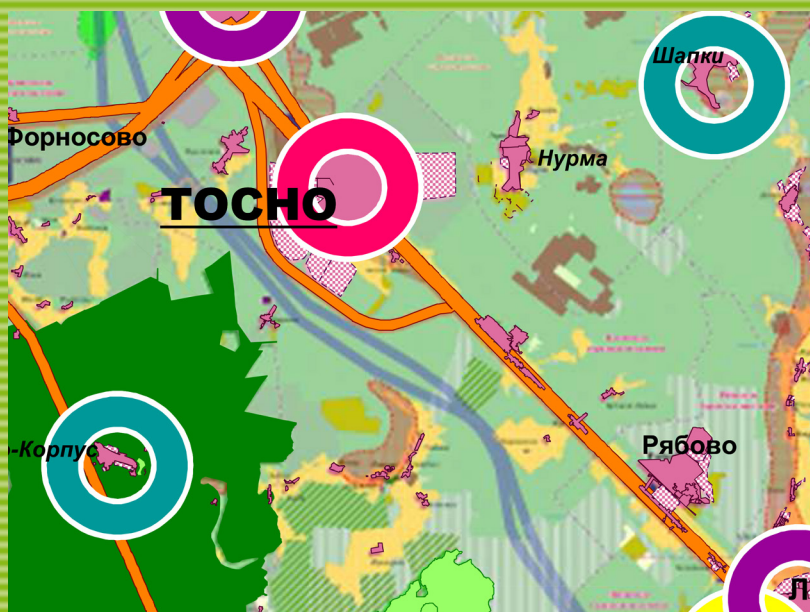
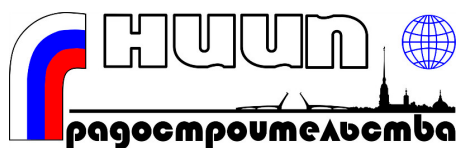




Leibniz-Institut
für ökologische
Raumentwicklung



Проект „Внедрение экологических принципов в территориальное планирование России (ЭкоРус)“

Комплекс 2/7 – Рекомендация №2:

Усиление учета экологических аспектов в процессе
территориального планирования Российской Федерации



Bundesministerium
für Umwelt, Naturschutz,
Bau und Reaktorsicherheit



МИНИСТЕРСТВО
РЕГИОНАЛЬНОГО
РАЗВИТИЯ
Российской Федерации

Исполнители в Германии:

Елена Кёцле

К.г.н. Петер Вирт

Проф., к.г.н. Вольфганг Венде (руководитель проекта)

Институт экологического развития территории им. Лейбница (IÖR)

Weberplatz 1, 01217 Dresden

Tel.: 0351 / 46 79 232

Fax.: 0351 / 46 79 212

E-Mail: robenok@gmail.com, P.Wirth@ioer.de, W.Wende@ioer.de

Проф. Адриан Хоппенштедт

HHP Hage+Hoppenstedt Partner

Fridastr. 24, 30161 Hannover, E-Mail: hoppenstedt@hhp-raumentwicklung.de

Перевод на русский язык: Елена Кёцле

Исполнители в России:

Спирин П.П., канд. геогр. наук (руководитель проекта)

Варгина Т.В., архитектор-градостроитель

Мякиненков В.М., канд. геогр. наук

Вязилова Ю.С., эколог

Научно-исследовательский и проектный институт по разработке генеральных планов и проектов застройки городов

НИИП Градостроительства, ул.Торжковская 5, 197342 Санкт-Петербург

E-Mail: pavelsp@list.ru, vargina@niipgrad.spb.ru

Фрагмент карты на обложке: НИИП Градостроительства (из презентации Т. Варгиной 8.3.2013 в Дрездене)

Финансовая поддержка проекта осуществлялась Федеральным министерством окружающей среды (BMUB) в рамках Программы консультационной помощи для охраны окружающей среды в странах Центральной и Восточной Европы, Центральной Азии и на Кавказе. Проект был реализован при содействии Федерального ведомства по охране природы (BfN) и Федерального ведомства по охране окружающей среды (UBA). Ответственность за содержание публикации несут авторы.

В Российской Федерации проект был согласован с Министерством регионального развития.

Дрезден, Санкт-Петербург, 2014

Рекомендация №2:

Усиление учета экологических аспектов в процессе территориального планирования РФ

Содержание

1	Введение	1
2	Процедуры пространственного / территориального планирования: статус-кво	2
2.1	Пространственное планирование в Германии – процедура планирования, интеграция экологических аспектов, привлечение общественности	2
2.2	Территориальное планирование в России - процедура планирования, интеграция экологических аспектов, привлечение общественности	8
3	Рекомендации немецкой стороны по оптимизации процесса территориального планирования в РФ.....	14
4	Предложения российских партнеров по использованию опыта Германии для экологизации территориального планирования РФ	18

1 Введение

В настоящее время перед человечеством стоит ряд задач, с которыми ни одно государство не в силах справиться самостоятельно. Среди них задачи по решению экологических проблем и устойчивому социально-экономическому развитию, вопросы справедливого распределения ресурсов и др. Пути решения данных проблем следует искать на интернациональном, национальном, региональном и локальном уровнях. Пространственное планирование может также внести свой вклад.

В центре внимания в данной рекомендации стоят вопросы охраны окружающей среды и экологически ориентированного планирования. Одну из основных тем межправительственного соглашения о российско-германском сотрудничестве в области охраны окружающей среды 1992 года представляет разработка экологически ориентированных инструментов планирования для России. Совместный германо-российский проект ЭкоРус (2012-2014) посвящен этой задаче. Целью проекта ЭкоРус является разработка научно обоснованных предложений, позволяющих закрепить экологически ориентированные методы подготовки документов территориального планирования в России.

Содержательные аспекты территориального планирования (охраняемые компоненты и виды пользования) уже были изучены и представлены обеими партнерскими сторонами в рабочих документах. Исходя из сопоставления подходов обеих стран к охраняемым компонентам и видам пользования, немецкая сторона разработала предложения в рамках «Рекомендации №1», которые были прокомментированы российскими партнерами на предмет их актуальности и осуществимости в условиях Российской Федерации.

Вторая Рекомендация посвящается методам и процедурам планирования. Речь идет о самой процедуре пространственного планирования, об интеграции экологических требований в этот процесс, а также о привлечении общественности к процессу планирования в обеих странах. Данная рекомендация опирается на два рабочих документа, разработанных немецкой и российской сторонами параллельно пр заранее согласованной концепции. Промежуточные результаты были представлены 12 марта 2014 г. на совместном семинаре в Бонне. В дискуссии участвовали приглашенные эксперты из Германии и России.

Результаты немецкого и российского отчетов были обобщены в главе 2. При этом были выявлены значительные различия в подходах обеих стран. Исходя из этих различий немецкими партнерами были сделаны выводы и сформулированы в форме рекомендаций для российской стороны (глава 3). На основании этих рекомендаций российская сторона разработала конкретные предложения для преобразования системы территориального планирования в РФ (глава 4).

2 Процедуры пространственного / территориального планирования: статус-кво

2.1 Пространственное планирование в Германии – процедура планирования, интеграция экологических аспектов, привлечение общественности

Система и процедура планирования

Общее (пространственное) планирование Германии является междисциплинарным планированием. Оно охватывает всю территорию страны от уровня общины (перспективное строительное планирование) до территориальной организации всей Федерации. Общее планирование служит прежде всего для координации всех территориальных интересов и отдельных потребностей, тем самым оно способствует целенаправленному развитию всей территории.

Пространственное планирование Германии является т.н. вышестоящим планированием, решения которого обязательны для всех государственных учреждений и ведомств. Перспективное строительное планирование обязано подстраиваться под решения пространственной организации. В то же время, согласно принципу противотока, интересы и потребности нижестоящих уровней учитываются на вышестоящих уровнях планирования.

Пространственная организация на федеральном уровне имеет ограниченные полномочия: это детализация основных принципов территориальной организации, концепции расположения морских и внутренних портов и аэропортов, выходящие за пределы компетенции федеральных земель, а также планы территориальной организации исключительной экономической зоны (§17 Закона о территориальной организации, далее ROG).

Составление планов территориальной организации относится в основном к полномочиям федеральных земель. В их круг задач входит составление земельных планов территориальной организации и региональных планов (для отдельных частей федеральных земель) (§8 ROG). Функцией земельных планов территориальной организации является установление основополагающих предписаний по развитию и организации федеральной земли, согласование территориальных планов и мероприятий отраслевых планировщиков земельного уровня между собой, придание результатам согласования юридической силы путем установления основных принципов и целей территориальной организации.

К содержанию планов территориальной организации относятся цели и основные принципы территориальной организации, а также предписания по структуре поселений, свободного пространства и инфраструктуры (§7-8 ROG). Эти предписания могут иметь следующие формы (см. рисунок 1):

- Территории преимущественного использования
- Территории ограниченного использования
- Пригодные территории
- Зеленые коридоры¹
- Зеленые цезуры²
- Центральные места

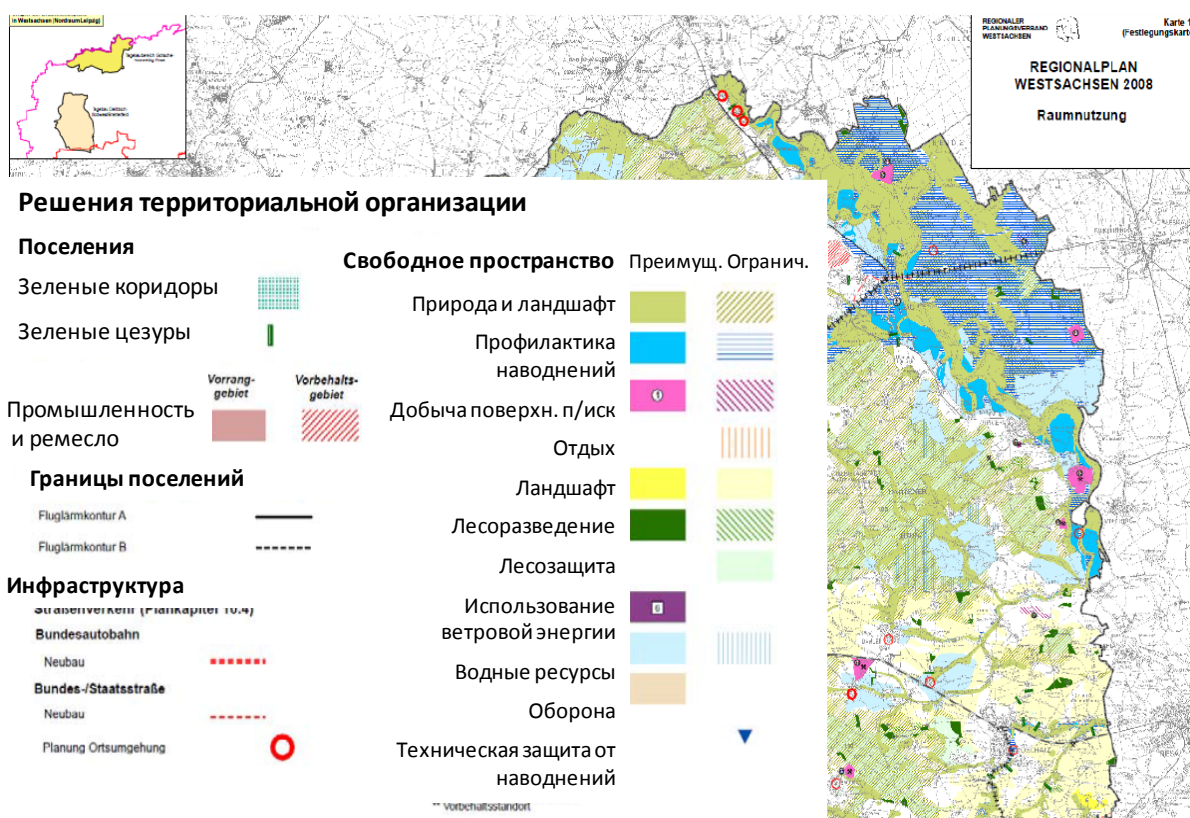


Рисунок 1: Предписания территориальной организации на примере регионального плана Западной Саксонии (2008)

Кроме того, необходимо учитывать информацию, содержащуюся в отраслевых планах. Под отраслевым планированием понимают формы планирования для отдельных

¹ Региональные зеленые коридоры – взаимосвязанные свободные территории с различными экологическими или природно-рекреационными функциями, которые не подлежат застройке.

² Зеленые цезуры – небольшие свободные пространства, препятствующие срастанию населенных пунктов и пригодные для «ближнего» отдыха, не подлежащие застройке или другим противоречащим вышеназванной цели видам пользования.

тематически или юридически дефинированных областей. Обеспечение основных жизненных потребностей в сферах инфраструктуры, экономики, сельского хозяйства, транспорта и снабжения относится к полномочиям отраслевого планирования. Результаты отраслевого планирования (планы утилизации отходов, планы сокращения шумового воздействия, водохозяйственные рамочные планы, планы по защите от наводнений) могут получать юридическую силу путем интеграции в планы территориальной организации (§8 Abs. 6 ROG). Точку соприкосновения между отраслевым и общим планированием формируют особые положения³ («оговорки») территориальной организации в отраслевых законах. Эти положения обеспечивают учет требований территориальной организации и целей земельного планирования при составлении отраслевых планов. Так, например, согласно §10 закона «Об охране природы», при составлении ландшафтных рамочных планов необходимо соблюдать цели территориальной организации и учитывать её основные принципы и требования.

Порядок составления планов устанавливается каждой федеральной землей самостоятельно, но отличия между отдельными землями невелики. Закон «О территориальной организации» Германии (ROG) устанавливает следующие обязательные этапы процедуры составления планов:

- Проведение экологической оценки в случае составления или изменения плана территориальной организации
- Привлечение общественности, затронутых общественных организаций и соседних стран
- Взвешивание общественных и частных интересов, итоговое сопоставление с целями территориальной организации, учет результатов экологической оценки
- Объявление о вступлении в силу плана территориальной организации
- Обнародование плана территориальной организации и обобщенного экологического отчета.

Составление регионального плана в Саксонии проходит в два этапа (см. Рисунок 2). На первом этапе в разработке эскиза плана участвуют представители общественных интересов (учреждения и ведомства). На втором этапе разработки происходит, помимо повторного привлечения этих представителей, также и привлечение широкой общественности (см. также раздел 1.2.3). После каждого такого привлечения анализируются поступившие предложения, по мере их значимости они учитываются в процессе разработки плана.

³ Предписания, согласно которым при территориально значимых планах и мероприятиях необходимо учитывать/соблюдать требования территориальной организации и земельного планирования, или же необходимо привлечение ведомств земельного планирования. Подробнее об этом – см. Рабочий документ „Правовые основы пространственного планирования Германии“ (Albrecht 2013: 31-32).

Региональный план принимается региональным союзом планирования в форме устава, проверяется и утверждается высшим органом по земельному планированию и затем предоставляется для общественного ознакомления.

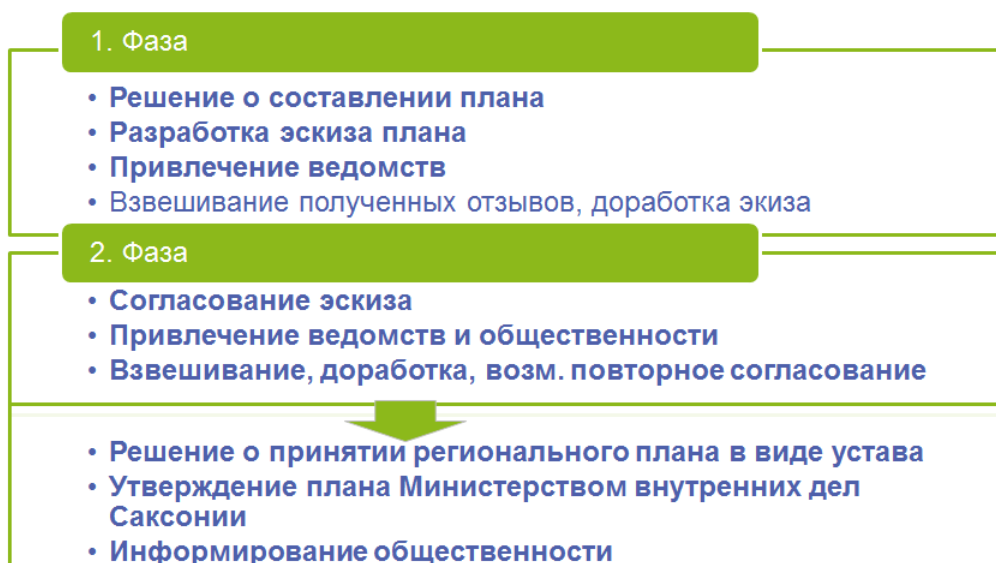


Рисунок 2: Процедура составления регионального плана в Саксонии

Учет и интеграция экологических аспектов

Ландшафтное планирование является отраслевым планированием в сфере охраны природы и ландшафта. За редкими исключениями содержание ландшафтного планирования лишь тогда обретает юридическую силу, когда оно интегрировано в план территориальной организации. Таким образом, ландшафтное планирование подготавливает концепцию охраны природы и природоохранных мероприятий, в которой выделены приоритетные меры и требования. Различают три модели интеграции ландшафтного планирования:

При *первичной* интеграции ландшафтное планирование с самого начала включено в пространственное планирование. При этом природоохранные требования оказывают непосредственное воздействие уже в процессе разработки территориальных и строительных планов. Эта модель интеграции используется, например, в Саксонии, Баварии и Райнланд-Пфальце.

При *вторичной* интеграции сначала осуществляется самостоятельное ландшафтное планирование. Затем его содержание – после взвешивания с другими требованиями территориальной организации – в ограниченном объеме интегрируется в территориальные планы. Эту модель применяют в большинстве федеральных земель.

Третья модель – *самостоятельность ландшафтного планирования* («неинтеграция»); при этой модели ландшафтные планы на муниципальном уровне обладают собственной юридической силой (издаются в форме правовых постановлений или уставов). В этом случае ландшафтные планы не должны противоречить плану застройки. Данная модель интеграции применяется на уровне

общин в Северной Рейн-Вестфалии и в городах-государствах Берлин, Гамбург и Бремен.

Привлечение общественности

К общественности, привлекаемой к составлению планов территориальной организации, относится любое физическое или юридическое лицо, чьи интересы могут быть затронуты планированием, или лицо, проявляющее интерес к планированию; кроме того, сюда относятся объединения граждан в союзы, неправительственные и прочие организации. Привлечение общественности к процессу составления планов имеет очень важное значение в процессе планирования. Оно позволяет повысить качество принимаемых решений на уровне территориальной организации, а также достичь следующих результатов:

- Повышение правовых гарантий
- Поддержка устойчивой территориальной организации
- Усовершенствование исходной информации и основ принятия решений
- Повышение транспарентности
- Раннее распознавание возможностей предотвращения и сокращения конфликтов между землепользователями, а также их решения
- Повышение признания требований и решений территориальной организации
- Маркетинг планирования: повышение уровня известности территориальной организации.

2.2 Территориальное планирование в России - процедура планирования, интеграция экологических аспектов, привлечение общественности

Система и процедура планирования

В современной России наиболее общим видом деятельности по развитию территорий является «стратегическое планирование»⁴, которое последовательно детализируется в виде комплексных программ социально-экономического развития всей страны, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, а также отраслевых стратегий (программ), преимущественно в области социальной и инженерно-транспортной инфраструктуры.

Целевым результатом перечисленных документов является достижение определённых макроэкономических показателей в целом по соответствующим административно-территориальным единицам и муниципальным образованиям. Указанные документы, как правило, лишены территориальных аспектов, в них не предусматривается разработка комплексных схем развития и размещения производительных сил или отдельных отраслевых схем. В связи с этим, они не могут служить полноценной основой схем комплексной организации территории. Территориальное планирование Российской Федерации (далее также ТП РФ) является частью системы работ по стратегическому планированию. «Основы стратегического планирования в Российской Федерации» утверждены указом Президента РФ от 12 мая 2009 года № 536.

В отличие от территориальной организации Германии, документы территориального планирования России имеют не комплексный, а отраслевой характер и направлены на обоснование местоположения объектов федерального, регионального и местного значения. Сюда относятся не только объекты капитального строительства, но и полигональные объекты (к примеру, особо охраняемые природные территории (ООПТ), особые экономические зоны или зоны территориального развития, историко-культурные заповедники и др.). Причём, имеются в виду только те объекты, которые включены в инвестиционные программы, реализуемые за счёт бюджетов соответствующих уровней власти, а также за счёт средств компаний с государственным участием.

⁴ Под *стратегическим планированием* в Российской Федерации понимается определение основных направлений, способов и средств достижения стратегических целей устойчивого развития Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности.

Ограниченный набор такого рода объектов (преимущественно инфраструктурных отраслей), к тому же лимитируемый текущими финансовыми возможностями, не может служить материальной основой для перспективной комплексной территориальной организации административно-территориальных единиц и муниципальных образований. Именно поэтому в составе документов территориального планирования не требуется обоснование и утверждение комплексной схемы территориального планирования, как это практикуется в пространственном планировании Германии.

Исключение составляют генеральные планы муниципальных образований (городских округов и поселений), в составе которых требуется разработка карты функциональных зон (подобно планам использования территорий в Германии). Однако установление функциональных зон основывается, в основном, на оценке современного использования и потенциала территории, на имеющихся ограничениях планировочного характера, а также на учёте планируемых другими уровнями ТП объектов федерального, регионального и местного значения. Такие объекты, планируемые на других уровнях территориального планирования, должны отображаться не на утверждаемой карте размещения объектов местного значения городского округа или поселения, а на карте функционального зонирования такого муниципального образования. При этом карта функционального зонирования муниципального образования (городского округа и поселения) также не «опирается» на аналогичные карты вышестоящего территориального уровня (так как ГрК РФ не предусматривает функциональное зонирование на других уровнях), т.е. отсутствует «принцип прототока».

Обоснование местоположений планируемых объектов в документах территориального планирования должно опираться на анализ использования соответствующей территории, актуальные и прогнозируемые ограничения ее использования, а также на оценку возможных воздействий запланированных объектов на комплексное развитие данной территории.

В российском законодательстве, в отличие от немецкого, отсутствуют требования о необходимости проведения работ по комплексной организации территории. В этих условиях все последующие виды работ в области градостроительной деятельности представляются мало обоснованными. Прочие отраслевые территориальные схемы (землепользования, лесопользования, водопользования и др.) в настоящее время также не координируются с работами в области территориального планирования.

Для системы органов управления России характерно четкое разделение функций управления по различным министерствам и, как следствие, отсутствие единого документа в области территориального планирования на уровне Российской Федерации. Из-за расчлененности органов власти на всех территориальных уровнях и доминирования отдельных отраслей отсутствует практическая возможность

согласования отраслевых интересов в рамках территориального планирования. Исключение составляет лишь разработка технических регламентов (ответственный орган - Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства) и местных нормативов градостроительного проектирования, правил землепользования и застройки (ответственные - органы местного самоуправления поселений и городских округов).

Следствием названных различий органов управления являются особенности организации работ в области планирования территорий в Российской Федерации. Законодательно не предусмотрены документы в области ландшафтного планирования и комплексной организации территории, которые существуют в Германии. Утверждаемые документы территориального планирования ограничиваются перечнями планируемых объектов федерального, регионального и местного значения и картами планируемого размещения указанных объектов в документах соответствующего уровня.

Процедура разработки территориальных планов урегулирована Градостроительным кодексом и проходит идентично на всех уровнях планирования. Однако, в зависимости от уровня, различаются полномочия и административные регламенты органов власти или местного самоуправления. Процедура разработки документа ТП в Российской Федерации включает в себя следующие этапы:

1. Формулировка технического задания, объявление конкурса
2. Подведение результатов конкурса, выбор исполнителя (планировочного бюро) для выполнения заказа
3. Работы по подготовке документа территориального планирования (с привлечением компетентных ведомств того же административного уровня, отчасти с помощью системы ФГИС ТП)
4. Предварительная сдача документа заказчику
5. Согласования с органами власти и ведомствами других уровней (предмет согласований – учет экологических аспектов)
6. На уровне поселений и городских округов – проведение общественных слушаний
7. При необходимости – внесение поправок, дополнений в план согласно результатам согласований с ведомствами и общественностью
8. Окончательная сдача работы заказчику
9. Утверждение документа территориального планирования
10. Реализация (в т.ч. с помощью программ).

Большая проблема в РФ заключается в том, что на подготовку документа ТП за бюджетные средства (осуществление услуг для государственных или муниципальных нужд) органы власти по федеральному закону № 94-ФЗ обязаны объявить конкурс или аукцион. При этом выигрывает тот, кто предложит более короткие сроки выполнения работы по более выгодной цене. Компетентность исполнителя уходит при этом на второй план. Последние изменения данного закона несколько улучшили ситуацию, однако этого не достаточно, чтобы обеспечить высокое профессиональное качество составляемых документов территориального планирования.

С целью учета интересов других уровней планирования проводятся процедуры согласования (шаг 5). Предметом этих согласований являются, в основном, экологические аспекты, выделенные на других уровнях. В случае поступления от одного или нескольких органов власти заключений, содержащих положения о несогласии с проектом схемы ТП Российской Федерации и субъекта Российской Федерации с обоснованием принятого решения, высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации в течение тридцати дней со дня истечения установленного срока согласования такого проекта принимает решение о создании согласительной комиссии. Максимальный срок работы согласительной комиссии не может превышать три месяца. По результатам работы согласительная комиссия представляет в высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации:

1. документ о согласовании проекта схемы территориального планирования субъекта Российской Федерации и подготовленный для утверждения проект схемы территориального планирования субъекта Российской Федерации с внесенными в него изменениями;
2. материалы в текстовой форме и в виде карт по несогласованным вопросам (в ред. Федерального закона от 20.03.2011 N 41-ФЗ).

Учет и интеграция экологических аспектов

Экологические требования Градостроительного кодекса Российской Федерации носят декларативный характер и закреплены только на уровне принципов градостроительной деятельности. Однако эти принципы трудно реализуемы в документах территориального планирования, так как в последующих статьях Градостроительного кодекса Российской Федерации, регламентирующих содержание документов территориального планирования, отсутствуют соответствующие экологические требования. Учёт экологических принципов и требований при подготовке документов территориального планирования ограничивается установлением и отображением зон с особыми условиями использования территории, особо охраняемых природных территорий и объектов, территорий, подверженных риску возникновения чрезвычайных ситуаций и т.д. При этом предусмотрен лишь

фрагментарный анализ территории, поэтому об «интеграции» экологических аспектов в полной мере говорить нельзя.

Только на уровне муниципальных образований (в генеральных планах поселений и городских округов) предусмотрено сплошное функциональное зонирование территории, которое в дальнейшем конкретизируется в виде территориальных зон при разработке правил землепользования и градостроительных нормативов.

В России большая часть экологических принципов и требований учитывается не в работах территориального планирования, а в последующих видах работ по градостроительному зонированию, планировке территории и, особенно, в архитектурно-строительном проектировании. Достаточность учёта указанных принципов и требований проверяется в процессе проведения государственной экспертизы и экологической экспертизы проектной документации, так как для других видов документов, в т.ч. и для документов территориального планирования экспертиза не предусмотрена.

Основная часть экологических принципов и требований учитывается на следующих этапах планирования:

- после опубликования проекта в средствах массовой информации в процессе его обсуждения;
- при согласовании подготовленного проекта с органами власти других территориальных уровней: возможное негативное воздействие от планируемых объектов является предметом согласования проекта – каждый согласующий уровень проверяет наличие негативного воздействия от планируемых объектов на свою территорию, на свои объекты. При этом иные вопросы территориального планирования не могут являться предметом согласований.
- при публичных слушаниях (только на уровне поселений и городских округов).

Выполняемые в настоящее время территориальные схемы по отдельным направлениям охраны природы и рационального природопользования (развитие положений Земельного, Лесного, Водного кодексов РФ) не взаимосвязаны. Также не предусмотрена разработка комплексных схем охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности, которые могут выполняться в составе документов территориального планирования или отдельно.

Привлечение общественности

Процедуры публичных слушаний предусмотрены только на муниципальном уровне в целях соблюдения права человека на благоприятные условия жизнедеятельности, соблюдения прав и законных интересов правообладателей земельных участков и

объектов капитального строительства – применительно к генеральным планам городских округов и поселений, правилам землепользования и застройки, документации по планировке территории (проекты планировки, проекты межевания) (ст. 2 ГрК РФ).

Мнения правообладателей земельных участков и объектов капитального строительства учитываются, только если их права и законные интересы нарушаются или могут быть нарушены в результате утверждения документов территориального планирования. Заинтересованные лица вправе представлять свои предложения по проектам документов территориального планирования всех уровней, однако без гарантии учета их пожеланий в документе ТП.

Посредством информационной системы территориального планирования с использованием официального сайта в сети "Интернет", определенного федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление контроля за соблюдением порядка ведения информационной системы территориального планирования, должен обеспечиваться доступ органов государственной власти, органов местного самоуправления, физических и юридических лиц к необходимой для подготовки документов территориального планирования информации. Этот же источник является средством информирования населения о решениях в сфере территориального планирования.

В отличие от Германии, где на практике реализуется интеграция и взвешивание интересов в отношении использования территорий, совместная разработка документов с привлечением представителей отраслевого планирования и других административно-территориальных уровней в процесс планирования, в России не происходит равноценной интеграции государственных, муниципальных и общественных интересов на стадии разработки документов территориального планирования. Привлечение общественности (потенциально заинтересованных юридических и физических лиц) в дискуссию по территориальному планированию происходит лишь после сдачи проекта документа заказчику, а не в процессе его разработки.

3 Рекомендации немецкой стороны по оптимизации процесса территориального планирования в РФ

Исходя из представленных в главе 2 систем и процедур планирования обеих стран, можно выделить основные направления для дальнейшего развития российской системы пространственного планирования и оптимизации отдельных процессов. Рекомендации будут касаться процесса планирования в целом, интеграции экологических аспектов в территориальное планирование и вопросов привлечения общественности.

Применение опыта Германии в экологически ориентированном планировании в условиях Российской Федерации возможно только с учетом специфики российского законодательства и основанной на этом системы планирования, а также структуры и полномочий ведомств различных территориальных уровней.

Рекомендации по процедуре разработки документов территориального планирования

1. Улучшить процесс **обмена информацией** о содержании документов ТП **между различными уровнями планирования** (подобно немецкому принципу противотока). В особенности здесь речь идет о коммуникационном процессе «снизу вверх», который недостаточно закреплен в РФ. При этом, как раз на муниципальном уровне уделяется наибольшее внимание учету и отображению экологических аспектов в документах ТП. В процессе планирования необходимо обеспечить согласование содержания документов ТП федерального и регионального уровней с муниципальным уровнем. Например, важно заранее выявить совместимость запланированных федеральных и региональных объектов с выделенными на муниципальном уровне функциональными зонами; одной из возможностей может быть отражение этих зон в документах территориального планирования вышестоящих уровней.
2. Для процесса разработки документов ТП характерно довольно позднее проведение **«вертикальных» согласований** с другими уровнями планирования (после предварительной передачи документа ТП заказчику). Целесообразно было бы проводить эти согласования на более ранней стадии, еще в процессе разработки эскиза документа ТП. В данном случае это способствовало бы лучшему учету экологических аспектов и иных интересов других уровней в процессе территориального планирования.
3. Территориальные схемы, разработанные согласно различным правовым актам об охране природы и рациональном природопользовании (в рамках реализации Лесного, Водного, Земельного Кодексов РФ), не согласованы

между собой. Не предусмотрено составления комплексных схем охраны природы и обеспечения экологической безопасности в рамках территориального планирования или независимо от него. В связи с этим рекомендуется установить четкие **«горизонтальные» взаимосвязи** между территориальным планированием и отраслевым (в т.ч. экологическим) планированием. Возможным решением данной задачи могла бы стать интеграция отраслевых планов в территориальное планирование или же создание специального «экологического» планирования (подобно ландшафтному планированию в Германии), которое включало бы в себя все экологические требования и учитывалось бы в территориальном планировании.

4. Проблематичным представляется **выбор исполнителя** для подготовки документа ТП путем проведения конкурса-аукциона. При этом окончательный выбор победителя основывается не на опыте и компетентности потенциальных кандидатов, а на предложенной стоимости и сроках исполнения заказа. Такой подход не может обеспечить высококачественного профессионального выполнения документов ТП. Необходимо нормативно закрепить специализированные требования к составляемым документам ТП, а также к оплате услуг в сфере планирования (в Германии, например, для этого существуют «Нормы оплаты услуг архитекторов и инженеров»). Кроме того, рекомендуется рассмотреть возможность закрепления работ по разработке, мониторингу и обновлению документов ТП за конкретными организациями для каждой территории планирования (подобно региональным союзам планирования в Германии).

Рекомендации по интеграции экологических аспектов в территориальное планирование

5. Для интеграции экологических аспектов в территориальное планирование не создано достаточных правовых основ. Градостроительный кодекс РФ содержит лишь обобщенные высказывания по охране окружающей среды, однако не хватает более конкретных требований по практической реализации этих высказываний в территориальном планировании. Необходимо дополнить природоохранные требования: например, ввести требование экологичного, устойчивого развития территорий планирования (с акцентом на экологические требования и их детальное изложение). Кроме того, следует создать и укрепить четкую взаимосвязь между Градостроительным кодексом и отраслевыми природоохранными законами (ФЗ «Об охране окружающей среды», Лесной, Водный, Земельный кодексы РФ), в которых более подробно изложены экологические требования; одной из возможностей такой взаимосвязи могут быть «оговорки» (отсылки к другим законам).

6. Российское территориальное планирование является дополнением и уточнением стратегического планирования, поэтому оно не предусматривает повсеместного анализа территории и учета экологических аспектов при разработке документов ТП. Чтобы это изменить, рекомендуется **дополнить стратегическое планирование** новым элементом (направлением), ориентированным на экологичное, устойчивое развитие территорий. При этом экологические требования должны быть равноценны экономическим и социальным интересам. В данном случае это новое направление должно быть конкретизировано в рамках территориального планирования для конкретных областей (например, в ходе разработки «Схем экологичного/ устойчивого территориального развития» различных территориальных уровней), для этого требуется повсеместная инвентаризация природной среды и на этой основе определение допустимых видов пользования для каждой конкретной территории. Кроме того, здесь было бы целесообразно разработать «ориентиры», на основании которых можно было бы сопоставлять различные виды пользования между собой, чтобы предотвратить возникновение пользовательских конфликтов.
7. Для усиления роли экологических аспектов на муниципальном уровне рекомендуется ввести дополнительную **функциональную зону** «Природа и ландшафт» (для защиты зеленых территорий и ландшафтов без особого охраняемого статуса). Эта зона может быть установлена на муниципальном уровне и должна учитываться на вышестоящих уровнях планирования (или включаться в вышестоящие планы). Границы этой зоны должны отображаться на картах документов территориального планирования.
8. В рамках территориального планирования учитываются категории земель. Однако, в каждой категории предусмотрен очень широкий перечень допустимых видов пользования, что не всегда совместимо с природоохранными целями. Исходя из этого, следует проверить возможность для уточнения допустимых видов пользования в пределах каждой категории земель, например, путем введения дополнительных ограничений пользования или дополнительной дифференциации категорий земель.
9. В территориальном планировании РФ не хватает инструмента для отображения экологических аспектов в сочетании с регулированием использования территорий. Для этих целей мог бы быть использован уже известный в России «экологический каркас» территории, с помощью которого выделяются зоны с различной интенсивностью использования в сочетании с природоохранными задачами. Необходимо развивать данный инструмент, закрепить его нормативные и методологические основы.

Рекомендации по привлечению общественности

10. Участие общественности не должно ограничиваться только муниципальным уровнем, а должно проводиться также и на вышестоящих уровнях планирования (региональном и федеральном).
11. На муниципальном уровне (поселения и городские округа) общественные слушания проводятся лишь после того, как исполнитель документа ТП заканчивает основную работу и сдает её заказчику (с возможностью последующей доработки). На этой стадии остаются очень незначительные возможности для внесения изменений в документ ТП. Следовательно, общественные слушания было бы целесообразно проводить на более ранней стадии, в процессе разработки эскиза. Это способствовало бы более легкому внесению поправок в документ и помогло бы избежать некоторых конфликтов.
12. Необходимо ввести нормативные требования для ознакомления общественности с документами ТП, например:
 - Информирование о факте проведения общественного ознакомления
 - Предмет общественного ознакомления
 - Сроки для ознакомления с документами и для высказывания своего мнения
 - Информирование о местах ознакомления
 - В некоторых случаях – необходимость повторного ознакомления
13. Развитие возможности привлечения общественности через интернет с помощью Федеральной государственной информационной системы территориального планирования (ФГИС ТП). Целью должна стать двусторонняя форма коммуникации, предусматривающая помимо информирования граждан также и получение их отзывов о содержании документа ТП. Для этого могут быть введены дополнительные способы привлечения общественности, как, например, дискуссионные форумы или онлайн-формуляры для высказывания предложений.

4 Предложения российских партнеров по использованию опыта Германии для экологизации территориального планирования РФ

При составлении рекомендаций по использованию опыта Германии для экологизации территориального планирования следует иметь в виду, что в настоящее время невозможно принципиально изменить сложившуюся систему территориального планирования России и её законодательную базу, можно лишь её усовершенствовать. Ниже будут приведены комментарии российских партнеров в отношении отдельных направлений усовершенствования системы планирования.

Совершенствование законодательства по развитию территории

В настоящий момент существуют два направления усовершенствования законодательных основ территориального планирования. Первое направление связано с расширением и включением дополнительных позиций в состав материалов по обоснованию проектов документов территориального планирования в ГрК РФ и приданием им обязательного характера. Второе направление связано с проектом закона «О стратегическом планировании», который разрабатывается в настоящее время.

Очевидна необходимость введения научно-исследовательских работ в области территориального планирования и градостроительства. Необходимо пересмотреть содержание ГрК РФ, чтобы получить научно-обоснованные выводы по его дальнейшей доработке. При этом следует рассматривать градостроительство как деятельность по созданию полноценной среды жизнедеятельности человека и общества.

В настоящий момент выполнение комплексных работ по организации территории, выполняемых в Германии, выходит за рамки компетенции действующего ГрК РФ, поэтому оно должно быть учтено в рамках общего законодательства о стратегическом планировании. При этом предлагается позиционировать общую (охватывающую все уровни) территориальную организацию как документ, конкретизирующий стратегию пространственного развития в виде схем пространственного развития территорий.

Следует детализировать положения ГрК РФ о «возможных направлениях развития соответствующей территории» и о «влиянии на комплексное развитие соответствующей территории» при выборе местоположения и оценке возможных воздействий от запланированных объектов, учитывая при этом также предписания по экологической оценке, экологическому развитию и возможным экологических последствиях.

Все названные требования должны быть детально прописаны также и для прилегающей морской акватории – для прибрежных макрорегионов и субъектов РФ.

Совместная разработка документов территориального планирования

По мнению российских партнеров, нуждается в корректировке ст. 27 ГрК РФ, предусматривающая только четыре случая, когда может осуществляться совместная подготовка документов территориального планирования, которые не исчерпывают всё многообразие возможных ситуаций, требующих совместного решения проблем (агломерации вокруг крупных городов).

Привлечение общественности к процессу территориального планирования

В данном аспекте наиболее важной мерой является расширение состава участников по обсуждению проектов документов территориального планирования. Рекомендуется включить в состав участников обсуждения подготовленного проекта документа наряду с заинтересованными физическими и юридическими лицами и правообладателями земельных участков и объектов капитального строительства также общественные организации, объединения и некоммерческие организации (НКО). Для этого следует предусмотреть на всех территориальных уровнях требование обязательного освещения в соответствующих средствах массовой информации следующих сведений:

- сообщения о начале разработки документа территориального планирования;
- проекты концепции пространственной организации «макрорегиона» (федеральный уровень), субъекта РФ, муниципального района, городского округа и поселения;
- проекты положений, основных утверждаемых карт и карт из состава материалов по обоснованиям проекта документа территориального планирования, обязательных для разработки с учётом ограничений, установленных специальными требованиями по защите государственной тайны.

Согласование документов территориального планирования

Существующие процедуры согласований проектов документов территориального планирования достаточно подробно проработаны в действующей редакции ГрК РФ. Процедуры согласования с органами власти и органами местного самоуправления других территориальных уровней и соседними территориями касаются вопросов учёта исключительно экологических интересов. Другие вопросы (кроме экологических) не могут являться предметом согласований документов территориального планирования.

Имеются проблемы с «формализованными предметами согласований». Отмена требования по отображению границ зон планируемого размещения объектов в документах территориального планирования привело к ликвидации «формализованных предметов согласований» этих документов между уровнями власти. Кроме того, это повлекло за собой невозможность отображения границ зон с особыми условиями использования территории, что не позволяет оценить, имеется ли

на территории конкретного муниципального образования негативное воздействие от планируемых на его территории объектов любого другого уровня. Прежде всего это коснулось линейных объектов вышестоящего уровня (так как «местоположение» это всего лишь наименование муниципального района, поселения, городского округа, населённого пункта, а характеристики зон с особыми условиями использования территорий – это всего лишь её вид: санитарно-защитная зона, охранный зона и т.д.).

Для проектов генеральных планов вводится дополнительный «предмет согласований»: если на территории муниципального образования находятся исторические поселения (населённые пункты) федерального или регионального значения, то согласование проводится с уполномоченными Правительством РФ.

Развитие новых видов стратегического планирования

Новым направлением совершенствования законодательства по развитию территории связано с новым видом стратегического планирования «Стратегия пространственного развития РФ» и предложениями по совершенствованию системы расселения и приоритетным направлениям размещения производительных сил. В рамках этого направления предлагается ввести новый вид работ: «Схема пространственного развития макрорегиона», «Схема пространственного развития субъекта РФ».

Вопросы учёта экологических принципов и требований связаны с конкретизацией общих (стратегических) экономических, социальных и экологических принципов с приданием им характера требований применительно к специфике территорий в виде модели пространственной организации территории (её экономического, социального, экологического каркаса) и деления территории по степени допустимой антропогенной (техногенной) нагрузки. Этот подход имеет сходство с системой территориальной организации Германии (включая ландшафтное планирование). Предварительное составление такой схемы отвечает требованиям пп.2),3) части 8 ст.10 и ст.14 ГрК РФ «Определение возможных направлений развития территории» и «Оценка возможного влияния планируемых для размещения объектов на комплексное развитие территории».

Направления интеграции экологического законодательства в территориальное планирование

В общих положениях о территориальном планировании (глава 3, ст.9, ГрК РФ) следует ввести пункт "подготовка документов территориального планирования осуществляется на основе стратегической экологической оценки с учетом экологических требований, установленных законами, иными нормативными актами, природоохранными нормативами и иными нормативными документами в области охраны окружающей среды".

Правовые основы использования стратегической экологической оценки могут быть закреплены в таком документе как «Стратегия пространственного развития Российской Федерации» и конкретизированы в методическом руководстве по проведению СЭО.

В состав требований ГрК РФ по оценке возможного влияния планируемых для размещения объектов на комплексное развитие территории рекомендуется ввести пункт об обязательности учета оценки воздействия на окружающую среду крупных инфраструктурных объектов.

В материалы по обоснованию документов территориального планирования (схема территориального планирования субъекта РФ, схема ТП муниципального района) следует включить сведения о конфликтных видах природопользования и карту зонирования территории по видам использования и компенсационным мероприятиям в области охраны окружающей среды. К интегральным критериям экологической оценки для целей территориального планирования предлагается отнести следующие:

- Безопасность населения: многолетнее загрязнение окружающей среды, угроза жизнедеятельности;
- Здоровье населения: загрязнение окружающей среды, в результате которого возможно ухудшение состояния здоровья населения;
- Сохранение отдельные природных компонентов: водные объекты, атмосферный воздух, почвы, леса, биота и др.;
- Оптимальное использование природных ресурсов: полезные ископаемые, подземные и поверхностные воды, растительный и животный мир.

Для обеспечения компромиссов между всеми видами планируемого использования территории возникает необходимость нормативно-правового обеспечения разработки природно-экологического каркаса территории, включающего все существующие меры экологической регламентации природопользования. Разработка природно-экологического каркаса должна вестись на всех уровнях территориального планирования в сочетании с другими видами организации территории (транспортной и инженерной инфраструктурами, жилой и производственной застройками и т.д.).

Комплексные схемы охраны природы должны учитывать положения законов об особо охраняемых природных территориях, земельного, лесного, водного законодательства, законодательства об охране морского пространства. Конкретные мероприятия по охране природы и их территориальная привязка должны осуществляться на основании экологического законодательства (а не градостроительного законодательства) и учитываться в проектах документов территориального планирования.