

РАЗДЕЛ 6.

ПРОСТРАНСТВЕННОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ

О. О. Смирнова,

(Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, г. Москва)

МЕСТО И РОЛЬ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В СИСТЕМЕ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В современной ситуации становления системы государственного стратегического планирования в России зачастую происходит путаница в определении основных терминов и понятий, возможных и необходимых для использования в государственном планировании Российской Федерации. В этой связи встречаются попытки определить территориальное планирование как основной инструмент государственного регулирования экономики. Документам территориального планирования пытаются прописать несвойственные им задачи, такие как сбалансированное развитие регионов России, эффективное размещение производительных сил по территории страны, обеспечение предоставления определенного объема и набора социальных и иных услуг гражданам, сокращение необоснованных различий в уровне социально-экономического развития регионов России, эффективное размещение производительных сил, инфраструктуры и эффективной заселенности.

Сложившаяся в современной России практика территориального планирования четко определила место территориального планирования в системе документов стратегического планирования.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 536 «Об основах стратегического планирования в Российской Федерации» стратегическое планирование — это «определение целей, приоритетов развития социально-экономической системы (страны, региона, муниципального объединения, предприятия, корпорации и т. п.) на среднесрочную или долгосрочную перспективу, путей, ресурсов и сроков реализации целей и приоритетов».

Сегодня схема территориального планирования Российской Федерации и субъекта Российской Федерации является пространственным отображением стратегий социально-экономического развития Российской Федерации, отдельной отрасли экономики или субъекта Российской Федерации.

Подобное понимание пространственного развития используется в европейской практике управления региональным развитием. Так, согласно Европейской хартии пространственного развития (от 20 мая 1985 года) под «пространственным развитием» понимается географическое отражение экономической, социальной, культурной и экологической политики общества¹.

Термин «территориальное планирование» в Российской Федерации законодательно определен Градостроительным кодексом, в соответствии с которым «территориальное планирование — планирование развития территорий, в том числе для установления функциональных зон, определения планируемого размещения объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения». Законодательство о градостроительной деятельности регули-

ирует отношения по территориальному планированию, градостроительному зонированию, планировке территории, архитектурно-строительному проектированию, отношения по строительству объектов капитального строительства, их реконструкции, а также по капитальному ремонту, при проведении которого затрагиваются конструктивные и другие характеристики надежности и безопасности таких объектов.

Любой документ территориального планирования в его картографической части должен фиксировать и четко предъявлять юридические факты и может содержать предложения по изменению фактического положения дел, а именно:

- 1) должен отражать, фиксировать существующие границы различного рода;
- 2) должен фиксировать границы, утвержденные иными документами территориального планирования. В частности утвержденные границы зон планируемого размещения объектов капитального строительства федерального, регионального, местного значения;
- 3) должен фиксировать те границы, для утверждения которых соответствующий орган власти обладает полномочиями. Например, границы зон планируемого размещения объектов капитального строительства федерального значения — для Российской Федерации, границы зон планируемого размещения объектов капитального строительства регионального значения — для субъектов Российской Федерации;
- 4) может отображать и предъявлять для согласования предложения по изменению соответствующих границ, ранее утвержденных другим документом территориального планирования. Например, в проекте Схемы территориального планирования Российской Федерации могут содержаться адресуемые соответствующему субъекту Российской Федерации, органу местного самоуправления предложения по изменению границ зоны планируемого размещения объекта капитального строительства регионального или муниципального значения (скажем, дороги регионального или муниципального значения) для того, чтобы на этом «уже занятом месте» зафиксировать границы зоны планируемого размещения объекта капитального строительства федерального значения (скажем, дороги федерального значения).

Сегодня в соответствии с законодательством в Российской Федерации разрабатываются следующие документы территориального планирования:

- документы территориального планирования Российской Федерации;
- документы территориального планирования субъектов Российской Федерации;
- документы территориального планирования муниципальных образований.

¹ Россия. Пространственное развитие. Доклад ЦСИ ПФО. 2004 / Под ред. В. Л. Глазычева и П. Г. Щедровицкого. — М.: Архитектура-С, 2004. — С. 7, 9.

их местоположении (указываются наименования муниципального района, поселения, городского округа, населенного пункта), а также характеристиках зон с особыми условиями использования территорий.

Вопрос согласования документов территориального планирования и взаимоувязки документов территориального планирования с документами стратегического планирования является ключевым и определяет место территориального планирования в общей системе документов стратегического планирования в стране.

Поправками в Градостроительный кодекс Российской Федерации в марте 2011 года введена норма о том, что «подготовка документов территориального планирования осуществляется на основании стратегий (программ) развития отдельных отраслей экономики, приоритетных национальных проектов, межгосударственных программ, программ социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, планов и программ комплексного социально-экономического развития муниципальных образований (при их наличии) с учетом программ, принятых в установленном порядке и реализуемых за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов, решений органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных главных распорядителей средств соответствующих бюджетов, предусматривающих создание объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения, инвестиционных программ субъектов естественных монополий, организаций коммунального комплекса».

Подготовка документов территориального планирования осуществляется с учетом положений о территориальном планировании, содержащихся в документах территориального планирования Российской Федерации, документах территориального планирования субъектов Российской Федерации, документах территориального планирования муниципальных образований, а также с учетом предложений заинтересованных лиц»².

Важно отметить, что в соответствии с поправками в Градостроительный кодекс Российской Федерации, внесенных Федеральным законом № 41-ФЗ от 20.03.2011, определено создание Федеральной государственной информационной системы терри-

ториального планирования³. Федеральная государственная информационная система территориального планирования — информационно-аналитическая система, обеспечивающая доступ к сведениям, содержащимся в государственных информационных ресурсах, государственных и муниципальных информационных системах, в том числе в информационных системах обеспечения градостроительной деятельности, и необходимым для обеспечения деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления в области территориального планирования. Помощью информационной системы территориального планирования с использованием официального сайта в сети Интернет, определенного федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление контроля соблюдения порядка ведения информационной системы территориального планирования (далее в целях настоящей статьи — официальный сайт), должен обеспечиваться доступ органов государственной власти, органов местного самоуправления, физических и юридических лиц к следующей необходимой для подготовки документов территориального планирования информации: стратегиям (программам) развития отдельных отраслей экономики, приоритетным национальным проектам, межгосударственным программам, программам социально-экономического развития субъектов Российской Федерации и т. д.

Таким образом, необходимо сделать вывод о том, что в формирующейся системе государственного стратегического планирования документы территориального планирования должны быть тесно увязаны с прочими документами в единой системе стратегического планирования Российской Федерации. Схемы территориального планирования Российской Федерации должны быть проекциями федеральных стратегий развития отраслей экономики, обороны и безопасности. Схемы территориального планирования субъектов Российской Федерации должны быть проекцией стратегий субъектов Российской Федерации, при этом они должны быть скординированы со схемами территориального планирования. Документы территориального планирования должны обеспечивать комплексный подход к развитию и рациональное использование территории.

В. А. Шитинский
(ФГУП «РосНИПИУрбанистики», Санкт-Петербург)

ПРОСТРАНСТВЕННОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ — БАЗОВАЯ ОСНОВА ИННОВАЦИОННОЙ СТРАТЕГИИ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИИ

На сегодняшний день ясно, что стратегии развития России по инновационному сценарию нет альтернативы. Важнейшую роль в выработке и реализации этой стратегии должна играть пространственная организация России. Национальная инновационная система изначально предполагает создание на территории страны центров инновационного развития, где концентрируются высококвалифицированные кадры, для нормальной жизни и работы которых должна быть создана комфортная среда.

Ключевым фактором развития инновационной системы становится доступность рынков информации и финансов, а потому — плотность контактов, коммуникационная близость центров принятия решений. Это невозможно без наличия структурообразующего пространственного каркаса страны, основными составными частями которого являются транспортная, энергетическая и информационная инфраструктуры, система расселения, система особо охраняемых природных территорий и памятников истории и культуры.

² Поправки в Градостроительный кодекс Российской Федерации введены Федеральным законом от 20.03.2011 № 41-ФЗ.

³ Градостроительный кодекс Российской Федерации, ст. 57.1 «Федеральная государственная информационная система территориального планирования».