

АНАЛИЗ КАЧЕСТВА СХЕМ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

Петрищев В.П., Ширшова Н.П.

Оренбургский государственный университет, г. Оренбург

Схема территориального планирования (СТП) — это, с одной стороны, нужный этап документального оформления процесса хозяйственного развития территории, с другой стороны, — это инструмент для установления потенциальных направлений развития. Территориальное планирование обращено на определение в документах территориального планирования предназначения территорий отталкиваясь из совокупности социальных, экономических, экологических и прочих факторов в целях обеспечения стабильного развития территорий, развития инженерной, транспортной и социальной инфраструктур, обеспечения учета интересов граждан и их объединений, Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований. [1]

На сегодняшний день в регионах России приводится к завершению разработка схем территориального планирования (далее СТП). Если провести их разбор, можно обратить внимание, что они плохо связаны между собой и не всегда разумно учитывают интересы страны. Это объясняется тем, что отсутствуют общие федеральные стандарты требований к их содержанию и комплексных СТП федерального уровня. Система правовых и административных мер еще не сформировалась, которая, в свою очередь, обеспечивает разработку этих схем организациями с профессионально подготовленными специалистами. В большей части разработанных и принятых схем территориального планирования, принято низкое качество, в следствии которых развиваются дефекты качества последующих документов муниципального уровня. Ущерб, связанные с отсутствием их профессиональной обоснованности, часто проявляются не скоро, поскольку реализация градостроительных решений регионального уровня растягивается надолго. Однако последствиями дефектов этих решений становятся серьезнейшие экологические, социальные и экономические проблемы, снятие остроты которых требует огромных затрат.

Положения о территориальном планировании в новой редакции действующего Градостроительного кодекса ориентированы преимущественно на решение задач размещения объектов капитального строительства, объектов государственного значения и установления границ земельных участков. [2]

Выборочное рассмотрение качества схем территориального планирования регионов, исполненных ограниченным кругом организаций, которые имеют достаточно большое количество квалифицированных специалистов (другими словами: где вероятность выполнения качественной документации сравнительно высока) что и позволит сделать следующие выводы:

1. Требования, которые предъявлены техническими заданиями и Градостроительным кодексом РФ, полностью соблюдены. Планируемые мероприятия описаны в полном объеме.

2. Состав употребляемых исходных данных далеко не полон, а качество многих из них, начиная с базовых картографических, недоброкачественно [3].

3. Градостроительные решения в лучших случаях представлены неглубоко (количественные характеристики не доработаны, что не позволяет оценить их качество).

4. Не приведено описание стратегий развития инфраструктур и систем, осуществляющие принятые градостроительные решения, с количественными показателями, которые характеризуют качество планируемых результатов их реализации предложенными мероприятиями.

5. Так же не проработаны предложения по системе содействующие реализации градостроительных решений «градостроительных ограничений» и составу целевых программ [4].

6. Обоснования принятых градостроительных решений носят поверхностный характер. Неполон анализ условий использования и обустройства территории [5]. Если рассматривать внешние связи и приграничные контакты, то можно сделать вывод что этому разделу не проведено или уделено недостаточное внимание. Комплексная оценка территории, по существу, не проведена. Полное описание факторов, ограничивающих и стимулирующих развитие территории, не приведено. Проблемы и приоритеты не выявлены или недостаточно обоснованы. [6] Вариантные проработки, обосновывающие выбор этих решений, не проведены или поверхностны.

7. Решения, принятые в отраслевых федеральных СТП, также как и решения в СТП соседствующих регионов, во многих аспектах не состыкованы между собой [7].

8. Нет концепции развития муниципальных образований. Подробно расписаны мероприятия, разработки. Не задано развитие конкретно для каждого района [8].

9. Предложения для формирования системы расселения отсутствуют [9, 10].

В основу градостроительных решений и реализующих их мероприятий положены используемые в настоящее время в России, а не инновационные (или хотя бы используемые в развитых странах) технологии функционирования инфраструктур. Этим заложено принятие решений, направленных на стагнацию, а не на модернизацию развития территории.

Для того чтобы наглядно оценить эффективность территориального планирования, проведем сравнение «СТП Муниципального Образования Оренбургской области Соль-Илецкий район», выполненная компанией ОАО Российский Институт градостроительства и инвестиционного развития «Гипрогор» в 2009 году и «СТП Астраханской области Красноярского района», выполненная компанией «ФГУП Российский государственный научно-исследовательский и проектный Институт УРБАНИСТИКИ». [11, 12]

Таблица 1. Обзор содержания тома 1 схемы территориального планирования

14. Анализ бюджета района Красноярский район Том 1	5	13. Мероприятия по осуществлению пограничного контроля Соль-Илецкий район Том 1	1
Содержание	Кол-во страниц	Содержание	Кол-во страниц
1. Предисловие	5	Введение	4
2. Анализ существующей ситуации	8	1. Цели и задачи территориального планирования	3
3. Потенциал развития Красноярского района	31	2. Стратегические направления развития района	2
4. Анализ и прогноз развития основных отраслей экономики	54	3. Прогноз численности населения	2
5. Население	15	4. Пространственное развитие района. Мероприятия по развитию планировочной структуры и совершенствованию функционального зонирования территории	3
6. Социальная инфраструктура. Современное состояние и гипотеза развития	35	5. Мероприятия по развитию и размещению объектов капитального строительства федерального, регионального и местного значения	7
7. Комплексная оценка территории	10	6. Мероприятия по развитию и размещению объектов транспортной инфраструктуры	4
8. Планировочная организация территории	24	7. Мероприятия по развитию и размещению объектов инженерной инфраструктуры	9
9. Транспортная инфраструктура. Современное состояние и гипотеза развития	21	8. Мероприятия по инженерной защите и подготовке территории	3
10. Инженерная инфраструктура. Современное состояние и гипотеза развития	28	9. Мероприятия по лесопользованию	2
11. Система расселения	5	10. Мероприятия по охране природы	6
12. Изменения в земельном фонде	1	11. Мероприятия по предотвращению чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера	10
13. Изменения в административно-территориальном делении	2	12. Мероприятия по обеспечения пожарной безопасности	1

15.Инвестиционный потенциал района	11	14. Мероприятия по нормативному правовому обеспечению реализации схемы территориального планирования	2
16.Малое предпринимательство	3	15.Использование геоинформационных технологий	2
17.Размещение объектов культурного наследия. Предложения по их сохранению	7	16. Основные технико-экономические показатели	2
18.Экологическое состояние природной среды и мероприятия по охране окружающей среды	33		
19. Чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера	10		
20.Основные технико-экономические показатели проекта			
Итого	313		63

Таблица 2. Обзор содержания тома 2 схемы территориального планирования

Красноярский район Том 2		Соль-Илецкий район Том 2	
Содержание	Количество страниц	Содержание	Количество страниц
1. Цели и задачи территориального планирования	1	Введение	4
2. Перечень мероприятий по территориальному планированию. Последовательность их выполнения	2	1. Особенности транспортно-географического положения района	2
2.1.Предложения по оптимизации системы расселения	1	2. Общая характеристика района	2
2.2. Размещение объектов капитального строительства местного значения в сфере промышленных производств	1	3. Природно-ресурсный потенциал	42
2.3. Мероприятия по развитию сельского хозяйства	2	4. Экономический потенциал	20
2.4. Размещение объектов капитального строительства местного значения в области жилищного строительства	1	5. Социальная инфраструктура	30
2.5. Размещение объектов капитального строительства, необходимых для осуществления полномочий органов местного самоуправления муниципального района (объекты здравоохранения, образования, физкультуры и спорта, культуры)	3	6. Комплексная оценка территории	6

2.6. Размещение сетей и объектов транспортной инфраструктуры (железных дорог, автомобильных дорог общего пользования между населенными пунктами, мостов и иных транспортных сооружений вне границ населенных пунктов в границах муниципального района)	4	7. Градостроительная организация территории	13
2.7. Размещение объектов капитального строительства местного значения в области энергоснабжения	2	8. Инженерно-транспортная инфраструктура, современное состояние и перспективы развития	36
2.8. Размещение объектов капитального строительства местного значения в области водоснабжения и водоотведения	1	9. Инженерная защита территории от опасных природных процессов. Гидромелиоративные системы.	13
2.9. Размещение объектов капитального строительства местного значения в области связи и информатики	1	10. Охрана природы	12
2.10. Размещение объектов культурного наследия местного (муниципального) значения. Предложения по их сохранению	2	11. Основные факторы риска возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера	11
2.11. Мероприятия по организации обращения с отходами	1	12. Характеристика приграничной зоны	4
2.12. Предложения по изменению границ поселений, входящих в состав муниципального района	1	13. Мероприятия по нормативному правовому обеспечению реализации схемы территориального планирования или (предложения по реализации СТП)	2
		14. Использование геоинформационных технологий	2
		15. Основные технико-экономические показатели	2
Итого:	23		201

Таблица 3. Перечень предоставляемой графики

Красноярский район Том1		Соль-Илецкий район Том1	
1.План современного использования территории (опорный план)	М 1:50000	1.Схема планируемого развития территории (основной чертёж Схема планируемого размещения	М 1: 50 000

		объектов капитального строительства регионального и местного значения	
2.Схема с отображением результатов анализа комплексного развития территории и размещения объектов капитального строительства местного значения (Комплексная оценка территории)	М 1:50000	2.Схема границ зон с особыми условиями использования территорий (ограничений)	М 1:50 000
3.Схема функционального зонирования территории (Проектный план)	М 1:50000	3.Схема рисков возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и мероприятий по их ликвидации	М 1:100 000
4.Схема инвестиционных зон и территорий активного экономического развития	М 1:100000	4.Схема положения района в Оренбургской области	б/м
5.Схема оптимизации транспортной и социальной инфраструктуры	М 1:100000	5.Схема современного использования территории (опорный план)	М 1:50 000
6.Схема инженерной инфраструктуры	М 1:100000	6.Схема комплексной оценки территории	М 1:50 000
7.Схема агропромышленного комплекса	М 1:100000	7.Схема планируемого развития транспортной инфраструктуры	М 1:100 000
8.Схема охраны окружающей среды	М 1:100000	8.Схема планируемого развития инженерной инфраструктуры	М 1:100 000
9.Схема рекреации и туризма	М 1:100000	9.Схема охраны природы	М 1:100 000
10. Схема рисков возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и мероприятия по их ликвидации	М 1:100000	10.Расселение. Современное состояние	б/м
		11.Развитие агропромышленного комплекса	б/м
		12. Образование	б/м
		13.Здравоохранение	б/м
		14. Культура и спорт	б/м

Заключение

Нужно обратить внимание, что на современном этапе территориального планирования на всех уровнях можно обнаружить важнейшие недостатки:

1. Несогласованность в работе специалистов, формирующих документы территориального планирования, а также бюджеты, стратегии и другие проекты. Часто не учитываются возможности изменения внешней и внутренней среды в ходе действия Схемы, рассчитанной на 10-20 лет, а также, как правило, отсутствуют предложения и критический анализ возможных сценариев развития территории [13]. При разработке СТП не происходит их увязки с другими, уже разработанными и утвержденными документами, относящимся к различным отраслям.

2. На практике муниципалитеты сталкиваются с проблемой отсутствия опыта в разработке подобных документов, а также нечетко сформулированными методическими указаниями по данному вопросу. При выборе подрядчика на первый план выходят не показатели качества работ данной организации, как должно быть в идеале, а показатели цены и срока реализации. Подрядчики же, получившие заказ, зачастую слабо представляют объем и сложность работ, поэтому занижают цену и сроки выполнения проекта, чтобы выиграть тендер.

3. Необходимо добавить раздел по развитию для каждого отдельного района, выявить точки их роста и грамотно проработать стратегию роста муниципального образования в целом.

4. Еще одна существенная проблема подготовки СТП – это отсутствие научного подхода к данному вопросу. В территориальном планировании на первый план должна выходить парадигма устойчивого развития [14], которая основана на гармоничном взаимодействии человека, общества, экономики и природы.

Список литературы:

1. Сушенцева Н.В., Псарёв В.И., Гончаров И.А. *Вопросы территориального планирования. Учебно-методическое пособие. Новосибирск: Сибирское книжное издательство. 2011. С. 84.*

2. *Градостроительный кодекс Российской Федерации. – М.: Проспект, КноРус, 2014. – 160 с.*

3. Косых П.А., Петрищев В.П. *О качестве, сроках и стоимости выполнения Схем территориального планирования муниципальных районов Оренбургской области // Аспирант. – Ростов н/Д, 2015. – № 8 (2). – С. 64-67.*

4. *Анализ и сравнительная характеристика схем территориального планирования муниципальных районов Оренбургской области / В.П. Петрищев, П.А. Косых, О.С. Борисова, И.С. Дьячкова // Междунар. науч.-исслед. журн. – 2015. – № 6 (37), ч. 2. – С. 83-86.*

5. Яковлев, И. Г. *Роль природно-хозяйственной кластеризации в развитии систем регионального планирования / И. Г. Яковлев, В. П. Петрищев // Современные проблемы ландшафтоведения и геоэкологии : материалы IV*

Международ. науч. конф., посвящ. 100-летию со дня рождения проф. В. А. Дементьева (1908-1974) (Минск, 14-17 окт. 2008 г.) - Минск, 2008. - С. 333-334.

6. Размолодина, И. В. Формирование районных схем территориального планирования в Оренбургской области / И. В. Размолодина, В. П. Петрищев // Сборник тезисов докладов III региональной студенческой научной конференции по землеустройству и кадастрам. - Н.Новгород, 2010. – С. 56-58.

7. Вильнер М.Я. «О критериях качества схем территориального планирования регионов» // Право и инвестиции. 2011. №3-4(48). С.93-100.

8. Кузьмина Ю. В., Петрищев В. П. Яковлев И. Г. Региональные особенности формирования схем территориального планирования по Оренбургской области // Степи Северной Евразии : материалы Шестого междунар. симпоз. и Восьмой междунар. школы-семинара молодых ученых «Геоэкологические проблемы степных регионов». – Оренбург, 2012. – С. 894-897.

9. Черкасова Ю.В., Петрищев В.П. Система расселения в схемах территориального планирования Оренбургской области // Вопросы степеведения. – Оренбург, 2013. – Вып. X. – С. 115-120.

10. Петрищев В.П., Семенов Е.А., Черкасова Ю.В. Региональные особенности системы расселения и территориальное планирование в Оренбургской области // Проблемы региональной экологии. – 2014. – № 3. – С. 169-174.

11. Схемы территориального планирования муниципальных районов Оренбургской области [Электронный ресурс]. URL: <http://fgis.minregion.ru/fgis/> — 20.09.2016.

12. Схемы территориального планирования муниципальных районов Астраханской области [Электронный ресурс]. URL: <http://fgis.minregion.ru/fgis/> — 20.09.2016.

13. Косых П.А., Петрищев В.П. Анализ качества схем территориального планирования муниципальных районов Оренбургской области // Геоэкологические основы землеустройства : материалы II Междунар. науч.-практ. конф. – Уфа, 2015. – С. 67-71.

14. Петрищев В.П., Косых П.А. Геоэкологическая оценка муниципальных схем территориального планирования как основы устойчивого развития степного региона // Проблемы геоэкологии и степеведения. – Оренбург, 2015. – Т. IV. Оптимизация структуры земельного фонда и модернизация природопользования в степных регионах России. – С. 174-183.