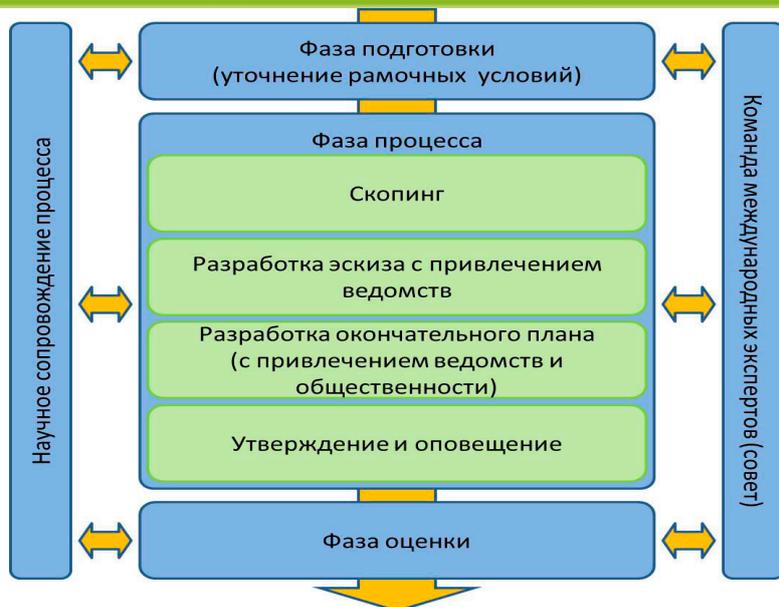
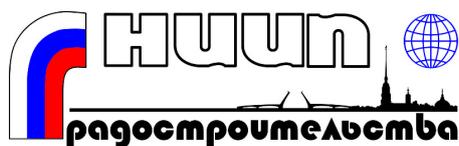




Leibniz-Institut
für ökologische
Raumentwicklung



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

Комплекс 4/1 – Каталог критериев:
Критерии выбора модельного региона
в Российской Федерации



Bundesministerium
für Umwelt, Naturschutz,
Bau und Reaktorsicherheit



МИНИСТЕРСТВО
РЕГИОНАЛЬНОГО
РАЗВИТИЯ
Российской Федерации

Исполнитель в Германии:

К.г.н. Петер Вирт

Институт экологического развития территории им. Лейбница (IÖR)

Weberplatz 1, 01217 Dresden

Tel.: 0351 / 46 79 232

Fax.: 0351 / 46 79 212

E-Mail: P.Wirth@ioer.de

Перевод на русский язык: Елена Кёцле

Исполнитель в России:

Спирин П.П., канд. геогр. наук

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

Рисунок на обложке: Институт экологического развития территории им. Лейбница (IÖR)

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 (VfN) 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

Критерии выбора модельного региона в Российской Федерации и концепция проведения будущего модельного проекта

Оглавление

1. Введение.....	1
2. Критерии выбора модельного региона в Российской Федерации	2
2.1 Характер модельного региона в целом.....	2
2.2 Уровень регионального анализа	2
2.3 Институциональные и технические критерии	4
2.4 Статистические критерии.....	4
3. Рекомендации разработчиков по выбору модельного региона	5
4. Предложения по структуре будущего модельного проекта	6

1. Введение

В рамках проекта ЭкоРус (2012-2014), осуществляемого при финансовой поддержке Федерального министерства окружающей среды (BMU) в рамках консультационной помощи государствам Центральной и Восточной Европы, Кавказского Региона и Центральной Азии, а также сопровождаемого Федеральным ведомством по охране природы (BfN) и Федеральным ведомством по охране окружающей среды (UBA), разрабатываются предложения по усилению учета экологических аспектов в территориальном планировании РФ. На данный момент уже проведено сравнение правовых основ немецкого пространственного планирования и российского территориального планирования, а также разработаны рекомендации по учету охраняемых компонентов и видов пользования в территориальном планировании, по организации процессов планирования, по экологической оценке и по информационной базе территориального планирования.

Помимо этого, проект ЭкоРус преследует цель, создать основы для возможного модельного проекта в РФ, при котором могут быть опробованы новые подходы, разработанные в ходе проекта.

С одной стороны, должен быть разработан каталог критериев, на основании которого можно будет провести сравнение регионов РФ. Выбор модельного региона должен осуществляться исходя из экономических, социальных и экологических критериев. Каталог критериев (главы 2 и 3 данного документа) должен быть согласован с ответственными министерствами и ведомствами Германии (UBA, BfN, BMU) и Министерством регионального развития РФ.

С другой стороны, необходимо наметить план реализации модельного проекта, чтобы создать основу для обсуждений на политическом уровне. При этом имеется в виду инициация и проведение реального процесса планирования, в котором будут применены результаты проекта ЭкоРус. Большое внимание должно быть уделено равному учету экономических, экологических и социальных факторов, оценке всех значимых охраняемых компонентов (вода, почвы, воздух/климат, биоразнообразие, ландшафт, человек, культурные ресурсы), транспарентности и ясности в организации процесса планирования со справедливым сопоставлением различных факторов, процессу привлечения общественности, а также доступности информации по вопросам планирования в интернете. Об этом речь пойдет в конце данного документа (глава 4).

2. Критерии выбора модельного региона в Российской Федерации

Для выбора модельного региона существуют различные возможности. Для начала следует определить спектр поиска, чтобы в последующей главе 3 сформулировать конкретные рекомендации.

2.1 Характер модельного региона в целом

Для определения характера модельного региона должны быть решены следующие вопросы:

- Следует рассматривать центральные или периферийные регионы?
- Какой должна быть плотность населения в регионе (низкая или высокая)?
- Каким должен быть уровень загрязнения окружающей среды (высоким или низким)?
- Какой должна быть динамика экономического развития региона (высокой или низкой)?
- Следует рассматривать регионы, сформированные главным образом под воздействием крупных городов или средних/маленьких городов?

В ходе предварительных обсуждений были определены приоритетные критерии выбора региона: центрально расположенный регион, сформированный на основе больших городов, с высокой плотностью населения, с развитой индустрией и инфраструктурой, с высоким уровнем воздействия на окружающую среду.

2.2 Уровень регионального анализа

Речь пойдет также и о территориальном уровне, который будет избран для дальнейшего выбора модельного региона

- Высшим уровнем в России являются федеральные округа (всего 8 округов), представляющие собой обширные территории с функцией политического контроля (Рис. 1)
- На нижестоящем уровне находятся 83 субъекта РФ, имеющие различный политический статус: республики (21), регионы (9), города федерального значения Москва и Санкт-Петербург (2), области (46), автономные округа (4), автономная область (1). Для этого уровня характерны большие различия в размерах территории, численности и плотности населения, экономической мощности (Рис. 2); в европейской части деление довольно мелкое¹, в то время как в азиатской части субъекты представляют собой довольно обширные территории.
- Следующий после субъектов уровень представлен районами. В европейской части они тоже имеют небольшую площадь. В азиатской же части районы часто гораздо крупнее, чем немецкие федеральные земли, однако часто имеют плотность населения менее 1 жителя на км².

¹ Ленинградская область с площадью 83.908 км² (в 4 раза больше Саксонии), численность населения насчитывает 1.716.868 чел. (2010; почти половина Саксонии) и плотность населения 20 чел/км² (1/11 от плотности в Саксонии). Она включает в себя 17 районов и один городской округ. Ни один город не насчитывает больше чем 100.000 жителей. Однако, сюда же относятся и окрестности Петербурга.



Рисунок 1: Федеральные округа Российской Федерации (Wikimedia Commons)



Рисунок 2: Субъекты РФ (Wikimedia Commons Atlas of the World)

В то время как в европейской части России субъекты Федерации хорошо подходят как основа для выбора модельного региона, в азиатской части они слишком обширны.

2.3 Институциональные и технические критерии

Выбор модельного региона представляет собой, в конце концов, политическое решение. С помощью объективных критериев этот выбор может быть обоснован. С одной стороны, речь идет о технических и институциональных критериях, т.е. об основополагающих условиях для проведения модельного проекта, например:

- Политическая поддержка модельного проекта соответствующими правительственными органами
- Наличие организации, имеющей квалифицированный персонал и обширные возможности в области планирования, а также необходимое техническое оснащение (ГИС)
- Наличие необходимой информации (в особенности, экологической информации) для осуществления модельного проекта.

2.4 Статистические критерии

С другой стороны, при выборе региона важную роль играют структурные и функциональные условия. Здесь нужно исходить из трех категорий:

Экономика и занятость

- Валовой социальный продукт
- Валовой социальный продукт на человека
- Средняя занятость (за последние 5 лет)
- Доля занятых в первичном секторе (сельское и лесное хозяйство)
- Доля занятых во вторичном секторе (Индустрия/промышленное производство)
- Доля занятых в третичном секторе (услуги)
- Оборот в промышленном секторе
- Налоговые сборы/чел.
- Уровень безработицы
- Уровень безработицы среди молодежи

Демографические/социальные критерии

- Актуальная численность населения
- Актуальная плотность населения
- Динамика демографического развития 1990-2012
- Демографический прогноз 2013-2030 (2050)
- Миграции за последние 10 лет
- Естественный прирост населения (соотношение рождаемости и смертности) за последние 10 лет
- Средний возраст
- Продолжительность жизни
- Рождаемость
- Другие показатели здоровья

Использование территорий и окружающая среда

- Доля селитебных и транспортных территорий
- Селитебная и транспортная территория на 1 жителя

- Доля природных территорий (например, лес, водоемы, прочие природные территории)
- Доля охраняемых территорий
- Качество воздуха
- Качество воды
- Доля загрязненных территорий
- Климатические факторы (жара, холод)
- Биоразнообразии
- Доля территорий в состоянии экологического кризиса

Этот набор индикаторов должен быть проверен и уточнен российскими партнерами. Доступна ли статистическая информация по данным критериям для субъектов РФ? Подходят ли данные индикаторы для характеристики проблемных ситуаций РФ? Какие есть альтернативы?

3. Рекомендации разработчиков по выбору модельного региона

Разработчики рекомендуют выбрать регион на базе субъекта Федерации, отвечающий всем необходимым планировочным и институциональным условиям и в котором наблюдается типичная проблематика российских регионов:

- Высокая плотность населения
- Сильное влияние промышленности и ресурсной экономики
- Сильное негативное воздействие на окружающую среду, высокий уровень экологического риска
- Задействование обширных территорий под промышленность, поселения и инфраструктуру
- Проблематика «Город-Периферия» (потребление ресурсов, урбанизация, ...)
- Запланированные крупные инфраструктурные проекты (например, автобаны)
- Пользовательские конфликты, в особенности между экономическими и экологическими интересами.

Отсюда можно предложить два типа регионов, которые могут быть взяты за основу для выбора модельного региона:

- А. Динамично растущие регионы городского типа с высоким потреблением территорий и ресурсов и сильным воздействием на природную среду (например, Ленинградская область, Тульская область).
- В. Старые индустриальные и ресурсные регионы с экологическим ущербом и рисками, которые потеряли былую экономическую динамику и должны развиваться в новом направлении (например, регион Пермь).

Мало пригодными для модельного проекта являются тяжело доступные и малонаселенные регионы с низкой экономической активностью и использованием природного потенциала, с незначительными потребностями в планировании и координировании развития пространства.

4. Предложения по структуре будущего модельного проекта

Предлагается разделить данный проект на три фазы: фаза подготовки, фаза процесса и фаза оценки (см. Рис. 3).

В фазе подготовки создаются рамочные условия для предстоящего процесса планирования. Сюда относятся, во-первых, политическая легитимация подхода, чтобы обеспечить законную силу результатов проекта. Кроме того, должны быть закреплены обязанности по проведению проекта, согласованию отдельных шагов процесса планирования, способу интеграции экологических аспектов (специальный экологический блок), выделению границ планируемой территории и определению содержания. На этом этапе следует проинформировать общественность и важных представителей сферы планирования о предстоящем проекте и его целях. Необходимо создать соответствующие исходные условия (персонал, техническое обеспечение) для процесса планирования. Следует также обсудить механизмы взаимодействия планировщиков, научное сопровождение и создание комиссии. Фаза подготовки займет приблизительно 6 месяцев.

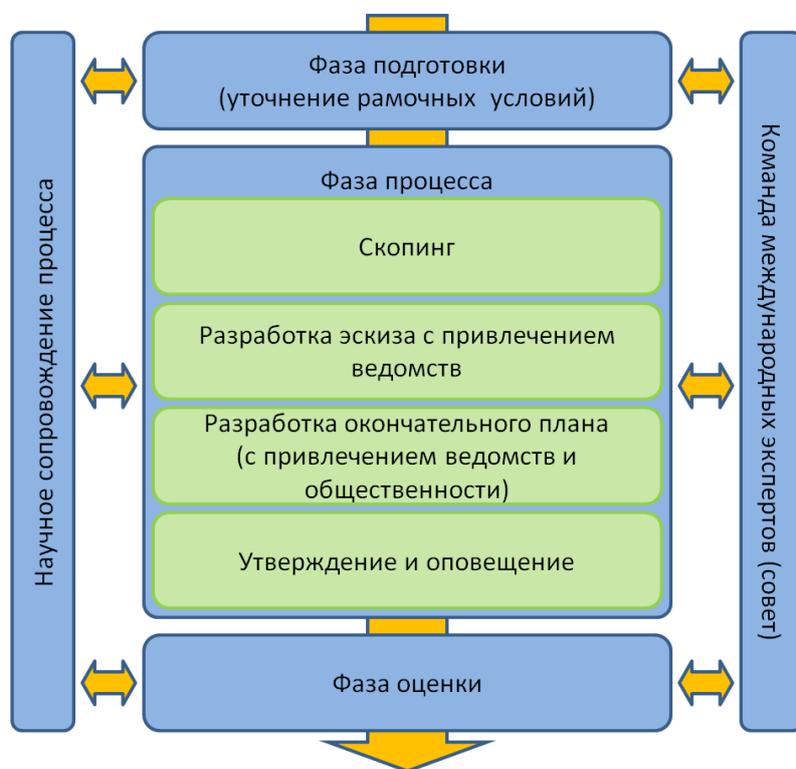


Рисунок 3: Модульное строение модельного проекта (Предложение)

В фазе процесса (основная фаза) происходит реальный процесс планирования в «лабораторных» условиях. Это обозначает, что производится тщательная документация на «входе» и на «выходе», а также фиксируются все действия участников и возникающие взаимосвязи. Фаза процесса логичным образом подразделяется на несколько шагов, которые должны оговариваться на предыдущем этапе (в фазе подготовки), например:

- Процесс начинается с этапа «скопинга», в ходе которого обсуждаются важные рамочные условия (содержания, процедуры) с представителями отраслевого планирования и нижестоящим муниципальным планированием. В особенности

здесь должно быть определено содержание экологического специализированного блока.

- Затем следует разработка эскиза документа планирования организацией-исполнителем. Для этого задействуются все необходимые данные (включая экологическую информацию), которые можно получить в общедоступных источниках, в отраслевом планировании или у представителей муниципального уровня. Планировщики должны выявить конкурирующие пользовательские интересы и экологические конфликты, провести предварительное сопоставление интересов. Готовый эскиз на первом этапе привлечения предоставляется к ознакомлению представителям общественных интересов (государственным учреждениям). Им предлагается высказать свою точку зрения. Все поступившие отзывы документируются, систематизируются и оцениваются.
- На третьем этапе происходит разработка окончательного документа планирования. Здесь учитываются все предложения, высказанные в ходе привлечения ведомств. Дополняется содержание плана, производится повторное сопоставление конкурирующих интересов, затем план передается на повторное согласование с ведомствами и предоставляется на ознакомление общественности (участие граждан возможно также через интернет).
- На последнем этапе процесса планирования – в фазе утверждения – происходит окончательное сопоставление поступивших предложений ведомств и общественности и включение их в план. Документ передается в юридически компетентные органы (региональное правительство или региональный парламент), утверждается и публикуется в интернете.

Для основной фазы – в зависимости от темпов формирования мнений, процессов планирования и согласований – предусмотрены 3 года.

В последней фазе (этап оценки) проводится оценка результатов процесса планирования. На основе результатов сопровождающего научного исследования делаются выводы и даются рекомендации. Процесс планирования анализируется на предмет сильных и слабых сторон и обобщаемость, включая интеграцию экологических аспектов. Результаты проекта будут представлены российским представителям планирования в подходящих рамках (например, в рамках общероссийского конгресса планирования). Для данной заключительной фазы предусмотрены 6 месяцев. В итоге, длительность всего проекта составит 4 года.

На всех стадиях проекта в рамках научного сопровождения ведется документация происходящего, чтобы в дальнейшем была возможность оценить действия участников, процесс формирования мнений и принятия решений, а также модель взаимодействий. Для этой задачи для российской и немецкой сторон следует предусмотреть по одной полной ставке на весь срок проведения проекта. Ставка может быть также разделена для обеспечения эффективного наблюдения за процессом (например, полставки для руководителя проекта и полставки для аспирантов с российской и немецкой стороны). Кроме того, по причине повышенных рабочих затрат на стадии подготовки и оценки, следует предусмотреть подкрепление группы научного сопровождения (дополнительное рабочее место).

Как и практиковалось ранее, предлагается сопровождение всего процесса планирования интернациональной экспертной группой (совещательным советом), в которую войдут российские, немецкие и, возможно, другие международные эксперты,

для оказания профессиональной консультационной помощи участникам проекта. Международная экспертная группа может иметь следующий состав: 2 эксперта с российской стороны, 2 немецких эксперта, 2 других международных эксперта (например, из Австрии или Великобритании).