

*Перькова М.В., канд. арх., проф.,
Родяшина К.Е., аспирант*

Белгородский государственный технологический университет им. В.Г. Шухова

СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ В РФ: ОСНОВНЫЕ ПУТИ РАЗВИТИЯ И ИНСТРУМЕНТЫ УПРАВЛЕНИЯ*

perkova.margo@mail.ru

Статья посвящена проблеме модернизации современного подхода к территориальному планированию с учетом общепризнанной концепции устойчивого развития территорий. Освещается эволюция российского законодательства XXI века в сфере градостроительства, его актуализация и совершенствование в соответствии с международными нормами. Выделяются цели и задачи территориального планирования для каждого уровня публичной власти в РФ, а также их иерархическая соподчиненность и сфера ответственности. Подчеркивается необходимость уточнения на государственном и законодательном уровне сфер влияния стратегического и территориального планирования как уровней управления архитектурно-градостроительной деятельностью.

Ключевые слова: *территориальное планирование, стратегическое планирование, мастер план, регионализация, устойчивое развитие.*

Вопросы формирования благоприятной среды жизнедеятельности, соответствующей современным представлениям об устойчивом социально-экономическом развитии, комфорте и безопасности является на сегодняшний день одним из приоритетных направлений развития территорий как в России, так и за рубежом и решаются на всех уровнях пространственной организации системы расселения страны [6]. Среди актуальных задач современной общенациональной политики выделяется реализация стратегии устойчивого пространственного развития¹ предполагающей возможность преодоления кризисных социально-экономических явлений средствами градостроительства, системным видением проблем и способов их разрешения. Устойчивое (сбалансированное) развитие вызвано возрастающими потребностями мирового сообщества в процессе формирования общественных отношений нового типа, возможных при условии быстрого экономического роста.

В последние годы органами государственной власти, органами местного самоуправления, а также профессиональными участниками инвестиционно-строительного процесса ведется поиск эффективных стратегий обеспечения развития территорий, в том числе городов и городских агломераций. Одним из основных легальных инструментов регулирования деятельности по развитию территорий (градостроительной деятельности) является территориальное планирование. Сегодня в России институт территориального планирования находится в стадии становления, а вопросам планирования рациональной организации территорий придается новый смысл. Территориальное планирование основывается на учете пространственных территориальных закономерностей размещения природ-

ных, социальных и экономических явлений и их взаимодействий [2].

Как известно, в советский период основными функциями градостроительства были прежде всего размещение промышленных предприятий и производительных сил, решение задач военно-промышленного комплекса, освоения природных ресурсов Сибири и Дальнего Востока. Советская система расселения сложилась под влиянием этих факторов. Что касается экономически эффективного использования территорий, качества городской среды, учета общественных интересов при использовании городского пространства, то эти вопросы не рассматривались как приоритетные [17].

Актуальная задача в нынешних условиях развития - обеспечить обустройство территории города и иных населенных пунктов таким образом, чтобы создать благоприятную среду для жизнедеятельности населения, предотвратить негативное воздействие на окружающую природную среду и здоровье человека. В настоящее время посредством территориального планирования решаются задачи формирования качественной городской среды, создание развитой инфраструктуры, рефункционализация промышленных территорий, экономии энергии и ресурсов, развития общественных пространств [ссылка на мою статью]. В связи с этим началась разработка теоретических основ, определяющих стратегию развития градостроительства в стране. В 2001 г. опубликована «национальная доктрина градостроительства России» [14], в которой обозначены актуальные перспективные направления осуществления градостроительной политики начала века [1]. В 2010 г. Ученым советом РААСН было принято решение провести работу по актуализации Доктрины. «Предлагаемый проект Градостроительной доктрины Рос-

сийской Федерации ориентирован на принятие руководством страны градостроительной стратегии и осуществление градостроительной политики, способствующих реализации устойчивого социально-экономического развития страны, обеспечению безопасной, комфортной, экологически благоприятной среды жизнедеятельности. При росте неопределенности в технологическом развитии, меняющихся климатических условиях, иных вызовов и рисков предлагаемый проект Доктрины нацелен на принятие принципов, выработку стратегии и механизмов деятельности, конкретные задачи которой на каждом этапе развития должны корректироваться с учетом внешних и внутренних изменений среды жизнедеятельности» [1]. Разработка системы документов, предусмотренных ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» и последующими федеральными законами и постановлениями правительства, делают задачу по целенаправленному развитию градостроительства особенно актуальной [8].

С изменением экономического и технологического укладов страны, вовлечением земельных участков в рыночный оборот, развитием рынка недвижимости, переход от советских генеральных планов и проектов детальной планировки к новой системе планирования развития территорий стал неизбежным. Новая система управления развитием территорий в формах территориального планирования, градостроительного зонирования и планировки территорий была закреплена в Градостроительном кодексе Российской Федерации (далее - ГрК РФ), принятом в 2004 году [2]. В соответствии с ГрК РФ документы территориального планирования подразделяются на:

– документы территориального планирования РФ;

– документы территориального планирования субъектов РФ;

документы территориального планирования муниципальных образований [2].

При этом цели и задачи территориального планирования для каждого уровня публичной власти определяются их функцией в обеспечении устойчивого развития соответствующих территорий и создании условий для благоприятных условий жизнедеятельности проживающих на этих территориях людей [16]. С принятием ГрК РФ возобладал консолидирующий подход к развитию законодательства о градостроительной деятельности, при котором:

1) сохраняется преемственность развития законодательства о градостроительной деятельности;

2) окончательно закрепляется предмет законодательства о градостроительной деятельно-

сти и формируются пути дальнейшего развития законодательства о градостроительной деятельности;

3) имеется возможность последовательно и рационально организовывать комплексный процесс градостроительной деятельности [3].

Однако несовершенство формулировок в статьях документа влечет за собой череду

вносимых изменений в ГрК РФ в течение 10 лет.

Появление в России широкого круга частных собственников в городах привело к необходимости регламентировать соотношение частного и публичного интереса посредством установления ряда градостроительно-планировочных ограничений прав собственников (равно как и пользователей, владельцев, арендаторов) земельных участков. Данные попытки были предприняты в Законе РФ от 14.07.1992 г. № 3295-1 (ред. от 19.07.1995г.) «Об основах градостроительства в Российской Федерации» [11], а впоследствии ГрК РФ в 2004г., градостроительных уставах (кодексах) и иных законах субъектов РФ, а также многочисленных муниципальных правовых актах. Использованные в ГрК РФ общие подходы к планированию организации территорий были заимствованы из международных правовых актов и законодательства экономически развитых стран (Европейская хартия регионального пространственного планирования (1983), Декларация Европейского парламента о пространственном планировании (1990) и т. п.). Как известно, за рубежом вопросам пространственного планирования придается большое значение, а отдельные нормативные правовые акты, регулирующие указанные отношения, существуют в большинстве европейских стран, например, в Великобритании (Town and Country Planning (General Permitted Development) Order 1995, SI 1995/418), Швеции (The Swedish Planning and Building Act, 1987:210) и других странах [17].

Возникшее в начале 90-х годов XX в. концептуально новое градостроительное планирование развития территорий (на уровне РФ, субъектов РФ, муниципальных образований, отдельных населенных пунктов) и определено Федеральным законом от 20.07.1995г. № 115-ФЗ (ред. от 09.07.1999г.) «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» [9], актуализированным Федеральным законом от 28.06.2014 г. № 172-ФЗ (ред. от 22.10.2014г.) «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [10]. Кроме того, 17.06.2016 г. Госдума РФ во втором чтении одобрила проект федерального закона «Об особенностях регулирования отдельных правоот-

ношений, возникающих в связи с комплексным развитием промышленных зон и внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ», который предполагает комплексное развитие промышленных зон и механизмы вовлечения всех собственников земельных участков и (или) объектов недвижимости, расположенных в границах промышленной зоны, в процесс комплексного развития этой территории [7].

Территориальному планированию должно предшествовать *стратегическое планирование*, задача которого - определить общие направления, цели и задачи развития определенных территорий, обозначить долгосрочные ориентиры развития для органов власти, муниципалитетов, бизнеса и населения. Поставленные при стратегическом планировании цели в дальнейшем проецируются на конкретную территорию, имеющую сложившуюся структуру землепользования, инженерную и социальную инфраструктуру и иные характерные особенности [13].

Что касается Российской Федерации, то до недавнего времени при территориальном планировании нередко применялся отраслевой подход, что позволяло органам государственной власти и местного самоуправления принимать документы территориального планирования, направленные на решение отдельных краткосрочных экономических задач в ущерб задачам комплексного устойчивого развития территорий. При использовании такого подхода также допускалась возможность планирования развития территорий посредством принятия отраслевых схем исходя из представлений отдельных ведомств [16]. Первые стратегические планы и программы развития городов появились в России в середине 1990-х гг. Первой была Стратегия развития Санкт-Петербурга до 2005 г. (разработана в 1997 г.). Точных оценок того, насколько процесс стратегического планирования распространен сегодня в России, нет [13].

Следует признать, что вопрос о соотношении стратегического и территориального планирования в законодательстве Российской Федерации фактически не урегулирован. Указание на необходимость учета стратегических целей и направлений социально-экономического развития, а также возможности бюджетного и иного финансирования соответствующих проектов при территориальном планировании содержится в части 5 статьи 9 ГрК РФ. Установлено, что подготовка документов территориального планирования осуществляется на основании стратегий (программ) развития отдельных отраслей экономики, приоритетных национальных проектов, межгосударственных программ, программ социально-экономического развития субъектов Рос-

сийской Федерации, планов и программ комплексного социально-экономического развития муниципальных образований (при их наличии). При этом учитываются программы, принятых в установленном порядке и реализуемые за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ, местных бюджетов и решений органов государственной власти.

В отсутствие правового регулирования отношений по стратегическому планированию на муниципальном уровне некоторыми органами местного самоуправления предпринимаются попытки при подготовке документов территориального планирования и иной документации использовать элементы мастер-планов (Master Plan), стратегических мастер-планов (Strategic Master Plan) и иных подобных документов, разрабатываемых при стратегическом и пространственном планировании городов за рубежом [12].

Понятие "мастер-план" неизвестно российскому законодательству, поэтому судить о его содержании можно лишь исходя из анализа зарубежных мастер-планов, а также немногочисленных отечественных наработок (Пермь, Москва). В отличие от генерального плана - юридически значимого документа, мастер-план фактически является концепцией развития города на длительную перспективу, которая увязывает градостроительные решения и экономическую основу набором основных идей и принципов планируемого развития, целей и стратегии их достижения. Одно из удачных определений принадлежит британскому эксперту в области стратегического планирования П. Хили (P. Nealy), который на основании анализа 10 примеров практического применения стратегического планирования в разных европейских странах дает стратегическому планированию следующую характеристику: «...это интерактивный социальный процесс, предусматривающий формирование позиции и построения «сюжетов», помогающих мобилизовать и координировать деятельность многих сторон в процессе совместного использования властных полномочий... по управлению городскими территориями» [17].

Обобщая характеристики, на которые прежде всего обращают внимание западные специалисты, давая определение стратегическому планированию, можно выделить следующие положения:

1. Целевая установка чаще всего связана с повышением качества жизни городского сообщества. Это качество понимается по-разному, в зависимости от специфики города. Как правило, измеримыми критериями являются рост налоговых поступлений от реализации проектов и со-

здание новых рабочих мест. Часто целевые установки стратегий сфокусированы на решении конкретных задач (изменение структуры землепользования, решение транспортных проблем, вопросов благоустройства и пр.).

2. Центральное место обычно занимают экономические аспекты развития города. Общая задача – переориентировать традиционную практику планирования от процедур, больше подходящих для распределения и регулирования, к более активным формам общественного управления, основанным на выделении приоритетов экономического развития города.

3. В общем контексте экономического развития одновременно решаются два комплекса задач – по реализации конкретных городских проектов общественного или коммерческого свойства, а также по активному формированию рыночных возможностей, условий для привлечения и удержания инвестиций.

4. Центральная роль при разработке стратегий отводится «общественному участию».

5. Существенным моментом для российских городов является то, в какой степени соблюдается баланс между инициативой города и рекомендациями (иногда – требованиями) органов управления регионального и государственного уровня в части необходимости разработки стратегий и соблюдения тех или иных методических установок. Общее правило западных стран подразумевает строгое соблюдение автономии муниципальных образований. Решение вопроса об использовании стратегического планирования и выборе той или иной его формы для развития города зависит от ситуации в конкретной стране или конкретном городе и является прерогативой самого города. Вместе с тем в Европе, например, действуют международные стимулы к введению стратегического планирования: помимо растущего понимания на местах сложности управления городами, усиливаются и требования со стороны Европейского союза в отношении применения стратегического подхода. Это фактор учитывается, например, при планировании фондов или рассмотрении заявок на получение финансирования в рамках программ местных инициатив (таких, как программа URBAN, в которой четко прописано требование к местным правительствам использовать стратегический подход к разработке интегрированных программ городского развития).

6. Принципиальными ограничениями в процессе реализации экономических приоритетов выступают обычно экологические и социальные факторы [16].

Современные исследователи, развивая предложенную В.В. Леонтьевым макро модель экономики «input-output», включили в стратеги-

ческую матрицу девять параметров: управление, территория, природные ресурсы, население, экономика, культура и религия, наука и образование, армия, геополитическая среда. Таким образом, подчеркнуто исключительное значение территориально-природных ресурсов в определении тенденций и разработке сценариев будущего. Сферы культуры и религии, науки и образования, по сути определяют человеческий капитал [5].

Управление процессом расселения на сегодняшний день требует иных подходов в условиях экологических и техногенных проблем, происходящих в стране климатических и социально-экономических изменений, демографических и миграционных процессов, территориально-административных преобразований, утраты прежних коммуникационных связей. Поэтому тенденции развития городов и градостроительных систем в мире и в России не могут быть идентичны изначально. Разработка схемы территориального планирования РФ заставит искать решения управляемости городов страны с ориентацией на достижение нужного баланса между сверхростом крупнейших городов страны и множества умирающих малых городов, в том числе и монопрофильных. Проблема сбалансированности в развитии городов существовала всегда, но решалась по-разному [15]. На сегодняшний день достаточно остро стоит вопрос сохранения и преумножения пространственных форм расселения, а также типологического и средового многообразия населенных пунктов, соответствующих историческому географическому и социокультурному многообразию России [1].

Таким образом, развитие системы градостроительной документации должно включать создание нового методологического подхода к территориальному планированию, который позволит составить объективную картину сегодняшнего состояния страны и предложить путь решения наиболее острых проблем. Необходимо создание структурообразующего пространственного каркаса расселения путем усиления роли региональных и местных факторов в формировании градостроительных систем. Процессы регионализации должны быть направлены на сохранение местного своеобразия, уникальности культурных особенностей и традиций. Суть регионализации в том, чтобы понять смысл и содержание места, оценить, как оно трансформировалось во времени и чем живет сейчас, сохранить его идентичность при реализации федеральных программ и стратегий.

**Статья подготовлена при финансовой поддержке Гранта РФФИ 14-41-08040.*

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Градостроительная доктрина Российской Федерации/Коллектив авторов, руководитель Г.В. Есаулов. М.: Экон-информ, 2014. 30 с.
2. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ (ред. от 31.12.2014) // Российская газета. 2004. № 290.
3. Градорегулирование: Основы регулирования градостроительной деятельности в условиях становления рынка недвижимости. М.: Фонд "Институт экономики города", 2008. 296 с.
4. Долгих Е., Антонов Е. Города и устойчивое развитие // Демоскоп № 631-632 23 февраля-8 марта// Электронный доступ: <http://demoscope.ru/weekly/2015/0631/tema01.php> (дата обращения: 23.06.2016).
5. Есаулов Г.В. Градостроительная доктрина Российской Федерации: в поисках оснований// Градостроительство, №2(18), 2012. Электронный доступ. https://stroj.mos.ru/builder_science/gradostroitelnyaya-doktrina-rossijskoi-federacii-v-poiskah-osnovanii (дата обращения: 23.06.2016).
6. Есаулов Г.В. Информационно-коммуникационные технологии в архитектурно-градостроительном формировании среды жизнедеятельности//АМИТ, 2015 г.
7. Законопроект о комплексном развитии промзон - https://stroj.mos.ru/builder_science/zakonoprojekt-o-kompleksnom-razviti-i-promzon-priniat-vo-vmestnom-razviti-i (дата обращения: 23.06.2016).
8. Любовный В.Я. Регулирование градостроительства в изменяющихся условиях развития России // Academia. Архитектура и строительство. №1. 2016. С.57–63
9. О государственном прогнозировании и программах социально - экономического развития Российской Федерации: Федеральный закон от 20.07.1995г. № 115-ФЗ (ред. от 09.07.1999г.) // СЗ РФ. № 30. С. 2871.
10. О стратегическом планировании в Российской Федерации: Федеральный закон от 28.06.2014г. № 172-ФЗ (ред. от 22.10.2014г.) // Российская газета. 2014. № 146.
11. Об основах градостроительства в Российской Федерации: Закон РФ от 14.07.1992г. №3295-1 (ред. от 19.07.1995г.) // Российская газета. 1992. № 189.
12. Региональное управление и территориальное планирование - <http://static.myshop.ru/product/pdf/201/2003994.pdf> (дата обращения: 23.06.2016).
13. Российские и мировые тенденции и тренды в сфере стратегического территориального планирования городов, агломераций и регионов - http://glava.perm.ru/upload/pages/1005/Rossijskije_i_mirovyje_tendencii_i_trendy_v_sfere_strategicheskogo_planirovaniya_gorodov_aglomeracij_i_regiонов.pdf (дата обращения: 23.06.2016).
14. Смоляр И.М. Национальная доктрина градостроительства России: концепции градостроительной политики России начала XXI века. М.: РААСН, 2001.
15. Стратегия-2020: Новая модель роста - новая социальная политика. Итоговый доклад о результатах экспертной работы по актуальным проблемам социально-экономической стратегии России на период до 2020 года. С. 444. 2020 strategy. ru/data/2012/03/14/2214585998/litog.pdf (дата обращения: 23.06.2016).
16. Территориальное и стратегическое планирование: основные проблемы и тенденции развития законодательства <http://www.centerbereg.ru/k259.html> -(дата обращения: 23.06.2016).
17. Шибиченко Г.И. Зарубежный опыт стратегического планирования развития муниципального образования // Государственное и муниципальное управление в XXI веке: теория, методология, практика. 2014. №14. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/zarubezhnyy-opyt-strategicheskogo-planirovaniya-razvitiya-munitsipalnogo-obrazovaniya> (дата обращения: 23.06.2016).

Perkova M.V., Rodyashina K.E.

TERRITORIAL STRATEGIC PLANNING IN RUSSIAN FEDERATION: THE MAIN WAYS OF DEVELOPMENT AND MANAGEMENT TOOLS

The article is devoted to the problem of modernization of the modern approach to territorial planning taking into account the universally recognized concept of sustainable development of territories. Disclosed the topic of the evolution of russian urban development planning legislation of the XXI century, his actualization and improvement in accordance with international standards. Determined goals and tasks of territorial planning for each level of public authority in the Russian Federation, as well as their hierarchical subordination and sphere of their responsibilities. Highlighted the need to clarify at the state and legislative level of spheres of influence and territorial strategic planning as levels of management of architectural and town-planning activity.

Key words: territorial planning, strategic planning, master plan, regionalization, sustainable development.

Перькова Маргарита Викторовна, кандидат архитектуры, профессор, заведующий кафедрой архитектуры и градостроительства.

Белгородский государственный технологический университет им. В.Г. Шухова.

Адрес: Россия, 308012, Белгород, ул. Костюкова, д. 46.

E-mail: architektura_bgty@mail.ru

Родяшина Ксения Евгеньевна, аспирант кафедры архитектуры и градостроительства

Белгородский государственный технологический университет им. В.Г. Шухова.

Адрес: Россия, 308012, Белгород, ул. Костюкова, д. 46.

E-mail: arteria05@mail.ru