

## ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ В РОССИИ

ЗОРА ЖИВАНОВИЧ<sup>1\*</sup>

<sup>11</sup> *University of Belgrade - Faculty of Geography, Studentski trg 3/3, Belgrade, Serbia*

**Резюме:** Территориальное планирование в России имеет долгую традицию. Однако, после распада СССР некоторое время наблюдалась тенденция отрицания важности разработки плановых документов и их значения для управления процессом развития. Дисконтинуитет, наступивший в результате этой тенденции, привел к некоторой нестабильности территориального планирования в современной России. Повторная актуализация деятельности в области разработки плановых документов, связана с принятием «Градостроительного кодекса» 2004 г. Эта деятельность затруднена недостатком релевантных кадров, отсутствием ясной теорико-методологической основы, неопределенным отношением к существующим социально-экономическим стратегиям развития и др. Несмотря на непростые условия, в последние несколько лет, наблюдается бурное развитие территориального планирования на всех территориальных уровнях. Между тем, по оценкам специалистов, количество не сопровождается соответствующим качеством.

**Ключевые слова:** территориальное планирование, социально-экономическое планирование, схема территориального планирования, стратегия, Россия

### Территориальное планирование в России

Начало территориального планирования в России приходится на двадцатые годы XX века, когда были разработаны планы крупных городов. В конце 1921 г. под руководством И. А. Фомина был создан план «Великого Петрограда», который охватывал территорию города и его окружение (Вайтенс А.Г. 2009). После этого, в 1925 г., выходит проект С. С. Шестакова «Великая Москва» (Шестаков С. С. 1925).

Первым опытом «районной планировки» был проект планировки Апшеронского полуострова, выполненный в 1924-1925 гг. коллективом авторов под руководством проф. А.П. Иваницкого. Этот проект был тесно связан с планом обновления русской нефтяной индустрии, переживавшей тяжелые времена. Проект создавался для территории со сложными природными, экономическими и социальными условиями (Косенкова Ю. Л. 2010).

В бывшем СССР, начиная от 1930-го года, наступает период строгого экономического планирования, основанного на пятилетних планах, которые готовил Госплан. План определял направление развития. Плановые решения чаще всего не были пространственно конкретизированы, поскольку считалось, что плановая экономика сама по себе способна регулировать тенденции развития.

---

\* E-mail: zoraz17@yahoo.com

Рад представља резултате истраживање пројекта 47006 које финансира Министарство за науку и технолошки развој Републике Србије

До распада СССР территориальное планирование существовало под общим названием «районная планировка». Это подразумевало создание плановых документов для индустриальных зон (районов), индустриальных и транспортных узлов (центров), пригородных территорий больших городов, курортных районов, сельскохозяйственных угодий и т. д. В сущности, это было социально-экономическое планирование без ясных финансовых решений, что позднее значительно затрудняло его практическое применение (Перов М.В., Рожкова Е.С. 2009).

Чтобы прояснить контекст, в котором сегодня развивается (обновляется) территориальное планирование в России, представим краткий обзор документов, связанных с территориальным планированием, которые были актуальны до начала 1990-х г. (то есть до распада СССР) и к которым в последнее время планирование в России возвращается, хотя на иной идейно-методологической основе (Чистобаев А.И. 2008).

1. ГОЭЛРО – Государственный план электрофикации России, принят после Октябрьской революции Государственной комиссией по электрификации, которая была основана в 1920 г. Это был первый комплексный план развития хозяйства в послереволюционном периоде, в котором представлена территориальная организация производительных сил России.

2. Первый пятилетний план, в котором подробно освещалось развитие и размещение производительных сил по крупным экономическим районам. Основной особенностью этого планового документа является тесная связь территориального и отраслевого развития.

Существенное значение для территориальной организации государства в целом имели и следующие плановые документы:

1. Генеральная схема развития и размещения производительных сил СССР разрабатывалась в период с 1965 по 1985 г.

2. Районные планировки представляли собой предпроектные разработки в разрезе единиц административно-территориального деления, а также для промышленных узлов и промышленных центров (Перцик Е.Н. 2006).

3. Генеральные планы городов и проекты детальной планировки.

4. Схемы расселения, охватывавшие различные иерархические уровни административно-территориального деления страны.

5. Территориальные комплексные схемы охраны природы, которые были сориентированы прежде всего на территории, где было необходимо устанавливать особые режимы природопользования, а также для территорий, в пределах которых выявлялись очаги экологического риска и экологического кризиса.

Во многих регионах России разрабатывались и «межотраслевые балансы производства», на основе которых было возможно определить объем производства и объем потребления. Это, в свою очередь, давало возможность определения роли регионов в территориальном распределении труда и основу для регуляции финансовых потоков. Нестабильность финансово-бюджетной системы стала одной из причин появления и развития сепаратизма, что в конечном счете привело к распаду СССР (Чистобаев А.И. 2009).

В последнее десятилетие прошлого века вся система территориального планирования была подвергнута жестокой критике вплоть до того, что все плановые документы были отстранены из системы управления. В соответствии с положением «рынок сам все решит», которое доминировало в (не)существовавшей практике регионального развития, в первую очередь были закрыты научно-исследовательские

институты Госплана СССР, а затем и остальные важные учреждения в области территориального планирования.

В конце 1990-х после долгого периода абсолютного отсутствия планирования, развитие и даже простое использование территории стало хаотичным. Некоторые из прямых последствий были очевидны: деградация сельского хозяйства, неконтролируемый рост дачных поселков при отсутствии необходимой социальной, транспортной и коммунальной инфраструктуры; стихийное использование природных ресурсов, недостаточная развитость транспортной сети по отношению к степени автомобилизации, неконтролируемое использование окружающей среды (Чистобаев А.И., Красовская О.В., Скатерщиков С. В. 2010).

Основными причинами такого состояния стали изменения на политической сцене, равно как и экономические проблемы в переходный период, а также стихийная трансформация экономики из плановой в рыночно-ориентированную. В условиях полного отсутствия контроля над процессами развития, прежде всего на федеральном уровне, только доходы от добычи нефти и газа могли сохранить социальное спокойствие в стране и уберечь систему от полного распада. Региональные различия в развитии, в следствие этого, значительно углубились (Ходачек В. М., Ходачек Д.В. 2009). ВВП на душу населения в самых развитых регионах был в 28 раз больше по сравнению с наименее развитыми регионами (Ускова Т.В. 2011).

Вследствие этого быстро стало очевидно, что территориальное планирование – это неотделимый атрибут процесса управления (Зигерн-Корн Н.В. 2009), и что без принятия законодательных решений о прогнозированию и программированию социально-экономического развития страны невозможно ожидать эффективной региональной политики. Территориальное планирование, таким образом, является необходимым условием успешного управления процессами развития (Ходачек В. М., Ходачек Д.В. 2009). В связи с этим в июне 1996 г. Президент принял указ «Об основах региональной политики в Российской Федерации», где в качестве основных целей были выдвинуты: стабилизация производства, экономический рост, улучшение уровня жизни, обеспечение единых минимальных социальных стандартов и равноправная социальная защита для всех, вне зависимости от экономических возможностей. После этого были появлялись и другие документы, которые прямо или опосредованно касались региональной политики и регионального управления. Одним из них был «Градостроительный кодекс Российской Федерации» 2004 г. (далее ГК), согласно которому создание плановой документации на всех территориальных уровнях снова стало обязательным.

По ГК территориальное планирование является общественной деятельностью (а не научной дисциплиной), направленной на определения назначения территории в документах территориального планирования, которая вытекает из совокупности социальных, экономических, экологических и других факторов и в качестве цели ставит себе обеспечение устойчивого развития территории, развитие инженерных, транспортных и социальных инфраструктур, обеспечение интересов граждан.

Между тем, отказ от территориального планирования после распада СССР, результатом которого стало полное прекращение разработки плановой документации, сделало необходимой переквалификацию имеющих кадров. При этом, дисциплина территориального планирования была исключена из обучения новых кадров, что привело к полному отсутствию специалистов, которые были бы способны и достаточно подготовлены для того чтобы возродить деятельность связанную с территориальным планированием и его повторной актуализацией.

Почти пятнадцатилетний перерыв, невозможность использования опыта и результатов работы предыдущих поколений в области территориального планирования значительно затруднили процесс его развития в современных условиях.

Сегодня «территориальное планирование» в России не имеет такого же значения, как раньше. Современное пространственное планирование, то есть актуальные плановые документы, содержать только минимум социально-экономического планирования. Намного больше затронуты вопросы, которые относятся к другим областям: защиту окружающей среды, природные и антропогенные опасности, инфраструктура, функциональное зонирование и др. В самом ГК понятие «территориальное планирование» достаточно узко определено как планирование развития территории в смысле определения функциональных зон, зон планового размещения объектов капитального строительства для нужд государства или края, зон с особыми условиями использования итд. Таким образом, существенно снижен объем задач пространственного планирования, которые охватывают гораздо более широкий круг вопросов, непосредственно связанных с планированием на данной территории (Перчик Е.Н. 2006).

Также необходимо отметить, что в России существует два типа разработки плановых документов (основанных на двух методологических принципах), один из которых осуществляется в рамках Министерства экономического развития:

1. Стратегия развития: Российской Федерации, федеральных округов, субъектов и единиц локального самоуправления.
2. Программы социально-экономического развития субъектов и единиц локального самоуправления

Другой тип – в рамках Министерства регионального развития: «Схемы территориального планирования на всех территориальных уровнях: от национального до регионального и локального.

Основа разработки документов, которыми определяются стратегические направления социально-экономического развития, дана в Федеральном законе «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» 1995 г. Этим законом прописано основное содержание, способ разработки и логика взаимосвязанности стратегических документов.

Одновременная и несинхронизированная разработка плановых (стратегических социально-экономических и схемы территориального планирования) документов со стороны различных исполнителей и в различные сроки создает путаницу и значительно затрудняет процесс имплементации плановых решений. Тот факт, что существуют даже примеры схемы территориального планирования, в которых определены плановые меры, которые координально расходятся с направлениями развития, определенным в социально-экономических стратегиях, разработанных для той же самой территории, иллюстрирует сложность ситуации, в которой находится территориальное планирование в России (Перов М.В., Рожкова Е.С.2009).

Многолетний заведующий кафедрой региональной политики и политической географии на Факультете географии и геоэкологии СПбГУ, директор Научно-исследовательского института географии и один из руководителей разработки многих региональных планов, поддерживая интегральный подход к планированию, указывает на необходимость объединения стратегических документов, где доминирует социально-экономический аспект (стратегия), и схемы территориального планирования, в которых именно этот аспект представлен менее всего. В том же контексте он оценивает и два основных плановых документа (Чистобаев А.И. 2009):

- Схемы территориального планирования субъектов являются весьма неоднородными по качеству выполнения, в зависимости от квалификации создающей их команды. Самыми эффективными являются те коллективы, в которых сохранен и используется опыт специалистов СССР и в которых работают такие специалисты, которые знакомы с основами развития экономики и управления современной России.

Общая оценка территориально-плановых документов, особенно на региональном уровне заключается в следующем: в связи с недостатком инструкций и рекомендаций в области методологии, а также с отсутствием научных исследований на эту тему, плановые документы являются несвязанными друг с другом по содержанию, способу обработки отдельных сегментов, степени детальности, равно как и объему и содержанию графических приложений. Ускорение процесса разработки плановых документов, к которому призывает Министерство регионального развития, он оценивает как невозможное и даже бесполезное. Также, он предупреждает, что быстрота подготовки планов не является индикатором эффективности в области территориального планирования, напротив: она свидетельствует о поверхностности предложенных решений.

- Стратегии социально-экономического развития создают коллективы, участники которых не имеют соответствующего образования и для которых регион является только полигоном абстрактного строительства, а региональные особенности (природные, демографические, этно-конфессиональные и др.) не имеют существенного значения. Поэтому стратегии создаются по шаблонам, не имеют конструктивного значения. Их невозможно применить на практике, тем более, что они не имеют обязательного характера.

Многолетний преподаватель предмета «Территориальное планирование» на четвертом курсе Кафедры региональной политики и политической географии Факультета географии и геоэкологии СПбГУ, генеральный директор Научно-проектного института территориального планирования «ЭНКО» в Санкт-Петербурге и руководитель разработки многих территориальных планов, С. В. Скатерщиков, как и многие другие специалисты, которые занимаются планированием в России, считает, что решения, предложенные в социально-экономических стратегиях развития, следует разрабатывать в схемах территориального планирования. То есть, чтобы при помощи схемы территориального планирования проектировались решения социально-экономических стратегий применительно к конкретной территории при возможности их коррекции.

Одной из основных задач социально-экономических стратегий авторы М. В. Перов и Е. С. Рожкова (2009) называют определение роли региона в территориально-географическом распределении труда, то есть основных стратегических приоритетов и направлений социально-экономического развития региона. Основной же задачей схем территориального планирования, по их мнению, является территориальная конкретизация приоритетов, определенных в стратегиях социально-экономического развития. Те же авторы считают невозможным корректное определение плановых мер в схемах территориального планирования без ясного представления о социально-экономическом развитии территории. Поэтому необходимо объединить эти два типа документов (в том числе нормативно).

С одной стороны, это повысило бы практическое значение схем территориального планирования, с другой – облагородило бы территориальный аспект стратегий социально-экономического развития.

Введение всеохватывающего документа, в котором были бы собраны цели, задачи, принципы и методы работы, в котором были бы адекватно представлены все сегменты (природа, общество, экономика, инфраструктура, защита окружающей среды) и в котором бы был акцентирован интегральный подход, совершенно необходимо. Сложность задачи очевидна, особенно если иметь в виду огромная территория государства, ресурсный потенциал, демографический потенциал, особенности размещения производства, то есть ясно выраженные специфические особенности территории, которые затрудняют применение единой модели разработки плановых документов.

## Типа схемы территориального планирования в России

Принятием «Градостроительного кодекса» 2004 года (с изменениями и дополнениями в 2009) предопределена разработка плановой документации на всех территориальных уровнях. Это является необходимым условием для властей на местном уровне для того, чтобы получить в распоряжение некую территорию, совершать преобразования на ней и чтобы регулировать направления процессов развития.

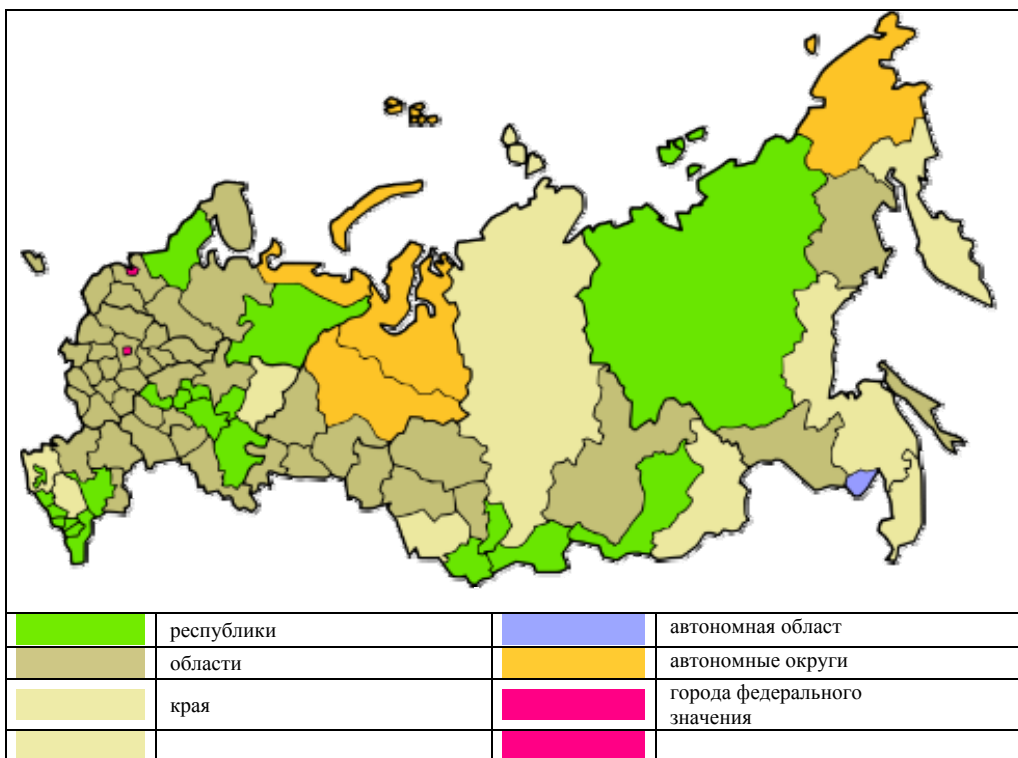
Плановые документы по ГК РФ подразделяются на:

- 1) схема территориального планирования Российской Федерации;
- 2) схема территориального планирования субъектов Российской Федерации;
- 3) схема территориального планирования муниципальных образований;
- 4) генеральный план городского округа;
- 5) генеральный план городского поселения;
- 6) генеральный план сельского поселения.

Схема территориального планирования Российской Федерации, разработка которой была предопределена почти 10 лет назад, до сих пор еще не составлена. Согласие относительно необходимости ее разработки среди специалистов существует, но до реализации этого проекта пока что не дошло. На национальном уровне в 2008 г. был принят стратегический документ, который называется «Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» и имеет вид ряда рекомендаций, с минимальным присутствием территориального аспекта. Также существует 34 сектора стратегии на уровне государства из различных областей: транспорт, энергетика, образование, оборона, безопасность, защита окружающей среды ит.д.

В 2000 г. Российская Федерация была поделена на 7 макрорегионов, то есть федеральных округов. В 2010 г. был создан и восьмой округ. Это деление является чисто административным, созданным ради осуществления государственного управления и не имеет других назначений. Градостроительным кодексом для этих территориях не предполагается разработка схем территориального планирования. Напротив, стратегии социально-экономического развития разработаны для каждого федерального округа до 2020 г. Они выполнены в виде рекомендаций и не имеют обязательного характера. Формально они указывают направления, на основе чего будут приниматься схемы территориального планирования субъектов Российской Федерации.

Региональный уровень сегодня – это самый крупный территориальный уровень в России, для которого разрабатываются схемы территориального планирования. По административно-территориальному делению, федеральные округа состоят из федеральных единиц. Таким образом Россия в целом состоит из 83 регионов (субъектов), которыми являются : 21 республика, 9 краев, 46 областей, 4 автономных округа, 1 автономная область (Еврейская) и 2 города федерального значения: Москва и Санкт Петербург (таблица 1). Помимо разницы в территориальном распределении, демографическом потенциале, степени этнической гомогенности, основная разница между регионами состоит в степени автономности (у некоторых из них есть Устав). При этом, статусная асимметрия не сопровождается утвержденной иерархией (Лексин В.Н. 2012).



Карта 1: „Субъекты“ Российской Федерации

Таблица 1: „Субъекты“ Российской Федерации

Субъекты		численность населения	количество муниципальных районов	количество городских округов
назив	број			
республики	21	200 000 - 3 миллионов	4 - 54	0 - 10
края	9	300 000 - 5 миллионов	11 - 60	2 - 17
области	46	100 000 - 7 миллиона	2 - 43	2 - 67
автономная област	1	176 600	5	1
автономные округа	4	40 000 - 1 500 000	1 - 9	1 - 13
города федерального значения	Москва	11 514 300	125	2
	Петербург	4 484 700	81	9

Большинство субъектов РФ за последние несколько лет получили схемы территориального планирования. Поскольку по ГК 2004 г. был предусмотрен довольно короткий срок для разработки плановой документации на всех уровнях, было необходимо его продлить. Однако после изменений и дополнений ГК в 2009 г., деятельность в области разработки и принятия планов, особенно на уровне субъектов стала интенсивнее, результатом чего стало скорое и практически полное покрытие государственной территории плановыми документами на региональном уровне. Многие из них пережили одну или даже две ревизии. Стратегии социально-экономического развития, там, где они существуют, формально рассматриваются как

документы более высокого порядка, чем „схемы территориального планирования“. Между тем, поскольку решения, предложенные в „стратегиях“ не являются обязательными, на практике часто происходит так, что они остаются без внимания из-за их повторения в „схемах территориального планирования“ или даже предпочтения тех решений, которые находятся в коллизии с ними.

По административно-территориальному делению Российской Федерации каждый субъект состоит из некоторого количества единиц местного самоуправления. Единицы местного самоуправления: муниципальный район и городской округ, которые состоят от городского или сельского поселения, либо внутригородская территория города федерального значения.

Муниципальный район охватывает пространство, с которого возможно, используя имеющиеся в наличии транспортные средства, каждый день путешествовать в административный центр. По данным на 1.1.2.2012. године Российскую Федерацию составляло 1821 муниципальное образование.

«Схемы территориального планирования муниципальных районов», тоже интенсивно составляются. Темп разработки плановой документации иллюстрирует тот факт, что с начала 2013 г. было принято 1200 документов территориального планирования (субъектов и единиц местного самоуправления). Стратегии социально-экономического развития разработаны для известного количества муниципальных образований и формально рассматриваются как «рамки» для дефиниции плановых решений.

Статус городского округа получает город со своим окружением, если на его территории имеется объект регионального значения. Численность населения при этом не релевантна, и часто бывает так, что городское поселение с меньшей численностью населения имеет статус городского округа, в то время как городское поселение с большей численностью населения имеет только статус поселения городского типа.

Для городского округа по ГК разрабатывается документ под названием Генеральный план городского округа. В сущности, этот документ похож на „Схему территориального планирования муниципального района“, за исключением того, что он несколько более детален в некоторых сегментах.

И муниципальное образование, и городской округ, состоят из некоторого количества населенных пунктов. В азиатской части России в качестве частей муниципальных образований рассматривается также и территория, находящаяся вне границ поселений – незаселенное пространство, которое находится под управлением муниципального центра.

Городскими поселениями могут быть города (с населением более чем 12000 жителей, при том что 85% работают не в сельском хозяйстве). На территории России находится 1100 городов и 1286 поселений городского типа (Анохин А.А., Житин Д.В. 2013).

Для территории городского поселения обязательна разработка Генерального плана городского поселения. Интенсивность разработки этого типа плановой документации варьируется в различных частях России. Главным образом он обусловлен финансовыми возможностями местного самоуправления, хотя чаще всего часть расходов берет на себя субъект.

Аналогично тому, как определяется понятие муниципального образования, территория сельского поселения охватывает пространство, с которого возможно пешком в течение одного дня дойти до административного центра. Это правило не всегда последовательно соблюдается на территориях с низкой численностью населения (в три раза меньшей, чем в среднем).

Сельские поселения состоят из одного или больше сельских населенных пунктов. Один из них имеет статус административного центра сельского поселения. При этом, существует несколько различных видов сельских населенных пунктов, которые помимо количества жителей различаются и в степени инфраструктурной и супраструктурной развитости, как и в развитости хозяйственной структуры: поселок (1000-3000 жителей), село (300-1000 жителей), деревня (менее 300 жителей). Также существует и некие специфические сельские населенные пункты, характерные лишь для некоторых частей России: местечко, кордун, станица, хутор, кишлак, аул и др.

Для территории сельского поселения обязательна разработка Генерального плана сельского поселения. Разработка плановой документации для самого низкого территориального уровня, который предусматривает ГК, также непосредственно зависит от финансовой ситуации, в которой находятся органы местного самоуправления.

### **Вместо заключения**

После практически двух десятилетий абсолютной маргинализации, территориальное планирование в России снова приобрело значение. Процесс возобновление деятельности в области разработки плановой документации берет начало с принятия ГК 2004 г. и становится все более эффективным после изменений и дополнений этого кодекса в 2009 г.

В целом, можно заключить, что схемы территориального планирования субъектов и муниципальных образований являются плановыми документами стратегического характера с элементами урбанистической регуляции, в то время как генеральные планы (как городских округов, так и городских и сельских поселений) имеют оперативный характер, с высокой степенью детальности и всеми необходимыми урбанистическими показателями.

Между тем, весьма быстрый темп разработки планов и, следовательно, большое количество принятых документов на всех территориальных уровнях, указывает на существующую сегодня „эуфорию планирования“ в России и ставит под вопрос его качество. Оценки выдающихся специалистов об отсутствии методологического единства принятых планов, об их взаимной несогласованности и отчетливой разнородности в способе обработки отдельных сегментов, иллюстрируют сложность ситуации, в которой сегодня находится территориальное планирование в РФ. Параллельное существование стратегий социально-экономического развития, от национального, федерального и регионального до местного уровня, создает дополнительное смешение во всей плановой системе. В связи с этим (а также ради увеличения практической применимости предложенных решений в территориальных планах), представляется необходимым введение всеохватывающего документа, в котором бы были соединены цели, задачи, принципы и методы работы, в котором бы все сегменты (природа, общество, экономика, инфраструктура, защита окружающей среды) были адекватно представлены – то есть, где был бы осуществлен интегральный подход в планировании.

**Литература:**

- Анохин А.А., Житин Д.В. (2013). География населения с основами демографии: *Учебное пособие*. – СПб, Изд-во СПбГУ, Санкт-Петербург.
- Вайтенс А.Г. (2009). Идеи и проекты преобразования Петрограда-Ленинграда начала 1920-х годов. Советское градостроительство 1920-1930-х годов. *Новые материалы и исследования*. Сб. науч. трудов НИИТИАГ РААСН. М.: УРСС, 2009. С. 88-105
- \*\*\* (2005) *Градостроительный кодекс Российской Федерации*. М.: ТК Велби, Изд-во «Проспект».
- Зигерн-Корн Н.В. (2009). Понятийно-функциональные парадоксы в планировании территориального развития России. *Территориальное планирование, новые функции, опыт, проблемы, решения*. Санкт Петербург.
- Косенкова Ю. Л. (2010). *Районная планировка в СССР. Опыт 1920-1930-х годов*. Москва.
- Лексин В.Н. (2012). Кризис российской системы расселения в контексте кардинальной трансформации территориальной организации общества, Российский экономический журнал No.1. Москва.
- Перцик Е.Н. (2006) Районная планировка, территориальное планирование. М.: Гардарики. Москва.
- Перов М.В., Рожкова Е.С.(2009). Взаимосвязь документов стратегического планирования территориального развития. *Территориальное планирование, новые функции, опыт, проблемы, решения*. Санкт Петербург.
- Скатурицкий С.В. (2009). Схемы территориального планирования субъектов РФ: опыт разработки на примере Пермского края. *Территориальное планирование, новые функции, опыт, проблемы, решения*. Санкт Петербург
- Ускова Т.В. (2011). Актуальные проблемы пространственного развития. *Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз*.
- Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», 2003.
- Ходачек В. М., Ходачек Д.В. (2009). Трансформация функций территориального планирования в системе государственного и муниципального управления. *Территориальное планирование, новые функции, опыт, проблемы, решения*. Санкт Петербург.
- Чистобаев А.И. (2009). Управление развитием территории в СССР и современной России: опыт и проблемы; *Территориальное планирование, новые функции, опыт, проблемы, решения*. Санкт Петербург
- Чистобаев А.И (2008). О сочетании функций стратегического и территориального планирования в регионах России. *Проблемы государственной политики регионального развития России*. Материалы всероссийской научной конференции, Москва.
- Чистобаев А.И., Красовская О.В., Скатурицкий С. В. (2010). *Территориальное планирование на уровне субъектов России*, Санкт Петербург.
- Шестаков С.С. *Большая Москва*. М.: МКХ, 1925

## ПРОСТОРНО ПЛАНИРАЊЕ У РУСИЈИ

ЗОРА ЖИВАНОВИЋ<sup>1</sup>

<sup>1</sup> *Универзитет у Београду – Географски факултет, Студентски трг 3/3, 11000 Београд;*

**Сажетак:** Просторно планирање у Русији има дугу традицију. Међутим, дисконтинуитет који је настао као последица одрицања важности израде планских докумената и њиховог значаја за процес управљања развојем, након распада СССР-а, резултирао је данашњим конфузним стањем у просторном планирању у Русији. Поновна актуелизација активности везаних за процес израде планских докумената, озваничена доношењем «Градостројног кодекса» 2004. године, тј. новог Закона о урбанизму, отежана је недостатком релевантних кадрова, непостојањем јасне теоријско-методолошке основе, недефинисаним односом према постојећим социо-економским стратегијама развоја и сл. Иако у сложеним условима, у последњих неколико година дошло је до експанзије у изради и доношењу просторних планова на свим територијалним нивоима. Међутим, оцена стручњака је да квантитет није праћен и одговарајућим квалитетом.

**Кључне речи:** просторно планирање, социо-економско планирање, просторни план, стратегија, Русија

### Просторно планирање у Русији

Почетак просторног планирања у Русији везује се за двадесете године XX века, када су урађени планови развоја великих градова. Под руководством И.А.Фомина крајем 1921. године урађен је план «Великог Петрограда», који се односио на подручје града и његово окружење (Вайтенс А.Г. 2009). Затим, пројекат «Велика Москва» С.С.Шестакова, објављен је 1925. године (Шестаков С.С. 1925). Пионирским просторним планом сматра се и план донет 1924-1925. год под руководством Проф. А.П.Иваничког за Апшеронско полуострво, подручје врло комплексних природних, економских и социјалних услова на западној обали Каспијског језера (територија данашњег Азербејџана), који је за основни циљ имао опоравак руске индустрије нафте (Косенкова Ј. Л. 2010).

У бившем СССР-у, почев од 1930. год. наступио је период строгог економског планирања, заснованог на петогодишњим плановима, које је припремао Госплана (Државни плански комитет). План је доминирао развојем и уз уверење да ће планска привреда сама по себи усмеравати регионални развој, предвиђена решења најчешће нису била просторно конкретизована.

До распада СССР-а просторно планирање је егзистирало под општим називом „районная планировка», што је подразумевало израду планских докумената за индустријска подручја (рејоне), индустријске и саобраћајне чворове (нодове), приградска подручја великих градова, бањска места, пољопривредна подручја (рејоне) итд. По својој суштини то је било социо-економско планирање, при томе без јасних финансијских решења за реализацију што је касније знатно отежавало његову практичну примену (Перов М.В., Рожкова Е.С.2009).

Како би контекст у коме се планирање у Русији данас развија (обнавља) учинили јаснијим, даћемо и кратак преглед докумената везаних за просторно планирање који су били актуелни до почетка 1990-их година односно до распада СССР-а, а којима се, иако на другој идејно-методолошкој основи, крајем прве и почетком друге деценије XXI века, планирање у Русији враћа (Чистобаев А.И. 2008):

1. ГОЭЛРО – Државни план електрификације Русије донет је након Октобарске револуције од стране Државне комисије за електрификацију која је основана 1920. године. То је први свеобухватни план развоја привреде у периоду након револуције, у којем је дата територијална организација производних снага Русије.

2. Првим петогодишњи планом је детаљно осмишљен развој и размештај производних снага по крупним економским рејонима. Основна одлика овог планског докумената је тесна везаност укупног развоја у простору и развоја индустрије.

Суштинско значење за просторну организацију државе у целини имали су и следећи плански документи:

6. Генерална шема развоја и размештаја производних снага у СССР-у која је разрађивана у периоду од 1965-1985. године,

7. «Районная планировка» односно плански документи рађени за различите административно-територијалне јединице, као и за индустријска подручја, пољопривредна подручја, индустријске центре, саобраћајне центре итд. (Перцик Е.Н. 2006),

8. Генерални планови градова и Пројекти детаљног планирања,

9. Шеме насељености, рађене за све хијерархијске нивое административно-територијалне поделе и

10. Територијално комплексни системи заштите природе, рађени пре свега за подручја са посебним условима коришћења природних ресурса, као и за еколошки угрожена подручја.

У многим регионима Русије разрађивани су и «Међугрански биланси производње» на основу којих је било могуће дефинисати обим производње и обим потрошње. То је даље давало могућност дефинисања улоге региона у територијалној подели рада и основу за усмеравање финансијских токова. Неуређеност финансијско-буџетских односа била је и један од разлога настанка и развоја сепаратизма, што је у крајњој инстанци резултирало и распадом СССР-а (Чистобаев А.И. 2009).

У последњој деценији прошлог века комплетан систем планирања у Русији био је подвргнут жестокој критици, што је за последицу имало одстрањивање планских докумената из система управљања, као непотребних и чак невредних. У складу са ставом «тржиште ће само све решити» који је доминирао (не)постојећом праксом управљања регионалним развојем, најпре су угашени научно-истраживачки институти Госплана, а затим и остали органи релевантни за област просторног планирања.

Крајем 1990-их, након дужег периода потпуног одсуства планирања, развој и уопште, коришћење простора, је постало прилично хаотично. Неке од директних последица су биле јасно уочљиве: деградација пољопривредних површина, неконтролисано ширење викенд насеља уз одсуство неопходне социјалне, саобраћајне, комуналне инфраструктуре и др., стихијско коришћење природних ресурса, недовољна развијеност путне мреже у односу на степен аутомобилизације, прекомерно раубовање животне средине и сл. (Чистобаев А.И., Красовская О.В., Скатерщиков С. В: 2010).

Промене на политичкој сцени као и проблеми привреде у транзицији, њено стихијско трансформисање од плански организоване ка тржишно оријентисаној, основи су фактори оваквог стања. У условима потпуног одсуства контроле над развојним процесима, пре свега на федералном нивоу, само су енормни приходи од коришћења нафте и гаса успевали да очувају социјални мир у држави и сачувају систем од потпуног распада. Разлике у регионалној развијености последично су знатно продубљене (Ходачек В. М., Ходачек Д.В. 2009). Бруто друштвени производ по становнику најразвијенијих региона је и до 28 пута већи у односу на вредност овог показатеља у најмање развијеним регионима (Ускова Т.В. 2011).

Убрзо је постало очигледно да је просторно планирање нераздвојан атрибут процеса управљања (Зигерн-Корн Н.В. 2009), да се без прихватања законодавних решења о прогнозирању и програмирању социо-економског развоја државе не може очекивати ефикасна регионална политика, односно да је планирање предуслов

успешног усмеравања развојних процеса (Ходачек В. М., Ходачек Д. В. 2009). Последишно, јуна 1996. године донет је указ «О основама регионалне политике у Руској Федерацији» где су као основни циљеви истакнути: стабилизација производње, економски раст, повећање стандарда живота, обезбеђивање јединствених минималних социјалних стандарда и равноправна здравствена заштита за све, без обзира на економске могућности. Последишно су донети и други документи, закони Државне Думе, који су се директно или индиректно односили на регионалну политику или регионално управљање. Један од њих је и „Градостроительный кодекс Российской Федерации“ тј. Закон о урбанизму (којим је обухваћено и просторно планирање) из 2004. године (у даљем тексту ГК), којим је поново постала обавезујућа израда планске документације на свим територијалним нивоима.

По ГК просторно планирање је друштвена делатност (а не научна дисциплина) усмерена на дефинисање намене простора у документима просторног планирања, која произилази из свеукупности социјалних, економских, еколошких и других фактора, а у циљу обезбеђивања одрживог развоја територије, развоја инжењерске, саобраћајне и социјалне инфраструктуре, обезбеђивања интереса грађана итд.

Међутим, занемаривање просторног планирања након распада СССР-а, које је резултирало скоро апсолутним прекидом израде планске документације, учинило је преквалификацију постојећег кадра нужном, а школовање новог непотребним што је коначно довело до потпуног одсуства релевантних кадрова који би били способни и довољно стручни да квалитетно изнесу терет обнављања активности везаних за просторно планирање и његово поновно актуелизовање.

Пауза од скоро 15 година, немогућност коришћења искуства и резултата континуираног рада у области просторног планирања значајно су отежали процес његовог поновног конституисања и развоја у савременим условима.

Данас „просторно планирање“ у Русији нема исто значење као некад. Заправо, савремено просторно планирање, односно актуелни плански документи садрже само минимум социо-економског планирања, а далеко више су заступљена питања која се односе на: заштиту животне средине, природне и антропогене ризике, инфраструктуру, намену површина (функционално зонирање) и др. И у самом ГК термин просторно планирање је уско дефинисан: као планирање развоја територије у смислу одређивања функционалних зона, зона планираног размештаја објеката капиталне градње за потребе државе и/или општине, зона са посебним условима коришћења итд. На тај начин суштински је смањен обим задатака просторног планирања, који обухватају знатно шири круг питања непосредно повезаних са планирањем на датом подручју (Перцик Е.Н. 2006).

Такође, неопходно је истаћи, у пракси постојећу, двојну методолошку основу разраде планских докумената у Русији, од којих се једни раде под окриљем Министарства економског развоја и то су:

1. Стратегије развоја: Руске Федерације, федералних округа, региона и јединица локалне самоуправе (градских округа и општина)
2. Програми социо-економског развоја региона и јединица локалне самоуправе (градских округа и општина)

а други под окриљем Министарства регионалног развоја, а то су Шеме просторног планирања (просторни планови) на свим територијалним нивоима: од националног, преко регионалног до локалног.

Основа разраде докумената којима се дефинишу стратешки правци социо-економског развоја дата је у Федералном закону: «О државном предвиђању и програмима социо-економског развоја Руске Федерације» из 1995. године. Овим законом је прописан основни садржај, начин разраде и међусобне повезаности стратешких докумената.

Истовремено а несинхронизовано доношење планских (стратегија социо-економског развоја и просторних планова) докумената, од стране различитих обрађивача и на различите рокове ствара конфузију и значајно отежава процес имплементације планских решења. Чињеница да чак постоје и примери просторних планова у којима су дефинисане планске мере које су у супротности са правцима развоја одређеним у социо-економским стратегијама, урађеним за исто подручје, илуструје сложеност ситуације у којој се налази планирање у Русији (Перов М.В., Рожкова Е.С.2009).

Дугогодишњи шеф Катедре за регионалну политику и политичку географију (у оквиру које је и просторно планирање) на Факултету географије и геоекологије Санкт-петербуршког Државног Универзитета и директор Научно-истраживачког института за географију, виши научни саветник Нучно-пројектног института просторног планирања и један од руководилаца израде више регионалних просторних планова и планова јединица локалне самоуправе, Професор А.И. Чистобаев, здушно подржавајући интегрални приступ у планирању, указује на неопходност здруживања стратешких докумената којима доминира социо-економски развој (стратегија) и просторних планова (шема) у којима је управо овај аспект развоја најмање заступљен. У истом контексту он оцењује два основна планска документа (Чистобаев А.И. 2009):

- Регионални просторни планови (схеме территориалног планирования субјектов) су по квалитету израде врло разнолики, у зависности од квалификација обрађивачког тима. Најефикаснији су они колективи у којима је сачувано и коришћено искуство стручњака из времена СССР-а и у којима раде специјалисти који познају основе развоја привреде и управљања савременом Русијом. Општа оцена просторно-планских докумената, посебно на регионалном нивоу је да су, услед недостатка инструкција, препорука у вези са методологијом израде и уопште научних истраживања на ову тему, међусобно неусклађени по садржају, начину обраде појединих сегмената, степену детаљности, као и обиму и садржају графичких прилога. Убрзавање процеса израде планских докумената (шема просторног планирања) на које позива Министарство регионалног развоја, оцењује као немогуће и чак штетно. Такође, Професор А. И. Чистобаев упозорава да брзина доношења планова није индикатор ефикасности у области просторног планирања, већ напротив: сведочи о површини присутној приликом доношења развојних решења.
- Стратегије социо-економског развоја (стратегия социально-экономического развития) доносе колективи, чији чланови немају одговарајуће образовање и за које је регион само полигон за апстрактну изградњу, а регионалне специфичности (природне, демографске, етно-конфесионалне и сл.) нису од суштинског значаја. Стога се стратегије раде шаблонски, немају конструктивни значај и немогуће их је применити у пракси, а нису ни обавезујућег карактера.

Дугогодишњи наставник на предмету «Просторно планирање» на четвртој години студија на Катедри за регионалну политику и политичку географију Факултета географије и геоекологије Санкт-петербуршког Државног Универзитета, Генерални директор Научно-пројектног института просторног планирања «ЭНКО» у Санкт Петербугу С.В. Скатершников, као и многи други стручњаци који се баве просторним планирањем у Русији, сматра да решења дата у социо-економским стратегијама развоја треба разрађивати у шемама просторног планирања, тј. да се заправо просторним плановима пројектују решења социо-економских стратегија у конкретан простор, уз могућност и њихове евентуалне корекције.

Као један од основних задатака социо-економских развојних докумената аутори Перов М.В.и Рожкова Е.С. (2009) наводе дефинисање улоге региона у географској-просторној подели рада, односно основних стратешких приоритета и праваца социо-економског развоја региона, а као основни задатак просторних планова

наводе просторну конкретизацију приоритета дефинисаних у стратегијама социо-економског развоја. Исти аутори сматрају немогућим коректно дефинисање планских мера у просторним плановима, без јасне визије социо-економског развоја предметне територије и стога неопходним обједињавање ове две врсте докумената, чак и нормативно. То би са једне стране допринело практичном значају просторних планова, а са друге оплемењавању просторног аспекта стратегија социо-економског развоја.

Дакле, увођење свеобухватног документа у којем би били усклађени циљеви, задаци, принципи и методе рада, у којем би сви сегменти (природа, друштво, привреда, инфраструктура, заштита животне средине) били адекватно заступљени и којим би био фаворизован интегрални приступ је неминовност. Сложеност задатка је јасна ако се узме у обзир огромна површина државе, врло разнолики природни услови, ресурсни потенцијали, демографски капацитети, особеност размештаја привреде, односно изражене територијалне специфичности, што отежава примену јединственог модела разраде планских докумената.

### **Врсте просторних и урбанистичких планова у Русији**

Доношењем «Градостроителног кодекса» односно Закона о урбанизму (којим је обухваћено и просотрно планирање) 2004. године (са изменама и допунама 2009) предвиђена је израда планске документације на свим територијалним нивоима, као предуслов властима на локалном нивоу да располажу земљиштем, да врше његову пренамену и уопште - да усмеравају развојне процесе.

Врсте просторних и урбанистичких планова по ГК Руске Федерације су:

- Просторни план на националном нивоу (Шема просторног планирања РФ)
- Регионални просторни план (Шема просторног планирања субјекта РФ)
- Просторни план општине (Шема просторног планирања муниципалног рејона)
- Генерални план градског округа
- Генерални план градског насеља
- Генерални план сеоског насеља

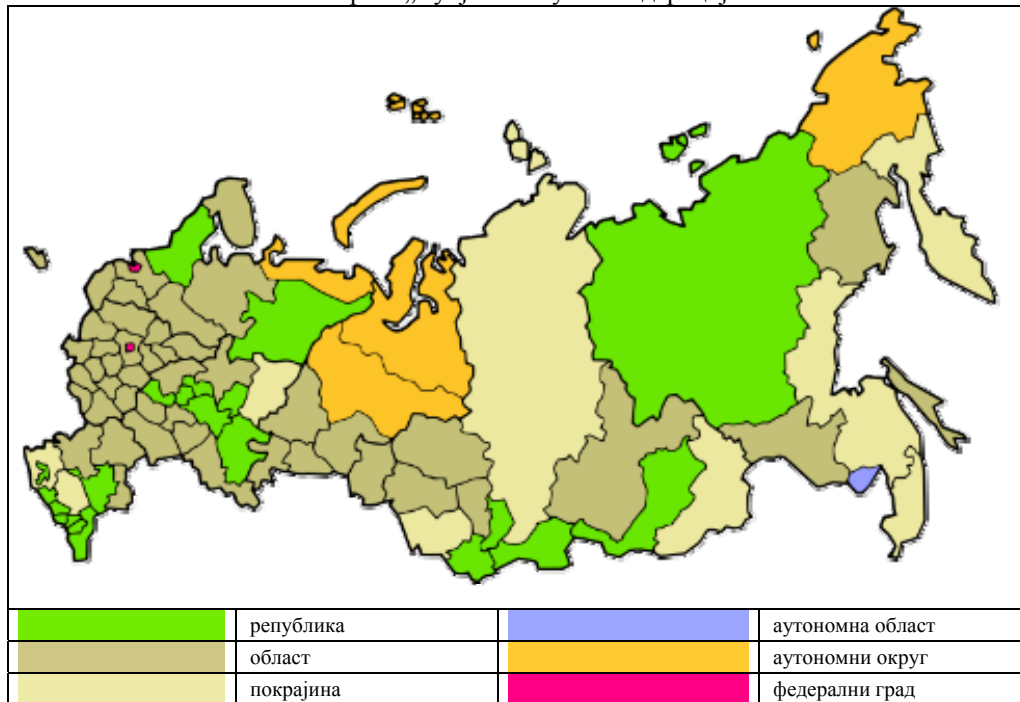
Шема просторног планирања Руске Федерације, чија је израда предвиђена пре безмало 10 година још увек није урађена. Сагласност око неопходности њене израде у стручној планерској јавности постоји, али до реализације још увек није дошло. На националном нивоу 2008. године донет је стратешки документ који носи назив «Концепција дугорочног социо-економског развоја Руске федерације до 2020», у виду препорука, са минималном заступљеношћу просторног аспекта. Такође, постоји 34 секторске стратегије на нивоу државе из различитих области: саобраћај, енергетика, образовање, одбрана и безбедност, заштита животне средине итд.

Руска Федерација је 2000. година подељена на 7 макрорегиона, односно федералних округа, а 2010. је створен и осми округ. Тај територијални ниво је чисто административни, образован је ради вршења послова државне управе изван седишта органа државне управе и нема других надлежности. Законом о урбанизму за ова подручја није предвиђена израда просторних планова. Насупрот томе, Стратегије социо-економског развоја до 2020. године су урађене за сваки федерални округ. Оне су такође донете у виду препоруке и нису обавезујућег карактера. Формално садрже смернице које треба да буду поштоване приликом израде просторних планова «субјеката» Руске Федерације.

Регионални ниво је, тренутно, највиши територијални ниво у Русији на којем се раде просторни планови. По административно-територијалној подели, федерални окрузи се састоје од федералних јединица, односно Русија у целини се састоји од 83

региона (субјекта), а то су: 21 република, 9 крајева, 46 области, 4 аутономна округа, 1 аутономна област (Јеврејске) и 2 града федералног значаја: Москва и Санкт Петербург (табела 1). Поред разлике у територијалном распрострањењу, демографском капацитету, степену етничке хомогености и сл., основна разлика међу регионима је у степену аутономије који уживају (неке од њих имају свој Устав). При томе, статусна асиметрија није праћена и утврђеном хијерархијом (Лексин В.Н. 2012).

Слика бр. 1: „Субјекти“ Руске Федерације.



Карта 1: „Субјекти“ Руске Федерације.

Табела бр.1: «Субјекти» Руске Федерације.

Субјекти		Број становника	Број општина	Број градских округа
назив	број			
република	21	200.000 - 3 милиона	4 - 54	0 -10
крајеви	9	300.000 - 5 милиона	11- 60	2 -17
области	46	100.000 -7 милиона	2 - 43	2 -67
аутономна област	1	176.600	5	1
аутономни окрузи	4	40.000 -1.500.000	1 - 9	1 -13
градови федералног значаја	Москва	11.514.300	125	2
	Петербург	4.484.700	81	9

Већина «субјеката» Руске Федерације је у последњих неколико година добила просторне планове. Како је Законом о урбанизму из 2004. године био предвиђен врло кратак рок за израду планских докумената на свим нивоима, његово пролонгирање је било неминовно, али након измена и допуна овог закона, 2009. године, активности на изради и усвајању планских докумената, посебно на нивоу «субјеката» су интензивирани, што је и резултирало брзом и скоро потпуном покривеношћу националне територије планским документима на регионалном нивоу.

Многи од њих су већ «доживели» прву или чак и другу ревизију. Стратегије социо-економског развоја «субјеката» Руске Федерације, уколико постоје, формално се сматрају планским документом вишег реда у односу на «шему просторног планирања». Међутим, како развојна решења предложена у «стратегијама» нису обавезујућа, у пракси је чест случај њиховог занемаривања приликом дефинисања истих у «шемама просторног планирања» па чак и фаворизовања решења која су у колизији са њима.

По административно-територијалној подели Руске Федерације сваки «субјект» се састоји од већег броја јединица локалне самоуправе. Јединице локалне самоуправе су: општине и градски окрузи, а они се састоје из: градских насеља, сеоских насеља и унутарградских територија на подручју градова федералног значаја (Москва и Санкт Петербург).

Општина обухвата простор са којег је могуће, користећи расположива саобраћајна средства, свакодневно путовати у административно дефинисани центар. На дан 1.1.2012. године Руску Федерацију је чинила 1.821 општина.

«Шеме просторног планирања муниципалних рејона» односно просторни планови општина Руске Федерације се интензивно раде. Темпо израде планске документације илуструје чињеница да је од почетка 2013. године усвојено чак 1 200 докумената просторног планирања (региона и јединица локалне самоуправе). Стратегије социо-економског развоја су урађене за извршан број општина и формално се сматрају «оквиром» за дефинисање планских решења.

Статус градског округа добија град са својим окружењем уколико на тој територији постоји објект регионалног значаја. Број становника није релевантан и чест је случај да општине са централним градским насељем са мањим бројем становника имају статус градског округа, док у исто време општине у чијим су центрима градска насеља са већим бројем становника тај статус немају.

За градски округ се по ГК доноси плански докуменат који носи назив: Генерални план градског округа. Суштински, овај документ је врло сличан «Шеми просторног планирања муниципалног рејона» односно просторном плану општине, уз нешто већу детаљност у појединим сегментима.

Како општина тако и градски округ се састоји из већег броја градских и сеоских (заједница) насеља. Центар општине не мора бити градско насеље. Градска и сеоска насеља се састоје од већег броја «пунктова» (квартова, засеока). У азијском делу Русије, као делови општина јављају се и међунасељске територије, што су заправо ненасељена подручја која су под управом општинског центра.

Градска насеља могу бити градови (насеља са више од 12 000 становника и више од 85% запослених у непољопривредним делатностима) и насеља градског типа (насеља са мање од 12 000 становника и више од 85% запослених у непољопривредним делатностима). На подручју Русије постоји 1 100 градова и 1 286 насеља градског типа (Анохин А.А., Житин Д.В. 2013).

За подручје градског насеља обавезна је израда Генералног плана градског насеља. Интензитет израда ове врсте планске документације варира у различитим деловима Русије и углавном је условљен финансијским могућностима локалне самоуправе, иако најчешће део трошкова сноси и регионални ниво.

Аналогно начину дефинисања општинске територије, територија сеоског насеља обухвата простор са којег је могуће пешке, у току једног дана стићи до административно дефинисаног центра. Ово правило није у целости поштовано у подручјима са изузетно ниском густином насељености (а то су подручја у којима је густина насељености три пута мања од просечне).

Сеоска насеља се састоје од једног или више сеоских „пунктова“ (села, засеока). Један од њих има статус административног центра сеоског насеља. При томе, постоји

више различитих врста сеоских „пунктова“ који се поред броја становника разликују и у степену инфраструктурне и супраструктурне опремљености, као и по развијености привредне: поселок (1000-3000 становника), село (300-1000 становника), деревења (мање од 300 становника). Такође, постоје и неки специфични сеоски „пунктови“ карактеристични за поједине делове Русије: местечко, кордун, станиц, хуторов, кишлаков, аулов и др.

За подручје сеоског насеља обавезна је израда Генералног плана сеоског насеља. Израда планске документације за најнижи територијални ниво обухваћен ГК-ом такође директно зависи од финансијске ситуације у којој се налази локална самоуправа.

### **Уместо закључка**

Након скоро две деценије апсолутног маргинализовања, просторно планирање у Русији поново је добило на значају. Процес обнављања активности на изради планске документације започет је усвајањем ГК 2004. године и значајно интензивирао након измена и допуна овог закона 2009. године.

Међутим, врло брз темпо израде планова и последично бројност донетих докумената на свим територијалним нивоима указују на тренутно присутну „еуфорију планирања“ у Русији и доводи у питање њихов квалитет. Оцена еминентних стручњака о методолошкој неуједначености донетих планова, њиховој честој међусобној неусаглашености и наглашеној разноликости у начину обраде појединих сегмената, илуструје сложеност ситуације у којој се просторно планирање у Русији налази. Паралелно постојање Стратегија социо-економског развоја, од националног преко федералног и регионалног до локалног нивоа, ствара додатну конфузију у целокупном планском систему. Стога се, у циљу повећања практичне применљивости предложених решења у просторним плановима, сматра неминовним увођење свеобухватног документа у којем би били усклађени циљеви, задаци, принципи и методе рада, у којем би сви сегменти (природа, друштво, привреда, инфраструктура, заштита животне средине) били адекватно заступљени, односно којим би био фаворизован интегрални приступ у планирању.

### **Литература**

Литературу видети на страни 24.