

УДК 349.6

**К ВОПРОСУ РЕАЛИЗАЦИИ ПРИОРИТЕТНОГО НАПРАВЛЕНИЯ
ДОЛГОСРОЧНОГО РАЗВИТИЯ ГОРОДСКОГО ОКРУГА СИМФЕРОПОЛЬ
«ГОРОДСКАЯ СРЕДА»**

Пасечник О. С.

Крымский федеральный университет им. В. И. Вернадского

В статье рассматриваются некоторые аспекты реализации приоритетного направления долгосрочного развития городского округа Симферополь «Городская среда». Автором проанализированы основы законодательного обеспечения стратегического планирования в Российской Федерации. Выявлены проблемы и характерные особенности системы документов стратегического планирования, которая была сформирована до принятия Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации». Исследована современная единая система документов стратегического планирования, взаимосвязанная с системой территориального и бюджетного планирования. Выделены основные требования, которые предъявляются к документам территориального планирования муниципальных образований Республики Крым. Проанализированы документы планирования развития муниципального образования городской округ Симферополь Республики Крым на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. Проведен анализ проекта Стратегии социально-экономического развития муниципального образования городской округ Симферополь. Обоснована приоритетность направления долгосрочного развития «Городская среда», выявлены его проблемы и предложены пути решения.

Ключевые слова: документы стратегического планирования, приоритетные направления долгосрочного развития, городской округ Симферополь, «Городская среда», федеральный уровень, региональный уровень, муниципальный уровень, законодательное обеспечение, территориальное планирование, устойчивое развитие.

Важным фактором, влияющим на развитие городских агломераций, является создание благоприятных институциональных условий (наличие законодательно-правовых и нормативных правовых актов, в том числе наличие утвержденных документов стратегического планирования, включая документы территориального планирования, а также генеральные планы и правила землепользования и застройки для каждого муниципального образования). Без базовых градостроительных документов невозможно развитие стратегически важных объектов транспортной и инженерной инфраструктуры.

На сегодняшний день в Российской Федерации формируется единая система документов стратегического планирования, взаимосвязанная с системой территориального и бюджетного планирования [1].

Следует отметить, что до принятия федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации», система документов стратегического планирования регионального развития базировалась на ряде документов федерального, регионального и местного значения. Так, на федеральном уровне это были такие документы: Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года; отраслевые документы стратегического планирования (порядка 60 документов); стратегии социально-экономического развития федеральных округов (макрорегионов), в том числе Стратегия развития Арк-

тической зоны РФ; Основные направления деятельности Правительства РФ; государственные программы РФ (40) и федеральные целевые программы (48) [1]. На региональном уровне к стратегическим документам относились: стратегии социально-экономического развития субъектов Российской Федерации (83 документа, утверждено 79); программы экономического и социального развития; целевые программы, реализуемые за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации [1]. В основе стратегического планирования муниципальных образований лежали: стратегии и концепции развития на долгосрочный период (приняты в 164 МО свыше 100 тыс. жителей); планы социально-экономического развития; прогнозы развития МО на среднесрочный период; муниципальные программы [1]. Однако следует отметить, что данная система документов планирования характеризовалась рядом проблем. Среди наиболее значимых хотелось бы выделить такие: отсутствие четкой систематизации совокупности документов стратегического планирования; иерархической структуры системы документов стратегического планирования, их типологии в зависимости от целевого назначения, а также характеристики вертикальных и горизонтальных связей; взаимоувязки документов стратегического планирования по срокам, этапам и показателям реализации; четких механизмов реализации документов стратегического планирования [1]. В результате единая система документов стратегического планирования, взаимоувязанная с системой территориального и бюджетного планирования, не была сформирована [1].

С целью решения данных проблем был принят федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации», который сформировал принципиально новую систему документов стратегического планирования в Российской Федерации. В рамках реализации федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» предлагается следующая система стратегического планирования. На федеральном уровне: Послание Президента Российской Федерации Федеральному собранию Российской Федерации; Стратегия социально-экономического развития Российской Федерации; Стратегия национальной безопасности Российской Федерации и другие документы в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации; стратегический прогноз Российской Федерации; прогнозы социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочный и долгосрочный периоды; бюджетный прогноз РФ на долгосрочный период; основные направления деятельности Правительства Российской Федерации; государственные программы Российской Федерации и федеральные целевые программы; отраслевые документы стратегического планирования; Стратегия пространственного развития Российской Федерации; стратегии социально-экономического развития макрорегионов; схемы территориального планирования Российской Федерации [1]. На региональном уровне: Стратегия социально-экономического развития субъекта РФ; прогнозы социально-экономического развития субъекта РФ на среднесрочный и долгосрочный периоды; бюджетный прогноз субъекта РФ на долгосрочный период; План мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития субъекта РФ; государственные программы субъекта РФ; Схема территориального планирования субъекта РФ. На муниципальном уровне: стратегия социально-экономического развития муниципального образования; план мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования; прогноз социально-экономического разви-

тия муниципального образования на среднесрочный или долгосрочный период; бюджетный прогноз муниципального образования на долгосрочный период; муниципальная программа.

Модель политики муниципального развития направлена прежде всего на стимулирование потенциала саморазвития муниципальных образований; обеспечение бюджетной самостоятельности регионов; укрепление конституционных основ федерализма и местного самоуправления, в том числе достижение оптимального уровня децентрализации для осуществления публичных полномочий; снятие инфраструктурных ограничений муниципального развития; укрепление межмуниципальной кооперации [1].

Государственная политика муниципального развития базируется на приоритетах социально-экономического развития муниципального образования.

Хотелось бы выделить основные требования, которые предъявляются к документам территориального планирования муниципальных образований Республики Крым:

- учет документов стратегического планирования РФ, субъекта РФ и муниципальных образований;
- учет государственных программ, ФЦП «Социально-экономическое развитие республики Крым и г. Севастополя до 2020 года»;
- учет схемы территориального планирования Республики Крым;
- учет схемы территориального планирования Российской Федерации применительно к территориям Республики Крым и г. Севастополя;
- соответствие приказам Минрегиона России: от 30.01.2012 № 19 «Об утверждении требований к описанию и отображению в документах территориального планирования объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения», от 02.04.2013 № 123 «Об утверждении технико-технологических требований к обеспечению взаимодействия ФГИС ТП с другими информационными системами», от 02.04.2013 № 127 «Об утверждении требований к структуре и форматам информации, составляющей информационный ресурс ФГИС ТП», постановлению Правительства Российской Федерации от 12.04.2012 № 289 «О ФГИС ТП»;
- учет современного этапа развития Республики Крым – интеграции в состав Российской Федерации в части инфраструктурного обеспечения, социально-экономического развития, нормативно-правовой базы;
- учет инвестиционных программ субъектов естественных монополий, предприятий коммунального комплекса [1].

Из вышесказанного мы можем сделать вывод, что стратегия социально-экономического развития городского округа является основополагающим документом стратегического планирования. Стратегия социально-экономического развития содержит: оценку достигнутых целей социально-экономического развития; приоритеты, цели, задачи и направления социально-экономической политики; показатели достижения целей социально-экономического развития, сроки и этапы реализации стратегии; ожидаемые результаты реализации стратегии; оценку финансовых ресурсов, необходимых для реализации стратегии; информацию о государственных программах, утвержденных в целях реализации стратегии.

Наиболее перспективным с этой точки зрения можно считать проекты документов стратегического развития города Симферополя [3].

Институциональные условия развития городского округа Симферополь обеспечиваются федеральным, региональным и местным законодательством.

Планирование развития муниципального образования городской округ Симферополь Республики Крым на федеральном уровне обеспечивается Конституцией Российской Федерации [2], федеральным законом № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [3] и осуществляется в рамках федеральной целевой программы «Социально-экономическое развитие Республики Крым и г. Севастополя до 2020 года [4]».

В основе планирования развития городского округа Симферополь на региональном уровне лежит Стратегия социально-экономического развития Республики Крым до 2030 года [5]. Основными инструментами реализации указанной Стратегии являются: план мероприятий по реализации Стратегии социально-экономического развития Республики Крым; схема территориального планирования Республики Крым; государственные программы Республики Крым.

На муниципальном уровне осуществляет запланированное развитие городского округа Симферополь Администрация города Симферополя на базе муниципальных программ [6]. На 2018 год принято и реализуется 34 муниципальных программы.

Анализ приоритетных направлений долгосрочного развития городского округа Симферополь показал, что город рассматривается как единая система, включающая не только социально-экономическую сферу, но историко-культурную, экологическую, пространственную, градостроительную и иные сферы.

Стратегическая цель развития Симферополя – реализовать гуманистическую, ориентированную на достижение подлинного человеческого благополучия и повышение качества жизни модель долгосрочного развития, которая основывается на эколого-экономическом подходе и учитывает потребности будущих поколений. Стратегия социально-экономического развития направлена на обеспечение воспроизводства здорового и образованного населения, создание условий для самореализации личности и счастливой жизни текущих и будущих поколений симферопольцев [5].

В соответствии с целями и задачи долгосрочного развития городского округа Симферополь в увязке с приоритетами развития Российской Федерации и Республики Крым выделены приоритетные направления долгосрочного развития города. Наиболее значимым с точки зрения обеспечения устойчивого развития города, на наш взгляд, является направление долгосрочного развития «Городская среда» [5]. О значимости данного долгосрочного направления развития говорит и то факт, что в целях реализации миссии Стратегии важным аспектом развития станет проводимая градостроительная политика, направленная на реализацию эколого-экономического подхода, формирование человеко-ориентированной, гуманистической городской среды, безусловное сохранение историко-градостроительной среды и объектов культурного наследия.

Под направлением «Городская среда» понимается развитие планировочной и архитектурно-пространственной структуры города Симферополя. Основной целью данного долгосрочного направления развития является развитие среды обитания человека в городе, формирование пешеходного соразмерного человеку городского

пространства, реализация современных гуманистических и экологических градостроительных подходов.

На сегодняшний день развитие городского округа Симферополь в градостроительном плане не отвечает требованиям комплексного и устойчивого развития территорий. Развивается многоэтажная и точечная застройка, в результате происходит создание сверхплотных районов вне остановок скоростного общественного транспорта, а привычные общественные пространства и дворовые территории занимают парковочные места. В результате чего городская среда становится враждебной для человека.

С целью построения качественной городской среды вышесказанное направление ставит перед собой следующие задачи: 1) формирование города «человеческого масштаба» (соразмерного человеку); 2) трансформация Симферополя в город, удобный для пешеходов; 3) реализация подхода транзитно-ориентированного проектирования, развитие хабов общественного транспорта [5].

Мы остановимся на задаче, которая непосредственно влияет на градостроительное развитие городской агломерации – формирование города «человеческого масштаба» (соразмерного человеку).

Идеология города «человеческого масштаба» подразумевает под собой поэтапное (до 2030 года) создание городской среды, отвечающей самоощущению человека в городском пространстве.

С целью реализации данной идеологии постепенно будут вводиться правила зонирования городской территории, предполагающие поэтапное приоритетное строительство малоэтажных и среднеэтажных зданий в центральной части города с постепенным увеличением этажности в средней части города до 6–12 этажей и свыше 8 этажей на периферии в зависимости от характеристик грунтов и наличия в пешеходной доступности линий скоростного общественного транспорта (проект «Крымская чаша»). Также предусмотрен ряд других мер, среди которых хотелось бы выделить такие: реализация принципов равноэтажной застройки для центральной, средней и окраинной частей города; ограничение реализации проектов точечной и микрорайонной застройки, реализация принципов квартальной застройки; приоритетное ограничение многоэтажного и точечного строительства на архитектурных доминантах – холмах, горах, природных возвышенностях; уточнение градостроительных планов с целью создания соразмерной человеку «среды обитания»; формирование новых зеленых зон и общественных пространств; реновация дворового пространства в направлении создания по мере возможности дворов без автомобилей; расширение охранных визуальных зон достопримечательностей, борьба с визуальным «мусором»; проектирование и реализация новых малых архитектурных форм для горожан (умные остановки, легкие прозрачные павильоны); применение по мере возможности идей пешеходных карманов [5].

Однако, говоря о реализации данной задачи, хотелось бы выделить проблемы, которые на сегодняшний день существуют в данной сфере. Среди основных препятствий в сфере реализации приоритетного направления долгосрочного развития городского округа Симферополь «Городская среда» следует выделить такие: хаотичная, несбалансированная и точечная застройка, приводящая к деградации городского ландшафта и архитектурного облика; уменьшение количества свободных (не обремененных правами третьих лиц) публичных земель, пригодных для масштаб-

ной застройки; низкая инвестиционная активность; отсутствие законодательного обеспечения, необходимого для создания базовых стимулов развития агломерации.

Таким образом, из вышесказанного мы можем сделать следующий вывод. На сегодняшний день с целью повышения эффективности реализации приоритетного направления долгосрочного развития «Городская среда» необходимо ограничить реализацию проектов точечной застройки и перейти к использованию таких передовых процедур застройки территорий, как комплексное освоение территорий и развитие застроенных территорий. Однако следует уточнить, что переход к указанным формам комплексного и устойчивого развития территорий городского округа Симферополь возможен только при наличии необходимых законодательно-правовых и нормативных правовых актов, в том числе утвержденных документов стратегического планирования, включая документы территориального планирования, а также генеральные планы и правила землепользования и застройки. Как показывает практика, наличие данных законодательно-правовых и нормативных правовых актов является необходимым условием успешной реализации основных направлений долгосрочного развития городской агломерации.

Список литературы:

1. Концептуальные основы формирования системы документов стратегического и территориального // Официальный Портал Министерства экономического развития Российской Федерации. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://economy.gov.ru/minec/main>
2. Проект стратегии социально-экономического развития муниципального образования городской округ Симферополь // Официальный Портал Правительства Республики Крым. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://simf.rk.gov.ru/rus/index.htm/news/370978.htm>.
3. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 31. – Ст. 4398.
4. Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ (ред. от 30.10.2017) «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // Официальный Сайт компании «КонсультантПлюс». [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/.
5. Постановление Правительства РФ от 11.08.2014 № 790 (ред. от 28.09.2017) «Об утверждении федеральной целевой программы «Социально-экономическое развитие Республики Крым и г. Севастополя до 2020 года» // Официальный Сайт компании «КонсультантПлюс». [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_167146/.
6. Закон Республики Крым от 28 декабря 2016 «О стратегии социально-экономического развития Республики Крым до 2030 года» // Официальный Сайт Министерства экономического развития Республики Крым [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://minek.rk.gov.ru/file/File/minek/2017/strategy/ZRK_O_strateg_SER.pdf.
7. Постановление Администрации города Симферополя Республики Крым от 09.03.2017 № 478 «О внесении изменений и дополнений в постановление Администрации города Симферополя Республики Крым от 08.07.2015 № 530» «Об утверждении Перечня муниципальных программ муниципального образования городской округ Симферополь» (с изменениями и дополнениями) // Официальный Сайт Администрации города Симферополь. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://simadm.ru/media/uploads/userfiles/2017/05/04/>.

Pasechnyk O. S. To the issue of implementing the priority direction of the long-term development program "Urban Environment" of Simferopol city district // Scientific notes of V. I. Vernadsky crimean federal university. Juridical science. – 2017. – Т. 3 (69). № 4. – P. 174–180.

The article considers some aspects of the implementation of the priority direction of the long-term development program "Urban Environment" for Simferopol city district. The author analyzes the principles of legislative provision of strategic planning in the Russian Federation. The problems and specific features of the system of strategic planning documents that was formed before the adoption of the Federal Law "On Strategic Planning in the Russian Federation" were identified. Current, unified system of documents for strategic plan-

ning, interrelated with the system of territorial and budget planning, was investigated. The main requirements that are presented to the documents of territorial planning of the municipal formations of the Republic of Crimea are highlighted. The document for planning the development of the municipal district of Simferopol city of the Republic of Crimea at the federal, regional and municipal levels is analyzed. The analysis of the project of the Strategy of social and economic development of the municipal formation of Simferopol city is carried out. The priority is given to the direction of long-term development of the "Urban Environment", its problems are identified and solutions are suggested.

Key words: strategic planning documents, priority directions of long-term development, Simferopol city district, "Urban Environment", federal level, regional level, municipal level, legislative provision, territorial planning, sustainable development.

Spisok literaturyi

1. Kontseptualnyie osnovyi formirovaniya sistemyi dokumentov strategicheskogo i territorialnogo // Ofitsialnyiy Portal Ministerstva Ekonomicheskogo razvitiya Rossiyskoy Federatsii. [Elektronnyiy resurs]. – Rezhim dostupa: <http://economy.gov.ru/minec/main>
2. Proekt strategii sotsialno-ekonomicheskogo razvitiya munitsipalnogo obrazovaniya gorodskoy okrug Simferopol // Ofitsialnyiy Portal Pravitelstva Respubliki Kryim. [Elektronnyiy resurs]. – Rezhim dostupa: <http://simf.rk.gov.ru/rus/index.htm/news/370978.htm>.
3. «Konstitutsiya Rossiyskoy Federatsii» (prinyata vsenarodnyim golosovaniem 12.12.1993) // Sobranie zakonodatelstva RF. - 2014. - # 31. - St. 4398.
4. Federalnyiy zakon ot 28.06.2014 N 172-FZ (red. ot 30.10.2017) «O strategicheskome planirovanii v Rossiyskoy Federatsii» // Ofitsialnyiy Sayt kompanii «KonsultantPlyus». [Elektronnyiy resurs]. – Rezhim dostupa: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/.
5. Postanovlenie Pravitelstva RF ot 11.08.2014 N 790 (red. ot 28.09.2017) «Ob utverzhdenii federalnoy tselevoy programmy «Sotsialno-ekonomicheskoe razvitie Respubliki Kryim i g. Sevastopolya do 2020 goda» // Ofitsialnyiy Sayt kompanii «KonsultantPlyus». [Elektronnyiy resurs]. – Rezhim dostupa: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_167146/.
6. Zakon Respubliki Kryim ot 28 dekabrya 2016 «O strategii sotsialno-ekonomicheskogo razvitiya Respubliki Kryim do 2030 goda» // Ofitsialnyiy Sayt Ministerstva ekonomicheskogo razvitiya Respubliki Kryim [Elektronnyiy resurs]. – Rezhim dostupa: http://minek.rk.gov.ru/file/File/minek/2017/strategy/ZRK_O_strateg_SER.pdf.
7. Postanovlenie Administratsii goroda Simferopolya Respubliki Kryim ot 09.03.2017 #478 «O vnesenii izmeneniy i dopolneniy v postanovlenie Administratsii goroda Simferopolya Respubliki Kryim ot 08.07.2015 #530» «Ob utverzhdenii Perechnya munitsipalnyih programm munitsipalnogo obrazovaniya gorodskoy okrug Simferopol» (s izmeneniyami i dopolneniyami) // Ofitsialnyiy Sayt Administratsii goroda Simferopol. [Elektronnyiy resurs]. – Rezhim dostupa: <http://simadm.ru/media/uploads/userfiles/2017/05/04/>.