Береговских Анна Николаевна,
руководитель ИТП «Град»,
советник РААСН, член-корреспондент МААМ,
председатель Совета НП
«Национальная гильдия градостроителей»

СТРАТЕГИЯ И ГЕНЕРАЛЬНЫЙ ПЛАН ИЛИ СТРАТЕГИЧЕСКИЙ ГЕНЕРАЛЬНЫЙ ПЛАН?

Целью статьи определен поиск правильного подхода к подготовке и принятию стратегических решений по развитию территории города, по их оформлению и содержанию, спектру направлений и глубине проработки, правовому статусу и увязке с решениями тактического характера в сферах планирования и управления развитием территорий муниципального образования.

Мы рассмотрим в недалекой ретроспективе место и роль стратегий социально-экономического развития и генеральных планов российских городов в системе городского управления, а также порассуждаем о возможных вариантах трансформаций этих документов в условиях уже случившихся и предполагаемых законодательных изменений на федеральном и региональном уровнях. Постараемся ответить на вопрос: «Стратегия и генеральный план или стратегический генеральный план?». Или, может быть, как-то иначе…

Два десятилетия текущего двадцать первого века вся страна «примеряется» к «новым» подходам планирования развития городов и других населенных мест. В советское время было все понятно. Генеральный план – многотомный, но все же стратегический документ – разрабатывался и использовался его собственником (горисполкомом) по мере необходимости. В целом города старались придерживаться генеральной линии, но и отклонений было немало. Проверить соответствие реальных действий генеральному плану никто из непосвященных, неуполномоченных не мог, все материалы генерального плана были секретными. Генеральный план определял основные каркасы и укрупненное функциональное назначение территорий, градостроительные ограничения и целевые технико-экономические показатели в сравнении с современными характеристиками.

В начале девяностых о генпланах речи не было… В 1998-м году принят первый Градостроительный кодекс Российской Федерации, который пытались исполнять, обсуждать, критиковать… Спустя несколько лет, в 2004-м году, принят новый кодекс. Генеральные планы стали обязательными. Генеральный план – это карты границ населенных пунктов, функционального зонирования и размещения объектов местного значения, а также положение о территориальном планировании, которое включает перечень мероприятий по строительству (реконструкции) инфраструктурных объектов исключительно местного значения и параметры установленных функциональных зон.

К объектам местного значения относятся школы, детские сады, парки, улицы, дороги, коммунальные объекты и сети. Производственные комплексы, жилье, объекты городского сервиса не входят в компетенции генерального плана, так как возводятся за счет частных инвестиций. Аэропорты и железные дороги, больницы и университеты могут лишь отображаться на картах функционального зонирования в тех случаях, если решения о их создании были приняты вышестоящими документами территориального планирования.

То есть генеральный план несет ответственность только за часть (не самую главную) инфраструктурного обеспечения территории города, который должен гармонично и сбалансированно развивать свое пространство каким-то неведомым способом, но в соответствии с картой функционального зонирования и регламентом, установленным

правилами землепользования и застройки (ПЗЗ). Генеральный план и ПЗЗ пытаются выполнить стратегическую роль, направить становящийся бизнес на упорядоченное заполнение разноцветных квадратиков, из которых сшита карта функционального зонирования. Но что-то идет не так… В кодекс ежегодно вносятся все новые и новые поправки. Мероприятия по размещению инфраструктурных объектов не выполняются по разным причинам. Планы реализации генеральных планов отменены. В качестве механизмов реализации генеральных планов принимаются программы комплексного развития по каждому инфраструктурному направлению отдельно: транспорт, социальная сфера, коммунальное обеспечение. Консенсуса инфраструктурного и инвестиционного развития все нет. Тут государство решает улучшить инвестиционный климат, создать благоприятную для развития бизнеса среду и поручает специально созданному Агентству стратегических инициатив (АСИ) разработать дорожные карты и создать условия для расцвета предпринимательства.

В 2014 году принимается федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [1]. Закон вполне справедливо не относит генеральные планы к стратегическим документам, их содержание уже сжалось до перечня конкретных мероприятий по обеспечению населения инфраструктурными объектами с точными наименованиями, мощностями и местоположением.

Закон устанавливает обязательность принятия стратегий социально-экономического развития регионов и допускает принятие муниципальных стратегий, но не обязывает города их принимать. Тем не менее вот уже шесть лет нарабатывается практика муниципального стратегирования. Все больше городов принимают стратегии. Сегодня есть, что изучать и анализировать. Есть стратегии формальные, написанные «под копирку», которые включают одинаковые тезисы «за все хорошее и против всего плохого», к их подготовке не привлекают ни горожан, ни экспертов, ни представителей бизнеса. О таких стратегиях говорить не будем.

Есть стратегии, которые по сути своей являются не стратегией развития города, а стратегией деятельности городской администрации по исполнению своих полномочий. В таких стратегиях даже оглавление напоминает структуру закона об общих принципах организации местного самоуправления. Но есть стратегии со своим лицом. Для примера упомяну некоторые из них.

Стратегия Екатеринбурга (2018 г.) включает специальный раздел «Пространственное развитие», который подготовлен отдельно от всей стратегии социально-экономического развития в форме Стратегии пространственного развития [2]. Отсутствие правовой возможности утвердить самостоятельный документ стало причиной внесения дополнительного раздела в уже утвержденный текст стратегии.

Стратегия Уфы (2018 г.) представляет собой комплексную стратегию социально-экономического и пространственного развития города [3]. Здесь утверждается переход на многофункциональное использование городского пространства, территории связываются не функциями, а системой балансов и индикаторов, которые представляются в оцифрованных шкалах с измеримыми и контролируемыми показателями. Проект стратегии разработан профессиональной командой, которая провела социологический опрос и изучила социальное самочувствие и качество жизни населения Уфы, а также проблемы города и перспективные направления его социально-экономического развития. Логика выстроена следующим образом: приоритетное направление – цель направления – задачи направления – стратегические инициативы – проекты. Для каждого приоритетного направления определены целевые показатели. Сформированы предложения по развитию административных районов. Подготовлена карта-схема территорий приоритетной трансформации и развития города. Есть перечень реализуемых и планируемых инвестиционных проектов и намерений хозяйствующих субъектов. Дан перечень объектов сферы образования, дошкольных образовательных учреждений, объектов физической культуры и спорта, культуры, здравоохранения, молодежной политики, дорожного строительства, объектов благоустройства, общественного электротранспорта, объектов водоснабжения и водоотведения, в которых существует потребность (территориальная привязка указана).

Стратегия Томска (2020 г.) рассматривает весь комплекс вопросов, от которых зависит развитие города, независимо от полномочий органа местного самоуправления. Содержит раздел о пространственном развитии города, включающий обобщенное целеполагание, но не содержащий ни целевых показателей, ни графических материалов [4].

Стратегия Набережных Челнов (2016 г.) определяет главенствующую роль города в агломерации, ставит задачи по реновации городского пространства, утверждает концепции флагманских проектов по развитию набережных и общественных пространств, содержит понятные графические материалы, ставит задачи для актуализации генерального плана, но не фиксирует целевые показатели [5].

Стратегия Новороссийска (2019 г.) включает подробнейший анализ всех сфер социально-экономического и пространственного развития города [6]. Формирует пространственный каркас и систему расселения с учетом агломерационных связей. Утверждает перечень флагманских проектов и систему целеполагания. Стратегия включает макрозонирование и выделяет территориальные зоны исходя из общности целей и задач развития отдельных округов, возможностей рациональной организации территорий, базирующейся на экономической специализации и уровне развития инфраструктуры с учетом природных факторов и специфики землепользования, степени урбанизации, преобладающего характера застроенных территорий и тенденций их преобразования. Документ включает целевое видение, индикаторы достижения целей, ожидаемые результаты реализации стратегии. По сути, стратегия социально-экономического развития Новороссийска, как и стратегия Уфы, – это и есть стратегический генеральный план.

Учитывая непосредственную причастность автора статьи к омскому генеральному плану, более подробно рассмотрим интеграцию его решений со стратегией.

Стратегия Омска (2018 г.) определяет цели и задачи муниципального управления и социально-экономического развития города на долгосрочный период [7]. Стратегической целью обозначено улучшение качества жизни населения города. Основные векторы долгосрочного социально-экономического развития связаны с четырьмя направлениями: содействием развитию человеческого капитала; повышением качества городской среды; содействием развитию экономики; повышением эффективности системы муниципального и общественного управления.

В настоящее время (сентябрь 2020 г.) генеральный план Омска согласован на всех уровнях и подготовлен к утверждению. Рассмотрим связи стратегических векторов с решениями генерального плана.

Содействие развитию человеческого капитала позволяет формировать высококачественный социальный капитал, дает возможность самореализации граждан вне зависимости от их социального статуса, ментального уровня, физического здоровья и принятых ценностей жизни. К сферам развития человеческого капитала относятся образовательные, культурные, спортивные, творческие направления. В генеральном плане предусмотрены мероприятия в сфере развития социальной инфраструктуры по следующим направлениям: образование, культура и искусство, физическая культура и массовый спорт, социальное обслуживание, здравоохранение, молодежная политика, организация отдыха и оздоровления детей. Данное стратегическое направление связано с национальными проектами: «Демография», «Здравоохранение», «Образование», «Жилье и городская среда», «Культура».

Повышение качества городской среды реализуется через систему мероприятий по улучшению качества предоставления общественно значимых услуг и развитию общественных пространств города. К общественно значимым услугам относятся транспортные, жилищно-коммунальные услуги, развитие инфраструктуры благоустройства, обеспечение экологической безопасности, легитимные пространственные преобразования. Это направление связано с национальными проектами: «Жилье и городская среда», «Безопасные и качественные автомобильные дороги», «Экология», а также с Комплексным планом модернизации и расширения магистральной инфраструктуры.

Содействие развитию экономики является базисом для роста и положительной динамики показателей всех сфер жизнедеятельности. Реализация этих задач возможна через создание благоприятного инвестиционного климата, формируемого за счет создания условий ведения бизнеса, активизации предпринимательских инициатив граждан. В генеральном плане Омска закреплено местоположение инвестиционных проектов и инвестиционных площадок, предложены территории для размещения инвестиционных площадок, по которым ранее местоположение не было определено, сформирован перечень территорий, которые могут быть дополнительно вовлечены в оборот с целью инвестиционного освоения, зафиксировано местоположение промышленных технопарков, индустриальных парков и особой экономической зоны промышленно-производственного типа. Это направление связано с национальными проектами: «Производительность труда и поддержка занятости», «Наука», «Цифровая экономика», «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы», «Международная кооперация и экспорт».

Повышение эффективности системы муниципального и общественного управления непосредственным образом связано с процессом цифровизации и трансформации данных о социально-экономическом развитии города, планирования перспективных преобразований, оперативного реагирования на изменения. Особую роль генеральный план играет при реализации мероприятий по достижению следующих стратегических задач: «Устранение административных барьеров», «Развитие муниципально-частного партнерства» и «Повышение эффективности управления муниципальным имуществом». Реализация генерального плана позволит повысить эффективность межведомственного взаимодействия в процессе предоставления муниципальных услуг по принципу «одного окна», применять адекватные и целесообразные меры по управлению объектами муниципальной собственности, активизировать деятельность по привлечению федерального и регионального финансирования для реализации инвестиционных проектов, снизить административные барьеры для бизнес-сообщества, капитализировать и рационально управлять имеющимися земельно-имущественными ресурсами, повысить информационную открытость о возможностях для развития предпринимательских, творческих и гражданских инициатив.

Решения генерального плана подготовлены во взаимосвязи с национальными целями и обеспечивают достижение целевых показателей социально-экономического и пространственного развития Омска до 2040 года. Это численность населения; средняя жилищная обеспеченность; охват детей дошкольным, школьным и дополнительным образованием; численность студентов; территориальная доступность медицинских организаций; обеспеченность детей и молодежи организованными формами досуга и занятости по месту жительства; обеспеченность площадками для самореализации и личностного роста, интегрированными в городскую среду и выполняющими функции информационного, культурно-досугового, образовательного центра; обеспеченность спортивными сооружениями; доля благоустроенных озелененных территорий в общей площади озелененных территорий; обеспеченность жилья централизованным водоснабжением, водоотведением, теплоснабжением, электроснабжением, газоснабжением; средние затраты времени на одно передвижение на общественном и индивидуальном транспорте; плотность улично-дорожной сети, ее доля с капитальным типом покрытия в ее общей протяженности; численность населения, занятого в экономике; площадь инвестиционных площадок и т.д.

Для достижения стратегических показателей социально-экономического и пространственного развития Омска определены целевые показатели генерального плана: вовлечение под многоквартирную жилую застройку более 1300 га новых территорий; объем жилищного строительства не менее 12 млн кв. м общей площади жилых помещений; вовлечение под застройку индивидуальными жилыми домами до 750 га территории; строительство 125 дошкольных образовательных организаций на 29 тыс. мест; строительство 61 общеобразовательной организации на 51,4 тыс. мест с учетом обеспечения территориальной доступности; строительство 31 детской школы искусств на 8 тыс. мест, 26 детских спортивных школ на 4,4 тыс. мест; 13 домов творчества на 3,3 тыс. мест; 46 центров дополнительного образования на 5,1 тыс. мест (в том числе в комплексе

с клубами для детей и молодежи, многофункциональными молодежными центрами, многофункциональными культурными центрами); создание омского университетского кампуса, в том числе строительство: конгресс-холла с медийным пространством и гостиницей; медицинского центра для студентов; научно-образовательного центра (НОЦ) с научно-исследовательскими и экспериментальными лабораториями и политехническим музеем; межвузовского спортивного комплекса; студенческого жилого комплекса на 10 тыс. мест, резиденции для профессорско-преподавательского состава; многопрофильного образовательного центра развития одаренности; строительство 27 взрослых и детских поликлиник суммарной мощностью 7,3 тыс. посещений в смену; строительство 41 клуба для детей и молодежи общей площадью не менее 10,3 тыс. кв. м; строительство объектов спорта единовременной пропускной способностью 15,5 тыс. человек, в том числе: 39 физкультурно-спортивных комплексов; 20 плавательных бассейнов; 9 теннисных кортов; 85 многофункциональных спортивных площадок; благоустройство парков, скверов, набережных, бульваров и других общественных пространств общей площадью 3500 га; строительство водопроводов протяженностью 47,9 км; строительство канализационных насосных станций (3 объекта) и магистральных канализационных сетей протяженностью 39,3 км и много другое.

Краткий обзор показал, что единого устоявшегося подхода к содержанию стратегий не существует. Очень хорошо, что законодатель не определил требования к муниципальным стратегиям, тем самым дал возможность поиска и применения различных подходов, что, безусловно, способствует развитию лучших практик. В то же время особенную актуальность поднятой в статье темы подчеркивают и недавние законодательные изменения. В соответствии с поручением Президента России о подготовке предложений по переходу крупных городов от генеральных планов к более стратегическим документам федеральным законом от 31.07.2020 № 264-ФЗ внесены изменения в Градостроительный кодекс, направленные на его приведение в соответствие с законодательством о стратегическом планировании [8]. Новые положения призваны обеспечить взаимоувязку документов территориального и стратегического планирования. Кроме того, законодательством субъектов Российской Федерации о градостроительной деятельности теперь могут быть установлены особенности содержания генеральных планов. Генеральные планы могут не включать карту планируемого размещения объектов местного значения, а положение о территориальном планировании может утверждать только сведения о потребностях в объектах местного значения вместо подробного их перечня с указанием мощностей и местоположения. Региональная власть может уполномочить администрации городов на утверждение карт размещения объектов местного значения иным способом.

Мы можем предположить, что приведенный выше перечень целевых показателей генерального плана Омска вместе с картой обобщенного функционального зонирования и границ населенных пунктов мог составить всю утверждаемую часть генерального плана. А карта размещения объектов местного значения, объединившись с программами комплексного развития транспортной, коммунальной и социальной инфраструктур, могла бы стать частью единой программы инфраструктурного развития города.

Но если мы вспомним содержание стратегий Уфы и Новороссийска, вполне можно задуматься, а нужны ли нам отдельные стратегия и генеральный план?

Может быть, более правильным, содержательным и понятным станет комплексный документ стратегического социально-экономического и пространственного развития города, например, стратегический генеральный план?

Исходя из сделанного вывода (гипотезы), можно предложить субъектам Российской Федерации рассмотреть возможность своеобразного маневра в системе управления развитием регионов и входящих в их состав муниципальных образований в целях повышения качества жизни и среды на основе гармоничного и сбалансированного социально-экономического и пространственного развития.

Стратегический маневр заключается в прекращении совершенствования территориального планирования на муниципальном уровне, в его фактическом упразднении

и переходе на эффективную систему социально-экономического и пространственного планирования, включающую в себя следующие компоненты:

– стратегический генеральный план городского или муниципального округа (предлагается преобразовать муниципальные районы в муниципальные округа);

– программы комплексного инфраструктурного развития и жилищного строительства муниципальных образований;

– комплексные инфраструктурные планы регионального развития, созданные на базе государственных информационных систем обеспечения градостроительной деятельности (ГИСОГД) посредством расширения их информационно-аналитических функций региональным законодательством.

Реализация предложения возможна уже сейчас, но с некоторой оговоркой. Придется формально выполнять требования федерального законодательства, утверждая в установленном порядке генеральный план, содержащий карту функционального зонирования и границ населенных пунктов с перечнем целевых показателей, извлеченных из стратегического генерального плана. Также придется, извлекая из единой программы инфраструктурного развития и жилищного строительства, утверждать три отдельных документа – программы комплексного развития транспортной, коммунальной и социальной инфраструктур.

Программа комплексного инфраструктурного развития и жилищного строительства, разработанная в структуре цифровой информационной модели управления развитием территорий (ЦИМ УРТ), обеспечит возможность мониторинга всех мероприятий и своевременное внесение изменений в программу в зависимости от различных внешних и внутренних обстоятельств. Создание комплексных инфраструктурных планов регионального развития обеспечит целостность управления развитием территории региона и эффективное достижение целевых показателей национальных проектов.

Две названные идеи (создание ЦИМ УРТ и комплексного инфраструктурного плана регионального развития) опубликованы автором статьи на сайте АСИ в рамках подготовки к форуму «Сильные идеи для нового времени» [9, 10].

Библиография

1. Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».
2. Решение Екатеринбургской городской думы от 10.06.2003 № 40/6 «О Стратегическом плане развития Екатеринбурга».
3. Решение Совета городского округа город Уфа Республики Башкортостан от 19.12.2018 № 35/2 «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития городского округа город Уфа Республики Башкортостан до 2030 года».
4. Решение Думы города Томска от 07.07.2020 № 1380 «О внесении изменения в решение Думы города Томска от 27.06.2006 № 224 «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития муниципального образования «Город Томск» до 2030 года».
5. Решение Городского Совета муниципального образования город Набережные Челны Республики Татарстан «О внесении изменений в Стратегию социально-экономического развития муниципального образования город Набережные Челны до 2021 года и на период до 2030 года, утвержденную Решением Городского Совета от 07.04.2016 № 7/6».
6. Решение Городской думы муниципального образования город Новороссийск от 16.07.2019 № 437 «Об утверждении стратегии социально-экономического развития муниципального образования город Новороссийск 2030 года».

7. Решение Омского городского Совета от 19.12.2018 № 101 «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития города Омска до 2030 года».
8. Федеральный закон от 31.07.2020 № 264-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».
9. Идея «Цифровая информационная модель управления развитием территорий» опубликована на крауд-платформе АСИ. URL: https://idea.asi.ru/improject-48/ideas/2048.
10. Идея «Комплексный региональный план инфраструктурного развития» опубликована на крауд-платформе АСИ. URL: https://idea.asi.ru/improject-48/ideas/2199.