

О месте стратегии пространственного развития в системе территориального планирования Российской Федерации

Г.А.Лебединская, ЦНИИП Минстроя России

В статье обосновывается тезис о принадлежности стратегии пространственного развития к системе территориального планирования; доказательствами служат наличие плана, трёхмерность пространства, методы его описания и структурирования (транспортный, природный каркасы и др.). Стратегия пространственного развития – это по существу неотъемлемая, концептуальная часть территориального планирования, последовательность и направленность освоения пространства, выбор приоритетных направлений развития территориально-экономических систем, установление соотношения урбанизированных и природных территорий, обеспечивающего их устойчивое развитие. При этом стратегия пространственного развития как часть системы территориального планирования Российской Федерации не формализована и рассматривается как недостающее звено системы её документов; недостающими её уровнями, для которых в Градостроительном кодексе РФ необходимо дать понятие стратегии пространственного развития, являются уровни страны в целом, макрорегиона и городских агломераций. Стратегию пространственного развития предложено определить как главный и общий план развития территориального объекта (системы расселения, субъекта РФ, муниципального района, города, агломерации), оформленный в виде документа стратегического планирования, определяющий приоритеты, цели, направленность, масштабы и ограничения пространственного развития на долгосрочную перспективу. Для городских агломераций это минимально необходимый документ, предваряющий территориальное планирование на уровне городов, городских округов и муниципальных районов, основа для разработки программы мероприятий стратегии социально-экономического развития и программы её реализации, для совместного планирования городских и сельских поселений; обязательность их планирования необходимо определить в Градостроительном кодексе РФ и в законе «О стратегическом планировании».

Ключевые слова: Стратегия пространственного развития, территориальное планирование, стратегическое планирование, Генеральная схема расселения, городские агломерации, Генеральный план.

Regarding the Role of the Spatial Development Strategy in the Territorial Planning System of the Russian Federation.

G.A. Lebedinskaya, Central Institute for Research and Design of the Ministry of Construction and Housing and Communal Services of the Russian Federation

The article substantiates the thesis about the belonging of the spatial development strategy to the system of territorial

planning; proofs are the existence of a plan, three-dimensionality of space, methods of its description and structuring (transport, natural frameworks, etc.). The spatial development strategy is essentially an integral, conceptual part of the territorial planning, the consistency and direction of the development of space, the choice of priority directions for the development of territorial and economic systems, the establishment of the ratio of urbanized and natural territories that ensure their sustainable development. At the same time, the spatial development strategy as a part of the territorial planning system of the Russian Federation is not formalized and is considered as a missing link in the system of its documents; the missing levels for which in the Town Planning Code of the Russian Federation it is necessary to give the concept of a spatial development strategy are the levels of the country as a whole, the macroregion and urban agglomerations. The spatial development strategy is proposed to be defined as the main and general plan for the development of the territorial object (the system of resettlement, the subject of the Russian Federation in a municipal district, city, agglomeration), designed as a strategic planning document that defines the priorities, goals, direction, scope and limitations of spatial development in the long term. For urban agglomerations, this is the minimum necessary document that precedes territorial planning at the level of cities, urban districts and municipal districts, the basis for the development of a program of measures for the socio-economic development strategy and its implementation program, for joint planning of urban and rural settlements; the obligatory nature of their planning is to be determined in the Town Planning Code of the Russian Federation and in the Law "On Strategic Planning".

Keywords: Strategy of spatial development, territorial planning, strategic planning, general scheme of settlement, urban agglomerations, general plan.

Вопрос о принадлежности понятия «стратегия пространственного развития», введённого в правовое поле законом «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ, к системе территориального планирования поставлен в связи с тем, что территориальное планирование с принятием указанного закона вписано в общую систему планирования в стране, но при этом содержание его не дополнено, и пока не определено, какое место в нём должна занимать стратегия пространственного развития. Применительно к территории России (ст. 1 п. 20): стратегия пространственного развития – документ стратегического

планирования, определяющий приоритеты, цели и задачи регионального развития Российской Федерации и направленный на поддержание устойчивости системы расселения на территории Российской Федерации.

Приведённое в законе определение понятия пространственной стратегии дано применительно к системе документов, в которой данный документ занимает определённое место, а не к его конкретному содержанию, и не несёт исчерпывающей смысловой нагрузки; поскольку ключевое слово в определении – документ, и определена формальная цель документа. Содержание же стратегии в законе не расшифровано, определено отдельным постановлением Правительства РФ. Трактовка содержания понятия стратегии пространственного развития, по нашему мнению, является открытым вопросом и требует профессионального обсуждения.

Главный вопрос, который заслуживает внимания в данном контексте: стратегия пространственного развития – недостающее звено системы территориального планирования в Российской Федерации или существующая, но не формализованная часть документов территориального планирования?

Особую значимость территориального планирования в Российской Федерации определяют особенности её пространства, в первую очередь – величина территории, разнообразии природных условий, большие региональные различия, контрастность расселения и социально-экономического развития, что при отсутствии единой стратегии

организации пространства ведёт к ещё большей поляризации расселения, к гипертрофированному росту крупнейших городов, агломераций, усилению его контрастности.

Задачи совершенствования расселения, регулирования процессов, приводящих к углублению диспропорций в пространственном развитии в масштабе страны, предопределили постановку стратегии пространственного развития в число документов, разрабатываемых в рамках целеполагания по отраслевому и территориальному принципу (ст.11 п.2); в соответствии со ст. 20 закона о стратегическом планировании стратегия пространственного развития определяет приоритеты, цели и задачи регионального развития Российской Федерации и меры по их достижению и решению.

Как решаются и как трактуются эти задачи, наглядно иллюстрируют электронные ресурсы федерального ведомства, в компетенции которого находится реализация указанного закона (рис. 1). На сайте Минэкономразвития приведён следующий тезис: «Федеральным законом от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» предусматривается подготовка принципиально нового для России типа документа, сочетающего в себе подходы стратегического и территориального планирования, – Стратегия пространственного развития Российской Федерации (далее – Стратегия), призванная стать «проекцией» социально-экономических приоритетов развития на территорию, оценить сложившуюся систему расселения

The image shows a screenshot of the website of the Ministry of Economic Development of the Russian Federation. The header includes the ministry's name and logo, along with social media icons and a search bar. The main navigation bar contains links for 'About the Ministry', 'Activity', 'Documents', 'Citizen Appeals', 'Press Service', and 'Contacts'. The 'Activity' section is expanded to show 'Directions', with a list of various economic and administrative categories. The main content area is titled 'Strategy of Spatial Development of Russia' and contains the following text:

Главная — Деятельность — Направления — Последствие пространственное планирование — Стратегия пространственного развития России

Стратегия пространственного развития России

Государственная политика регионального развития Российской Федерации нацелена на обеспечение устойчивого социально-экономического развития субъектов РФ, в том числе посредством снятия инфраструктурных ограничений и максимально полного использования потенциала регионов и городов.

Федеральным законом от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ "О стратегическом планировании в Российской Федерации" предусматривается подготовка принципиально нового для России типа документа, сочетающего в себе подходы стратегического и территориального планирования, – Стратегии пространственного развития Российской Федерации (далее – Стратегия), призванная стать «проекцией» социально-экономических приоритетов развития на территорию, оценить сложившуюся систему расселения в Российской Федерации, дать предложения по ее гармонизации.

Стратегия должна определить приоритеты, цели и задачи регионального развития Российской Федерации, а также меры по их достижению и решению. В составе Стратегии разрабатываются предложения о совершенствовании системы расселения на территории Российской Федерации и приоритетных направлениях размещения производительных сил.

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 20 августа 2015 г. № 870 «О содержании, составе, порядке разработки и утверждения стратегии пространственного развития, а также о порядке осуществления мониторинга и контроля ее реализации» Стратегия разрабатывается применительно ко всей территории Российской Федерации с детализацией ее положений в разрезе

Рис. 1

в Российской Федерации, дать предложения по её гармонизации» [1].

В связи с этим следует отметить, что отдельные тезисы вызывают вопросы по существу приведённых положений:

1) о сочетании подходов стратегического и территориального планирования: корректно ли сочетать подходы системы в целом и её части, и почему это нужно подчеркивать, если в самом законе территориальное планирование прописано в качестве части стратегического планирования и они составляют единую систему [1, ст.1 п.1].

2) о том, что стратегия является принципиально новым документом: насколько новым, если широко известно о документах целеполагания на государственном уровне, которые существовали в 80-е годы прошлого века в общей системе государственного планирования (Генеральная схема расселения на территории СССР, Генеральная схема развития и размещения производительных сил, Концепция научно-технического прогресса), новым является только название и только применительно к документу государственного уровня: идея целеполагания в сфере пространственного развития лежит в основе всей деятельности по территориальному планированию (в новой терминологии), а понятие «территориальная стратегия» на уровне регионов применялось в районной планировке ещё в 80-е и 90-е годы.

3) тезис «стратегия как проекция социально-экономических приоритетов на территорию» вызывает вопрос: не слишком ли просто ставить региональное развитие в зависимость от социально-экономических приоритетов, разве приоритеты не должны как-то пройти через пространство как объём, а могут просто проецироваться на территорию, как на плоскость, как будто это лист бумаги? Социально-экономические приоритеты «проецируются» таким образом на территорию, уже заселённую и имеющую, будучи сложным объектом, собственные законы развития; поскольку исторически сложившееся расселение, формы хозяйственного освоения и т. д. во многом определяются природными условиями и различиями и такая проекция – один из возможных, но не единственный подход к формированию государственного документа, в котором должны быть реализованы в том числе положения Конституции РФ о целостности территории государства и единстве экономического пространства (статьи 4, 8, 67 Основного закона). Логично также предположить, что приоритеты должны быть стратегическими, а ссылки на Конституцию РФ – основными.

Без изучения пространства, без знания того, что происходит на территории, трудно что-либо «проецировать» – можно попасть в водохранилище, на железную дорогу, тяжёлое сооружение или полигон, в болото, в самый центр лесного массива, или, ориентируясь по карте, пройти по тайге в пределах городской черты городского округа Комсомольска-на-Амуре и встретить медведя или застрять в болотах Шатурского городского округа (а это целый бывший район Московской области), и таких примеров десятки. К таким курьёзам приводит

в ряде случаев недостаточный учёт природной «подосновы» при установлении границ городских округов.

Главный тезис, который в данной статье выносится на защиту, – это утверждение о принадлежности стратегии пространственного развития к системе территориального планирования. Для того чтобы обосновать это утверждение, ответить на вопрос: почему именно к системе территориального планирования должна относиться стратегия пространственного развития, следует снова обратиться к методологии районной планировки, или, в современной терминологии, территориального планирования (абстрагируясь от его ограниченного определения в правовом поле), наук о земле.

Обращаясь к методологии теоретической географии, напомним: главное отличие пространства – его трёхмерность. «Подчеркивая необходимость трёхмерного подхода к географическим объектам, мы ни на минуту не можем забыть, что при изучении обширных районов земли, когда расстояния измеряются десятками и сотнями километров, вертикальное и любое из горизонтальных направлений редко бывают равноправными. От вертикали то и дело отвлекаются, вспоминая о ней как о чём-то добавочном, вторичном, и представляют ландшафты плоскими», указывает Б.Б. Родоман [3].

Трёхмерность географического пространства также связана с использованием третьего измерения для фиксации временных изменений. «Отбросив вертикальное направление, мы высвобождаем одно измерение и можем снова перейти к трёхмерной модели, у которой вертикальная составляющая отражает уже не реальный рельеф земной поверхности, а характеризует территорию в каком-либо отношении; это третье измерение может быть использовано для характеристики интенсивности явления, его динамичности... в этом смысле третье измерение есть главное поле деятельности картографии» [4]. Географическое пространство – философская концептуальная категория – объективная, всеобщая и познаваемая форма существования материальных географических образований и объектов [5]. Э.Б. Алаев определил географическое пространство как совокупность отношений между географическими объектами, расположенными на конкретной территории и развивающимися во времени [6].

Базовым, профильным для работы с пространственными данными является картографический метод, который занимает особое место в экономико-географических и региональных исследованиях. По образному выражению В. Каганского, ландшафты и ковры подобны – на них смотрят и по ним ходят ногами, но и различие велико. Ковёр ландшафтов велик, безграничен, недискретен, расплывчат и континуален. Его узелки – не только элементы узора, но и места жизни, сообщества, разные и конфликтующие территориальные субъекты [7]. Концепция поляризованного ландшафта Б.Б. Родомана предполагает гармоничное сосуществование природных зон и деятельности человека, но они рассматриваются автором как в одинаковой степени важные и противоположные (полярные) части среды [8]. Противоположность и противоре-

чивость пространственного развития, порождаемые явления, в том числе эффекты от сверхконцентрации в городах, дают повод для сомнений: а нужна ли равномерность, если контрастность и полярность есть закон пространственного развития. Концепция поляризованного ландшафта, связанная с ней концепция природного каркаса, взаимосвязанного расселения, идеи организации пространства могут служить методологической основой формирования пространственной структуры расселения.

В районной планировке (и региональном планировании в целом) применительно к пространству стратегия и означала последовательность и направленность его освоения, выбор приоритетных направлений развития территориально-экономических систем, установление соотношения урбанизированных и природных территорий, обеспечивающего их устойчивое развитие и не нарушающее экологический баланс [9; 10].

В районной планировке, в генеральном плане выделение каркаса всегда служило необходимым методом по определению структуры территориального объекта; выделялись транспортный каркас, планировочная структура и выстраивалась схема природного каркаса как противовес. Архитектор, географ, планировщик мыслит пространством, структурирует его, оперирует структурой; при этом принципиальная схема планировочной структуры, транспортный каркас предвеляют все остальные построения.

Соответствующие определения приведены в справочнике проектировщика «Районная планировка» (1986): планировочная организация территории – рациональное размещение различных функциональных элементов, предусматривающее оптимальный режим их взаимодействия; планировочная структура – схематизированная модель территории, отражающая особенности взаимного размещения важнейших элементов естественной природной среды и основных народнохозяйственных объектов [10]. В нормативно-методических материалах были даны также определения экологического и природного каркаса применительно к задачам районной планировки и градостроительства [9; 10] с учётом исследований в смежных областях знания [11]: экологический каркас – система природных территорий, обеспечивающих сохранение и воспроизводство природных ресурсов и генофонда, регулирование и компенсацию различных нарушений в структуре экосистем, поддержание экологического равновесия; выделяются составляющие: ресурсоохранная и средозащитная; природный каркас – совокупность наиболее активных и взаимосвязанных в экологическом отношении пространственных элементов (реки и речные долины, лесные массивы и т. д.), от которых зависит жизнеустойчивость природной среды.

Важнейшую роль в системе определений занимает категория городского пространства как часть предмета науки о городских процессах. Пространственное развитие общества является фундаментальной категорией, охватывающей в

том числе и сферу общественного самосознания, осознания обществом того окружения, той пространственной среды, в которой находится данное сообщество [12]. Пространство как фундаментальная категория общественного развития [12; 13] имеет существенное отличие от географического подхода. При этом сущностная связь городского пространства с экономическим и правовым пространствами выражается в категориях общественного развития, центрами которого являются города.

Общепринятого определения пространственного развития не существует, но, по нашему мнению, под термином «пространственное развитие» следовало бы понимать качественное изменение свойств пространства (включая пространство города, системы расселения, региона) в результате преобразовательной деятельности человека, под влиянием урбанизации, городских, социально-экономических, культурных, демографических, природных, техногенных процессов. Стратегии освоения и преобразования пространства, заложенные в работах по районной планировке еще в 20-е годы прошлого века, были нацелены на достижение экономических, а по мере развития регионального планирования как области деятельности государства – социальных и экологических целей.

С этих позиций принятие закона о стратегическом планировании – попытка вернуть былой смысл понятиям, простая формализация выработанной десятилетиями логики обращения с предметом, с применением новой терминологии. Соответствующие принципы для этого (единства и целостности, преемственности и непрерывности, сбалансированности системы, программно-целевой принцип) заложены в законе.

Восстановление статуса основных понятий и достижений отечественной градостроительной школы в современных условиях после значительных преобразований системы управления и хозяйствования, начиная с 1990-х годов, свидетельствует о применимости плановых подходов на новом качественном уровне.

Организация территории, или пространственное планирование, представляет собой единственную профессиональную сферу, которая синтезирует всё возможное знание о территории как объекте управления. Поэтому целесообразно наряду с социально-экономическими процессами и расселением рассматривать всю систему природных, экологических условий и процессов, проецирование которых на территорию определяет её изменения.

Изменение сложившихся тенденций возможно на основе воздействия на процессы, которые привели к указанным выше последствиям в области расселения и организации пространства, – это городские, социально-экономические, демографические, природные, техногенные процессы, урбанизация, что предполагает их исследование, выявление тенденций, прогнозирование и выбор вариантов пространственного развития.

При этом следует заметить, что состав стратегии социально-экономического развития любого территориального объ-

екта, также как и документов территориального планирования, включает часть упомянутых вопросов, и для её разработки приняты аналогичные процедуры. О дублировании части документов социально-экономического и территориального планирования нами уже было сказано на стратегическом форуме в 2013 году [15]. Кроме того, была отмечена необходимость прописать какой-то регламент взаимодействия ведомств по их разработке, однако последующее включение документов обоих видов – и социально-экономического, и территориального планирования – в сферу компетенции Минэкономразвития России поставило эту задачу в число внутриведомственных вопросов, поскольку ответственность за реализацию как указанного закона в целом, так и за разработку документов социально-экономического и территориального планирования, возложена на одно ведомство – Минэкономразвития.

При этом спорным вопросом остаётся, является ли расселение основой и опосредованное влияние на него предполагается сделать механизмом последовательных терпеливых качественных улучшений, или расселение становится средством развития экономики, подчинено текущим задачам управления, иначе говоря, вопрос о первичности социальных или экономических целей, а в практическом плане – о соотношении подходов социально-экономического и территориального планирования. Отличие подходов различных школ (градостроительной и экономико-географической) – в отношении к предмету стратегирования: для градостроительства стратегия пространственного развития подразумевает организацию пространства, экономисты же трактуют его как организацию производительных сил. Повод для этого даёт сам закон, в котором изначально (в проекте) было предусмотрено, что в составе Стратегии пространственного развития могут разрабатываться два документа – Генеральная схема расселения и Генеральная схема развития и размещения производительных сил, а в принятом законе – в состав Стратегии входят предложения о совершенствовании системы расселения на территории Российской Федерации и приоритетных направлениях размещения производительных сил (ст. 20 п. 5), то есть содержание двух ранее отдельно выполняемых документов объединено в одном.

Этот тезис о соотношении подходов хорошо иллюстрирует проект концепции Стратегии пространственного развития (СПР), подготовленный Минэкономразвития, который практически повторяет структуру, характерную для стратегии социально-экономического развития. В силу обтекаемости формулировок закона, возможности свободной трактовки разработчиками, содержание концепции стратегии пространственного развития в нём выхолощено практически до стратегии социально-экономического развития. При этом почти утрачена специализованная часть содержания, происходящая из самого названия – пространство.

Итак, что нового привносит понятие «стратегия пространственного развития», объединяющее оба документа

(генеральные схемы – расселения и размещения производительных сил), и для чего оно? Вероятно, для того, чтобы свободно варьировать понятиями и разрешать противоречия внутри документа.

Концепция стратегии на уровне страны, подготовленная Минэкономразвития, фактически – стратегия развития и размещения производительных сил, по проблемам пространственного развития ничего нового не приносит, но замещает (своим названием) документ, действительно необходимый – генеральную схему расселения на уровне страны. Нельзя не вспомнить снова Генеральную схему расселения на территории СССР 1981 года, которая была научно обоснованной программой совершенствования расселения. Ранее в законодательстве генеральная схема расселения на территории РФ была предусмотрена (в предыдущей редакции Градостроительного кодекса РФ 1998 года); в действующей редакции 2004 года её нет, прописаны отраслевые схемы территориального планирования Российской Федерации; а комплексный документ федерального уровня не обязателен, его разработка предусмотрена по отдельному решению (ст. 10 ГрК РФ), система территориального планирования на федеральном уровне, таким образом, не завершена.

В связи с этим следует ещё раз подчеркнуть, что стратегия пространственного развития отличается от схемы социально-экономического развития – предметом, отражённым в названии, поэтому её главное содержание, по нашему мнению, – привязка всех идей развития, всех управляющих воздействий к пространству России, которая должна начинаться с комплексного учёта всех различий территории по целому ряду условий: климатические условия, орография, ресурсы, их доступность, транспортный каркас, сложившееся расселение и т. д. Если понятие «стратегия» введено федеральным законом, оно должно быть расшифровано и прописано в той системе, к которой оно относится не по формальным, а по содержательным основаниям, а значит – также в системе территориального планирования.

В этих условиях представляется важным определить предмет и содержание стратегии пространственного развития, расшифровать понятие, введённое указанным законом, применительно к территориальному планированию как части стратегического планирования, – ведь документы территориального планирования определены законом в качестве составной части системы документов стратегического планирования, за исключением муниципального уровня – генеральных планов городов, городских округов.

Пространственная составляющая любой стратегии исторически, когда она применялась при ведении войн и освоении пространства, означала привязку к местности. Для стратегии пространственного развития это значение и должно оставаться определяющим. Сложность и неравномерность пространства изначально определили различия в её освоённости, в рисунке расселения, и эти различия должны быть показаны, так же как последующая динамика расселения.

Сложившееся расселение – объективная реальность, система, обладающая колоссальной инерционностью, в городах сосредоточены население и основной производственный потенциал. Следовательно, изучать расселение, исходить из его свойств на основе данных о динамике расселения за длительный ретроспективный период, применять при формировании стратегии методы и подходы системного анализа и прогнозирования – объективная необходимость.

В отличие от концепции, схемы или стратегии социально-экономического развития, стратегия пространственного развития должна содержать план. В районной планировке и генеральном плане такой план обязательно присутствовал, это и есть главное содержание деятельности и документа. Соответствующие определения приведены выше [10; 12; 14]. Это обстоятельство (наличие плана – принципиального, показывающего взаимное расположение частей) и есть главное доказательство принадлежности стратегии пространственного развития к территориальному планированию. Методы структурирования и описания пространства включают, на основе картографического и графо-аналитического методов, выявление принципиальной структуры территориального объекта – планировочной структуры, транспортного каркаса, природного каркаса.

Пространственная стратегия любого территориального объекта – страны, региона, субъекта РФ, урбанизированного района, городской агломерации – это по сути его будущая модель, принцип устройства, как он вписывается в конкретное пространство, и какие обязательные решения продиктованы этой пространственной (природной, антропогенной) ситуацией, сложившейся системой расселения, положением центров расселения, городов, и как эту сложившуюся систему нужно трансформировать, чтобы сохранить качество среды для будущих поколений.

Поэтому стратегию пространственного развития нами предложено определить как главный и общий план развития территориального объекта (системы расселения, субъекта РФ, муниципального района, города, агломерации), оформленный в виде документа стратегического планирования, определяющий приоритеты, цели, направленность, масштабы и ограничения пространственного развития на долгосрочную перспективу; основа для разработки программы мероприятий стратегии социально-экономического развития и программы её реализации, для совместного планирования городских и сельских поселений.

В каком документе стратегического планирования должен содержаться этот план? Логичным было бы, чтобы такой план, принципиальная схема, предварял любой документ стратегического планирования – как социально-экономического развития, так и территориального планирования. Организация территории должна быть результатом и одновременно отправной точкой комплексного стратегического планирования, касающегося каждой территориальной единицы, в которой стратегические планы обретают конкретную пространственную (географическую) привязку.

Стратегия пространственного развития – это по существу концептуальная часть территориального планирования. Стратегия предполагает общий план, а не программу, которая разворачивается в полном объёме в документах территориального планирования. По существу, документы территориального планирования в концептуальной части уже содержат указанные вопросы, просто формально в законодательстве не закреплены такие понятия, как планировочная структура, транспортный каркас, ядра, оси, природный каркас и т. д. Указанные понятия широко применялись как неотъемлемая часть методологии районной планировки (приведены выше).

Для уровня региона (макрорегиона, субъекта РФ) стратегия пространственного развития должна включать планировочную структуру, ядра (городские центры, агломерации, при наличии – урбанизированные районы), оси, зоны, районирование территории, наиболее важные ограничения. Эти вопросы присутствуют в СТП каждого субъекта РФ, но не прописаны как требование в законе, а выполняются потому, что являются частью методологии, без которой профильные организации традиционно не работают. Для муниципального образования стратегия пространственного развития аналогична по содержанию стратегии субъекта РФ. Для города стратегия пространственного развития – это сам генеральный план в его обосновывающей части, его необходимая составная часть, или ТЭО генплана (в практике советской плановой системы), которые раньше предваряли генеральный план, а в современной практике их заменили мастер-планами. При этом генеральный план, вопреки ожиданиям, не отражён в системе документов стратегического планирования (ст. 39 закона «О стратегическом планировании»).

Таким образом, введение понятия «стратегия» применительно к пространственному развитию с точки зрения фактического содержания существующей системы территориального планирования можно считать излишним, поскольку это концептуальная и уже существующая (де-факто) его часть, но так как это понятие введено законом, то является поводом к формализации в ней, законным основанием для расшифровки. Указанное понятие должно быть раскрыто и прописано в той системе, к которой оно относится не по формальным, а по содержательным основаниям (принципы развития территориального объекта, его параметры и наиболее общие ограничения), а значит, в системе территориального планирования.

Следует назвать звенья, которые отсутствуют в системе территориального планирования. В Градостроительном кодексе РФ не прописаны уровни страны в целом, макрорегиона и городских агломераций, они и должны стать, по нашему мнению, объектом для выделения собственного предмета стратегии пространственного развития как документа стратегического планирования.

Система территориального планирования страны не может считаться завершённой в условиях, когда в правовом поле нет комплексных СТП федерального уровня (они могут разрабаты-

ваться по решению Правительства РФ, но эта норма не является обязательной). Для уровня страны необходим интегрирующий документ федерального значения, задающий стратегию и параметры взаимовязанного развития городов и других поселений страны на долгосрочную перспективу. Поэтому необходимо в Градостроительном кодексе РФ привести понятие стратегии пространственного развития РФ и расшифровать её содержание – пространство России, его целостность и различия по комплексу условий, расселение (динамика и прогноз, варианты регулирования), организация территории.

Городские агломерации должны быть определены в Градостроительном кодексе РФ и в законе о стратегическом планировании как объекты регулирования и территориального планирования; предмет регулирования законодательства предложен. Для городских агломераций стратегия пространственного развития – это минимально необходимый документ, предваряющий территориальное планирование на уровне городов, городских округов и муниципальных районов, совместное планирование которых согласно градостроительному законодательству не является обязательным (статья 27 ГрК РФ). Стратегия пространственного развития агломерации может быть нестатейным документом (стадийные работы – СТП на территорию на уровне субъекта РФ предусмотрены в полном объёме), но обязательным для совместного планирования и реализации в последующих документах территориального планирования при высоких показателях плотности населения и освоенности территории городских агломераций, для чего необходима соответствующая норма в законе.

Выводы

1. Стратегия пространственного развития – по существу неотъемлемая, но не формализованная часть системы территориального планирования Российской Федерации и одновременно недостающее звено системы её документов применительно к отдельным уровням планирования.

2. Недостающими звеньями системы территориального планирования, для которых в Градостроительном кодексе РФ необходимо дать более точные определения понятию и содержанию стратегии пространственного развития, являются уровни страны в целом, макрорегиона и городских агломераций.

3. Для городских агломераций стратегия пространственного развития – это минимально необходимый документ территориального планирования, предваряющий территориальное планирование на уровне городов, городских округов и муниципальных районов; обязательность их планирования необходимо определить в Градостроительном кодексе РФ и в законе «О стратегическом планировании».

Литература

1. Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями) [Электронный ресурс] // Гарант. –

Режим доступа: <http://ivo.garant.ru/#/document/70684666/paragraph/315:0> (дата обращения: 08.12.2017).

2. Стратегия пространственного развития России [Электронный ресурс] // Официальный сайт Министерства экономического развития Российской Федерации. – Режим доступа: <http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/planning/sd/indexdocs> (дата обращения: 15.01.2018).

3. Родоман, Б.Б. Математические аспекты формирования географических порайонных характеристик / Б.Б. Родоман // Вестник Московского университета. Серия «География». – 1967. – № 2. – С. 78.

4. Алаев, Э.Б. Экономико-географическая терминология / Э. Б. Алаев. – М.: Мысль, 1977. – С. 159.

5. Алаев, Э.Б. Социально-экономическая география: понятийно-терминологический словарь / Э.Б. Алаев. – М.: Мысль, 1983. – С. 98.

6. Родоман, Б.Б. Территориальные ареалы и сети. Очерки теоретической географии / Б.Б. Родоман. – Смоленск: Ойкумена, 1999.

7. Каганский, В.Л. Пространство в теоретической географии школы Б.Б. Родомана: итоги, проблемы, программа / В.Л. Каганский // Известия РАН. Серия географическая. – 2009. – № 2. – С. 1–10.

8. Родоман, Б.Б. Некоторые пути сохранения биосферы при урбанизации / Б.Б. Родоман // Вестник Московского университета. Серия «География». – 1971. – № 3. – С. 92–94.

9. Владимиров, В.В. Актуальность и предпосылки экологического программирования в районной планировке / В.В. Владимиров // Вопросы географии. – 1980. – № 113. – С. 109–117.

10. Районная планировка: справочник проектировщика / В.В. Владимиров, Н.И. Наймарк, Г.В. Субботин и др. – М.: Стройиздат, 1986.

11. Реймерс, Н.Ф. Природопользование. Словарь-справочник. – М.: Мысль, 1990. – 639 с.

12. Коган, Л.Б. Социально-градостроительные основы разработки политики пространственного развития общества / Л.Б. Коган // Городское управление. – 2011. – № 12.

13. Скульмовская, Л.Г. Городская среда как субстрат культуры города / Л.Г. Скульмовская // Город в пространстве культуры региона: общее и особенное: монография – СПб.: ИНФО-ДА, 2004. – С. 72–83.

14. Владимиров, В.В. Диалог с пространством: монография / В.В. Владимиров. – М.: Ин-т муниципального управления, 2004. – 211 с.

15. Лебединская, Г.А. Организация пространства и расселение в системе государственного стратегического планирования / Г.А. Лебединская // Сборник докладов участников XII Общероссийского форума лидеров стратегического планирования «Стратегическое планирование в регионах и городах России: выстраивая систему» / Санкт-Петербург. 21–23 октября 2013 г. Под ред. Б.С. Жихаревича. Вып. 16. – СПб.: Леонтьевский центр, 2014. – С. 63–65.

Литература

1. Federal'nyj zakon ot 28 iyunya 2014 g. № 172-FZ «O strategicheskom planirovanii v Rossijskoj Federatsii» (s izmeneniyami i dopolneniyami) [Elektronnyj resurs] // Garant – Rezhim dostupa: <http://ivo.garant.ru/#/document/70684666/paragraph/315:0> (data obrashheniya: 08.12.2017).
2. Strategiya prostranstvennogo razvitiya Rossii [Elektronnyj resurs] // Ofitsial'nyj sayt Ministerstva ekonomicheskogo razvitiya Rossijskoj Federatsii. – Rezhim dostupa: <http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/planning/sd/indexdocs>. – Strategiya prostranstvennogo razvitiya Rossii (data obrashheniya: 15.01.2018).
3. Rodoman B.B. Matematicheskie aspekty formirovaniya geograficheskikh porajonnykh harakteristik / B.B. Rodoman // Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya «Geografiya». – 1967. – № 2. – S. 78.
4. Alaev E.B. Ekonomiko-geograficheskaya terminologiya / E. B. Alaev. – M.: Mysl', 1977. – S. 159.
5. Alaev E.B. Sotsial'no-ekonomicheskaya geografiya: ponyatijno-terminologicheskij slovar' / E.B. Alaev. – M.: Mysl', 1983. – S. 98.
6. Rodoman B.B. Territorial'nye arealy i seti. Ocherki teoreticheskoy geografii / B.B. Rodoman. – Smolensk: Ojkumena, 1999.
7. Kaganskij V.L. Prostranstvo v teoreticheskoy geografii shkoly B.B. Rodomana: itogi, problemy, programma / V.L. Kaganskij // Izvestiya RAN. Seriya geograficheskaya. – 2009. – № 2. – S. 1–10.
8. Rodoman B.B. Nekotorye puti sohraneniya biosfery pri urbanizatsii/ B.B. Rodoman // Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya «Geografiya». – 1971. – № 3. – S. 92–94.
9. Vladimirov V.V. Aktual'nost' i predposylki ekologicheskogo programmirovaniya v rajonnoj planirovke / V.V. Vladimirov // Voprosy geografii. – 1980. – № 113. – S. 109–117.
10. Rajonnaya planirovka: spravochnik proektirovashhika / V.V. Vladimirov, N.I. Najmark, G.V. Subbotin i dr. – M.: Strojizdat, 1986.
11. Rejmers N.F. Prirodopol'zovanie. Slovar'-spravochnik. – M.: Mysl', 1990. – 639 s.
12. Kogan L.B. Sotsial'no-gradostroitel'nye osnovy razrabotki politiki prostranstvennogo razvitiya obshhestva / L.B. Kogan // Gorodskoe upravlenie. – 2011. – № 12.
13. Skul'movskaya, L.G. Gorodskaya sreda kak substrat kultury goroda / L.G. Skul'movskaya // Gorod v prostranstve kultury regiona: obshhee i osobennoe: monografiya – SPb.: INFO-DA, 2004. – S. 72–83.
14. Vladimirov, V.V. Dialog s prostranstvom: monografiya / V.V. Vladimirov. – M. : In-t munitsipal'nogo upravleniya, 2004. – 211 s.
15. Lebedinskaya, G.A. Organizatsiya prostranstva i rasselenie v sisteme gosudarstvennogo strategicheskogo planirovaniya/ G.A. Lebedinskaya // Sbornik dokladov uchastnikov XII Obshherossijskogo foruma liderov strategicheskogo planirovaniya «Strategicheskoe planirovanie v regionah i gorodah Rossii: vystraivaya sistemu» / Sankt-Peterburg. 21–23 oktyabrya 2013 g. Pod red. B.S. Zhiharevicha. Vyp. 16. – SPb: Leont'evskij tsestr, 2014. – S. 63–65.

Лебединская Галина Александровна (Москва). Кандидат архитектуры, советник РААСН. Главный научный сотрудник ФГБУ «ЦНИИП Минстроя России» (119331, Москва, проспект Вернадского, 29). Сфера научных интересов: градостроительство, территориальный анализ и планирование, учёта недвижимости, урбоэкология, развитие городских агломераций, законотворческая деятельность в этих областях. Автор 48 научных публикаций. Тел.: 8 (499) 951-95-21. E-mail: white-lebed@mail.ru.

Lebedinskaya Galina Alexandrovna (Moscow). Candidate of architecture, adviser of the RAACS. Chief researcher at TsNIIP Ministry of Russia (119331, Moscow, Vernadsky ave., 29). Sphere of scientific interests: town-planning, territorial analysis and planning, real estate accounting, urban ecology, development of urban agglomerations, law-making activity in these areas. The author of 48 scientific publications. Tel.: +7 (499) 951-95-21. E-mail: white-lebed@mail.ru.