

Научная статья

УДК 502.4

СХЕМЫ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В ОБЛАСТИ
РАЗВИТИЯ И РАЗМЕЩЕНИЯ ОСОБО ОХРАНЯЕМЫХ ПРИРОДНЫХ
ТЕРРИТОРИЙ КАК ДОКУМЕНТЫ ПРОСТРАНСТВЕННОГО РАЗВИТИЯ:
ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ ПРИМЕНЕНИЯ

О.А. Лапин, А.Ю. Осетрова

Волгоградский институт управления (филиала) РАНХиГС при Президенте РФ,

ул. им. Гагарина 8, г. Волгоград, 400066,

e-mail: oleg888965@mail.ru, <https://orcid.org/0009-0008-5098-4534>;

e-mail: osetrova-ay@ranepa.ru, <https://orcid.org/0000-0003-1694-5618>

В настоящей статье автор исходит из того, что схемы территориального планирования развития и размещения особо охраняемых природных территорий следует рассматривать как документы пространственного развития. Отмечается, что схемы организации и развития объединяют в едином планировочном решении взаимозависимые пути развития всех землепользователей в его границах и предлагают принципиальные методы осуществления поставленных перед особо охраняемыми территориями задач. В качестве вывода автор резюмирует, что забота об экологическом благосостоянии нашей страны является одной из важнейших задач не только государственных органов, но и всего населения в целом. Своевременное планирование и информирование органами власти о предстоящих схемах и планах по обустройству территории в теории и на практике позволит упростить процесс путем определенного рода систематизации механизма, где каждому пункту будет отведено свое время, и цель предстоящей работы. Схемы в данном случае выступают со значимой ролью, потому что грамотно составленная схема размещения ООПТ несет не только информационную полезность при изучении, но и позволяет предельно точно обозначить все значимые объекты для минимизации в дальнейшем казусных ситуаций.

Ключевые слова: пространство, территориальное планирование, особо охраняемые природные территории, правовое регулирование, схемы территориального планирования, экологическое благосостояние.

Образец цитирования: Лапин О.А., Осетрова А.Ю. Схемы территориального планирования в области развития и размещения особо охраняемых природных территорий как документы пространственного развития: проблемы и перспективы применения // Региональные проблемы. 2023. Т. 26, № 2. С. 49–53. DOI: 10.31433/2618-9593-2022-26-2-49-53.

Проектирование и планирование являются наиболее важными инструментами развития и управления особо охраняемых природных территорий. Определить основные планировочные решения, установить необходимые режимы охраны и использования территории, наметить требуемые объемы природоохранных и хозяйственных мероприятий – эти и другие задачи решаются в главном проектом документе особо охраняемых природных территорий (ООПТ), разрабатываемом сразу после принятия правительственного решения об их создании, – схеме организации и развития.

Под пространственным развитием понимается, что «пространство» в юридическом кон-

тексте не является самостоятельным субъектом. Несколько иной смысл вкладывает Стратегия в понятие «пространственное развитие» – это «совершенствование системы расселения и территориальной организации экономики, в том числе за счет проведения эффективной государственной политики регионального развития». Заметим лишь акценты – «система расселения», «территориальная организация экономики» и «государственная политика». Это не одно и то же, что «развитие пространства экономики».

Схема организации и развития объединяет в едином планировочном решении взаимозависимые пути развития всех землепользователей в его

границах и предлагает принципиальные методы осуществления поставленных перед особо охраняемыми территориями задач.

В схему организации и развития входят:

- физико-географическая характеристика территории: географическое положение территории, описание геологии, геоморфологии, почв, растительного и животного мира;

- оценка природных комплексов и объектов территории, памятников истории и культуры – установление их значимости;

- характеристика эколого-познавательных, рекреационных ресурсов и рекреационной емкости территории для установления режима охраны;

- оценка экологической ситуации и условий существования биоты;

- социально-экономическая характеристика района расположения проектируемой территории;

- функционально-планировочная структура территории и режимы природопользования;

- предложения по развитию туризма и отдыха, организации туристских маршрутов, обустройству территории, размещению основных административно-хозяйственных и рекреационных объектов;

- мероприятия по охране, воспроизводству и использованию биологических ресурсов;

- предложения по административно-хозяйственной структуре;

- идеи по организации деятельности научных сотрудников, мониторинга и дальнейших проектных работ;

- расчет различных затрат, необходимых для организации и функционирования [4].

По мнению В.М. Груздева [4], под территориальным планированием следует понимать деятельность органов государственной власти или органов местного самоуправления по установлению и утверждению положений о развитии территорий, местах размещения объектов для государственных и муниципальных нужд. Территориальное планирование – это видение будущего, отнесенного от настоящего на разные сроки в зависимости от решаемых задач. Планирование может быть краткосрочным, среднесрочным и долгосрочным.

Территориальное планирование следует рассматривать не как планирование физического обустройства территории, а как планирование территориальной целостности, и – применительно к городу – как планирование развития местного сообщества, его окружения и его деятельности [2].

Рассматривая данную проблематику, можно выделить определенного рода проблемные вопросы на уровне рассмотрения пробелов в нормативно-правовых актах и также в процессе их применения на практике в рамках существующего законодательства. На федеральном уровне такая схема отсутствует. Однако, опираясь на концепцию, разработанную на основании распоряжения правительства РФ от 22 декабря 2011 г. № 2322-р [5], можно заметить, что такого рода схемы есть, но они не реализованы в реальности.

Был разработан, но не утвержден проект постановления правительства РФ «Об утверждении Схемы территориального планирования Российской Федерации в области развития и размещения особо охраняемых природных территорий федерального значения на период до 2020 года», и до сих пор на федеральном уровне такой схемы нет. Пространственный фонд данных и кадастр ООПТ не содержат информации о развитии особо охраняемых территорий. Возникает вопрос о том, как можно будет просматривать предстоящие и планируемые изменения и что будет создаваться нового на данных участках территории.

Учитывая, что проект постановления так и не был принят, можно сделать вывод о том, что регионы в вопросах создания и развития новых ООПТ остаются «наедине» с собой в процессе деятельности уполномоченных органов. Следовательно, можно сделать вывод о том, что будет ослаблена контрольно-надзорная функция со стороны федеральных органов власти в отношении системы особо охраняемых природных территорий.

Участники парламентских слушаний отмечают, что на современном этапе в области территориального планирования являются актуальными задачи формирования и совершенствования системы документов территориального планирования, оптимизации процесса подготовки и согласования проектов документов территориального планирования, сокращения сроков согласования проектов документов территориального планирования; обеспечения взаимосвязи документов территориального планирования с документами стратегического планирования; повышения эффективности и качества документов территориального планирования.

Особо следует отметить необходимость обеспечения взаимосвязи и согласованности документов территориального планирования с документами стратегического планирования в сферах

социально-экономического и пространственного развития.

Для повышения эффективности территориального планирования необходимо решить ряд проблем, к числу которых участники парламентских слушаний относят следующие:

- недостаточность средств местных бюджетов для эффективного осуществления деятельности в сфере территориального планирования;

- недостаток в муниципальных образованиях муниципальных служащих, обладающих необходимыми навыками и квалификацией для осуществления функций муниципальных образований в сфере территориального планирования;

- неполнота сведений Единого государственного реестра недвижимости о границах земельных участков, зонах с особыми условиями использования территорий, необходимых для подготовки документов территориального планирования;

- отсутствие методических документов, рекомендаций по подготовке документов территориального планирования субъектов Российской Федерации и муниципальных образований;

- чрезмерная длительность процедур согласования документов территориального планирования.

Еще один проблематичный вопрос заключается в том, что при изучении схем территориального развития регионов нашего государства достоверную информацию найти достаточно сложно, а иногда материалы, которые есть в открытом доступе, не совпадают с реальными показателями и значениями.

В ходе рассмотрения данного дискуссионного вопроса возникает определенного рода проблематика, связанная с условными обозначениями. Так, при рассмотрении материалов планирования регионов были выявлены несоответствия, касающиеся территориального планирования, а именно на примере Волгоградской и Московской областей. На схеме Московской области обозначены и существующие ООПТ, и те, которые планируется создавать в ближайшее время на территории данного субъекта государства, а правительством Волгоградской области представлена карта-схема, на которой не обозначено никаких планируемых особо охраняемых природных территорий, а только уже существующие.

При проведении аналитических работ о наличии схем развития особо охраняемых природных территорий в субъектах Российской Федерации было установлено, что в открытом доступе есть схемы развития ООПТ городов Кострома, Ижевск,

Белгород; Ростовской, Магаданской областей; Республика Хакасия, Тыва, Алтай.

Иных схематических и картографических материалов по развитию ООПТ в открытом доступе не обнаружено. Считаем, что данная ситуация напрямую затрагивает право граждан на своевременное информирование органами государственной власти об информации, которая непосредственно затрагивает право граждан на благоприятную окружающую среду и т.д. Немаловажным является вопрос о том, как развитие схем по созданию ООПТ будет осуществляться на присоединившихся в результате проведения референдума новых территорий, созданы ли уже компетентные органы для решения данных вопросов и насколько быстро будет происходить процесс интеграции.

Интерес вызывает и другой момент, который заключается в том, что в общепринятом понимании схема – это совокупность составляющих объекта и взаимосвязей между ними, а также изображение или словесное описание, поясняющее эту совокупность, но также применительно к территориальному планированию это документ, затрагивающий намеченные объекты. В свою очередь карта – это результат картографических работ о тех объектах, которые уже существуют в реальности, а не в планах.

Другим немаловажным и ключевым моментом является тот факт, что многие схемы по развитию региональных ООПТ были приняты в период с 2009 по 2015 гг., некоторые муниципальные законодательные акты были дополнены. Обобщая изученные документы по регионам, выяснили, что наибольшее количество ООПТ должно было быть сформировано к 2024 г., но на деле процесс их создания далёк от завершения.

Во многих регионах процесс замедлился из-за недостаточности финансирования и проблем, связанных с эпидемией коронавируса и сложившейся нестабильной экономической обстановкой. Процесс исключения территорий из хозяйственного ведения является достаточно долгим и трудоёмким, что также замедляет процесс создания данного рода территорий.

Безусловно, создание ООПТ оказывает положительное влияние на большое количество сфер жизнедеятельности общества, такие как экономическая сфера, туристическая, культурная, здравоохранения и другие. Забота об экологическом благосостоянии нашей страны является одной из важнейших задач не только государственных органов, но и всего населения в целом.

Своевременное планирование и информирование органами власти о предстоящих схемах и планах по обустройству территории в теории и на практике позволит упростить процесс путем определенного рода систематизации механизма, где каждому пункту будет отведено свое время, и цель предстоящей работы. Схемы в данном случае выступают со значимой ролью, потому что грамотно составленная схема размещений ООПТ несет не только информационную полезность при изучении, но и позволяет предельно точно обозначить все значимые объекты для минимизации в дальнейшем казусных ситуаций.

ЛИТЕРАТУРА:

1. Актуальные вопросы реформирования системы развития схем планирования. URL: <https://схемыразвития.рф/?p=7616> (дата обращения: 20.04.2020).
2. Груздев В.М. Территориальное планирование. Теоретические аспекты и методология пространственной организации территории: учеб. пособие для вузов. Нижний Новгород: ННГАСУ, 2014. 146 с.
3. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Официальный текст Конституции РФ с внесенными поправками от 14.03.20 опубликован на Официальном интернет-портале правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 04.07.20).
4. Организация и планирование ООПТ. URL: <http://www.biodiversity.ru> (дата обращения: 04.07.20).
5. Распоряжение Правительства РФ от 22.12.2011 N 2322-р «Об утверждении Концепции развития системы особо охраняемых природных территорий федерального значения на период до 2020 года» (вместе с «Планом мероприятий по реализации Концепции развития системы особо охраняемых природных территорий федерального значения на период до 2020 года»). URL: <https://legalacts.ru/doc/rasporjazhenie-pravitelstva-rf-ot-22122011-n-2322-r/> (дата обращения: 04.07.20).
6. Указ Президента РФ от 19 апреля 2017 г. № 176 «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года». URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71559074/> (дата обращения: 04.07.20).

REFERENCES:

1. *Aktual'nye voprosy reformirovaniya sistemy razvitiya skhem planirovaniya* (Topical issues of reforming the system of development of planning schemes). Available at: <https://схемыразвития.рф/?p=7616> (accessed: 20.04.2020). (In Russ.).
2. Gruzdev V.M. *Territorial'noe planirovanie. Teoreticheskie aspekty i metodologiya prostranstvennoi organizatsii territorii: ucheb. posobie dlya vuzov* (Territorial planning. Theoretical aspects and methodology of spatial organization of the territory: studies. manual for universities). Nizhny Novgorod: NNGASU, 2014. 146 p. (In Russ.).
3. The Constitution of the Russian Federation (adopted by popular vote on 12.12.1993 with amendments approved during the all-Russian vote on 01.07.20), in *Ofitsial'nyi tekst Konstitutsii RF s vnesennymi popravkami ot 14.03.20 opublikovana na Ofitsial'nom internet-portale pravovoi informatsii* (The official text of the Constitution of the Russian Federation as amended on 14.03.20 is published on the Official Internet portal of Legal Information). Available at: <http://www.pravo.gov.ru> (accessed: 04.07.20). (In Russ.).
4. *Organizatsiya i planirovanie OOPT* (Organization and planning of protected areas). Available at: <http://www.biodiversity.ru> (accessed: 04.07.20). (In Russ.).
5. *Rasporyazhenie Pravitel'stva RF ot 22.12.2011 N 2322-r «Ob utverzhdenii Kontseptsii razvitiya sistemy osobo okhranyaemykh prirodnykh territorii federal'nogo znacheniya na period do 2020 goda» (vmeste s «Planom meropriyatii po realizatsii Kontseptsii razvitiya sistemy osobo okhranyaemykh prirodnykh territorii federal'nogo znacheniya na period do 2020 goda»)* (Decree of the Government of the Russian Federation dated 22.12.2011 no. 2322-r «On approval of the Concept of development of the system of specially protected natural territories of federal significance for the period up to 2020» (together with the «Action Plan for the implementation of the Concept of development of the system of specially protected natural territories of federal significance for the period up to 2020»)). Available at: <https://legalacts.ru/doc/rasporjazhenie-pravitelstva-rf-ot-22122011-n-2322-r/> (accessed: 04.07.20). (In Russ.).
6. *Ukaz Prezidenta RF ot 19 aprelya 2017 g. № 176 «O Strategii ekologicheskoi bezopasnosti Rossiiskoi Federatsii na period do 2025 goda»* (Decree

of the President of the Russian Federation no. 176 dated April 19, 2017 «On the Strategy of Environmental Safety of the Russian Federation for the

period up to 2025»). Available at: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71559074/> (accessed: 04.07.20). (In Russ.).

TERRITORIAL PLANNING SCHEMES IN THE FIELD OF DEVELOPMENT AND PLACEMENT OF SPECIALLY PROTECTED NATURAL TERRITORIES AS DOCUMENTS OF SPATIAL DEVELOPMENT: PROBLEMS AND PROSPECTS OF APPLICATION

O.A. Lapin, A.Y. Osetrova

In this article, the authors proceed from the statement that territorial planning schemes of specially protected natural territories improvement and placement should be considered as documents of spatial development. As they put it, these schemes combine the interdependent ways of all land users development in a single planning solution. The authors offer fundamental methods for implementing the tasks assigned to specially protected areas and conclude that ecological well-being of our country is one of the most important tasks for both state bodies and the entire population as a whole. At timely planning and informing the authorities about upcoming schemes, plans and the territory arrangement, a well-designed scheme for the protected areas placement not only adds the informational value to the study, but also allows to accurately identify all significant objects to minimize further incident situations.

Keywords: space, territorial planning, specially protected natural territories, legal regulation, territorial planning schemes, environmental welfare.

Reference: Lapin O.A., Osetrova A.Y. Territorial planning schemes in the field of development and placement of specially protected natural territories as documents of spatial development: problems and prospects of application. *Regional'nye problemy*, 2023, vol. 26, no. 2, pp. 49–53. (In Russ.). DOI: 10.31433/2618-9593-2023-26-2-49-53.

Поступила в редакцию 25.05.2023

Принята к публикации 13.06.2023