

СООТНОШЕНИЕ СТРАТЕГИИ ПРОСТРАНСТВЕННОГО И СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

Хакимова Тансылу Сахабутдиновна

магистрант.

Научный руководитель: кандидат архитектуры, доцент Ю.А. Закирова.
Казанский государственный архитектурно-строительный университет.
Казань, Россия, e-mail: joknecht@mail.ru

УДК: 711.4
ББК: 85.118

Аннотация

На сегодняшний день для муниципальных образований существует необходимость интеграции стратегий социально-экономического развития и документов территориального планирования, которая заключается в создании документов, призванных отразить и продемонстрировать, как социально-экономическое развитие влияет на конкретную территорию муниципального образования. Появление концепций пространственного развития, мастер-планов городов в отечественной градостроительной практике – лишь подтверждение потребности в появлении стратегий пространственного развития.

Ключевые слова:

стратегическое планирование, стратегия социально-экономического развития, стратегия пространственного развития, мастер-план

Введение

Стратегическое планирование появилось в российском законодательстве относительно недавно – в 2014 г. был принят Федеральный закон от 28.06.2014 №172-ФЗ «О стратегическом планировании в РФ», в ст.11 данного закона прописана система стратегических документов и закреплена связь территориального и стратегического планирования социально-экономического развития.

В ч. 5 ст. 9 Градостроительного Кодекса РФ сформулировано требование о разработке документов территориального планирования на основе разработанных стратегических документов. Таким образом, документы территориального планирования должны служить материальной проекцией социально-экономического развития.

Согласно ст.11 ФЗ «О стратегическом планировании в РФ», для федерального уровня предусмотрена разработка Стратегии пространственного развития Российской Федерации и схемы территориального планирования РФ, для регионального – схема территориального планирования субъекта Федерации. Для муниципальных образований закреплены стратегии социально-экономического развития, которые в спешке разрабатывались после принятия закона. Однако состав, содержание и степень проработанности этих стратегий отличаются от одного района к другому, аспект пространственного развития разными муниципалитетами освещен по-разному.

Отсутствие в системе стратегического планирования документов, регламентирующих пространственное развитие, рассмотрено в ряде работ, в том числе и Т.В.Крамковой, главного советника Департамента экономического и социального законодательства Государственно-правового управления Президента РФ [1]. Стратегическим документам долгосрочного плани-

рования пространственного развития городов был посвящен и Московский урбанистический форум 2014 г.

Практика развития крупных городов, стремящихся укрепить свои конкурентные преимущества, показывает необходимость разработки стратегий пространственного развития. Разработаны мастер-план Перми, стратегии для Екатеринбурга, Санкт-Петербурга, Владивостока и других городов.

Объект исследования в рамках данной статьи – планирование пространственного развития муниципальных образований.

Предмет исследования – документы стратегического планирования пространственного развития муниципальных образований.

Цель исследования – обоснование необходимости выработки и документальном закреплении стратегии пространственного развития на муниципальном уровне.

Основные задачи в рамках исследования: проанализировать соотношение стратегических документов: социально-экономического развития, пространственного развития и территориального планирования, проанализировать стратегии развития муниципальных образований за рубежом, а также рассмотреть и проанализировать состав и содержание стратегий развития муниципальных образований Российской Федерации.

Методика исследования включает сравнительный анализ зарубежной и отечественной практики планирования пространственного развития, выявление соотношения стратегического пространственного и социально-экономического планирования. Результаты исследования представляют собой общие рекомендации к регламентации пространственного развития на муниципальном уровне и могут быть использованы в области муниципального управления и градостроительной деятельности.

Назначение документов территориального и стратегического планирования, роль стратегии пространственного развития

Согласно ч. 5, ст. 9 Градостроительного кодекса РФ, документы территориального планирования должны разрабатываться на основании стратегий развития; согласно ст. 18 ГК РФ, к уровню документов территориального планирования муниципальных образований относятся схемы территориального планирования муниципальных районов, генеральные планы поселений, генеральные планы городских округов.

Состав и содержание документов территориального планирования позволяет характеризовать их как технические документы, «направленные на определение назначения территорий исходя из совокупности социальных, экономических, экологических и иных факторов в целях обеспечения устойчивого развития территорий, развития инженерной, транспортной и социальной инфраструктур, обеспечения учета интересов граждан и их объединений, Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований» [2]. Таким образом, в документе территориального планирования определяются параметры объекта, функциональное зонирование, географические характеристики, однако отсутствуют цели, миссии, задачи, не оценивается экономический потенциал объекта планирования, не оговаривается его место в экономике региона. Не анализируются внешние угрозы и внутренние ресурсы, обеспечиваю-

щие конкурентоспособность. Эти положения содержит стратегия социально-экономического развития.

Стратегия в самом общем значении – это общий, не детализированный план какой-либо деятельности, охватывающий длительный период; способ достижения сложной цели, являющейся неопределённой; инструмент управления большими сложными системами. Стратегическое планирование – долгосрочное планирование в условиях неопределенности. Важно в условиях планирования социально-экономического развития стремиться к пространственному осмыслению мероприятий на территории проектирования. Эту функцию реализует стратегия пространственного развития (далее СПР), которая фиксирует проекцию социально-экономического развития и отражает территориально запланированные проекты и программы. Понятие социально-экономического планирования неразрывно связано с пространством, так как предполагает физическую реализацию [3].

В общем виде логика и иерархия документов стратегического планирования должны выглядеть следующим образом:



Комплексная стратегия развития. Сост. Т.С. Хакимова

Стратегия пространственного развития в чистом виде реализована на федеральном уровне и формулирует основные цели и задачи пространственного планирования, оценивает внешние угрозы и внутренние ресурсы, сравнивая сценарии развития, определяет целевое видение и задачи, стоящие перед пространственным развитием. Такая же структура применима для СПР муниципальных образований.

Главная задача стратегии пространственного развития – реализация гибкого управления пространственным развитием, детализация и конкретизация мероприятий стратегий социально-экономического развития. Коммуникация и взаимодействие заинтересованных лиц при создании СПР способствуют результативности проекта через общее целевое видение развития. При разработке важен глубокий анализ на этапе сбора информации и информативное, ясное, доступное графическое представление.

Зарубежная практика планирования пространственного развития

Зарубежная практика пространственного планирования, *spatial* и *comprehensive planning* (первый термин относится к европейской системе планирования, второй – к американской и канадской).

Анализ зарубежного опыта разработки стратегических документов выявил, что при разработке стратегии выделяют 3 основных этапа – анализ, разработка сценариев и выбор целевого сценария, реализация и мониторинг [4].

После принятия стратегии определяются временные промежутки, когда осуществляется сверка существующих показателей с целевыми и последующая корректировка стратегии.

Существует принципиальная разница между американской (в том числе канадской) и европейской моделями: американская модель более демократична и характеризуется относительной свободой муниципалитетов, которые сами регламентируют требования к документам планирования, к их составу и содержанию, европейская система более иерархична – решения, принимаемые на муниципальном уровне, реализуют принципы и действия, заложенные в вышестоящем стратегическом документе. В азиатской модели (рассматривается пример Китая) пространственное, территориальное развитие определяется тремя механизмами управления: планированием социально-экономического развития, планами пространственного развития и планами городов и сельских поселений.

Важно рассмотреть степень интегрированности стратегического планирования социально-экономического развития и пространственного развития. Для Мюнхена – столицы земли Баварии, центра Мюнхенской агломерации – разработана стратегия развития *Perspective Munich*. Германия – член Евросоюза, поэтому *Perspective Munich* отражает принципы, заложенные не только вышестоящими государственными документами [5,6], здесь также реализуются принципы пространственного развития, сформулированные Европейским Союзом.

Структура *Perspective Munich 2015* [6]:

1. Форсайт и совместное управление.
2. Атмосфера открытости и привлекательный вид.
3. Высокое качество и характеристики открытых городских пространств.
4. Неравнодушные и верные городские сообщества.

Эти цели реализуются через ряд задач в сфере экономики, экологии, социальной защиты, здравоохранения; в рамках территориального развития запланированы мероприятия по улучшению качества городской среды, архитектуры, создание соседств и планы развития для десяти территорий города. Пространственное развитие предполагает развитие 10 зон, для которых предусмотрены мероприятия по улучшению и оздоровлению социальной среды, сохранению самобытности жилых районов.

План муниципального развития Калгари (*Calgary's Municipal Development Plan – MDP*) [7], Транспортный план Калгари (*Calgary Transportation Plan*) [8] являются стратегическими документами Калгари (Канада). В первом документе формулируется развитие города, во втором – развитие транспортной инфраструктуры. *Calgary's Municipal Development Plan* состоит из следующих разделов:

1. Роль и значение Муниципального плана развития.

2. Городские политики.
3. Типология будущей городской структуры Калгари.
4. Особые условия использования.
5. Основы для роста и изменений.

Раздел «Типология будущей городской структуры Калгари» посвящен развитию городских центров, центров активности и главных улиц, а также жилищному строительству, развитию микрорайонов, промышленности. Регламентированы экологические показатели, описаны зоны с особыми условиями использования территории. То есть в отношении пространственного развития описаны мероприятия, позволяющие достичь целевых установок устойчивого развития, создания среды, комфортной для жизни горожан, уменьшения вредного воздействия на окружающую среду.

Как можно отметить, стратегии развития уделяют большое внимание формированию среды, комфортной для проживания, уменьшению конфликтных ситуаций, пространственной реализации городских политик, развитию качественной пространственной среды. Аспект пространственного развития здесь интегрирован в комплексную стратегию развития.

Анализ стратегий развития крупных городов, таких, как Лондон, Ванкувер, в том числе азиатского примера – Шанхая, показывает, что СПР содержат как текстовую, так и графическую составляющие [4].

Анализ стратегий социально-экономического развития муниципальных образований (отечественный опыт)

В отечественной практике стратегического планирования на сегодняшний день не регламентированы и не утверждены требования к составу и содержанию стратегий социально-экономического развития муниципальных образований, по этой причине стратегические документы муниципальных образований, в частности муниципальных районов, представляют собой документы весьма различного содержания, степень проработанности которых зависит от требовательности заказчика.

Для городов на основе ФЗ «О стратегическом планировании в РФ» [9] разработаны стратегии социально-экономического развития; по инициативе городов разрабатываются мастер-планы, стратегии пространственного развития.

Например, Стратегия социально-экономического развития муниципального образования г. Казани до 2030 г. (Принят Решением Казанской городской Думы От 14.12.2016 №2-12 «О Стратегии социально-экономического развития муниципального образования г. Казани до 2030 г.») содержит направления пространственного развития, целевые ориентиры, однако не представлены схемы, карты, отражающие существующие проблемы пространственного развития, мероприятия по их решению. Проект документа Стратегии пространственного развития Екатеринбурга на период до 2030 г. также не содержит графических иллюстраций, обозначены лишь целевые направления. С одной стороны, такой подход обеспечивает свободу в разработке предложений по развитию города, с другой – не закрепляет обязательность выбранных направлений развития и демонстрирует некую «фантомность» проектных мероприятий.

Аспект пространственного развития слабо проработан в стратегиях социально-экономического развития муниципальных районов. Проблема здесь кроется в новизне данного инструмента

для наших муниципалитетов, а также в отсутствии требований к их составу и содержанию. Исследованы стратегии социально-экономического развития трех муниципальных районов: МО МР «Печора» Республики Коми, Оршанского МР Республики Марий Эл и Буинского района Республики Татарстан. Выбор конкретного района случаен.

Анализ структуры и содержания стратегий социально-экономического развития муниципальных образований выявил, что пространственное развитие не сформулировано в отдельный раздел, для его определения необходимо тщательно работать со всем документом.

Аспект пространственного развития МР «Печора» [10] рассмотрен в составе раздела «Основные направления социально-экономического развития МР «Печора» на период до 2020 г.». Здесь регламентирована необходимость градостроительного развития, совершенствования транспортной инфраструктуры, обеспечения безопасности строительства, снижения территориальных диспропорций в социально-экономическом развитии поселений, повышение уровня и качества жизни населения на основе обеспечения комплексного социально-экономического развития территорий.

В стратегии социально-экономического развития Оршанского района республики Марий Эл [11] пространственное развитие не выделено в отдельный раздел, общее представление о нем можно составить лишь после изучения иных перспективных мероприятий, предусмотренных стратегией.

В документе планирования Буинского МР [12] Республики Татарстан разделом «Стратегические приоритеты развития территории Буинского муниципального района. Ключевые сценарии развития» предусмотрены мероприятия по созданию доступного жилья, развития систем водоснабжения и водоотведения, дорожного комплекса.

Анализ стратегий социально-экономического развития муниципальных образований обнаружил следующие проблемы:

- Отсутствие требований к составу и содержанию стратегий социально-экономического развития муниципальных образований.
- Слабая проработанность пространственной привязки социально-экономического развития муниципальных образований.

В стратегиях недостаточно проработаны мероприятия, связанные с территориальным и экономическим планированием районов. Анализ стратегий городов и муниципальных районов показал, что существует необходимость в графических документах для конкретизации целевых направлений пространственного и социально-экономического развития.

Заключение

Анализ понятий стратегий социально-экономического и пространственного развития, а также территориального планирования, стратегий развития зарубежных и отечественных муниципальных образований позволил выявить, что разработка СПР, мастер-планов – способ оптимизации развития муниципального образования, организационно обеспечивающий социально-экономическое развитие на территории при наличии взаимосвязей с территориальным планированием. Кроме того, СПР – необходимый инструмент координации политик муниципальных образований, позволяющий определить дальнейший вектор социально-экономического развития и перечень мероприятий в рамках территориального планирования.

СПР может разрабатываться как в составе стратегий социально-экономического развития, так и в качестве самостоятельного документа. Необходима реализация графических документов в рамках пространственного планирования развития муниципальных образований, особенно крупных городов, агломераций, для конкретизации мероприятий по пространственному развитию, а также обеспечения доступности понимания перспективного развития.

В стратегии пространственного развития должны быть отражены расположения «точек роста», важных инфраструктурных, экономических проектов для обеспечения координации инвестиций и реализации запланированного развития. В зависимости от масштаба муниципального образования (населенный пункт или группа) должны быть даны рекомендации по улучшению качества городской среды, прописаны мероприятия по улучшению экологической обстановки, минимизации вреда промышленности.

Важно документальное закрепление стратегии пространственного развития на муниципальном уровне для обеспечения пространственной привязки мероприятий социально-экономического развития, преемственности стратегии социально-экономического развития в документах территориального планирования.

Библиография

1. Крамкова Т. В. Территориальное и стратегическое планирование: основные проблемы и тенденции развития законодательства / Т. В. Крамкова // Имущественные отношения в Российской Федерации. – 2016. – № 7 (178). – С. 90–105.
2. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 N 190-ФЗ (ред. от 23.04.2018) [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс. – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_51040/
3. Россия. Пространственное развитие // www.glazychev.ru. 2004. URL: http://www.glazychev.ru/projects/2004_ProstRazv/2004_DocladProstRazv.htm
4. Стратегический мастер-план. Инструмент управления будущим. – М.: Strelka Press, 2014. – 520 с.
5. Королев, В. А. Актуальный опыт зарубежных стран по развитию государственных систем стратегического планирования. Ч.1 / В. А. Королев, Д. Ю. Двинских, Н. А. Рычкова, И. Ю. Сластихина. – М: Изд. дом Высшей школы экономики, 2016. – 68 с.
6. Department of Urban Planning and Building Regulation, Munich: Future Perspective.Strategies, Guidelines, Projects. Munich : City of Munich, Department of Urban Planning and Building Regulation 2015. - 70 с.
7. The city of Calgary Municipal Development Plan [Электронный ресурс] // www.calgary.ca. 2017. – URL: <http://www.calgary.ca/PDA/pd/Pages/Municipal-Development-Plan/Municipal-...>
8. Calgary Transportation Plan [Электронный ресурс] // www.calgary.ca. 2017. – URL: [http://www.calgary.ca/Transportation/TP/Pages/Planning/Calgary-Transportation-Plan/Calgary-Transportation-Plan-\(CTP\).aspx](http://www.calgary.ca/Transportation/TP/Pages/Planning/Calgary-Transportation-Plan/Calgary-Transportation-Plan-(CTP).aspx)
9. О стратегическом планировании в Российской Федерации: ФЗ от 28.06.2014 N 172 [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс. – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/
10. Стратегия социально-экономического развития муниципального образования МР "Печора" на период до 2020 года [Электронный ресурс] // www.pechoraonline.ru. 2014. – URL: <http://www.pechoraonline.ru/content/menu/743/STRATEGIYa-MR.pdf>

11. Стратегия социально-экономического развития муниципального образования "Оршанский муниципальный район" до 2020 года [Электронный ресурс] // mari-el.gov.ru. 2011. – URL: mari-el.gov.ru/jurino/DocLib49/200520161205.doc
12. Стратегия социально-экономического развития Буинского муниципального района на 2016-2021 годы и плановый период до 2030 года [Электронный ресурс] // mert.tatarstan.ru. 2016. – URL: mert.tatarstan.ru/rus/file/pub/pub_655606.docx

Лицензия Creative Commons

Это произведение доступно по лицензии Creative Commons «Attribution-ShareAlike» («Атрибуция – На тех же условиях») 4.0 Всемирная.

Статья поступила в редакцию 15.05.2018



CORRELATION BETWEEN MUNICIPAL SPATIAL DEVELOPMENT AND SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT STRATEGIES

Khakimova Tansylu S.

Master's degree student.

Research supervisor: Associate Professor Yu.A. Zakirova, PhD. (Architecture).
Kazan State University of Architecture and Civil Engineering.
Kazan, Russia, e-mail: joknecht@mail.ru

Abstract

Today municipalities are in need of integrating their strategies of socio-economic development and planning regulations leading to the adoption of documents reflecting and demonstrating what influence socio-economic development may have on the territory of a municipality. The emergence of spatial development concepts and city master plans in the national planning practice is just an acknowledgement of the need to have a spatial development strategy.

Key words:

strategic planning, strategy of socio-economic development, spatial development strategy, master plan

References

1. Kramkova, T.V. (2016) Territorial and Strategic Planning: Main Problems and Tendencies in the Development of Legislation. Property Relations in the Russian Federation, No. 7 (178), p. 90–105 (in Russian).
2. The Town-Planning Code of the Russian Federation dated 29.12.2004 No. 190-FZ (23.04.2018 edition) [Online]. ConsultantPlus. Available from: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_51040/ (in Russian)
3. Russia. Spatial Development. www.glazychev.ru. 2004. Available from: http://www.glazychev.ru/projects/2004_ProstRazv/2004_DocladProstRazv.htm (in Russian)
4. Strategic Master Plan. A Tool for Managing the Future. Moscow: Strelka Press (in Russian).
5. Korolev, V.A. et al. (2016) Current Experiences of Foreign Countries in the Development of State Systems of Strategic Planning. Part 1. Moscow: Higher School of Economics (in Russian).
6. Department of Urban Planning and Building Regulation, Munich: Future Perspective. Strategies, Guidelines, Projects. Munich: City of Munich, Department of Urban Planning and Building Regulation 2015 (in Russian).
7. The city of Calgary Municipal Development Plan [Online] www.calgary.ca. 2017. Available from: <http://www.calgary.ca/PDA/pd/Pages/Municipal-Development-Plan/Municipal-...>
8. Calgary Transportation Plan [Online] // www.calgary.ca. 2017. – Available from: [http://www.calgary.ca/Transportation/TP/Pages/Planning/Calgary-Transportation-Plan/Calgary-Transportation-Plan-\(CTP\).aspx](http://www.calgary.ca/Transportation/TP/Pages/Planning/Calgary-Transportation-Plan/Calgary-Transportation-Plan-(CTP).aspx)
9. On Strategic Planning in the Russian Federation: FZ dated 28.06.2014 No. 172 [Online]. ConsultantPlus. Available from: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/ (in Russian)
10. Socio-Economic Development Strategy of the "Pechora" Municipality till 2020 [Online]. www.pechoraonline.ru. 2014. Available from: <http://www.pechoraonline.ru/content/menu/743/STRATEGIYA-MR.pdf> (in Russian)
11. Socio-Economic Development Strategy of the "Orshansk Municipal District" till 2020 [Online]. mari-el.gov.ru. 2011. Available from: mari-el.gov.ru/jurino/DocLib49/200520161205.doc (in Russian)
12. Socio-Economic Development Strategy of Buinsk Municipal District for 2016-2021 and for the Planning Period till 2030 [Online]. mert.tatarstan.ru. 2016. Available from: mert.tatarstan.ru/rus/file/pub/pub_655606.docx* (in Russian)