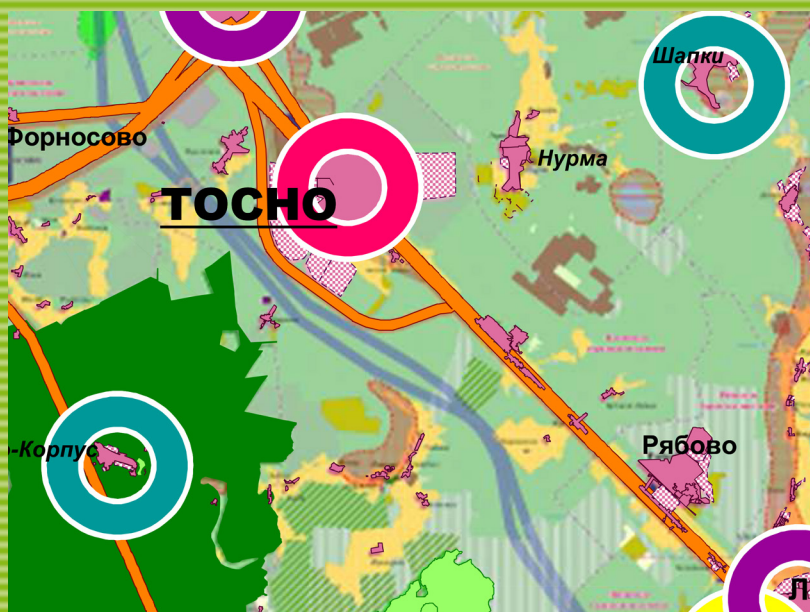
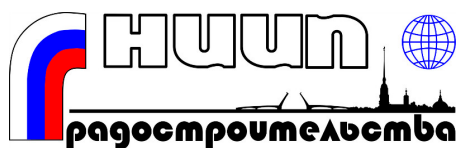




Leibniz-Institut
für ökologische
Raumentwicklung



Внедрение экологических принципов в территориальное планирование России (ЭкоРус) – Краткий отчёт по проекту консультативной помощи –



Bundesministerium
für Umwelt, Naturschutz,
Bau und Reaktorsicherheit



Umwelt
Bundesamt



МИНИСТЕРСТВО
РЕГИОНАЛЬНОГО
РАЗВИТИЯ
Российской Федерации

Разработка предложений по внедрению экологических принципов территориального планирования в градостроительную документацию Российской Федерации (РФ) с учётом опыта территориального планирования Германии (ЕкоРус)

Краткий заголовок: Внедрение экологических принципов в территориальное планирование России

- Краткий отчёт по проекту консультативной помощи -

Исполнители в Германии:

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

К.г.н. Петер Вирт

Елена Кёцле

К.г.н. Юлиане Альбрехт

Инна Магель

Аня Май

Антые Нойманн

Институт экологического территориального развития им. Лейбница, Дрезден НИИП
Градостроительства Санкт-Петербург

Веберплатц 1, 01217 Дрезден, Германия

Тел.: 0351 / 46 79 232

Факс: 0351 / 46 79 212

www.ioer.de

В сотрудничестве с:

Проф. Адриан Хоппенштедт

HNR Hage+Hoppenstedt Partner

Фридаштрассе 24, 30161 Ганновер

Научно-исследовательским и проектным институтом по разработке генеральных планов и проектов застройки городов (НИИП Градостроительства)

ул. Торжковская, д. 5, 197342, г. Санкт-Петербург, Российская Федерация

Проф., д.г.н. Юрием Семёновым

Институт географии им. В.Б. Сочавы Сибирского отделения Российской академии наук

Ул. Улан-Баторская, 1, 664033 Иркутск, Российская Федерация

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 проходит согласования с Министерством регионального развития.

Дрезден, Июль 2014

Внедрение экологических принципов в территориальное планирование России

За последние годы в Российской Федерации (РФ) был проведен ряд политических инициатив по преобразованию системы территориального планирования. Они направлены, например, на внедрение оценки воздействия проекта на окружающую среду и оценку экологических последствий территориальных планов и инфраструктурных проектов. В рамках межправительственного соглашения о российско-германском сотрудничестве в области охраны окружающей среды (1992) во многих регионах РФ (например, оз. Байкал, регион Алтай) были реализованы модельные проекты при поддержке германской стороны. В результате этих проектов российские планировочные организации приступили к самостоятельной разработке планов и концепций для других регионов Российской Федерации. Они преследуют цель усиления роли экологических аспектов в территориальном планировании. Однако в настоящее время еще отсутствуют механизмы для правовой и административной интеграции экологически ориентированных подходов в российскую систему территориального планирования.

Задача задействованных в проекте ЭкоРус германских и российских экспертов в области планирования состояла в консультировании Министерства регионального развития РФ по вопросам лучшего закрепления экологически ориентированных подходов в российском территориальном планировании. При этом наибольшее внимание эксперты уделяли правовым, методическим и содержательным аспектам планирования наряду с концептуальными идеями для их реализации. В ходе сравнения законодательных основ обоих государств они рассмотрели вопросы учета экологических требований в германском и российском планировании и в результате выдвинули предложения по модификации российской системы территориального планирования. При проведении содержательного анализа эксперты уделили внимание учету охраняемых компонентов (почвы, воды, климата итд.) и экологически значимых последствий использования территорий (сельское хозяйство, поселения, инфраструктура). При рассмотрении планово-методических аспектов консультанты изучили уровни, инструменты и процессы территориального планирования, а также вопросы привлечения ведомств и общественности. Очередным предметом исследования была избрана стратегическая экологическая оценка и оценка крупных инфраструктурных проектов.

Разработчики проекта представили полученные результаты в виде ряда пособий: 1 – по охраняемым компонентам и видам пользования; 2 – по учету экологических аспектов в процессах планирования; 3 – по экологической оценке планов и программ развития и 4 – по экологическому мониторингу и предоставлению экологической информации. Эти материалы служат ориентиром для Министерства регионального развития (Минрегион) РФ. Минрегион непосредственно использует их в своих актуальных законодательных инициативах, направленных на усиление учета экологических требований в российском территориальном планировании. Непременно после окончания проекта МинРегион принял участие в разработке концепции законопроекта по внесению изменений в федеральный закон «Об охране окружающей среды». Концепция была одобрена МинПрироды 8 июля 2014 г. (http://www.mnr.gov.ru/news/detail.php?ID=134680&sphrase_id=461052).

Устойчивое регулирование общественных требований к использованию территорий наряду с экологическими, социальными и экономическими требованиями - центральная задача пространственного и экологического планирования. Пространственное планирование в Германии, также как и территориальное планирование в России, направлены на сбалансированность и устойчивость государственного развития. Учет экологических аспектов имеет место в национальных системах планирования обоих государств.

Однако пространственное планирование Германии комплексное, в то время когда территориальное планирование РФ проводится пунктуально и прежде всего направлено на распределение инвестиционных проектов. Данную практику можно оценить как следствие резкого перехода плановой экономики к капиталистической системе рыночной экономики, в результате которого идея экономического роста и конкуренции стала главенствующей в экономической системе РФ. В данном контексте строительное развитие и реализация крупных проектов приобрели центральное значение в российском территориальном планировании. В связи с меньшей плотностью населения по сравнению с Германией, Россия обладает наибольшими свободными пространствами и малонаселенными территориями. При этом именно в агломерационных и в сырьевых регионах непрерывно возрастают конфликты по вопросу использования ресурсов и ставят территориальное планирование перед задачами, которые вряд ли удастся решить действующими инструментами.

Исходя из актуального положения, следующие рекомендации направлены на внедрение дальнейших целей развития в российское территориальное планирование т.е. помимо сосредоточения на строительное развитие (размещение объектов), предвидится расширение настоящих целей в пользу охраны природы, охраны почвы и других компонентов. При этом российские партнеры особенно выделяют значение правового и планового опыта Германии, прежде всего в области планирования окружающей среды и ландшафтного планирования, стратегической экологической оценки и интеграции планирования окружающей среды в пространственную организацию. Такой опыт очень ценен для усовершенствования российского территориального планирования. Несмотря на это, в российской системе также имеются традиции и потенциалы, которые способны служить основой для дальнейшего развития системы планирования.

Правовое закрепление охраны природы и окружающей среды в территориальном планировании

В территориальном планировании РФ экологические аспекты учитываются на разных уровнях при размещении строительных объектов, однако целенаправленное развитие отдельных экологических требований и функций, связанных, например, с почвой или климатом, не является предметом территориального планирования. В целях обеспечения комплексного планирования стоит расширить основные области российского территориального планирования, которые в данный момент - в зависимости от федеральной, региональной или муниципальной компетенций - ограничиваются определенными инвестиционными и инфраструктурными сферами, такими как транспорт, оборона страны и безопасность государства, энергетика, высшее образование и здравоохранение. Основные цели охраны природы и окружающей среды должны устанавливаться и определяться отраслевым законодательством и конкретизироваться уполномоченными ведомствами планирования.

Такая конкретизация возможна в виде комплексных схем по охране природы и окружающей среды.

Интеграция отраслевого планирования в области окружающей среды в территориальное планирование

Отраслевое планирование в области окружающей среды должно быть интегрировано в территориальное планирование. Такая интеграция может быть реализована, например, таким образом, что ГрК сам интегрирует эколого-правовые нормы отраслевого законодательства или отсылает к нормам отраслевого законодательства (например, посредством разработки или адаптации уполномоченными ведомствами природного и ландшафтного планирования). Учитывая отсутствие аналога германского ландшафтного планирования в российской системе, имело бы смысл прибегнуть к опыту, приобретенному в советское время (в 1970/80 годах) т.е. разработки территориальных комплексных схем охраны природы (ТерКСОП) на региональном уровне и территориальных комплексных схем охраны окружающей среды (ТерКСООС) на муниципальном уровне. С помощью таких комплексных схем возможно обеспечить повсеместную и подробную оценку состояния природы. Результатом может стать независимая и самостоятельная работа в области окружающей среды, которая после будет интегрирована в территориальное планирование и в дальнейшем будет служить основой для разработки территориальных планов. Так как комплексные схемы в советское время разрабатывались пунктуально, требуется их возобновления с учетом актуальной экологической ситуации и политических условий. Таким образом территориальное планирование способно координировать разные требования к использованию и предотвратить связанные с ними конфликты.

Усиление экологических требований посредством систематического согласования между разными уровнями планирования

Требования к согласованию при разработке территориальных планов нужно расширить на всех уровнях планирования при сохранение независимости ведомств. Градостроительный кодекс уже предусматривает взаимное согласование в виде встречного принципа, которое однако ограничивается вопросами социально-экономического влияния и возможного негативного воздействия на окружающую среду намечаемого объекта. Также, необходимость согласования объекта устанавливается по усмотрению планирующего уровня, при чем инструменты правовой защиты для затронутого таким планированием уровня отсутствуют.

Особенно ограничены возможности влияния нижестоящего уровня на планирование вышестоящего уровня в процессе согласования. Для обеспечения взаимного учета экологических требований на всех уровнях, нужно расширить исчерпывающие перечни согласования в ч.1 ст.12, ч.1 ст.16и ч.3 и 4 ст.21 ГрК вплоть до всеохватывающего согласования. Таким образом можно предотвратить возникновение вопросов о его необходимости.

Единообразное и комплексное применение системы охраняемых компонентов на всех уровнях территориального планирования

Федеральный закон «Об охране окружающей среды» РФ определяет правовые основы государственной политики в сфере экологии, регулирует взаимодействие общества, природы и определяет охраняемые компоненты, такие как земли, недра, почвы, поверхностные и

подземные воды, леса и иную растительность, животный мир и его генетический фонд, атмосферный воздух, озоновый слой и околоземное космическое пространство. Данная концепция обращения с охраняемыми компонентами во многом схожа с подходом германского экологического права.

Таким образом охраняемые компоненты и виды их использования приобретают практическую применимость в российском территориальном планировании. Однако при этом они ограничиваются отдельными видами зонирования (например, охраняемые природные объекты, водные объекты и объекты культурного наследия), ввиду которого отсутствует механизм всеохватывающей комплексной оценки природы и расстановки приоритетов охраняемых компонентов. Для усиленного учета экологических требований на всей территории РФ рекомендуется расширить фрагментный подход «зон о особыми условиями использования» на всю территорию. Именно таким образом представляется возможным сохранение охраняемых компонентов в общественном интересе и уменьшение негативного воздействия на окружающую среду.

Введение стратегической экологической оценки (оценка экологических последствий в планах и программах)

Цель СЭО состоит в обеспечении высокого уровня охраны окружающей среды посредством определения воздействий на окружающую среду и возможных альтернатив на раннем этапе планирования. Таким образом она способствует и устойчивому развитию. В ходе разработки плана, экологические требования многократно учитываются в результате оптимизации предписаний территориальной организации с экологической точки зрения и взаимного взвешивания с другими интересами и требованиями. В настоящий момент СЭО не существует в российском территориальном планировании, однако законодательная инициатива по ее принятию была выдвинута в июле 2014 г. Концепция законопроекта по введению СЭО в России предусматривает комплексную систему оценки окружающей среды для будущих проектов в РФ. Настоящие рекомендации проекта ЭкоРус поддерживают данную инициативу. Принципиально рекомендуется интегрировать существенные для СЭО понятия и процессы (такие как скрининг, скопинг, экологический отчет и мониторинг) в российское законодательство. В некоторых частях возможно синхронизирование с уже существующей оценкой воздействия на окружающую среду (ОВОС), которая в России проводится в рамках отдельных проектов. Центральной составляющей СЭО является рассмотрение разумных альтернатив. При этом уделяется внимание альтернативным решениям, которые в одинаковой мере способствуют достижению цели плана и программы.

Участие общественности

Существующее регулирование проведения публичных слушаний (ст. 28 ГрК) не должно ограничиваться местным уровнем, а должно распространяться на региональный (субъекты РФ) и федеральный уровни. В данном случае наибольший смысл имеет участие граждан, ведомств и организаций в письменной и электронной форме. Основной предпосылкой является информирование общественности аналогичным муниципальному уровню образом. При этом нужно строго придерживаться широкого законного понятия «заинтересованного лица», которое всего лишь подразумевает заинтересованность, а не непосредственную затронутость планированием. К тому же, рекомендуется включение в процесс планирования и

общественных организаций, объединений и НКО. Многочисленные примеры из практики, в том числе и германского планирования, показывают, что широкое участие общественности на ранней стадии планирования способствует общественному признанию планирования и улучшению учёта экологических требований.

Предоставление экологической информации

Обязательным условием любого вида планирования является широкая информационная база, обеспечивающая разработку конкретных планировочных мероприятий и предоставляющая возможность оценить воздействия планирования на окружающую среду. В данных целях, многие страны за последние годы установили системы экологической информации, которые проводят сбор, сохранение, обработку и воспроизведение экологических данных и информации в пространственном, временном и тематическом контексте. Россия находится в начале такого развития. Обязательной предпосылкой усиленного учета экологических требований в территориальном планировании России является достоверная экологическая информация, соответствующая основным стандартам по обеспечению качества (точность и применимость на масштаб планирования, актуальность, комплексность данных - также относительно окрестностей планируемых территорий, доступность метаданных в качестве изобразительных данных, наличие данных по прежней ситуации - хроники данных для выявления изменений). Далее, важен доступ к названным системам, преимущественно через сеть интернет. При этом стоит прибегнуть к опыту употребления общих территориально-информационных систем, например федеральной государственной информационной системы территориального планирования (ФГИС ТП; <http://fgis.minregion.ru>).

Подробные результаты отображены в следующих отчетах:

- Сравнительно-правовой анализ регулирования учёта экологических требований в территориальном планировании Германии и России
- Рекомендация №1: Предложения по обращению с охраняемыми компонентами и видами пользования в территориальном планировании РФ
- Рекомендация №2: Усиление учета экологических аспектов в процессе территориального планирования Российской Федерации
- Рекомендация №3: Стратегическая экологическая оценка в территориальном планировании Российской Федерации
- Рекомендация №4: Мониторинг территорий и территориальные информационные системы в Германии; выводы для территориального планирования Российской Федерации
- Критерии выбора модельного региона в Российской Федерации