроки и трасса которой не определены, но вместе с тем принципиально влияют на размещение региональной транспортной инфраструктуры, системы расселения и пр. Как же отразить в СТП «...границы земельных участков, которые предоставлены для размещения объектов капитального строительства регионального значения» (ст. 14 Градостроительного кодекса РФ)?

Градостроительным кодексом РФ (и теми изменениями к нему, которые подготовлены Минрегионом России в 2008 г.) определено превалирование вышестоящих документов территориального планирования над документами более низкого уровня. Теоретически это возможно и законодательно правильно — так устроено разделение полномочий органов власти. В реальной практике прослеживается незнание на уровне РФ проблем, специфики конкретных региональных условий. Практически все отраслевые документы не содержат территориальных оценок, не говоря уже о принципах комплексного планирования развития территорий.

Не реализован этот принцип в большинстве стратегий и программ социально-экономического развития регионов. Отсюда — ошибки, неверные приоритеты развития территорий, что влечет за собой прямые риски для населения, инвесторов.

До настоящего времени практически не разработаны документы, содержащие рекомендации по межрегиональному взаимодействию, интеграции, приоритетам освоения «зон опережающего развития», решающие общие экологические проблемы соседствующих регионов. Нет механизмов выбора приоритетов, улаживания спорных вопросов — институт согласительных комиссий не практикуется.

Необходимо отразить еще одну проблему разработки СТП субъектов. В документах Министерства регионального развития РФ отмечается, что схема территориального планирования представляет собой один из инструментов управления комплексным развитием территорий, который создает пространственно-территориальную основу для реализации долгосрочной стратегии социально-экономического развития регионов. При такой логике СТП региона должна получать прогнозные социально-экономические показатели из документов социально-экономического планирования. На практике в большинстве регионов потребовался расчет даже базового показателя — численности населения, так как стратегии и программы не содержали обоснованных разделов по расселению. Учитывать сведения муниципалитетов бесполезно, так как они «завышают» оценки в расчете на получение преференций от РФ по показателю численности населения. В сумме желания муниципальных образований дают двух-, а то и трехкратный рост населения региона. В качестве одного из наиболее успешных проектов можно назвать СТП Республики Саха (Якутия). Благодаря наличию Схемы комплексного развития производительных сил, энергетики и транспорта Республики Саха (Якутия) до 2020 г. в качестве базового документа долгосрочного социально-экономического развития, разработка проекта СТП прошла в определенные календарным планом сроки, последовательно были реализованы этапы сбора исходных данных, формирования основных направлений, проектные решения были максимально быстро согласованы на отраслевом и муниципальном уровнях. Схема предоставила обоснование долгосрочных стратегических направле-

МЕТОДИЧЕСКИЕ ДОКУМЕНТЫ

Отсутствие федеральных методик, которые должны были на законодательном уровне определить нормативно-технические требования, состав, структуру документов регионального уровня, вызвало серьезные проблемы при их разработке. В целом это были прогнозируемые сложности, вытекающие из рамочного характера положений Градостроительного кодекса РФ, наличия противоречий в ряде его статей, что позволяет не только проектировщикам, представителям органов власти, но и юристам неоднозначно трактовать многие положения кодекса.

РЕАЛЬНАЯ ПРАКТИКА РАЗРАБОТКИ СТП

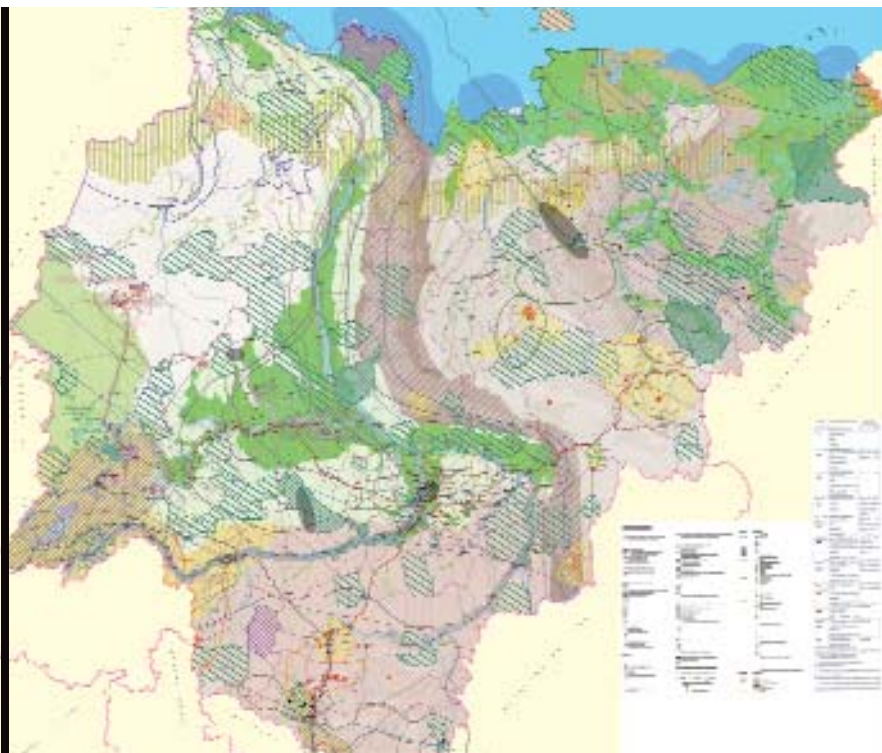
Перед разработчиками СТП регионы ставят другие задачи: определить стратегию пространственного развития всех сфер экономики и жизнедеятельности региона в контексте общей стратегии социально-экономического развития страны, в согласии с приоритетами национального и межрегионального уровней, инвестиционными проектами федерального и регионального масштабов; дать прогноз структурных изменений и рекомендации по оптимизации системы расселения, направленные на преодоление демографического кризиса, дефицита кадров и пр.; сформулировать направления развития транспортного, инженерного региональных комплексов в увязке с планами Федерации, интересами инвесторов и населения; установить приоритеты в использовании земель исходя из государственных интересов.

ний, приоритеты и сбалансированные сценарии развития производительных сил, транспорта и энергетики республики, рекомендации по совершенствованию пространственной организации территории. Кроме того, наличие в регионе документов социально-экономического, отраслевого планирования, на которые были сделаны соответствующие ссылки, позволила сократить объем материалов по обоснованию в проекте СТП.

Важный тезис, требующий отдельного рассмотрения, — СТП субъекта как основа для разработки документов территориального планирования муниципального уровня. В соответствии с положениями Градостроительного кодекса РФ в СТП субъектов должны быть учтены документы социально-экономического развития муниципальных образований (МО) регионов, предложения районов по размещению объектов регионального значения на территориях. Кодекс, с одной стороны, предусматривает учет интересов МО, с другой — устанавливает приоритет интересов Федерации (читай монополий, инвесторов) в использовании территории. На практике интересы субъекта часто противоречат интересам МО, но они обязательны к исполнению. Проблемы размещения объектов капитального строительства регионального (и федерального) значения должны решаться в условиях фактически распределенных земель. Какой механизм реализации интересов субъекта на землях МО предусматривает Градостроительный кодекс РФ?

Положение кодекса по отражению планируемых изменений границ муниципальных образований на стадии СТП субъекта может быть реализовано только частично. По Федеральному закону от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» такие вопросы решаются на уровне муниципалитетов и, соответственно, отражаются в документации территориального планирования более крупных масштабов — СТП муниципальных районов, генпланах поселений. В СТП субъекта Федерации целесообразно фиксировать проблематику, общие тенденции или вносить уже подготовленные на уровне МО решения.

Требование кодекса показать планируемые изменения границ земель сельскохозяйственного назначения и границ сельскохозяйственных угодий в составе земель сельскохозяйственного назначения нереализуемо для абсолютно-



4 СТП Республики Саха (Якутия). Схема комплексного анализа развития территории. Планировочные ограничения

го большинства СТП субъектов. Представить выполнение такой задачи для территории Якутии, Красноярского края невозможно. Эти вопросы также решаются на уровне муниципалитетов и хозяйствующих субъектов.

Перечень выявленных проблем и опыт РосНИПИ Урбанистики по их решению в СТП субъектов, безусловно, не ограничивается приведенными выше положениями. В рамках одной статьи невозможно и нет необходимости обсуждать все сразу. Целесообразно организовать профессиональные дискуссионные площадки, на которые вынести обобщения, предложения по изменению законодательной базы РФ. Кроме того, нужно добиваться реализации решений, а не фиксации проблем.

К первоочередным мы считаем необходимым отнестись следующие предложения:

1. Усовершенствовать законодательство в части:

- создания законодательных механизмов взаимодействия при разработке и реализации документов социально-экономического и территориального планирования всех уровней — Федерации, регионов и муниципалитетов;
- выработки четких взаимных требований социально-экономической стратегии и схемы территориального планирования по содержанию (единые сроки, показатели);
- уточнения содержания обосновывающих материалов для подготовки до-

кументов территориального планирования;

— внесения положений в статьи Градостроительного кодекса РФ, направленных на решение вопросов создания благоприятных условий проживания (экологические параметры, параметры жилищного строительства и др.);

— юридического закрепления корректуры отраслевых программных документов федерального и регионального уровней после согласования СТП РФ, субъектов РФ;

— необходимости проработки юридических механизмов учета обоснованных предложений региональных СТП на федеральном уровне;

— разработки механизма согласования противоречащих документов территориального планирования разных уровней;

— отмены необходимости отражения на схемах территориального планирования субъектов зон планируемого размещения объектов капитального строительства регионального значения.

2. Разработать СТП РФ (в первую очередь Генеральную схему пространственного развития РФ), СТП федеральных округов, межрегиональных, субрегиональных СТП.

3. Разработать методические, нормативно-технические документы РФ для всех видов документации по территориальному планированию. ■