ТЕОРИЯ И МЕТОДОЛОГИЯ УПРАВЛЕНИЯ ПРОСТРАНСТВЕННЫМ РАЗВИТИЕМ[1]

ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ РАЗВИТИЯ ГОРОДОВ В РФ: ОСНОВНЫЕ ЭТАПЫ ФОРМИРОВАНИЯ

Тургель И. Д.

доктор экономических наук, профессор, заместитель директора, заведующий кафедрой экономики и управления Уральского института управления – филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 620990, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 марта, д. 66, irina.turgel@ui.ranepa.ru

Власова Н. Ю.

доктор экономических наук, профессор, заведующий кафедрой сервисной экономики, Уральский государственный экономический университет, 620144, Екатеринбург, ул. 8 марта, д. 62, vnj@usue.ru

УДК 332.145(470)(1-21)
ББК 65.054.12(2Рос)

Цель. Выявление и характеристика этапов формирования системы территориального планирования городского развития в РФ в советский и современный периоды.

Методы. В исследовании использованы методы генетического, логического, системного и сравнительного анализа. Эмпирическую базу исследования составила совокупность нормативно-правовых актов в сфере территориального планирования городского развития в РФ в советский и постсоветский периоды.

Результаты и практическая значимость. В работе выявлены этапы становления системы территориального планирования в РФ с учетом состояния рынка недвижимости и ключевых параметров действующих моделей нормативно-правового регулирования. Особое внимание уделено анализу места и роли территориального планирования городского развития в системе стратегического планирования социально-экономического развития страны. Полученные результаты будут востребованы при обосновании управленческих решений и рекомендаций по совершенствованию территориального планирования городского развития в РФ и других постсоциалистических странах.

Научная новизна. Выявлена специфика взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления на разных этапах становления системы территориального планирования городского развития. Охарактеризованы роль и место территориального планирования в формирующейся системе стратегического планирования социально-экономического развития. Сформулированы проблемы совершенствования территориального планирования развития городов в кратко- и долгосрочной перспективе.

Ключевые слова: организация территориального планирования, управление городским развитием, стратегическое планирование и управление.

[1] Статьи Тургель И. Д. и Власовой Н. Ю., Абилова А. Ж., Batunova E., вошедшие в раздел «Теория и методология управления пространственным развитием», подготовлены в рамках проекта “Urban reconfigurations in post-Soviet space” (Leibniz Institute for Regional Geography, Germany)

© Тургель И.Д., Власова Н.Ю., 2016

Тургель И. Д., Власова Н. Ю.

MAIN STAGES OF SPATIAL PLANNING OF URBAN DEVELOPMENT IN RUSSIA

Turgel I. D.

Doctor of Economics, professor, vice-director in science, head of economics and management department of the Ural Institute of Management – branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 66, 8 marta St., Yekaterinburg, Russia, 620990, irina.turgel@ui.ranepa.ru

Vlasova N. Yu.

Doctor of economics, professor, head of the department of service economy of the Ural State University of Economics (Russia), 62, 8 marta St., Yekaterinburg, Russia, 620144, vnj@usue.ru

Purpose. Identification and description of stages of territorial planning system formation of municipal development in Russia in the Soviet and modern periods.

Methods. Genetic techniques, logical, systematic and comparative analysis are used in the study. Empirical base of the study was the complex of normative-legal acts in the field of spatial planning and urban development in Russia in the Soviet and post-Soviet periods

Results and practical significance. The paper reveals the stages of territorial planning system formation in the Russian Federation taking into account the state of the real estate market and the key parameters of the existing models of legal regulation. Special attention is paid to the analysis of the territorial planning urban development in the system of strategic planning of the country socio-economic development. The obtained results can be implemented in the process of management decisions and used for improving territorial planning of urban development in Russia and other post-soviet countries.

Scientific novelty. The specificity of interaction of state government and local self-government at different stages of system of urban development planning is revealed. The role and the place of spatial planning in the emerging system of strategic planning of socio-economic development is described. The problem of improving the territorial planning of urban development in the short and long term is discussed.

Key words: spatial planning, urban development governance, strategic planning and governance.

Территориальное планирование в советский период

За период не превышающий 100 лет Россия пережила две «революции» в подходах к территориальному планированию и градостроительному регулированию, связанных с кардинальной сменой экономического уклада и политической системы страны. Советский период показал, насколько масштабными могут быть объекты территориального и городского планирования в условиях административно-командной системы, реализующей общегосударственные приоритеты. Отсутствие оборота земельного рынка и рынка недвижимости породило своеобразные «квази» денежные формы товарных обменов, создавало условия для реализации волюнтаристских целей и гигантских территориальных проектов.

В СССР сформировалась весьма сложная и вместе с тем достаточно четкая система научно-проектных работ по градостроительству. На макротерриториальном уровне (страна, союзная республика, крупные экономические районы) эту систему представляла Генеральная схема расселения на территории СССР и региональные схемы расселения союзных республик. На мезотерриториальном уровне (области, края, АССР) градостроительное прогнозирование было представлено схемами и проектами районной планировки. На микротерриториальном, локальном уровне (города, поселки, сельские поселения) разрабатывались генеральные планы городов и сельских населенных пунктов, проекты детальной планировки жилых районов, центров городов, проекты застройки жилых микрорайонов и др. [1].

Для всей системы научно-прогнозных работ по градостроительству были характерны преемственность и иерархичность – работы нижестоящего уровня должны были разрабатываться после завершения и на основе работ вышестоящего уровня. В соответствии с этим цели и задачи таких работ имели известную специфику, обусловленную размерами охватываемой процессом проектирования территории и масштабом проектных материалов. В частности, проектирование на макротерриториальном уровне ставило и решало в основном расселенческие, экистические задачи.

Основным документом по планированию (проектированию) развития городской территории являлся *генеральный план* города, разрабатываемый на основе архитектурно-пространственных решений. Строительство

новых и реконструкция существующих городов и других населенных мест стали осуществляться в соответствии с генеральными планами (или проектами размещения первой очереди строительства) уже на рубеже 1920–1930-х годов.

Постановлением ВЦИК и СНК РСФСР в 1926 г. был утвержден порядок выполнения проекта планировки города[1]. Это был один из крупных управленческих актов в сфере градостроительства, действовавший в течение десятилетий. Согласно этому постановлению все существующие на территории РСФСР городские поселения, рабочие, дачные и курортные поселки обязаны были иметь надлежаще составленные и в установленном порядке утвержденные: а) планы существующего расположения селитебной части и городских или поселковых земель и б) проекты планировки, содержащие как проекты детальной планировки существующей селитебной части, так и проекты дальнейшего развития и расширения данного населенного места. Все вновь возникающие города и поселки могли теперь сооружаться не иначе, как по утвержденным проектам планировки.

В генплане на основании установок государственных планов социально-экономического развития определялись перспективы развития города и комплексное решение всех его функциональных элементов и сетей общественного обслуживания, благоустройства, городского транспорта, обеспечивающих условия для удовлетворения растущих материальных и культурных потребностей населения, деятельности промышленных и иных предприятий и учреждений, а также экономическую эффективность и высший технический и архитектурный уровень застройки города.

Генеральный план являлся официальным документом, где в комплексе были представлены основные стороны развития материально-пространственной среды городов на долгосрочную перспективу; посредством генплана осуществлялось государственное управление развитием городов. В соответствии с инструкцией СН 345-66 генеральный план, утвержденный в установленном порядке, являлся обязательным для всех организаций, осуществляющих строительство в городе. Расчетные сроки генплана города принимались на перспективу 25–30 лет, срок первой очереди – на 5 лет в увязке с народнохозяйственными планами.

Генеральные планы городов с проектной численностью населения 500 тыс. чел. и более разрабатывались в две стадии: технико-экономические основы развития города с эскизом генерального плана и собственно генеральный план города. Генпланы остальных городов разрабатывались в одну стадию. При этом технико-экономические основы выполнялись как составная часть генплана. По крупным городам разрабатывались и другие предплановые документы – проекты размещения строительства первой очереди, детальная планировка отдельных планировочных единиц города, планировки городских промышленных районов, застройки жилых районов и микрорайонов, центров городов и других градостроительных комплексов, документация по инженерному оборудованию (схемы, технические проекты газоснабжения, водоснабжения, канализации и т.п.), планировки зеленых зон городов, а также комплексные схемы развития всех видов транспорта (на 10–15 лет), схемы генеральных планов групп предприятий с общими объектами (внутригородских промышленных узлов) и т.п. Однако применявшиеся методы оценки, выбора эффективных проектных вариантов, весь процесс принятия градостроительных решений не могли остановить экстенсивный территориальный рост городов, не отвечали задачам обеспечения согласованных пропорций жилищного, культурно-бытового и коммунального строительства, решения сложных территориальных, экономических и социальных проблем.

В СССР проблемы развития городов пытались решать на разных уровнях народнохозяйственного планирования. Это отражалось, в частности, в предплановых (схемы развития и размещения производительных сил страны и союзных республик) и плановых документах различного статуса: планах экономического и социального развития области, края, республики, страны. Особое значение приобрели *комплексные планы социально-экономического развития городов*. На конец 1970-х – середину 1980-х годов приходится пик разработки комплексных планов экономического, социального и демографического развития городов страны[2].

---

[1] См.: *Об обязанности* для городских поселений и поселков иметь планы и проекты планировки: Постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 4 октября 1926 г. // Собрание узаконений и распоряжений Рабочего и Крестьянского Правительства. 1926. № 65. Ст. 512.

[2] См., например: *Муравьев В. П., Успенский С. В.* Методологические проблемы планирования городского расселения при социализме. Л., 1974; *Борщевский М. В., Успенский С. В., Шкаратан О. И.* Город. Методологические проблемы комплексного социального и экономического планирования. М., 1975; *Перспективное* планирование экономического и социального развития города. Методические рекомендации. М., 1977; *Малес В. Н., Панченко Е. Г., Сенченко В. И.* Комплексное планирование экономического и социального развития городов и районов. М., 1978; *Методические* указания по планированию комплексного экономического и социального развития города. М., 1980; *Методология* социально-экономического планирования города. Л., 1980.

Вместе с тем, как показала практика, комплексные планы социально-экономического развития городов не смогли превратиться в средство активного воздействия на ход социально-экономической жизни города, ибо они не были связаны с единой системой государственного планирования, не имели правового статуса и не являлись общепризнанными обязательными документами.

Территориальное планирование в трансформационный период

Переходный период в начале 90-х годов дал толчок к переходу к рыночным отношениям и формированию рынка недвижимости. Основные этапы этого процесса были выделены в работе Э. К. Трутнева и М. Д. Сафарова [2] и с авторскими уточнениями, связанными с конкретизацией дат и наименованиями базовых нормативно-правовых актов, представлены в табл. 1.

Фактически, в этот момент существует только одно из минимально необходимых условий для развития института территориального планирования и регулирования градостроительной деятельности – формирование рынка недвижимости. Основным нормативным актом, регулирующим данную сферу деятельности, является принятый в 1992 году закон «Об основах Градостроительства в Российской Федерации». Данный закон носил рамочный характер, устанавливая основы федеральной градостроительной политики и наряду с законодательными и иными нормативными актами Российской Федерации и субъектов Федерации формируя базу правового регулирования градостроительства. Закон носил рамочный характер, определяя содержание градостроительной деятельности, ее основные направления, объекты и субъекты градостроительной деятельности, права и обязанности последних [3].

При этом градостроительная политика трактовалась исключительно как «целенаправленная деятельность государства по формированию благоприятной среды обитания населения исходя из условий исторически сложившегося расселения, перспектив социально-экономического развития общества, национально-этнических и иных местных особенностей» [3]. Муниципальные образования и местные сообщества не рассматривались как активные субъекты территориального планирования, реализующие свои локальные интересы и приоритеты. На практике системные действия, предполагающие работу по подготовке необходимых документов, были заменены внесистемными и фрагментарно выборочными действиями по предварительному согласованию мест размещения объектов строительства, которые могли выполняться достаточно быстро.

Второй этап в становлении территориального планирования и регулирования градостроительной деятельности связан с принятием первого Градостроительного Кодекса РФ в 1998 году [4]. В этот период можно говорить о формировании уже достаточно устойчивой модели градорегулирования и территориального планирования в РФ. В общем случае, можно говорить о существовании двух моделей регулирования в данной сфере деятельности:

1. Трехуровневая, когда каждому уровню соответствует свой субъект градорегулирования на муниципальном, региональном и общенациональных уровнях

2. Унитарная (или квазиунитарная), когда, например, субъект градорегулирования муниципального уровня замещается полностью или частично субъектом градорегулирования регионального и общенационального уровней.

В части региональных межпоселенческих функций для унитарной модели характерно:

- Наличие координирующего центрального органа, обеспечивающего выполнение таких функций в полном объеме;
- Установление «очередности» – такого положения, при котором отсутствие документов градостроительного проектирования на региональном или национальном уровне может рассматриваться как основание для блокировки подготовки документов градостроительного проектирования на муниципальном уровне.

В части локальных внутрипоселенческих функций:

- Выполнение функций координирующим центральным органом или подведомственными ему территориальными органами с лишением или существенным ограничением возможности выполнения таких функций муниципальными органами
- Низведение муниципальных органов до уровня технических помощников органов государственной власти.

Градостроительный Кодекс РФ закрепил именно унитарную модель распределения функций. Российский тип унитарности в системе территориального планирования и градорегулирования характеризовался тремя основными чертами:

- Пересекающиеся полномочия между разными уровнями публичной власти – органами местного самоуправления и государственными органами
- Очередность в подготовке документов градостроительного проектирования, когда органы местного самоуправления должны были находиться в конце очереди, безуспешно ожидая принятия вышестоящими органами власти соответствующих документов
- Наличие института территорий «особого регулирования градостроительной деятельности», согласно которому органы государственной власти при отсутствии четких формализованных критериев могли

Табл. 1. **Характеристика этапов развития законодательства о территориальном планировании и градостроительном проектировании в РФ***

Периоды, этапы	**Характеристика периодов и этапов**				
	Наличие рынка недвижимости	Наличие базовых законов о градорегулировании			Наличие местных документов градостроительного зонирования (ПЗЗ – Правила землепользования и застройки)
		Базовый закон	Нормы о зональном установлении градостроительных регламентов	Нормы о правовых последствиях, наступающих при отсутствии документов градостроительного зонирования	
Советский период: 1917–1992 гг.		Нормативные акты о порядке планирования экономического и социального развития союзных, автономных республик, экономических районов, административно-территориальных единиц			
Постсоветский период					
Первый этап: 1992–1998 гг.		Действие закона РФ «Об основах Градостроительства в Российской Федерации» вплоть до принятия Градостроительного кодекса РФ 07.05.98			ПЗЗ Великого Новгорода
Второй этап: 1998–2004 гг.		Действие Градостроительного кодекса РФ от 07.05.98 и ЗК РФ вплоть до принятия нового ГК РФ (29.12.2004)			ПЗЗ для более чем 10 городов
Третий этап: 2004–2014 гг.		Действие нового Градостроительного кодекса (29.12.2004)			ПЗЗ для большинства городов
Четвертый этап: 2014 год – н.в.		Период действия нового Градостроительного кодекса и закона о Стратегическом планировании (28.06.2014)			

* Составлено по: Трутнев Э. К., Сафарова М. Д. Градорегулирование в условиях рыночной экономики. М.: Изд-во «Дело» РАНХиГС, 2011. С. 101

вывести из-под юрисдикции органов местного самоуправления практически любую территорию и перевести ее под свою юрисдикцию в области градорегулирования [5].

Градостроительный кодекс был принят в отсутствие полноценного Земельного кодекса РФ и в значительной мере восполнил пробелы в регулировании земельных отношений в городах и иных поселениях. После принятия в октябре 2001 года нового Земельного кодекса РФ [6] необходимость в дополнительном регулировании земельных отношений в поселениях отпала: все акты, регулирующие земельные отношения, должны были соответствовать нормам ЗК РФ.

В развитие Кодекса 1998 года, Постановлением Госстроя РФ от 29.10.02 №150 была утверждена Инструкция о порядке разработки, согласования, экспертизы и утверждения градостроительной документации (далее – Инструкция). Кодекс 1998 года и Инструкция установили систему градостроительной документации, уровни её принятия (федеральный, субъектов РФ, муниципальный), состав, содержание, порядок разработки, согласования, экспертизы и утверждения.

Следующей важной вехой стало принятие в 2004 году нового Градостроительного Кодекса РФ от 29.12.04. №190-ФЗ, который во многом пытался преодолеть ограничения унитарной модели планирования [7].

Кодекс внес некоторые принципиальные новшества в градостроительную практику: изменилось

содержание понятия градостроительной деятельности; система градостроительной документации заменена документами территориального планирования и документацией по планировке территорий; более детально представлен институт градостроительного зонирования; появилось большое количество процессуальных норм – процедуры подготовки, согласования, экспертизы, утверждения, выдачи различных документов и др.

Система градостроительной документации была заменена на несколько разновидностей документов в области градостроительной деятельности, а именно документы территориального планирования; документы градостроительного зонирования; документация по планировке территории; документы архитектурно-строительного проектирования; документы в сфере строительства (табл. 2).

Одной из целей, преследуемых при разработке нового Кодекса стала попытка перехода к более соответствующей российским условиям трехуровневой, федеративной модели территориального планирования и градорегулирования. Для этой модели характерно:

- четкое разграничение полномочий между различными уровнями власти, что с одной стороны, позволяет им быть формально независимыми друг от друга, а с другой стороны, требует налаженных технологий взаимодействия при подготовке документов градостроительного проектирования.
- полная самостоятельность муниципалитетов в подготовке собственных документов градостроительного проектирования с учетом установленных законодательством рамок для таких местных документов и решений, утвержденных документами градостроительного проектирования регионального и местного уровней (которые также подготавливаются применительно к четко оговоренным вопросам, т.е. в определенных правовых рамках).

Кодекс более четко охарактеризовал сферу ответственности муниципалитетов в области территориального планирования. До принятия Закона об общих принципах организации местного самоуправления в РФ (далее – МСУ) [8] и Градостроительного кодекса 2004 года генеральные планы поселений разрабатывались на территорию поселения в его

Табл. 2. **Система документов в сфере градостроительной деятельности**

Территориальное планирование	**Территориальное планирование**	**Градостроительное зонирование**	**Градостроительное зонирование**	**Архитектурно-строительное проектирование, строительство**
Федеральный уровень	Схемы территориального планирования РФ, Планы реализации		Проекты планировки / Проекты межевания / Градостроительные планы земельных участков	Проектная документация / Разрешение на строительство /Разрешение на ввод объекта в эксплуатацию и др.
Уровень субъектов РФ	Схемы территориального планирования субъектов РФ, Планы реализации		Проекты планировки / Проекты межевания / Градостроительные планы земельных участков	Проектная документация / Разрешение на строительство /Разрешение на ввод объекта в эксплуатацию и др.
Муниципальный уровень	Схемы территориального планирования муниципальных районов, Планы реализации	Правила землепользования и застройки межселенных территорий	Проекты планировки / Проекты межевания / Градостроительные планы земельных участков	Проектная документация / Разрешение на строительство / Разрешение на ввод объекта в эксплуатацию и др.
Муниципальный уровень	Генеральные планы городских и сельских поселений, Планы реализации	Правила землепользования и застройки городских и сельских поселений	Проекты планировки / Проекты межевания / Градостроительные планы земельных участков	Проектная документация / Разрешение на строительство /Разрешение на ввод объекта в эксплуатацию и др.
Муниципальный уровень	Генеральные планы городских округов, Планы реализации	Правила землепользования и застройки городских округов	Проекты планировки / Проекты межевания / Градостроительные планы земельных участков	Проектная документация /Разрешение на строительство / Разрешение на ввод объекта в эксплуатацию и др.

границах. Территория поселения, относилась к категории земель поселений. Сегодня Закон о МСУ включает в территорию поселения земли других категорий. Эти земли других категорий обеспечены, в лучшем случае, градостроительной документацией уровня района и/или уровня субъекта РФ В масштабе генерального плана (М 1:25000–1:2000) данные территории не рассматривались.

Кодекс 2004 года устанавливает, что генеральные планы поселений и городских округов разрабатываются применительно ко всем территориям поселений и городских округов. Это значит, что теперь генеральный план разрабатывается не только на населённый пункт (землю категории поселения), но и на земли других категорий. Если генеральный план на населённый пункт уже разработан, необходимо его дополнять, «покрывая» остальную территорию.

С другой стороны, Кодекс не сразу ломает сложившуюся практику, указывая, что подготовка генерального плана поселения, генерального плана городского округа может осуществляться применительно к отдельным населенным пунктам, входящим в состав поселения, городского округа, с последующим внесением в генеральный план изменений, относящихся к другим частям территорий поселения, городского округа (ч.2 ст.23 Кодекса).

В действующей редакции ст. 23 Градостроительного Кодекса РФ под Генпланом муниципалитета понимается его утверждаемая часть и материалы по обоснованию, однако в утверждаемой части содержится всего лишь положение о территориальном планировании и 3 карты, что явно недостаточно для полноценного процесса. Муниципалитеты подходят к решению проблемы по-разному. Так, в Екатеринбурге совместно со стратегическим планом разрабатывается стратегия пространственного развития. Эксперты уже обращают внимание на эту проблему [9].

Градостроительный кодекс 2004 года содержит принципиальные нормы о том, в каких случаях документы территориального планирования подлежат согласованию, а в каких нет. Случаи согласования можно разделить на 4 группы – в зависимости от того, чьи интересы затрагиваются документом территориального планирования – Российской Федерации, субъекта РФ или соседнего муниципального образования. Четвёртая группа включает в себя те случаи, когда согласовывается проект генерального плана с муниципальным районом, в котором находится поселение или городской округ, и, наоборот, схема территориального планирования муниципального района согласовывается с поселениями, которые входят в муниципальный район.

Статья 27 Градостроительного кодекса допускает возможность совместной подготовки документов территориального планирования органами власти различного уровня.

На местном уровне это положение может осуществляться в рамках межмуниципального сотрудничества (ст. 8 Закона о МСУ). Цели совместной подготовки:

Возможны следующие комбинации взаимоотношений органов власти:

- федеральные органы исполнительной власти – органы исполнительной власти субъекта (-ов) РФ;
- органы исполнительной власти субъекта РФ – органы исполнительной власти субъекта (-ов) РФ;
- органы исполнительной власти субъекта (-ов) РФ – органы местного самоуправления;
- органы местного самоуправления – органы местного самоуправления (ч.2 ст.27 Кодекса).

Современный этап развития территориального планирования в РФ.

Современный этап развития территориального планирования и градостроительного регулирования связан с формированием комплексной системы стратегического планирования в РФ. Ее создание предусмотрено в рамках принятого в 2014 году закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [10].

Основная отличительная черта нового документа – он выстраивает четкую и логичную систему стратегического планирования в России. Обратная сторона этой четкости – жесткость. Закон подразумевает замкнутый список документов (их 28 типов), относящихся к системе стратегического планирования РФ, и дает описание содержания каждого из них. Таким образом, территориальное планирование и градостроительное регулирование становится элементом общенациональной системы стратегирования, в идеале предполагающей взаимоувязку целей и инструментов различных государственных политик.

Типология документов выстраивается законом в единую систему по трем основным измерениям. Первое, территориально-иерархическое, включает федеральный, региональный и муниципальный уровни стратегического планирования. При этом становится очевидно, что процесс стратегического планирования в России – прерогатива федерального уровня. К верхней ступени законом отнесены 16 из 28 типовых документов, семь пунктов приходятся на уровень субъекта федерации, на муниципалитет – лишь пять.

Однако в этой логике присутствуют исключения. Первое – закон предусматривает возможность разработки стратегий не только в рамках административно-территориальных границ субъекта РФ: вводится понятие макрорегиона, объединяющего территории двух и более субъектов РФ, а также появляется возможность

для выработки стратегии части территории субъектов РФ, что позволяет учесть формирование сложных территориальных структур – агломераций, свободных экономических зон, кластеров и т.п. Второе исключение – отраслевой разрез территориального измерения.

Второе измерение, предлагаемое новым законом о стратегическом планировании, определяется в зависимости от характера управляющего воздействия. Первая группа – нормативные акты в сфере целеполагания. Вторая группа в этом измерении – прогнозные документы. Третья группа – планы и программы, которые разрабатываются на всех уровнях власти и всеми ведомствами исполнительной власти. Такие бумаги утверждают планы и программы деятельности исполнительной власти в сфере социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности РФ, направленной на достижение заданных целей и приоритетов.

В рамках второго измерения (классификация по управляющему воздействию) также имеется небольшая оговорка: предлагаемая троичная классификация в эксплицитном виде приписывается законом только федеральному и региональному уровню. Документы же муниципального уровня закон о стратегическом планировании представляет как синкретические.

Третье измерение – временное. Все стратегические документы разрабатываются либо на среднесрочную (от трех до шести лет), либо на долгосрочную (более шести лет, как правило – двенадцать) перспективу.

С учетом вышеназванных группировок, система документов стратегического планирования представлена в табл. 3.

Выводы. Текущие и перспективные задачи совершенствования территориального планирования.

Следует признать, что несмотря на несомненный прогресс в формировании нормативно-правовой базы, в течение переходного периода не были решены многие проблемы территориального планирования и градостроительного регулирования. Так, авторы проекта Градостроительной доктрины РФ в числе таких проблем отмечают:

- отставание в разработке государственной градостроительной политики, не ориентированной на рациональное сочетание стратегических и текущих задач;
- низкий уровень управления и регулирования градостроительной деятельности: отсутствие сформировавшейся системы органов управления градостроительством на всех территориальных уровнях власти; дефицит профессиональных кадров в органах управления градостроительством на федеральном, региональном и муниципальном уровнях;
- слабая согласованность между органами, ответственными за земельные и имущественные отношения и за развитие архитектурно-градостроительной сферы; отставание информационного и научно-методического обеспечения;
- несогласованность работы органов власти различного уровня. Так, в Свердловской области стратегии большинства муниципальных образований должны быть закончены к концу 2017 года, а разработка проекта схемы территориального планирования заложена Минстроем только на 2019 год. То же касается и отраслевых схем;
- критическое положение с доступностью жилья, состоянием жилого фонда и жилищно-коммунального хозяйства: рост ветхого и аварийного жилого фонда, возрастающий износ инженерного оборудования. В многоквартирных домах с износом от 30 до 65% проживает 45 млн человек; 31% населения страны не имеет газа; 41 млн человек обходится без горячего водоснабжения (в городах 17%, в селе 66%); у 33 млн человек санитарно-техническое обеспечение (туалеты) – вне жилища (в городах 10,2%, в селе 62,9% домохозяйств) [12];
- состояние экологической безопасности, угрожающее здоровью населения страны: ежегодные потери ВВП России от ухудшения окружающей среды, роста заболеваемости и смертности населения оцениваются в 4–6%. В экологически неблагополучных районах живут более 17 млн. человек; не менее 15% территории страны находится в неудовлетворительном экологическом состоянии. Объем отходов, связанных с прошлой экономической деятельностью, составляет 31 млрд. т; площадь под ними ежегодно возрастает на 300–400 тыс. га. [12].

В качестве первоочередных мер по реализации градостроительной политики и градостроительной стратегии предлагается на государственном уровне:

- разработать и утвердить долгосрочную градостроительную стратегию Российской Федерации, прогнозные основы и Генеральную схему расселения Российской Федерации, а также пакет необходимых для их реализации государственных программ и проектов;
- разработать и принять пакет федеральных законов и иных правовых актов Российской Федерации, обеспечивающих системную институциональную основу для решения задач градостроительной политики Российской Федерации.

Впрочем, вполне вероятно, что проекты ученых и экспертов в сфере градостроительной политики останутся нереализованными. И здесь, на наш взгляд, серьезные риски связаны с реализацией активно обсуждающейся в последнее время идеи централизации государственного заказа в сфере капитального строительства.

Табл. 3. **Система документов стратегического планирования, [10,11]**

Федеральный уровень	
Документы, разрабатываемые в рамках целеполагания	• ежегодное послание президента РФ Федеральному Собранию РФ; • стратегия социально-экономического развития РФ; • стратегия национальной безопасности РФ и другие документы в сфере обеспечения национальной безопасности РФ
Документы, разрабатываемые в рамках целеполагания, по отраслевому и территориальному принципу	• отраслевые документы стратегического планирования РФ; • стратегия пространственного развития РФ; • стратегии социально-экономического развития макрорегионов РФ
Документы, разрабатываемые в рамках прогнозирования	• прогноз научно-технологического развития РФ; • стратегический прогноз РФ; • прогноз социально-экономического развития РФ на долгосрочный период; • бюджетный прогноз РФ на долгосрочный период; • прогноз социально-экономического развития РФ на среднесрочный период
Документы, разрабатываемые в рамках планирования и программирования	• основные направления деятельности правительства РФ; государственные программы РФ; • государственная программа вооружения; • схемы территориального планирования РФ; • планы деятельности федеральных органов исполнительной власти
Уровень субъекта РФ	
Документы, разрабатываемые в рамках целеполагания	• стратегия социально-экономического развития субъекта РФ
Документы, разрабатываемые в рамках прогнозирования	• прогноз социально-экономического развития субъекта РФ на долгосрочный период; • бюджетный прогноз субъекта РФ на долгосрочный период; • прогноз социально-экономического развития субъекта РФ на среднесрочный период
Документы, разрабатываемые в рамках планирования и программирования	• план мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития субъекта РФ; • государственные программы субъекта РФ; • схема территориального планирования субъекта РФ
Муниципальный уровень	
Документы, разрабатываемые в рамках планирования ипрогнозирования	• стратегия социально-экономического развития муниципального образования; • план мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования; • прогноз социально-экономического развития муниципального образования на среднесрочный или долгосрочный период; • бюджетный прогноз муниципального образования на долгосрочный период; • муниципальная программа

В Послании Президента Федеральному собранию (2015 г.) В. В. Путин подверг критике нынешнюю систему строительства гражданских объектов за счет средств федерального бюджета. В частности, было отмечено, что необходимо «поэтапно создать систему единого технического заказчика, централизовать работу по подготовке типовых проектов, строительной документации, выбору подрядчиков. Это позволит преодолеть сегодняшний разнобой в стоимости строек, даст существенную экономию в расходовании государственных средств на капитальное строительство, как показывает опыт, от 10 до 20 процентов. Такая практика должна быть распространена на все гражданские объекты, которые возводят за счет средств федерального бюджета» [13]. В перечне поручений Президента по реализации Послания (№ Пр-2821) было указано, что Правительству необходимо до 1 марта 2015 года представить предложения о поэтапной централизации функций технического заказчика в сфере капитального строительства объектов гражданского назначения, осуществляемого за счет средств федерального бюджета.

В качестве федерального заказчика должен был выступать строительный трест, созданный при Министерстве строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ – ФАУ «Роскапстрой» Новая организация предполагалось будет контролировать весь

строительный цикл: ее наделят полномочиями по организации подготовки документации по планировке территории, проектно-сметной документации на объекты капитального строительства, определению предельной стоимости строительства, выбору подрядчиков и даже вводу объекта в эксплуатацию.

Ситуация складывалась крайне неоднозначная и неопределенная. Ряд экспертов утверждали, что новая схема снизит коррупционные риски при выделении финансирования государственным распорядителям бюджетных средств, будет способствовать «выравниванию» цен на сходные объекты капстроительства. Другая часть экспертов наоборот, акцентировала внимание на недостатках обсуждаемых проектов, а именно:

- Увеличение коррупционных рисков, так как новая структура обладала бы сверхполномочиями, полностью забирая контроль над строительством, и осваивая по сегодняшним оценкам порядка 1 трлн. руб. ежегодно;
- Ликвидация институтов самоуправления в сфере гражданского строительства, так как в результате субъекты РФ могут лишиться права планировать развитие собственной территории, выдавать разрешение на строительство и вводить объекты в эксплуатацию.

И мы в данном случае склонны согласиться с мнением последней группы экспертов и присоединится к их отрицательным оценкам. Именно эта точка зрения в конечном итоге возобладала и «мегатрест» так и не был создан. Таким образом, 2015 год не стал годом «Великого перелома» в сфере территориального планирования. Определенную роль здесь сыграло и ухудшение экономической ситуации в стране, что затрудняет реализацию новых государственных проектов. Каким образом будет развиваться система территориального планирования в этих новых условиях, мы сможем наблюдать уже в ближайшем будущем.

Литература:

1. *Анимица Е. Г., Власова Н. Ю.* Градоведение: учеб. пособие. 4-е изд. перераб. и доп. Екатеринбург: УрГЭУ, 2010.
2. *Трутнев Э. К., Сафарова М. Д.* Градорегулирование в условиях рыночной экономики. М.: Изд-во «Дело» РАНХиГС, 2011. 368 с.
3. Закон «Об основах градостроительства в Российской Федерации» от 14.07.1992. № 3295-I. [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
4. Градостроительный кодекс РФ от 7.05.1998. № 73-ФЗ. [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
5. *Тургель И. Д.* Нормативно-правовые и финансово-экономические основы развития современного города как элемента системы местного самоуправления // Муниципалитет: экономика и управление. 2011. № 1. С. 5–17.
6. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001. № 136-ФЗ. [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
7. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004. № 190-ФЗ. [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
8. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003. № 131-ФЗ. [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
9. *Антипин И. А., Казакова Н. В.* Концептуальные основы разработки стратегии пространственного развития в муниципальном образовании // Российское предпринимательство. 2016. Том 17. № 8. doi: 10.18334/гр.17.8.35119
10. Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 28.06.2014. № 172-ФЗ. [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

References:

1. *Animitsa E. G., Vlasova N. Yu.* Gradovedenie: textbook. 4-e Ed. Ekaterinburg: USUE, 2010.
2. *Trutnev E. K., Safarov M. D.* Urban development regulation in market economy conditions. M.: Publishing house “Delo” Ranepa, 2011. 368 p.
3. The law “On fundamentals of urban development in the Russian Federation” dated 14.07.1992. No. 3295-I. [electronic resource]. Access from informational-legal system “ConsultantPlus”.
4. The town-planning code of the Russian Federation from 7.05.1998. No. 73-FZ. [electronic resource]. Access from informational-legal system “ConsultantPlus”.
5. *Turgel I. D.* Regulatory, legal and financial-economic base of a modern city development as an element of system of local self-government/ Municipality: economy and management. No. 1. 2011. P. 5–17.
6. Land code of the Russian Federation dated 25.10.2001. No. 136-FZ. [electronic resource]. Access from informational-legal system “ConsultantPlus”.
7. The town-planning code of the Russian Federation from 29.12.2004. No. 190-FZ. [electronic resource]. Access from informational-legal system “ConsultantPlus”.
8. Federal law “On General principles of organization of local government in Russian Federation” dated 06.10.2003. No. 131-FZ. [electronic resource]. Access from informational-legal system “ConsultantPlus”.
9. *Antipin A. I., Kazakova N. In.* Conceptual bases of strategy of spatial development in the municipal formation // Journal of Russian entrepreneurship. – 2016. – Volume 17. – No. 8. – doi: 10.18334/rp.17.8.35119
10. Federal law “On strategic planning in the Russian Federation” dated 28.06.2014. No. 172-FZ. [Electronic resource]. Access from informational-legal system “ConsultantPlus”.

Литература:

11. *Жога Г. В.* Расписание работы // Эксперт –Урал. №33–34 (611). 18 августа 2014 [электронный ресурс]. URL: http://www.expert-ural.com/archive/33-34-611/raspisanie-raboti.html (дата обращения 25.02.2016).
12. Градостроительная доктрина Российской Федерации (авт. колл. под рук. Г.В, Есаулова). Российская академия архитектуры и строительных наук. М.: РААСН, 2014. 24 с.
13. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 03.12.2015 «Послание Президента Российской Федерации» [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

References:

11. *Zhoga G. V.* Schedule of work // Expert–Ural. No. 33–34 (611). August 18, 2014 [electronic resource]. URL: http://www.expert-ural.com/archive/33-34-611/raspisanie-raboti.html (accessed 25.02.2016).
12. Town-planning doctrine of the Russian Federation (ed. call. In, Esaulova). Russian Academy of architecture and construction Sciences. Moscow: Academy of architecture, 2014. 24 p.
13. The message of President RF to the Federal Assembly on 03.12.2015 “The message of the President of the Russian Federation” [electronic resource]. Access from informational-legal system “ConsultantPlus”.