Оглавление

Введение

Глава I. РОЛЬ ГЕОГРАФИЧЕСКОЙ ЭСПЕРТИЗЫ В ПРОСТРАНСТВЕННОМ ПЛАНИРОВАНИИ

 1.1 Современное пространственное планирование: опыт России и зарубежных стран…………………………………………………………………8

 1.2 Географическая экспертиза как способ реализации пространственного планирования……………………………………………...13

 1.3 Нормативно-правовые основы пространственного планирования в РФ………………………………………………………………18

Глава II. МЕТОДИКА ГЕОГРАФИЧЕСКОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ СХЕМ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

2.1 Использование метода ключевых показателей эффективности в изучении схем территориального планирования……………………………...23

2.2 Качественный анализ схем территориального планирования

2.2.1 Сравнительный анализ пояснительных записок к схемам территориального планирования муниципальных районов……………26

2.2.2 Соответствие функциональной составляющей схем территориального планирования стратегии муниципальных районов 30

2.3 Количественный анализ схем территориального планирования…32

Глава III. КЛАССИФИКАЦИЯ СХЕМ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ. ВЫЯВЛЕНИЕ КЛЮЧЕВЫХ ИНДИКАТОРОВ ЭФФЕКТИВНОСТИ.

3.1 Классификация схем муниципальных районов исходя из качественно-количественного географического анализа……………………35

3.2. Определение ключевых индикаторов эффективности, выявление «лучших практик» ………………………………………………………………46

Заключение………………………………………………………………49

Список литературы………………………………………………………………………52

Приложения……………………………………………………………58

**Введение:**

Согласно Федеральному закону №172 «О стратегическом планировании» в основании целеполагания, прогнозирования, программирования и планирования на федеральном, региональном и муниципальном уровнях управления располагаются схемы территориального планирования (далее СТП). Они разрабатываются, утверждаются и реализуются в соответствии с Градостроительным кодексом Российской Федерации (ГК РФ). Согласно последней поправке к этому кодексу от 31.12.2017 г. на региональном уровне будут создаваться «документы территориального планирования двух или более соседствующих субъектов Российской Федерации» для регулирования межрегионального территориального планирования, что увеличивает значимость создания картосхем и документации по территориальному планированию.

Исходя из существующего законодательства, территориальное планирование – это комплекс мер по развитию территорий, основанный на учёте социально-экономических, природных показателей, с целью определения и утверждения функциональных зон, размещения зданий и сооружений для государственных нужд местного и регионального значения. (ГрК РФ от 29.12.2004)

Несмотря на то, что документы территориального планирования регламентируются специальным законодательством, разработчики опираются на различные методики, отличающиеся содержанием, поэтому не всегда помогают органам государственной и муниципальной власти в эффективном принятии решений в сфере градостроительства и земельных отношений. Поскольку, применительно к названным схемам, только географическая наука обладает комплексным подходом, то только она может оказать действенное влияние на осуществление всесторонней и подробной документации по территориальному планированию, а также по прилагаемым к ним картографическим произведениям. Исходя из того, что объектами исследования её является геотория и её компоненты, то специалисты в области географии могут наиболее эффективно и компетентно решать задачи, связанные с обоснованием, экспликацией и размещением компонентов на картосхемах с учетом приоритетов стратегического развития.

При разработке схем территориального планирования целесообразно создавать их в контексте визуализации стратегии пространственного или социально-экономического развития территории. Таким образом, на всех этапах разработки стратегии необходимо привлечение экспертов-географов, а не исключительно на заключительном этапе при создании картосхем и сопутствующей технической документации. На нынешнем этапе развития стратегического планирования в Российской Федерации главенствует концепция аутсорсинга, в том числе и региональном развитии. Исходя из этого, специалистам в области географии преимущественно даются конкретные технические задания, включающие, в первую очередь, написание карт, планов и схем. Несмотря на то, что аутсорсинг в региональном и федеральном управлении повышает производительность государственного аппарата, при нынешнем распределении ролей во время создания стратегической документации появляются противоречия, которые способны решить географы непосредственно на первых этапах разработки документов. Однако, при создании стратегий пространственного, территориального планирования потенциал географических кадров не используется с должной эффективностью.

При реализации экспертной деятельности, специалисты-географы ориентируются на наработанный картографический материал. Теоретическую основу картографического искусства создавали такие отечественные учёные, как Берлянт А.М. и Салищев К.А.. Используя фундаментальные знание географической науки и учитывая способность специалистов территориального планирования к региональной диагностике могут не только проводить эффективный аудит, но и наработать актуальный практический материал.

**Актуальность темы**. Актуальность данной работы связанна как с возрастающим интересом к оптимизации земельных ресурсов, так и с активным вовлечением муниципальных образований в стратегическое планирование.В силу государственной важности территориального планирования в системе стратегического планирования, а также необходимости повышения эффективной работоспособности системы государственного управления необходим поиск решений по её реализации. Однако само понятие территориального планирования, как термин, не отвечает в полной мере современным интересам Российской Федерации. Основной причиной является политические и экономические интересы к морскому и воздушному пространству страны, которое выходит за рамки существующего термина. Географическая наука в решении пространственных задач играет ключевую роль, поскольку имеет комплекс подходов и методов по изучению регионов.

В данном исследовании Ленинградская область является достаточно неоднородной территориальной единицей по ряду социально-экономических показателей. Её территория обладает рядом земель, имеющих большой потенциал для развития в рамках торговли с иностранными государствами (Выборгский, Кингисеппский, Сланцевский районы), в рамках взаимодействия с городом федерального значения Санкт-Петербургом (Всеволожский, Гатчинский, Тосненский районы), имеющих своё монопроизводственную специальность (Киришский, Сосновоборский, Тихвинский районы) и ряд районов с депрессивной социально-экономической ситуацией (Лодейнопольский, Подпорожский, Бокситогорский). По этой причине исследование того, как происходят решения по пространственному планированию в разных социально-экономических условиях, но в рамках одного субъекта РФ, имеет достаточно репрезентативное значение для понимания реализации пространственного планирования в России.

Методом эффективного регулирования региональных процессов нами была выбрана географическая экспертиза, которая ныне не имеет юридически нормативно-правового статуса. Теоретико-методические основы географической экспертизы были заложены доктором географическим наук Иркутского Института географии Сибири и Дальнего Востока АН СССР К.П. Космачевым. На наш взгляд, это направление было забыто необоснованно, и при дальнейшем использовании данного метода можно получить альтернативные и, возможно, более эффективные решения в пространственном планировании.

Для выявления «лучших практик» территориального планирования нами было предложено использовать индикаторы эффективности, базис которых является предметом изучения управленческих наук и имеет в зарубежной литературе наименование KPI (англ. Key Performance Indicators). Обоснование такого выбора заключается в том, что данный индикатор используется компаниями в оценке реализации стратегий. Данный факт в рамках географической науки может использоваться со схожим объектом – территориальной системой.

**Цель исследования -** осуществить географическую экспертизу схем территориального планирования муниципальных районов Ленинградской области и внести предложения по совершенствованию их разработки к реализации.

**Задачи:**

1) изучить опыт территориального, пространственного планирования в России и лучших практик зарубежных стран;

2) уточнить понятие о географической экспертизе, используя научные изыскания по данной тематике;

3) рассмотреть схемы территориального планирования Ленинградской области, сгруппировать схемы исходя из качественных и количественных показателей;

4) выявить индикаторы эффективности, с помощью которых будут определены наилучшие Схемы территориального планирования Ленинградской области;

5) обосновать рекомендации по использованию лучших практик территориального планирования других районов.

 **Объект исследования.** Разработанные и утвержденные схемы территориального планирования муниципальных районов Ленинградской области

**Предмет исследования.** Процесс географической экспертизы разработанных и утвержденных схем территориального планирования Ленинградской области.

**Методы:** картографический, сравнительно-географический, статистический, аналитический, экспертный, ключевых показателей эффективности

**Структура работы**. Работа состоит из введения трёх глав и заключения. Во введении обоснована актуальность и новизна проводимой работы. В первой главе раскрывается понятийно-терминологический аппарат пространственного планирования, географической экспертизы и особенности законодательства на территории РФ по данным аспектам. Во второй главе дана методика географической экспертизы схем территориального планирования в рамках качественного и количественного анализа. В третьей главе на основе выявленных индикаторов эффективности происходит классификация схем территориального планирования по наиболее успешным с точки зрения практического использования, происходит выявление «лучших практик». В заключении приводятся основные выводы, полученные в результате проведенного исследования.

**Глава I. Роль географической экспертизы в пространственном планировании**

**1.1. Современное пространственное планирование: опыт России и зарубежных стран**

Понятие о пространственном планировании пришло в отечественную науку из европейской литературы в качестве замены существующего термина «территориальное планирование». В англоязычной литературе этот термин называется «spatial planning», впервые он был использован в Торремолиносской хартии 1983 г. и означал следующее: «Это … — научная дисциплина и элемент администрирования, разработанный в качестве междисциплинарного и комплексного подхода, направленного в сторону сбалансированного регионального развития и физической организации пространства в соответствии с общей стратегией» [Европейская хартия регионального].

Сегодня не существует единого мнения в управленческой и академической среде по поводу терминологического значения «пространственного планирования». Ряд исследователей [Фёдоров Г.М.] видят в нём сочетание двух обособленных, но взаимосвязанных элемента: стратегического и территориального планирования. Существует и следующее мнение, согласно которому территория является частным примером более абстрактного понятия пространства [Скатерщиков С.В., Чистобаев А.И. 2014]. Территория, в отличии от пространства, отличается наличием чётких природных, культурных и иных границ, чем пространство не лимитировано. Другие полагают [Территориально-пространственное планирование, Европейская Экономическая комиссия], что термин аналогичен понятию территориальное планирование, но раскрывает большее число аспектов. Юридически последнее мнение закрепилось в законодательной базе в рамках термина территориальное планирование в Градостроительном кодексе РФ.

Рассматривая исторический опыт территориального планирования в России, можно отметить тот факт, что с данной сферой управления государство встречалось на всех этапах исторического развития. Поначалу, она выглядела как форма расселения жителей. Так, во второй половине XII века, во время правления Андрея Боголюбского, на организацию расселения повлияли три фактора: демографический, религиозный и военный. Рост населения стал благодаря эмиграции из других земель, которые бежали из Киева, обстановка в котором становилась все более опасной из-за постоянных набегов кочевников.[http://historynotes.ru/vnutrennyaya-i-vneshnyaya-politika-andreya-bogolyubskogo] Стремление Боголюбского к независимости от Византийского влияния, а также политического от соседних княжеств побудило к созданию большого числа городов-крепостей и монастырей на территории нынешней Московской и Владимирской областей.

Позднее, во время Русского царства, при правлении Ивана IV, происходили активные завоевания соседних территорий и постройка на границе страны острогов, многие из которых в нынешнее время являются прародителями современных городов юга Сибири и южного Поволжья.

Свой вклад в организацию городов внёс и имперский период. При Петре I происходят первые административные реформы с разделением на губернии, территории Российской Империи подвергается существенным трансформациям. В 1763 году, при Екатерине II происходит градостроительная реформа, а позднее в 1775-1785 гг. впервые были разработаны генеральные планы более 80% существовавших в то время городов. [Любовный В.Я. О системном подходе…] Согласно мнению исследователей в области истории градостроительства, а именно Любовного В.Я. [Любовный] и Белова А.В., [Белов], начиная с периода административных реформ Екатерины II зародился системный подход в градостроительной деятельности и с этого момента, можно считать, идёт история научных изысканий в области российского планирования расселения. Завершением этого периода можно назвать аграрную Столыпинскую реформу 1906 года, при которой добровольно в слабо освоенные районы Сибири переселились 3,5 млн. крестьян. [Шаламов М.Ю.]

Начало советского периода территориального планирования можно связать с планом ГОЭЛРО, который является классическим примером всестороннего подхода к территориальной организации производства [Чистобаев А.И. Развитие экономических районов 1980]. Создаваясь как программа решения сложнейших задач на среднесрочный период после Гражданской войны 1917-1922, впоследствии стала методическим указанием по разработке пятилетних планов народного хозяйства. Само территориальное планирование в данных планах увязывалось с отраслевым планированием и именовался как «районная планировка». Затрагивались, в первую очередь, регионы с развитой природно-ресурсной базой, для осуществления крупных проектов промышленности. События Великой Отечественной войны также поспособствовали увеличению промышленного производства Сибири и Урала, что в дальнейшем привело к образованию крупного оборонно-промышленного комплекса [Суразетдинов Б.У.] и ускоренному освоению нефтегазоносных провинций Западной Сибири. [Славкина М.В.] 60-е и 70-е годы ознаменовались освоением наиболее удаленных районов страны. В то время реализовывались такие проекты, как Байкало-Амурская магистраль, освоение целинных земель Казахстана и начало капитального строительства в районах Крайнего Севера. [Чистобаев А.И. Управление развитием территорий 2009]

Ближе к концу 70-х годов началось формирование системы территориального планирования, ориентированного на градостроительную деятельность. Основные элементы применяются до сих пор в зонировании и планировке территорий. Большая часть документов имеют современные аналоги: например, Схемы районной планировки и СТП субъекта муниципального района. Часть документов укрупнились: проекты детальной планировки территорий и проекты застройки в нынешней интерпретации стали именоваться проектами межевания территорий (ПМТ). Существуют и документы, не нашедшие себя в современной практике – Региональные схемы расселения и Территориальные комплексные схемы охраны природы (ТКСОП). На взгляд автора, данная ситуация связана с разработкой законодательства для планирования в будущем в рамках федеральных округов, но на данном этапе это пока недостижимо из-за отсутствия механизмов управления в данных административных единицах.

Начиная со второй половины 70-х годов и до развала Советского Союза в 1991-1992 гг., на территории страны функционировала централизованная, научно обоснованная, строго иерархичная система территориального планирования, которая в рамках командно-административной системы народного хозяйства достигала высоких показателей в области строительства и проектирования объектов инфраструктуры. Однако, в связи с переходом к рыночной экономики, от практик плановой экономики руководство новой страны стремилась отказаться, что привело к кризису в области территориального планирования.

Правительством РФ предпринимались попытки создать генеральные документы территориального планирования. Так в 1994 г. была разработана Генеральная схема расселения на территории Российской Федерации. Однако, практика показала, что в процессе государственного и муниципального управления к таким документам местные власти не обращались. Главная причина неэффективности использования документов была связанна с отсутствием Градостроительного кодекса, принятого лишь в 2004 году.

Запрос в системе программных разработок, а также неэффективное использование действующих целевых программ; Генеральная схема расселения, которая утратила актуальность; а также отсутствие связанности между уровнями управления побудило к созданию и принятию закона «О стратегическом планировании».

В современной Европе, ещё начиная с 60-х годов ХХ века [Скатерщиков, Чистобаев 2014], во многих странах были созданы министерства пространственного планирования. Исходя из этого, в вопросах устойчивого развития у европейских государств, в силу некоторых причин, сформирован более богатый опыт. Во-первых, отсутствием кардинальных изменений в методике планирования за последние 30-40 лет, в отличии от динамичной трансформации в отечественном периоде. Во-вторых, наличие единого координационного документа в Европе и политики, целью которой является «территориальная сплоченность» единого европейского пространства. Таким документов является Европа-2020, цель которого является «…умный, устойчивый и инклюзивный рост». [Чистобаев, Федулова, 2018] В-третьих, более однородные, в отличии от России, природные и социально-экономические показатели пространства.

Наиболее яркий опыт пространственного планирования в Европе был рассмотрен в диссертации Федуловой С.И. [Федулова С.И. 2017] на примере Нидерландов, Швеции и Финляндии. В ней была показана специфика территориальной организации стран, институты пространственного планирования на всех уровнях управления, законодательная база государств и механизмы их регулирования.

Одна из особенностей институтов в Нидерландах заключалась в договорной форме решения проблем пространственного характера. Главной ценностью при реализации пространственного планирования является не столько поиск компромиссов между властью, бизнесом и обществом, сколько их сотрудничество без ущемления интереса каждой стороны.

В случае со скандинавским опытом решения задач пространственного планирования, основной особенностью в принятие решений является упор на общественные слушания и инициативы. В Финляндии и Швеции решения общественных организаций имеют обязательный, а не рекомендательный характер, как в России.

Если рассматривать общие закономерности – то основное отличие стран Европы заключается в использовании подземного пространства в процессе планирования. В Российской практике подземное пространство используется значительно ниже, нежели в европейских странах. Зарубежный опыт показывает, что для комфортного проживания в мегаполисе доля подземных сооружений должна составлять 20–25% общей площади. [Федулова С.И.] Несмотря на то, что многие европейские города далеки от данных показателей. Так, в Хельсинки в среднем на 100 м2 надземного пространства приходится 1 м2 подземного, при этом в наиболее современных городах РФ - Москве и Санкт-Петербурге - этот показатель находится на значительно более низком уровне. [Чистобаев, Висленева 2013]

**1.2. Географическая экспертиза как способ реализации пространственного планирования**

Географическая экспертиза – обширное понятие, которое включает в себя эколого-географическую экспертизу, экономико-географическую оценку и другие естественнонаучные работы, направленные на исследование пространства. Как любое комплексное понятие, оно обладает определённой структурой, которая выражена наличием «информационных блоков» [Космачёв К.П. Гео Экспертиза]. Всего их четыре: первый заключается в определении границ природной окружающей среды и её возможных изменений в пространстве; второй направлен на отражение воздействия человека на окружающую среду; третий блок заключается в региональном подходе к изучению пространства, учёте историко-географических особенностей территорий.

Согласно позиции К. П. Космачёва, который ввёл в литературу термин «географическая экспертиза», главный объект исследования экспертизы – концепции и понятия [Космачёв, 1974]. Одна из таких общественно-географических концепций гласила – при суровых погодных условиях хозяйственная деятельность ограничивается природными ограничениями. Однако, в результате изучения истории сельского хозяйства Восточной Сибири [Космачёв, Пионерное освоение тайги], учёный пришёл к выводу о том, что выбор сельскохозяйственных угодий не всегда совпадал с зонами лучших природных условий. Следовательно, географическая экспертиза, в случае исследовании районирования, должна обосновывать и изучать подходы к районированию.

 В рамках региональной политики специалисты-географы, как правило, принимают участия в экспертизе и мониторинге природных и антропогенных объектов. Наиболее компетентны такие специалисты в оценке документов, обосновывающих пути совершенства пространственных систем. [course-info.narod] К таким документам относится ряд нормативно-правовых актов РФ в области природопользования, самоорганизации экономики, регионального и местного управления, уровня жизни населения и других смежных областей. Целью таких документов является в первую очередь контроль за объективностью проведения региональной политики. В экспертной оценке отражается действенность программных мероприятий и актуальность методологических положений концепций.

Методологические основы, на данном этапе, берут истоки из пространственно-временного подхода в региональной политики. Исходя из этого, стоит вспомнить и опыт учёных, развивающих данное направление исследований до появления термина «географическая экспертиза».

Лидер Лундской школы временной географии Т. Хёгерстранд писал о важном аспекте жизнедеятельности человека – времени [Hagerstrand 1968,1985]. В его работах это концептуальное положение, в основном, было привязано к созданию транспортных коридоров. Правда, в рамках мониторинга, временной аспект также имеет высокую значимость: так как для систематизации результатов исследования крайне необходимо как понимание величины интервальности исследуемых процессов (то есть как часто должна происходить оценка), так и понимание последствий исторических истоков в прошлом, что является одним из системных ограничений Лундской школы [Николаенко, 1989].

Работы К.П. Космачёва легли в основание российской школы институциональной географии. В конце XX в. эта школа была воспринята во многих странах Западной Европы, в США и Канаде. Так, Роджер Хайтер [Hayter, 2004], используя труды известных экономистов и социологов, таких как К. Поланьи и М. Грановеттером [Поланьи 2002, Грановиттер 1985], обобщил и предложил три концепции современной институциональной географии: 1) ускоренности; 2) эволюции социально-экономических систем; 3) изменяемости от места к месту.

В работах Г.М. Лаппо [География городов, Городские агломерации] были рассмотрены методологические вопросы изучения систем поселений. Роль этой работы остаётся значимой в геоурбанистике, так как концепция каркасно-сетевой структуры городов зародилась ещё в СССР, а также имеет общности с региональной экономической политикой Российской Федерации на начало XXI века. Конкретно это заключается в приоритетном направлении региональной политики России, в которой отношение средних, крупных городов и агломераций между собой имеют более весомое значение, нежели взаимосвязи города и прилегающей к нему территории.

В данный момент понятие географической экспертизы редко используется в современных научных исследованиях. В силу различных обстоятельств предпочтение отдаётся эколого-географической экспертизе. При этом многие достижения в этой области знания перешли в институциональную географию и другие современные направления общественной географии (геоурбанистику, геоэкономику и другие).

В конце прошлого века официально была признана экологическая экспертиза, в состав которой вошли аспекты географической экспертизы. Документ под названием «Оценка воздействия проектируемых объектов на окружающую среду» (ОВОС) приобрел обязательный статус на этапе технико-экономических обоснований (ТЭО), а затем – и территориального планирования [Чистобаев, Солодовников].

Некоторые отечественные исследователи продолжили исследования К.П. Космачёва и стараются адаптировать учения о географической экспертизе запросам современного информационного общества и цифровой экономики. К таким учёным можно отнести В.И. Блануцу и его монографию. [Блануца, 2018] В своей монографии он описывает применение географической экспертизы по алгоритму К.П. Космачёва в валидации схем районирования. На примере трёх схем он доказал, что не всегда практики районирования выполняются верно. Причину такого вывода Блануца связал с «отсутствием в методике проведения социально-экономического районирования специального блока операций верификации результатов исследования». Данные выводы помогут и при экспертизе схем территориального планирования муниципальных районов.

Процесс самой экспертизы обладает определённой текстурой. Первый этап при проведении такого вида деятельности состоит в определении реально функционирующего природного объекта, при этом важна актуальность выполняемой задачи. На этом этапе используется типологическое, функциональное и параметрическое описание для установления общих географических закономерностей, которые заключаются в качественных и количественных параметрах. На уровне параметрического описания определяются и изучаются основные характеристики компонентов объекта, выявляются взаимосвязи между ними и другие. Функциональное описание устанавливает корреляционную зависимость между параметрами природных комплексов (функционально-параметрическое описание) и строением (функционально-структурное) территории [Килинская 2015]. Функциональное описание - это математический вариант состояния природно-охраняемых систем и взаимосвязь характеристик компонентов. Типологическое описание способствует выявлению схожих характеристик природного режима территории. На этом этапе используются методы сравнительного географического анализа, математической статистики, распознавания объектов. Заключительным шагом экспертизы является моделирование математико-экономических и иных показателей для прогноза режима и состояния территорий. В данном случае объектом данной экспертизы можно считать территориально-административные районы, поскольку они являются геоторией, применительно к которым можно проводить географическую экспертизу.

Процесс географической экспертизы невозможен без анализа картографических произведений и базовых знаний картографических дисциплин. В основу экспертной оценки картографических материалов были положены работы выдающихся советских учёных: К.П. Салищева и А.М. Берлянта [Салищев 1990, Берлянт 2003]. Главным критерием выборки явилась фундаментальная многосторонняя разработка картографического предмета этими учёными, труды которых легли в основу современной российской картографической научной школы. В процессе экспертизы их труды сыграли ключевую роль при анализе схем территориального планирования муниципальных районов Ленинградской области.

**1.3. Нормативно-правовые основы пространственного планирования в РФ.**

Несмотря на то, что не все правовые аспекты учтены в пространственном планировании РФ, законодательная система в данной области представлена рядом кодексов, федеральных законов и иных подзаконных актов. На всех уровнях разработки документов территориального планирования используются следующие законодательные акты. [Таб. 1]

Отметим, что при подготовке документов пространственного планирования необходимо углубленное знание системы и содержания законодательных актов РФ. Стоит также заметить, что на разных уровнях управления перечень и приоритетность документов могут отличаться. Поскольку в данной работе объектом исследования являются СТП муниципальных районов, то далее будет дано описание особенностей законодательства именно на уровне муниципалитетов.

В качестве объектов территориального планирования муниципальные районы стали рассматриваться в нынешнем формате с 24 сентября 2003 года с одобрения Советом Федерации в рамках 131-ФЗ. Однако, перечень документов указан в Градостроительном кодексе РФ годом позднее. Конкретно, вопросы планирования определены в 18-21 статьях кодекса. Данные статьи совершенствуются с каждым годом и на конец 2018 года уже имеются поправки к некоторым из них, которые вступили в силу.

Серьезным преобразованием в законодательной практике явились изменения 2014 г., когда вступил в силу Федеральный закон №172 [ФЗ о Страт планировании], а также было упразднено Министерство регионального развития. О проблемах, которые существовали в территориальном планировании в период 2004 - 2014 гг. указывали такие авторы, как Красовская О.В., Скатерщиков С.В., Чистобаев А.И. [Управление … на основе ГИС-технологий]. Главными проблемами исследователи выделяли целый ряд факторов.

Во-первых, оно заключается в разделении социально-экономического развития и развития территорий в рамках полномочий между Министерством экономического развития и Министерством регионального развития, несмотря на то, что согласно экспертным оценкам географов [Перцик, Районная планировка] и архитекторов [Вильнер, 2016]. Вторая причина вытекает из первой и заключается в несогласованности министерств и, как следствия, территориального и стратегического планирования. В-третьих, отсутствовали инструкции и методические рекомендации по созданию стратегий, что приводило к появлению стереотипа о «бессмысленности» таких документов в управлении. В-четвертых, отсутствовала система перехода документов, в частности между субъектом РФ и муниципальными районами.

Большую часть системных проблем изменения 2014 г. решили, однако в современной практике остались проблемы, связанные с методическими разработками таких документов, несмотря на новый Приказ Министерства экономического развития [Приказ №10 2018]. Также на государственный менеджмент влияет и процесс становления системы стратегического планирования, который будет продолжаться длительное время, учитывая незаконченность как Федерального закона, так и подзаконных актов.

По нашему мнению, при переходе к системе государственного стратегического планирования необходимо руководствоваться лучшими практиками Комплексного всеобъемлющего подхода к управлению регионального развития [Чистобаев, Федулова Опыт Простр План], переходя от регионального экономического подхода, господствующего на рубеже XX-XI вв. При этом, стоит обращать приоритетное внимания на региональные особенности районов страны, в силу значительной дифференциации территории Российской Федерации.

В целом, отличия от других уровней планирования заключаются в расширенном списке свобод в утверждении бюджета на документы стратегического планирования. Это заключается в том, что создание полноценной стратегии муниципалитетам не обязательна, однако, в случае, если она создаётся – то, согласно всем правилам, указанным 172-ФЗ. Данные положения отмечаются и в Бюджетном кодексе [Бюджетный кодекс], где в обязательном порядке для исполнения является прогноз о социально-экономическом развитии на среднесрочный период и муниципальные программы.

Несмотря на лояльное отношение государства к органам местного самоуправления законодательный подход не учитывает того, что во многих российских муниципалитетах накоплен значительный опыт стратегического планирования [bujet.ru]. При рассмотрении муниципальных районов Ленинградской области, часть районов отличалась богатой практикой в составлении стратегий социально-экономического развития на долгосрочную перспективу, такие как: Всеволожский, Выборгский, Гатчинский районы. Также встречались и районы с низкой заинтересованностью в составлении таких стратегий в силу комплекса различных причин – Подпорожский и Лодейнопольский. Такая дифференциация муниципальных районов в пределах одного субъекта РФ приводит к выводу об неоднородности стратегического пространства на региональном уровне.

При этом отстранения государства от муниципальной власти заключается в низкой вовлеченности муниципалитетов в стратегическое планирование. Так, в юрисдикцию муниципалитетов входит лишь 5 из 28 типовых документов стратегического планирования. [Тургель, 2016] Этот факт указывает на прерогативу федерального центра в вопросах целеполагания и программирования. Также, закон допускает для муниципальных районов создавать совместные документы стратегического планирования, и, как следствие, сопутствующую документацию территориального планирования. Однако не существует чётких механизмов, в том числе в Бюджетном кодексе, по регулировании этого вопроса. Очевидной проблемой становится выявление пограничных объектов инфраструктуры и определения на бюджетном балансе какого муниципального района они должны располагаться, так как совместная собственность между субъектами РФ в законодательстве не определена.

При создании документации нижестоящего уровня необходимо с точки зрения законодательства производить после принятия вышестоящей СТП Ленинградской области, так как это является принципом территориального планирования в России, закрепленным в 19 статье Градостроительного Кодекса РФ. В ином случае, необходима актуализация данных, в соответствии с существующей схемой субъекта РФ. Документация стратегического планирования должна быть размещена на информационных порталах, таких как сайты администраций муниципальных районов и обязательно на портале «ФГИС ТП». [https://fgistp.economy.gov.ru]

**Глава II. Методика географической экспертизы схем территориального планирования.**

Несмотря на то, что методологические основы экспертизы находятся в стадии формирования, с точки зрения географической науки они должны быть основаны на следующих базисах: во-первых, это - учения о региональной экономики, территориальной общности людей, урбанизации и рурализации, экологии и т.д.; во-вторых, методика должна базироваться на понимании совокупности понятий и терминов социально-экономического развития; в-третьих, в процессе методологии должны учитываться теоретические основы развития этногенеза, ноосферы, районирования и других понятий.

В географической экспертизе, помимо общего экспертного алгоритма, существует и разделение на активную и пассивную форму проведения экспертизы. При пассивной экспертизе происходит проверка обоснованности и логичности документов, с позиции существующих требований и имеющей информации. [Блануца] Активная экспертиза заключается в проведении альтернативного «контрисследования» и сравнении с существующей системой.

При проведении методики географической экспертизы, нами было принято решение рассматривать пассивную форму экспертизы, так как в этом случае акцент идёт на исполнение документов территориального планирования. Кроме того, проведение контрисследований 17 муниципальных районов и 1 городского округа превысили бы объём проводимого исследования.

Автором было принято решение представить алгоритм географической экспертизы в качестве двух философских категорий: количества и качества, так как объект исследования несколько отличался от того, что изучали Космачёв К.П. и Блануца В.И. Также, с момента проведения этих исследований, в науке появились новые методы по изучению пространственных явлений. Прежде, чем перейти к демонстрации процесса экспертизы, стоит обратить внимание на метод ключевых показателей эффективности, речь о котором пойдёт далее.

**2.1 Использование метода ключевых показателей эффективности в изучении схем территориального планирования.**

Понятие «Ключевые показатели эффективности» было заимствованы из англоговорящей литературы, которое обозначало систему показателей деятельности подразделения в достижении тактических и стратегических целей. Данный термин нашёл активное применение в современном менеджменте, где основной функцией его является оценка реализации действующей стратегии.

Поскольку схема территориального планирования является документом стратегического назначения, то использование метода по оценке такой деятельности можно использовать и в нетрадиционном для менеджмента ключе. Рассматривая в качестве аксиомы утверждение В.И. Вернадского, что «Мы всё больше специализируемся не по наукам, а по проблемам», [Вернадский В. Научная мысль как планетное явление] в данной работе мы решили использовать этот управленческий метод, несмотря на то, что в менеджменте индикаторы эффективности имеют устоявшийся объект исследования. Так, для отечественных и зарубежных исследователей расчёт «ключевых показателей эффективности» связан с изучением малого, среднего и крупного бизнеса или государственный аппарат.

В основе методологии ключевых показателей лежит целевой подход в управлении, который подразумевает прогнозирование результатов деятельности и планирование стратегий по принятию решений для достижения результата. Основоположник школы данного вида менеджмента является Питер Друкер. Благодаря изобретению показателей эффективности исследователем, управленческая наука смогла стать самостоятельной обоснованной дисциплиной. «Венцом творения» учёного стала система оценки достижения результатов-целей благодаря ключевым показателям эффективности [Druker P, 1954]. В своих работах автор неоднократно указывал на тот факт, что менеджеру в своей деятельности необходимо акцентировать своё внимание стратегическое управление, выраженное в достижении целей. На практике многие управленцы занимались решением организационных и координирующих задач компании, в результате чего многие организации не раскрывали в полной мере свой потенциал роста.

В наши дни данные учения в современной литературе описываются как «Система КПЭ», которая представлена из множества управленческих концепций, которые являются в свою очередь дополнением к существующему «Управлению по целям». Согласно мнению Друкера, большая часть управления не может оказывать существенное влияние на компанию, по сравнению с оценкой деятельности подразделения организации. Согласно проведенным исследованиям на территории России и США, более 60% топ-менеджеров недовольны своей системой оценивания результатов.  Это недовольство выражается в отсутствии связи между планами, исполнением, результатом и мотивацией [Панов М.М. 2013].

Показатели эффективности классифицируются на запаздывающие и опережающие. Первые отражают результаты деятельности в конце периода, вторые позволяют управлять ситуацией в течении отчётного периода с целью получения искомых результатов в конце периода. В управленческой науке к этим показателям относят, как правило, финансовые показатели, однако в стратегическом планировании, применительно к территориальному планированию, этот показатель, хоть и имеет важное значение, однако должен рассматриваться наряду с другими факторами. Например – это социальные и экологические факторы, поскольку они имеют доминирующее значение в формировании геотории, а также могут быть рассмотрены в численных показателях для создания математической модели и, в следствии, проведения расчётов индикаторов КПЭ.

Алгоритм КПЭ представлен 4 стадиями. На первой происходят предпроектные работы, связанные с планированием проекта, организацией проектной группы, получения поддержки вышестоящего руководства и проведения исследования по искомой тематике. На второй стадии происходит оптимизация организационной структуры, подготавливается процесс управления на основе КПЭ, разрабатывается методическая модель и создается регламентация системы. На следующей происходи информационная часть, в которой разрабатывается техническое задание для программирования системы и её настройка, обучения пользователей и проведение опытной эксплуатации. На заключительной стадии происходит введение методологии и информационной системы в эксплуатацию, в которой акцентируется внимание на: изменении корпоративной культуры, целостность стратегии, информирование персонала, разработка структуры отчетности для всех уровней управления, координация применение решающих КПЭ, выборка решающего индикатора и её актуализация.

Для пространственного планирования имеет место выявление ключевого индикатора для каждого качественного и количественного критерия схем территориального планирования. Поскольку в управленческой практике таким образом выявляется успешность выполнения поставленных задач перед сотрудником. Для работников сферы юриспруденции принято рассматривать процент выигранных дел специалистом, для менеджера отдела продаж такой показатель будет рассматриваться в виде процента проданной продукции сотрудником. Далее будут рассмотрены критерии качества и количества и впоследствии будут выбраны наиболее целеориентированные аспекты в стратегическом планировании муниципального района, исходя из социально ориентированных задач пространственного планирования в целом.

**2.2 Качественный анализ схем территориального планирования**

**2.1.1 Сравнительный анализ пояснительных записок к схемам территориального планирования муниципальных районов**

При сопоставлении документов территориального планирования первично стоит рассмотреть, в какой системе происходило описание стратегического документа. Актуальность такого анализа была отмечена в работе Петрищева В.П. и Ширшовой Н.П. [Петрищев, Ширшова Анализ…], в которой авторы свое исследование качества свели к сопоставлению материалов по обоснованию СТП. В результате было отмечено, что далеко не все схемы используют единый алгоритм в стратегической деятельности. При этом Министерством экономического развития РФ на протяжении последних 5-10 лет выпускаются приказы, пытающиеся унифицировать такие документы.

Фундаментально, критерии качества региональных схем территориального планирования были рассмотрены в работе Вильнера М.Я. [Вильнер М.Я. О критериях…] Автор приводит следующую классификацию таких критериев: качества положений СТП; качества обосновывающих материалов СТП; учёта общих методических требований; планировочный каркас и планировочное районирование; планировочное зонирование. Ниже мы рассмотрим основные критерии, поскольку они отвечают в первую очередь за текстовое сопровождение картосхем. Данный анализ нами был использован в дальнейшем исследовании.

В целом, критерии Вильнера М.Я. совпадают с опытом, наработанным в работах Чистобаева А.И. и коллег [Скатерщиков С.В., Чистобаев А.И. 2014]. При дальнейшем описании критериев мы будем отталкиваться от типологии, предложенной Вильнером М.Я., и актуализируя данные для муниципальных районов и городских округов.

Первым критерием Вильнер М.Я. рассматривает градостроительные решения в контексте инструментов для принятия решений экономического, экологического социального характера, взаимосвязанные и взаимосогласованные между собой. Этот критерий он раскрывает, основываясь на советский опыт районирования и прогнозирования, используя такие понятия как планировочный каркас, районирование и зонирование.

Второй критерий заключается в рассмотрении текущей стратегии социально-экономического развития в зависимости от исходных планируемых показателей. К таким показателям Вильнер М.Я. относит: реализация кластерной политики, занятость населения, использование ЭГП, уровень и качество жизни (особенно выделяя качество среды), использование природных и трудовых ресурсов. Оценка имеющихся информационных ресурсов, на нынешнем этапе развития СТП, видится преждевременной, исходя из имеющихся данных в стратегических документах.

Следующий критерий связан с развитием текущей производственной инфраструктуры и уровня её эффективности. Вильнер М.Я. рассматривал, взяв за основу планируемые территориально-дифференцированные показатели относительно прогнозируемого уровня производства. Среди них он выделял следующие критерии: трудовые ресурсы; внешние транспортные коммуникации; утилизация и переработка твердых отходов; технологии, снижающие экологическое воздействие на окружающую среду; водопотребления и водоотведения жилищно-коммунальных хозяйств.

Четвертым критерием был выделен блок, связанный с развитием социальной инфраструктуры и её реализация, применительно к обеспечению жителей местами в нижеперечисленных областях: проживания, с учётом комфортности среды обитания; воспитания и образования; приложения труда; доступности здравоохранения, а также прочих услуг социальной сферы. Акцентируя внимания на том, что Российская Федерация является социально ориентированным государством, такие показатели имеют важный и идеологический характер при оценке схем и сопутствующих документов.

Пятый критерий связан с вопросами и уровнем развития транспортной системы в исследуемом районе. В первую очередь - это доли среди всех населенных пунктов, располагающими автомобильной и железнодорожной инфраструктурой, и число населения, проживающее вблизи таких объектов, где лимитирующим фактором является время, необходимое для перемещения человека из места жительства до административного центра субъекта РФ. Разница между автомобильным и железнодорожным транспортом с точки зрения временных ограничений, заключается в приоритетности такого транспорта для России в целом. Так, железнодорожный транспорт имеет более высокое стратегическое значение для субъекта РФ, поэтому рассматривается доступность этого вида транспорта только до административного центра, в отличии от автомобильного, который Вильнер М.Я. предлагает рассматривать до центров сельских и городских поселений. Поэтому в дальнейшем исследовании железнодорожный транспорт не будет нами рассматриваться в разрезе муниципального района. Также весьма важными остаются и аспекты развитости сетей водного, воздушного транспорта; развитость пересадочных узлов, логистических комплексов, прочего непассажирского транспорта, а также система маршрутных транспортных средств городского и пригородного назначения. Несомненно, помимо классических авторов транспортной географии, таких как Тархов С.А., Шлихтер С.Б., Казанский Н.Н., было учтено и введено понятие временного аспекта в географии, которое представители Лундской школы включили в теорию современной географии.

Особое внимание Вильнер М.Я. уделил эффективности инженерной инфраструктуры, которую он рассмотрел в виде показателей, указывающих доли в общем количестве населенных мест, имеющих системы водоснабжения, теплоснабжения, утилизации отходов жизнедеятельности, информационно-коммуникационных услуг.

Не менее важна и рекреационная составляющая района. При оценке схем территориального планирования необходимо рассматривать развитие туристическо-рекреационного кластера, спортивных сооружений, освоенности рекреационных ресурсов, а также других компонентов рекреационной инфраструктуры. При этом Вильнер М.Я. отдельно рассматривает природоохранную инфраструктуру, несмотря на близость этого направления к рекреационной инфраструктуре, согласно градостроительному законодательству. В эту группу критериев были отнесены показатели: уровня развития технологий сокращающих воздействие источников загрязнения; мероприятия, направленные на сокращение неблагоприятного антропогенного воздействия в целом, степень развития природного каркаса.

Стоит обозначить и критерии, связанные с историко-культурным наследием. Среди них было принято выделить следующие показатели: численность исторических и культурных памятников, функциональное назначение и наличие системности в их распределении на территории выбранного субъекта. Из ключевых, с точки зрения экологической науки основ, при аудите документов территориального планирования происходит определение качества таких схем с точки зрения средоохранной деятельности с одной стороны, и охраны здоровья жителей с другой.

Последний критерий, который выявил Вильнер М.Я., был выявлен в рамках ограничений со стороны градостроительного законодательства. Важность этого критерия обусловлена пониманием эффективности принятых решений в градостроительстве по ряду показателей. Среди них: функциональное использование территорий, материальное состояние пространства, характеристика внешнего воздействия и степень охваченности территории обслуживающей инфраструктурой.

На этапе исследования описаний к СТП было необходимо рассмотреть, какие из этих критериев были учтены при создании документов стратегического пространственного планирования. Потому как без какого-либо критерия уменьшает устойчивость муниципального района как системы, поскольку отсутствие учёта данного типа документации в стратегии может привести к форс-мажорным обстоятельствам, по которым органы власти не смогут принять своевременное оптимальное решение.

**2.2.2 Соответствие функциональной составляющей схем территориального планирования стратегии муниципальных районов**

При перечислении критериев, выявленных Вильнером М.Я., нами были отмечены пункты, связанные с формированием каркасов и осей различных сфер землепользования на СТП. Их демонстрация на картосхемах являются отображением существующей системы районного размещения территориальных зон, то есть существующего положения дел в субъекте де-факто. Благодаря информации, получаемой со схемы территориального планирования, можно выяснить основу хозяйственной деятельности, системы расселения и природного ареала, что в итоге позволяет принимать наиболее эффективные решения для осуществления качественной социально ориентированной политики в регионе.

Исходя из вышесказанного, основным направлением деятельности пространственного планирования на уровне муниципального района является экистическая политика. Она представляет собой раздел геопланировки, науки об эффективном использовании территории конкретного района путём оптимального размещения компонентов геопространства. [Чистобаев, Гладкий] Далее будет представлен анализ факторов, влияющих на экистику районов.

В первую очередь - это уровень развития планировочного каркаса и осей поселений. Несмотря на то, что в описательной части даётся, как правило, подробное обоснование сложившейся природно-социально-экономической системы исследуемого региона, в масштабе карты или схемы достаточно нетрудно дать предположения по перспективному развитию такой системы. Такие прогнозы имеют место существовать особенно в долгосрочной стратегии развития административно-территориальной единицы, что безусловно является целью проводимой стратегической политики. Поскольку на уровне муниципальных районов и городских округов вопросы стратегического планирования, в частности на длительный период, редко поднимались в деятельности субъекта.

Другой показатель требующий пояснения - это использование преимуществ и негативных сторон географического положения. Само по себе положение субъекта в пространстве включает в себя множества различных факторов, взаимосвязанных между собой. Как правило, в зависимости от компоновки и связи между объектами хозяйственной деятельности, с учётом природных факторов, растёт эффективность самого географического положения в целом. То есть, экистика объектов инфраструктуры является решающим фактором при оценке ЭГП. Такие выводы получились из-за того, что большая часть территорий, существующих в России в том числе, имеют невыгодное географическое положение не по причине данности такой территории, а в связи либо сложности по устранению негативных аспектов такого пространства или в результате нерационального использования геотории.

Немаловажным является и наличие эколого-рекреационного каркаса, выраженный в том числе и рекреационными кластерами. В это обширное понятие были отнесены такие понятия как «природный каркас», историко-культурный каркас, рекреационно-туристический и рекреационно-курортный кластер. Эти элементы планировки пространства имеют важную роль как для устойчивости региона, поскольку благоприятная экологическая обстановка является важнейшим фактором повышения уровня и качества жизни, так и для развития нематериального сектора экономики. Внутренний туризм относится к одному из потенциально высокому по доходу сферы экономической деятельности любого региона, так как продукт такой деятельности необходим всем слоям населения, а ресурсная база для обеспечения данной деятельности является восстановимой на временном отрезке. Понимания распределения в пространстве таких объектов может помочь органам местной власти при создании логистики туризма внутри района, что позволит не только повысить эффективность такой сферы народного хозяйства, но и добавит синергетический эффект при реализации туристической и рекреационной деятельности.

**2.3 Количественный анализ схем территориального планирования.**

В отличии от качественного анализа, в количественном происходит сравнение не структуры СТП как таковой, а математических показателей документов территориального планирования. Используя методологию Петрищева В.П. [Анализ и сравнительная], можно выделить ряд критериев, которые можно использовать в дальнейшей оценке. Это такие показатели, как объём текстового материала, объём картографического материала, число ссылок на научные и нормативные изыскания, соотношение объема материала относительно величины территории и населения выбранного района. На основе таких не сложных математических операций можно выявить глубину исследования проблемы, применить полученные результаты при написании стратегической документации.

Сам по себе объем не является показателем эффективности схемы территориального планирования - он может только косвенно указывать на трудовые затраты при разработке документации. Поэтому при исследовании объема документации необходимо рассматривать только совместно с качественным анализом СТП.

Ссылки на научные и нормативные источники указывает на научную обоснованность проводимого исследования и понимания разработчиками глубины технического задания проекта. Только совместно с качественным анализом такое исследование может иметь обоснованные выводы.

Следующий критерий, является наиболее обоснованным, так как представляет собой отношение двух независимых величин, и с помощью которого можно сделать выводы, не прибегая в обязательном порядке к качественному анализу схем. Поскольку чем больше размер территории исследуемого пространства, тем более она географически неоднородна, исходя из закономерностей окружающей среды. Также при рассмотрении большей площади заселенной территории, численность населения исследуемого полигона растёт, что в свою очередь увеличивает число социальных групп, которое на практике приводит к дифференциации интересов. Как следствие, исследование менее однородной социальной структуры требует более обширного исследования, которое выражается в объеме производимой работы. Именно поэтому данный показатель имеет основополагающую роль в количественном анализе СТП.

Для наглядности, расчёты [Таблица 3] округлялись в рамках десятибалльной шкалы и в последствии усреднялись. Такие показатели соответствуют деятельности пассивной географической экспертизы, поэтому были учтены в дальнейшем исследовании. Для проведения активной экспертизы необходимо полноценный аудит СТП и проведения независимого исследования районов.

Также в количественные характеристики мною были отнесены число и виды картографических приёмов. Конечно, данный фактор можно было отнести и к качественному параметру, однако на практике это влечёт за собой кардинальные изменения в СТП, что не является целью исследования. Поэтому в работе были рассмотрены следующие положения:

Во-первых, какие картографические приёмы были задействованы при создании картосхем. Поскольку картосхемы являются картографическим произведением, необходимо руководствоваться правилами и стандартами, установленными при создании карт. Во-вторых, это соответствие требования 10-го Приказа Министерства Экономического Развития. Хотя при загрузке на портале экспертами и проводится данная проверка, часть картосхем может не быть актуализирована на момент проверки.

В дальнейшем исследовании результаты такой проверки были представлены в табличном формате. Чем больше приёмов картографического изображения в искомых работах были представлены, тем более они соответствуют успешно выполненной СТП, так как вариативность приёмов отвечает за повышение информативности самого картографического изображения.

**Глава III. Классификация схем территориального планирования. Выявление ключевых показателей эффективности.**

**3.1 Классификация схем муниципальных районов исходя из количественно-качественного географического анализа.**

Во время проведения географической экспертизы, автором было принято решение придерживаться альтернативному подходу проведения экспертизы. В отличии от методик, предложенных К.И. Килинской и В.И. Блануцой [;], было принято решение разделить количественные и качественные методы исследования картографических произведений. Такое разъединение было обусловлено большим количеством методов, используемых в данной работе, а также накопление богатого опыта в области изучении пространственного планирования.

Качественный анализ был разделён на критерии, представленные в работе Вильнера М.Я. [Вильнер 2011]. Применяя методику, основанную на данных показателях, в исследуемых муниципальных районах и Сосновоборском городском округе, были получены следующие результаты.

Первый критерий достаточно проблематично представить в виде численных показателей, поэтому в СТП было рассмотрено наличие таких элементов планировочной структуры и их отображения на картосхеме. В случае наличия таких элементов, в сводной таблице такой фактор был помечен знаком «+», в обратном случае «-».

В результате, выполнение показателей первого критерия было обнаружено у Всеволожского, Выборгского, Гатчинского, Кингисеппского, Киришского, Ломоносовского, Приозерского, Сланцевского муниципальных районов. Особенно стоит отметить СТП Киришского муниципального района, у которого к сводной схеме была приложена схема планировочной структуры района. На высоком уровне критерий был выполнен и в схеме Приозерского района, были отмечены точки роста и планировочный каркас. Достаточно качественно вопрос был рассмотрен и в СТП Выборгского и Гатчинского районов. А вот в схемах Кингисеппского, Ломоносовского, Сланцевского районов критерий был выполнен минимально и только в узких сферах. Так, у Ломоносовского района подробно был рассмотрен вопрос туризма в планировочном ключе.

При рассмотрении следующего критерия, связанного непосредственно со стратегией социально-экономического развития муниципального района, были получены результаты, которые не могли быть представлены по расчётам первого критерия. Большая часть показателей является предметом анализа стратегии социально-экономического развития, однако то, как используется экономико-географическое положение (ЭГП), можно оценить по графической составляющей СТП. По этой причине выводы были представлены в виде качества использования ЭГП муниципальным районом. В случае, если социально-экономические показатели района были выше, нежели в среднем по области и при этом вопрос географического положения был обозначен на карте, то в таблицу вносилось значение «В» или высокий уровень использования ЭГП. Если один из пунктов не был выполнен – то в таком случае вносилась значение «С» или средний уровень использования ЭГП. В остальных случаях ставилась отметка «Н» или низкий уровень.

В итоге, среди районов с низким уровнем использования ЭГП оказались «классические» депрессивные районы области Бокситогорский, Подпорожский. Также, в этот список вошёл и Лужский муниципальный район. Среди районов со средним использованием ЭГП можно выделить две группы: одна – это районы с социально-экономическими показателями выше среднего, но в СТП было уделено этому вопросу крайне мало времени. Среди таких районов – Сосновоборский городской округ, Кингисеппский, Тосненский районы. Другая группа – это районы с невысокими показателями стратегического развития, но с достаточно продвинутой работой по использованию ЭГП, к таким автор отнёс Волосовский, Волховский, Лодейнопольский, Приозерский, Сланцевский, Тихвинский районы.

Третий критерий отвечал за оценку уровня использования промышленной инфраструктуры и её эффективность. Поскольку, оценка эффективности промышленности является деятельностью отдельного комплексного исследования, требующего учёта ряда факторов, выходящих за рамки пассивной географической экспертизы, то при рассмотрении промышленности в муниципальных районах учитывалось в первую очередь объём промышленного производства в районе и количество мероприятий, направленных на поддержку этой сферы, в рамках территориального планирования. При оценивании использовались буквенные обозначения, как во втором критерии, однако расшифровывались такие значения иначе. Так, «В» относилось к районам с высокой долей эффективного промышленного производства, а также с подробно обоснованной СТП по этому вопросу. «Н» - использовалась для районов с высокой долей сельского хозяйства или для районов с неустойчивой промышленной базой. В остальных случаях давалось обозначение «С» и пояснение к такому выбору для каждого муниципального района имело частный характер.

Лидерами в области промышленности для Ленинградской области принято считать Выборгский, Гатчинский, Ломоносовский и Тосненский муниципальные районы. Факторами успеха для них стали близость к ГФЗ Санкт-Петербург и разноплановое высокотехнологичное производство. Достаточно высоко нами был оценен генеральный план Сосновоборского городского округа, потому как вопросу производства атомной электроэнергии было уделено достаточно большой объём текстовой и графической информации. У Киришского и Кировского районов специализация к монопрофильной, однако эти производства имеют достаточно устойчивые макроэкономические показатели и играют важную роль в промышленности области. Бокситогорский, Лодейнопольский, Приозерский, Сланцевский и Тихвинский муниципальные районы были отнесены к группе районов с неустойчивой промышленностью, поскольку, помимо ярко выраженного монопрофильного промышленного производства, районы за последние 10-15 лет неоднократно затрагивали экономические кризисы в области промышленности. Из данной группы наиболее спорным является Сланцевский район, так как с точки зрения СТП проходит крупный комплекс мероприятий по реализации промышленной политики, однако экономические показатели производственного сектора вынуждают определить Сланцевский район в группу «Н». Волосовский, Подпорожский и Лужский районы были отнесены к группе «Н» исходя и низкой доли промышленного сектора в экономике районов. В оставшуюся группу вошли разные муниципальные районы с точки зрения особенности промышленного сектора. Кингисеппский район, в отличии от Сланцевского, отличается более позитивными перспективами развития промышленности, благодаря активно строящемуся порту Усть-Луга, хотя, в целом, с точки зрения промышленности они могли находиться в одной группе. Волховский муниципальный район был не включён ни в одну из двух других групп с одной стороны из-за монопрофильности производства района, но при этом эту территорию нельзя назвать депрессивной, исходя из среднедушевых социально-экономических показателей. Роль Волховской ГЭС имеют важную энергетическую роль для региона, однако перспективы промышленности в районе остаются достаточно спорными. Всеволожский район, несмотря на то, что тот является районом богатым землями промышленности, не разрабатывает в большом количестве промышленную составляющую района. Второй причиной для беспокойства можно связать с негативными тенденциями в автомобильном производстве [https://www.kommersant.ru/doc/3931721], которое является приоритетным для Всеволожска. Так, в кризисные периоды для экономики, регулярно происходит сокращения объёма производства, что в свою очередь отражается на социально-экономических показателях района. По этой причине район и был отнесен к группе среднеразвитых промышленных районов, несмотря на внушительные численные показатели.

Сложным, с точки зрения анализа, является и четвертый критерий, заключающийся в оценке уровня развития социальной инфраструктуры. По своей природе, этот критерий напоминает методику расчёта ИРЧП, однако в данном исследовании он был адаптирован к пассивной географической экспертизе. В силу приоритетности задачи по реализации качественной социальной политики на федеральном уровне, и, поскольку, эта задача является целью любой административной единицы, этому разделу было уделено должное внимания во всех СТП районов Ленинградской области. Однако, реализуется такие задачи по-разному. Чтобы выяснить результаты проводимой социальной политики в районе, автором было принято решения взять за основу динамику численности населения и миграцию в частности, по той причине, что численность населения является важным потенциалом для выполнения любых стратегических задач. Если происходит убыль населения – значит потенциал развития района не может полностью использоваться и это негативно сказывается на уровне развития социальной инфраструктуры в дальнейшем. Миграция в данном случае помогает определить, насколько муниципальный район является привлекательным для жителей других районов, субъектов, стран и т.д. Однако, на практике была выявлена ещё одна демографическая закономерность – при превалировании механического над естественным приростом качество социальной инфраструктуры снижается. Причиной такого, на первый взгляд, парадокса кроется в невозможности органов власти в долгосрочной перспективе спрогнозировать и обеспечить пребывающее населения социальной инфраструктурой, в силу убыточности и долговременности такого строительства. Поэтому, при рассмотрении муниципальных районов Ленинградской области, к «районам-аутсайдерам» были отнесены «классические» депрессивные районы Бокситогорский, Лодейнопольский, Подпорожский, Сланцевский. Географически удалённые от Санкт-Петербурга Лужский и Волховский районы, слабоосвоенный Волосовский район. Неожиданно, в эту группу был отнесен и Всеволожский район. Причиной такого выбора стал скачкообразный рост населения, при высоком положительном сальдо миграции. В сложившейся ситуации, спрос на блага социальной инфраструктуры, особенно в сфере образования и здравоохранения сильно преобладает над реальными возможностями района.

Следующий критерий был связан непосредственно с обеспеченностью населения районов транспортной инфраструктурой. Для Ленинградской области в целом, величина плотности железнодорожной сети составляет 0,032 км/км2. У автомобильного транспорта этот показатель значительно выше и составляет 0,268 км/км2 [transport.lenobl.ru], однако качество автомобильного полотна серьёзно уступает железнодорожному. Так, на 1 января 2019 года, согласно данным Федерального дорожного агентства Росавтодор [http://rosavtodor.ru/press-center/news/273461], процент дорог, отвечающий нормативным требованиям составил 48%. Приоритетными задачами для Управления Ленинградской области по транспорту является реализация проектов по строительству и реновации железнодорожных путей в направлениях Санкт-Петербург – Выборг, Санкт-Петербург – Приозерск, Санкт-Петербург – Усть-Луга, Мга – Гатчина – Ивангород. Для автомобильного транспорта проводится схожая с железнодорожным транспортом политика, однако финансирование проектов федеральным бюджетом меньше в количественных показателях. Если Росавтодор преимущественно совершенствует существующие федеральные трассы, такие как «Кола» и «Сортавала», то Октябрьские железные дороги имеют более глобальные планы по строительству и реновации железнодорожных веток и подвижного состава не только в направлениях других субъектов РФ и зарубежных стран, но и в сторону портов. Такие особенности проводимой федеральным центром политики не может не отразиться на СТП муниципальных районов Ленинградской области. Благодаря федеральным проектам, многие районы получили возможность решить сложившиеся транспортные проблемы. Среди них те районы, которые располагаются:

А) В географической близости от Санкт-Петербурга: Всеволожский, Выборгский, Кировский, Тосненский, Гатчинский, Ломоносовский муниципальные районы.

Б) Расположенные в направлении движения федеральных железных и автомобильных дорог, а также расположенные вблизи от стран ЕС: Волосовский, Выборгский, Кингисеппский муниципальные районы.

В) Расположенные в направлении федеральных трасс и крупных железных дорог, соединяющих Санкт-Петербург и региональные финансовые центры: Волховский, Кировский, Тосненский, Приозерский муниципальные районы

Среди перечисленных районов встречались и повторение, так как один муниципальный район мог использовать разные возможности для реализации задач транспортного развития района. Для расчета транспортной удаленности населения от административного и регионального центра было подсчитано усредненное расстояние в пути на автомобильном транспорте от крупных населенных пунктов до административного центра, расстояния от административного центра до Санкт-Петербурга на авто- и железнодорожном транспорте. Результаты были представлены в табличной форме. [Таблица 4] В целом, к наиболее обеспеченным транспортной инфраструктурой районам были отнесены Всеволожский, Выборгский, Гатчинский, Кировский, Ломоносовский и Тосненский районы. К наименее развитым в сфере транспорта были отнесены Бокситогорский, Подпорожский, Сланцевский и Тихвинский.

Шестой критерий отвечает за уровень развития в районе инженерной инфраструктуры. Это были характеристики, связанные с жилищно-коммунальным хозяйством, а именно: теплоснабжение, водоснабжение, водоотведение, электроснабжение и утилизации отходов. На данные показатели влияет ряд разных факторов природного и техногенного характера, поэтому исследование их и анализ не входит в рамки пассивной географической экспертизы. В результате, было отмечено, что в более разработанных СТП этому вопросу уделяется больше внимания, так как данный аспект не является приоритетной задачей в идеологическом плане для муниципалитетов, хотя само обслуживание коммунального хозяйства является важной задачей муниципальной власти. Вторая закономерность была связана с расположением районов, относительно Санкт-Петербурга и роль экономики района в Ленинградской области. При выставлении оценок, автор опирался на следующие аспекты: на уровень данной инфраструктуры в районе и на плановый комплекс мер в СТП. Оценка «В» назначалась районам с высоким уровнем инженерной инфраструктуры и качественно проработанной стратегией по поддержанию коммунального хозяйства. «С» присуждалась районам, где в силу финансового фактора или неглубокого изучения проблемы существует ситуация в области инженерной инфраструктуры далекой от оптимальной. Оценка «Н» присуждалась тем района где оба этих фактора встречались одновременно. В итоге, наиболее успешными по данному критерию оказались Всеволожский, Выборгский, Гатчинский, Кингисеппский, Кировский, Тосненский муниципальные районы. Среди наименее разработанных, согласно этому критерию, были выделены Бокситогорский, Волосовский, Волховский, Лодейнопольский, Лужский районы.

Седьмой критерий рассматривает проводимую в муниципальном районе деятельность экологического и рекреационного характера. Не для всех муниципальных районов экологическую обстановку можно назвать благоприятной. Так, наиболее уязвимые, с точки зрения экологии, районы оказались Ломоносовский, Волосовский, Кингисеппский, Киришский а также городской округ Сосновый Бор. По этой причине, в документации этих районов должен был быть выделен особый раздел в территориальном планировании. На практике, подробного обзора данной проблемы не было у Бокситогорского, Лодейнопольский, Тосненского районов. Не полностью были отражены ряд вопросов у Волосовского, Волховского, Лужского и Кировского муниципальных районов. Особенно можно выделить Сланцевский муниципальный район с обширной программой по улучшению экологических условий. В данном критерии была приведена «разбаловка» от 1 – что означало минимальное изучение проблемы; 2 – неполное изучение проблемы; 3 – весьма полное изучение проблемы; 4 – комплексное изучение проблемы

Восьмой критерий исследует СТП с точки зрения реализации туристских дестинаций и оптимального поддержания историко-культурного наследия. Немаловажным остаётся и наличие системности в расположении и логистики между историческими, культурными памятниками, так как в таком случае повыситься роль туристических маршрутов в формировании региональной экономике, неотъемлемой составляющей непроизводственного сектора экономики муниципалитета. В результате, было отмечено, что большая часть муниципальных районов, испытывающая наиболее острый дефицит бюджета, не рассматривает эту составляющую для потенциальных поступлений в местный бюджет. В случае, если вопрос отмечается, то в документации и на самой картосхеме имеет описательный характер, без наличия четкого плана по его реализации. Поэтому, большая часть муниципальных районов с уровнем жизни ниже среднего по Ленинградской области разработали наименее качественно этот аспект. Достаточно подробно данный вопрос был рассмотрен в СТП Ломоносовского района, где ему было уделено не только крупный раздел в пояснительной записке, но и была создана отдельная картосхема. В итоге, получились следующие результаты:

* Наиболее разработанные СТП – Волховский, Всеволожский, Выборгский, Гатчинский, Кировский, Ломоносовский, Лужский.
* Средне разработанные СТП - Кингисеппский, Тосненский, Киришский, Лодейнопольский, Подпорожский, Приозерский, Тихвинский.
* Наименее разработанные СТП – Бокситогорский, Волосовский, Сланцевский, Сосновый Бор.

Девятый критерий имеет важное значение с точки зрения земельного законодательства. В силу различных причин, начиная от особенностей проведения тендеров по созданию СТП и заканчивая недостатком кадров на муниципальном уровне, имеющих специальные знания в области разработок документов территориального и пространственного планирования, градостроительные решения, предложенные в материалах обоснования СТП, в среднем, представлены поверхностно. Среди «лучших практик» по этому критерию нами были отнесены Выборгский, Гатчинский, Кингисеппский, Киришский, Приозерский районы. Данным районам был присуждено 2 балла. Отсутствовали такие принятые решения в СТП Бокситогорского, Волосовского, Кировского, Лодейнопольского, Ломоносовского, Тосненского районов, которым в результате по этому показателю было присуждено 0 баллов. Остальные районы получили по 1 баллу, так как в их пояснительных записках такие решения были частично раскрыты.

В результате, наилучшими по качеству были выбраны СТП Выборгского и Гатчинского муниципальных районов.

Количественный анализ был представлен в виде исследовании нескольких расчетных показателей. Результаты были представлены в табличной форме [Таблица 3]. По данным таблицы были вычислены коэффициенты, для более удобного визуального восприятия информации. Также, был приведен усредненный коэффициент количественных показателей.

В результате, по объёму лидером стал Гатчинский район. На информационном портале «ФГИС ТП» было выложено 54 файла по территориальному планированию, среди которых было 48 картосхем. По текстовому объёму лидером оказался Кингисеппский муниципальный район с пояснительными записками на 572 страницы.

Далеко не все районы опубликовали полный пакет документов на информационном портале или сайте администрации района. Среди таких районов оказались Бокситогорский, Волосовский, Лужский и Сосновый Бор.

При подсчёте коэффициентов, было отмечено, что Кингисеппский, Подпорожский и Сланцевский районы лидируют по количеству страниц, описывающих территориальное планирование, на одного человека, что не может не указывать на социальную ориентированность таких стратегий. Среди аутсайдеров оказались Всеволожский, Ломоносовский и Тосненский муниципальные районы.

Согласно расчетам второго коэффициента, обозначающего отношение страниц текстового материала к площади района в гектарах, абсолютном лидером оказался Сосновый Бор, в связи с крайне маленькой площадью в сравнении с другими районами. Наименьший показатель был зафиксирован у Лодейнопольского района – 0,92 стр/га.

Для снижения зависимости от площади района или численности населения, было принято решения усреднить два коэффициента и посмотреть на результат. Лидерами по такому подсчету оказались Подпорожский, Сланцевский и Кингисеппский районы. Как не странно, СТП этих районов были размещены на портале Министерства Экономического Развития позже, чем большая часть СТП.

Самой популярное время публикации СТП на «ФГИС ТП» оказался декабрь 2015 г. Это было связано с принятием нового ФЗ «О стратегическом планировании». При этом районы-лидеры были размещены значительно позже – в течении 2017-2018 гг.

Учитывая ранее рассмотренные критерии качества, было отмечено, что более объективно нужно рассматривать те схемы, которые по коэффициентам К1 и К2 преодолели барьер 10. К таким можно отнести СТП: Гатчинского, Кингисеппского, Сланцевского районов.

Таким образом, по глубине разработки в количественном выражении лучшей схемой оказалось СТП Сланцевского района. Несколько уступила ей СТП Кингисеппского района. Замкнула тройку лидеров, на взгляд автора, СТП Гатчинского района, несмотря на то, что величина коэффициента сильно уступает другим СТП муниципальных районов.

**3.2 Определение ключевых индикаторов эффективности, выявление «лучших практик».**

В результате исследования также была предпринята попытка сделать расчёт КПЭ СТП муниципального района, так как данный показатель указывает на эффективность проводимой стратегии и на качество выполнения поставленных задач каждым элементом административно-территориальной системы. Однако, в силу того, что расчёт таких показателей производиться непосредственно по готовым стратегическим данным, а часть схем территориального планирования сильно устарели, было принято решение не включать в расчёт показателей в данное исследование. С другой стороны, в дальнейшем, при проведении аудита СТП выполненных по единым стандартам, а также при большей унификации документов пространственного и стратегического характера могут быть выявлены качественные результаты, которые позволят в дальнейшем разработать более совершенную методику оценивания результатов деятельности Министерства Экономического Развития на всех уровнях управленческой власти.

При картографической оценке было отмечено, что со временем все меньшее внимание уделяется разнообразию картографических приёмов. Возрастает доля среди приёмов линейных, площадных и точечных знаков, при сокращении картограмм, картодиаграмм и графиков на картосхемах. Единственным примером среди муниципальных районов Ленинградской области, среди которых вариативность картографических приёмов наибольшее – это СТП Приозерского района. Данный пример является уникальным, поскольку в сводной схеме был активно использован приём картограммы. Также, редкие сейчас для СТП, в связи с принятием Приказа №10 Министерства Экономического развития, картографические приёмы были выявлены в СТП Киришского, Ломоносовского и Сланцевского районов.

После проведения количественного и качественного аспекта географической экспертизы было принято решение разбить результаты исследований [Таб 3; Таб 4] на 7 групп, для последующей демонстрации на картосхеме. По критерию качества были выявлены следующие группы, расположенные в порядке возрастания величины критериев:

1 – Выборгский, Гатчинский районы

2 – Киришский, Ломоносовский районы

3 – Всеволожский, Кингисеппский, Кировский районы

4 – Сосновоборский ГО, Приозерский, Тосненский районы

5 – Волховский, Сланцевский, Тихвинский районы

6 – Волосовский, Лужский, Подпорожский районы

7 – Бокситогорский, Лодейнопольский районы

По количественному критерию результаты оказались несколько иными:

1 – Подпорожский район

2 – Кингисеппский и Сланцевский районы

3 – Сосновобрский ГО, Киришский, Приозерский, Тихвинский районы

4 – Волосовский, Выборгский, Гатчинский районы

5 – Бокситогорский, Волховский, Всеволожский, Лодейнопольский районы

6 – Кировский, Ломоносовский, Тосненский районы

7 – Лужский район

После группировки результатов, было произведено сложение критериев количества и качества, были получены следующие результаты:

11 баллов – Выборгский, Гатчинский, Кингисеппский, Кировский районы

9 баллов – Сосновоборский ГО, Подпорожский, Приозерский, Сланцевский районы

8 баллов – Всеволожский, Ломоносовский, Тихвинский районы

7 баллов – Кировский район

6 баллов – Волосовский, Волховский, Тосненский районы

4 балла – Бокситогорский, Лодейнопольский районы

3 балла – Лужский район

Таким образом, с точки зрения географической экспертизы, лучшими документами территориального планирования оказались СТП Выборгского, Гатчинского, Кингисеппского, Кировского районов.

**Заключение:**

Географическая экспертиза является важным методом комплексного анализа СТП, поскольку при её реализации учитывается множество факторов разной направленности, создающих более объективную экспертную оценку при аудите СТП муниципального района. Учитывая то, что сама схема подразумевает отображение объектов народного хозяйства в пространстве, географическая наука играет важную роль не только при создании таких картографических произведений, но и при оценке данных работ. Взяв за основу классические труды отечественных учёных, среди которых ключевую роль в данном исследовании сыграли: Владимиров В.В., Вильнер М.Я., Космачев К.П., Лаппо Г.М., Перцик Е.Н., Чистобаев А.И. Также, были учтены и более современные работы по исследованию СТП таких учёных как: Блануца В.И., Петрищев В.П. При проведении экспертизы были затронуты работы и специалистов в области картографии – Берлянта А.М. и Салищева К.А.

Географическая экспертиза имеет ключевое значение, при рассмотрении в качестве предмета исследования СТП муниципальных районов. Благодаря учёту работ зарубежных учёных в области институциональной географии и стратегического управления бизнесом, были отмечены сходства между административно-территориальной единицей и бизнес-организацией как системами. В результате, такой важный анализ при исследовании деятельности компании, как расчёт ключевых показателей эффективности смог сделать географическую экспертизу более прикладным исследованием, нежели это было во второй половине двадцатого века. Стоит отметить, что объектом географической экспертизы более актуально рассматривать не произвольные районы, а существующие административно-территориальные единицы, так как в таком случае происходит контроль текущей деятельности Министерства Экономического Развития и, как следствие, повышается эффективность проводимой политики в регионе.

Муниципальные районы Ленинградской области, в результате исследования, были классифицированы на три группы. К первой группе были отнесены районы с высокими доходами бюджета, расположенные вблизи крупных торговых путей и обладающие развитой промышленной базой. Среди таких районов оказались Выборгский, Гатчинский, Кингисеппский и Киришский. Благодаря большим финансовым возможностям, муниципальные районы были одними из немногих, кто стремился создать СТП не только для наличия, но и для решения насущных задач. В СТП этих муниципальных районов был наиболее активно привлечён труд географов не только при реализации технического задания, но и при проектировании. Не случайно исполнителями данных схем оказались научный проектный институт «ЭНКО» и «НИИП Градостроительства». В целом, опыт по создания документов территориального планирования данными исполнителями можно назвать выдающейся практикой в области комплексных градостроительных изысканий. Отдельно, среди перечисленных, можно выделить Выборгский и Гатчинский муниципальные районы, у которых число картографического материала было значительно выше, чем у остальных разработчиков. Визуализация пространственных документов является важнейшим фактором успеха комплексной стратегии административно-территориального субъекта любого уровня управления, в частности и муниципального.

Ко второй были определены районы, находящиеся в тяжёлом, по меркам Ленинградской области, социально-экономическом положении. Бокситогорский, Лодейнопольский и Лужский районы оказались среди наименее успешных при создании документов стратегического планирования. При дефиците бюджета, на практике, муниципалитеты стремятся сократить свои расходы, и, как правило, экономят на выполнении задач, не связанных с решением текущих проблем в краткосрочной перспективе. Однако, на в проведенном исследовании были найдены и достаточно успешные СТП среди «классически депрессивных» районов, а именно у Подпорожского и Сланцевского. Большое количество картографических материалов, стремление к научно обоснованному анализу текущей ситуации сделали эти документы более актуальными для органов местной власти для реализации стратегических задач муниципального района.

В третью группу были отнесены района, которые в силу различных причин оказались среди тех, которые с одной стороны не являются примерами неуспешной СТП, а с другой стороны не отвечают всем критериям «эталонной» документации территориального планирования. Для части районов, таких как Всеволожский, Кировский, Ломоносовский, Сосновоборский, Тосненский это связанно непосредственно с научной разработкой СТП, которые были недоработаны по целому ряду критериев, а также присутствовал дефицит картографического материала. Для других районов это было связанно с трудностью создания качественной СТП по финансовой причине. Яркими примерами стали Волховский и Волосовский районы. Для Приозерского муниципального района текущая СТП оказалась не актуальной, в связи с тем, что с момента её принятия прошло 7 лет, а новая редакция не была принята на момент исследования.

Таким образом, проведенное исследование по оценке СТП муниципальных районов Ленинградской области подтвердило высокую значимость географической экспертизы. Полученные результаты и выводы могут быть использованы соответствующие органами Правительства Ленинградской области при проведении тендеров на разработку подобных документов и контроле за их реализацией.

**Список Литературы:**

1. Антипов А. Н., Блануца В. И., Говоруш- ко С. М. и др. — Географическая экспертиза хозяйственного освоения территории - Новосибирск: Наука, 1992. — 224 с.

2. Бабурин В.Л. Экономико-географическая экспертиза. Учебное пособие. М.: КДУ, 2016 – 154 с.

3. Белов А.В. Реформа города при Екатерине II: замысел, процесс реализации и результаты (по материалам губерний Центральной России) // Известия Самарского научного центра Российской Академии наук, 2018

4. Берлянт А.М. и др. Картоведение. М.: Аспект Пресс, 2003. – 477 с.

5. Блануца В.И. Социально-экономическое районирование в эпоху «больших данных» // Научная мысль. Инфра-М / М., 2018. - С. 194.

6. Вернадский В.И. Научная мысль как планетное явление

7. Вильнер М.Я. О критериях качества схем территориального планирования регионов // Право и инвестиции. 2011. №3-4(48). С.93-100.

8. Вильнер М.Я. О регулировании градостроительной деятельности в России // Журнал БСТ №4 (1), 2016

9. Владимиров В.В., Наймарк Н.И. Проблемы развития теории расселения в России. М., 2002

10. Гладкий Ю.Н., Чистобаев А.И. Регионоведение. М., 2002.

11. Гуменюк И.С. О соотношении понятий пространственное, стратегическое и территориальное планирование в Российской Федерации в контексте развития региона Калининградского / Вислинского залива // Вестник Балтийского Федерального университета им. И. Канта, 2016

12. Гусев В.А. Молочко А.В. Федоров А.В. Хворостухин Д.П. Чумаченко А.Н.. Схемы территориального планирования как основа для разработки индексов устойчивого развития. Известия Саратовского университета, 2013.

13. Дорн И.Н. О необходимости оценки эффективности схем территориального планирования // Интерэкспо Гео-Сибирь, 2014

14. Дьяконов К. Н., Дончева А. В. Экологическое проектирование и экспертиза. Учебник для вузов – М.: Аспект Пресс, 2002. – 384 с.

15. Еряшева М.С. План ГОЭЛРО как успешный проект: факторы реализации // Издательство Уральского университета, 2018.

16. Килинская К.И. Теоретические основы географической экспертизы: алгоритм исследования // Социосфера. - -издательский центр «Социосфера» - Пенза. – 2015 – С.17-19

17. Косарев А. В. Территориальные рекреационные системы в российском законодательстве: анализ и оценка // Географическое пространство России: образ и модернизация: сб. ст. / под ред. Н. В. Каледина, А. И. Чистобаева. СПб.,2011.

18. Космачёв К.П. Географическая экспертиза (методологический аспекты). – Новосибирск: Наука, 1981 – 110 с.

19. Космачёв К. П. Пионерное освоение тайги (экономико-географические проблемы). — Новосибирск: Наука, 1974. — 143 с.

20. Космачёв К. П. Проблемы экономико-географической экспертизы информационной базы территориальной организации производства // Доклады Ин-та географии Сибири и Дальнего Востока. — 1974. — Вып. 45. — С. 3–11.

21. Козенко А.С. План ГОЭЛРО как пример национальной технико-экономической стратегии // Общество. Среда. Развитие (Terra Humana), 2015

22. Лаппо Г. М. География городов. — М.: Владос, 1997. — 480 с.

23. Лаппо Г.М., Любовный М.Ю. Городские агломерации в СССР и за рубежом. М.: Знание, 1977

24. Любовный В.Я. О системном подходе к Градостроительству: Екатерина II и современность. Academia. Архитектура и строительство, 2013.

25. Отрокова О.Ю., Щербакова О.М. План ГОЭЛРО – программа революционной России // Манускрипт, 2017.

26. Панов М. М. Оценка деятельности и система управления компанией на основе KPI. — М.: Инфра-М, 2013. — 255 с.

27. Перцик Е. Н. Районная планировка (территориальное планирование). М.,2006.

28. Петрищев В. П., Ширшова Н.П. Анализ качества схем территориального планирования - Оренбург: Оренбургский государственный университет, 2015 – С. 907-914.

29. Петрищев В.П. Косых П.А. Борисова ОС Дьячкова ИС Анализ и сравнительная характеристика схем территориального планирования муниципальных районов Оренбургской области // Международный научно-исследовательский журнал, 2015

30. Поланьи К. Экономика как институционально оформленный процесс // Эконом. социология. — 2002. — Т. 3, № 2. — С. 62–73.

31. Попков А.В. Применение нейронных сетей и искусственного интеллекта для целей территориального планирования // Учёные записки. Электронный научный журнал Курского государственного университета, 2013.

32. Романюк М.А., Личко К.П. О стратегическом планировании в Российской Федерации // Известия Тимирязевской сельскохозяйственной академии, 2015.

33. Салищев К.А. Картоведение. Учебник. – 3 изд. – М.: МГУ, 1990. – 400 с.

34. Скатерщиков С.В., Чистобаев А.И. Принципы территориального планирования и их реализация в Европейском союзе и Российской Федерации // Балтийский регион. – 2014 – 137-148 с.

35. Славкина М.В. История принятия решения о промышленном освоении Западной Сибири // Экономическая история. Обозрение / Под ред. Л.И.Бородкина. Вып. 10. М., 2005. С. 146-162.

36. Солодовников А.Ю., Чистобаев А.И. Влияние нефтегазодобычи на социально-экологическую среду Обского Севера. СПб: ВВМ, 2011 – 310 с.

37. Суразетдинов Б.У. Становление и развитие оборонной промышленности в западной Сибири в 1941-1945 годах (на материалах Томской и Тюменской областях) // Вестник Томского государственного педагогического университета, 2008

38. Сысоева Н.М. Географическая экспертиза как вклад в развитие институционального направления в экономической географии - Иркутск: География и природные ресурсы, 2011 – стр. 157-160.

39. Тургель И.Д., Власова Н.Ю. Территориальное планирование развития городов в РФ: основные этапы формирования. / Муниципалитет: экономика и управление, 2016

40. Фёдоров Г.М. Приграничное положение как фактор стратегического и территориального планирования в российских регионах на Балтике // Балтийский регион. 2014. №3 (21). С. 71-82.

41. Федулова С.И. Пространственное планирование в странах Европейского Союза и в Российской Федерации: географические особенности, лучшие практики: диссертация … кандидата Географических наук: 25.00.24 / Федулова Светлана Игоревна; [Место защиты: ФГБОУ ВО Санкт-Петербургский государственный университет], 2017.- 172 с.

42. Чистобаев А. И., Висленева О. А. Есть ли в России дефицит территории для развития городов? //Региональная Экология. – 2013. – № 1–2 (34). – С. 46 – 50.

43. Чистобаев А.И. Развитие экономических районов: Теории и методы исследования. Монография. Л.: Наука, 1980. – 128 с.

44. Чистобаев А.И., Красовская О.В., Скатерщиков С.В. Территориальное планирование на уровне субъектов России. – Санкт-Петербург: Инкери, 2010. – 296 с.

45. Чистобаев А.И., Красовская О.В., Скатерщиков С.В. Управление развитием территорий на основе ГИС-технологий.: Товарищество научных изданий КМК С. 296-309.

46. Чистобаев А.И., Федулова С.И. Опыт пространственного планирования в Европейском Союзе и возможности его использования в России / Балтийский регион, 2018.

47. Чистобаев А.И. Управление развитием территории в СССР и современной России: опыт и проблемы - Санкт-Петербург: Издательство Санкт-Петербургского государственного университета, 2009.

48. Шаламов М.Ю., Малышенко Г.И. Аграрная реформа П.А. Столыпина в Западной Сибири (предпосылки, реализация и последствия) // Электронный научно-методический журнал Омского ГАУ, 2018.

49. Шилкин С.Л. Анализ документов по территориальному планированию муниципального района // Московский экономический журнал, 2018.

50. Щукин А. К. Стандарты и нормативы в градостроительной деятельности // Управление развитием территории. 2008. № 3. С. 18—22.

51. Granovetter M. Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness // Amer. Journ. of Sociology. — 1985. — Vol. 91. — P. 481–510.

52. Drucker P. The Practice of Management. // NY. — 1954. — 326 p.

53. Hagerstrand T. Innovation diffusion as a spatial process. - Chicago: University of Chicago Press, 1968.

54. Hägerstrand.T, 1985, Time-Geography: Focus on the corporeality of man, society, and environment, The Science and Praxis of Complexity, The United Nations University

55. Hayter R. Economic geography as dissenting institutionalism: The embeddedness, evolution and differentiation of regions // Geografiska Annaler. Series B: Human geography. — 2004. — Vol. 86, № 2. — P. 95–115

56. Бюджетный кодекс Российской Федерации. – М.: Проспект, КноРус, 2017. – 270 с.

57. Градостроительный кодекс Российской Федерации. – М.: Проспект, КноРус, 2014. – 160 с.

58. Конституция Российской Федерации [Текст]: принята всенародным голосованием 12.12.1993 г. — М.: АСТ: Астрель, 2007. С. 63

59. Приказ Минэкономразвития России от 09.01.2018 N 10 (ред. от 09.08.2018) "Об утверждении Требований к описанию и отображению в документах территориального планирования объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения и о признании утратившим силу приказа Минэкономразвития России от 7 декабря 2016 г. N 793" (Зарегистрировано в Минюсте России 31.01.2018 N 49832) [Текст]

60. Федеральный закон "О стратегическом планировании в Российской Федерации" от 28.06.2014 N 172-ФЗ (последняя редакция) URL: http://www.consultant.ru/document/cons\_doc\_LAW\_164841 (дата обращения 01.04.2019)

61. Европейская хартия регионального / пространственного планирования. URL: http://docs.cntd.ru/document/902018818 (дата обращения: 20.03.2019).

62. Территориально-пространственное планирование. URL: http://www. unece.org/ fileadmin/ DAM/hlm/ documents/Publications/spatial\_planning. r.pdf (дата обращения: 26.03.2019).

63. URL: http://course-info.narod.ru/e-RegionalPolicy/data/4\_4.htm (дата обращения 27.03.2019)

64. URL: https://studref.com/535230/ekonomika/validatsiya\_shemy (дата обращения 27.03.2019)

65. URL: http://historynotes.ru/vnutrennyaya-i-vneshnyaya-politika-andreya-bogolyubskogo (дата обращения 07.04.2019)

66. URL: http://bujet.ru/article/349681.php (дата обращения 14.03.2019)

67. URL: http://lenobl.ru/informaciya/rejting-47 (дата обращения 25.05.2019)

68. URL: https://www.kommersant.ru/doc/3931721 (дата обращения 10.04.2019)

69. URL: https://fgistp.economy.gov.ru (дата обращения 03.05.2019)

70. URL: http://budget.lenobl.ru (дата обращения 30.05.2019)

**Приложения**

Таблица 1 - Кодексы и Федеральные законы РФ, используемые в документах территориального планирования (составлено автором)

|  |  |
| --- | --- |
| **Кодексы РФ** | **Федеральные законы РФ** |
| Градостроительный кодекс 190-ФЗ от 29.12.2004  | О стратегическом планировании (№172 от 28.06.2014) |
| Земельный кодекс 136-ФЗ от 25.10.2001 | О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую (№172-ФЗ от 21.12.2004) |
| Водный кодекс 200-ФЗ от 04.12.2006 | Об охране окружающей среды (7-ФЗ от 10.01.2002) |
| Лесной кодекс 74-ФЗ от 03.06.2006 | Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской федерации (73-ФЗ) |
| Бюджетный кодекс 145-ФЗ от 31.07.1998 | О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера (68-ФЗ от 21.12.1994) |
|  | Технический регламент о требованиях пожарной безопасности (123-ФЗ от 22.07.2008) |
|  | Об автомобильных дорогах и дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (257-ФЗ от 08.10.2007) |
|  | О безопасности дорожного движения (196-ФЗ от 10.12.1995) |
|  | О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения (52-ФЗ от 30.03.1999) |
|  | О социальной защите инвалидов в Российской Федерации (181-ФЗ от 24.11.1995) |
|  | О гражданской обороне (28-ФЗ от 12.02.1998) |
|  | Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации (131-ФЗ от 06.10.2003) в случаях подготовки генеральных планов |

Таблица 2 - Соответствие документов территориального планирования качественным критериям (составлено автором)

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Районы / Критерии | I | II | III | IV | V | VI | VII | VIII | IX | Итого\* |
| Сосновоборский ГО | - | С | В | В | В | С | 3 | Н | 1 | 18 |
| Бокситогорский МР | - | Н | Н | Н | Н | Н | 1 | Н | 0 | 7 |
| Волосовский МР | - | С | Н | С | С | Н | 2 | Н | 0 | 11 |
| Волховский МР | -  | С | С | Н | С | Н | 2 | В | 1 | 14 |
| Всеволожский МР | + | В | С | Н | В | В | 3 | В | 1 | 20 |
| Выборгский МР | + | В | В | В | В | В | 4 | В | 2 | 25 |
| Гатчинский МР | + | В | В | В | В | В | 4 | В | 2 | 25 |
| Кингисеппский МР | + | С | С | С | С | В | 3 | С | 2 | 19 |
| Киришский МР | + | В | В | В | С | С | 4 | С | 2 | 22 |
| Кировский МР | - | В | В | В | В | В | 2 | В | 0 | 20 |
| Лодейнопольский МР | - | С | Н | Н | С | Н | 1 | С | 0 | 10 |
| Ломоносовский МР | + | В | В | С | В | С | 4 | В | 0 | 21 |
| Лужский МР | - | Н | Н | Н | С | Н | 2 | В | 1 | 12 |
| Подпорожский МР | - | Н | Н | Н | Н | С | 3 | С | 1 | 12 |
| Приозерский МР | + | С | Н | С | С | С | 3 | С | 2 | 17 |
| Сланцевский МР | + | С | Н | Н | Н | С | 4 | Н | 1 | 14 |
| Тихвинский МР | - | С | Н | С | Н | С | 3 | С | 1 | 14 |
| Тосненский МР | - | С | В | В | В | В | 1 | С | 0 | 17 |

Условные обозначения:

I – Отображение планировочного каркаса на схемах территориального планирования

II – Критерий реализации стратегии социально-экономического развития на схеме территориального планирования

III – Критерий уровня эффективности промышленной инфраструктуры

IV – Критерий уровня развития социальной инфраструктуры

V – Критерий уровня развития транспортной инфраструктуры

VI – Критерий уровня развития инженерной инфраструктуры

VII – Критерий экологического и рекреационного деятельности в муниципальном районе

VIII – Критерий деятельности историко-культурного и туристического характера в муниципальном районе

IX – Критерий реализации градостроительных решений в схемах территориального планирования

\*–– Суммарный показатель критериев, где «+» = 1 баллу; «–» = 0; «В» = 3; «С» = 2; «Н» =1.

Таблица 3 – Количественные показатели СТП муниципальных районов Ленинградской области. (составлено автором)

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Муниципальный район | Кол-во документов, ед.\* | V картографического материала, ед. | V текстового материала, стр. | К1\*\* | К2\*\*\* | (К1+К2)/2 |
| Сосновоборский ГО | 5 | 4 | 41 | 5,99 | 56,94 | 31,47 |
| Бокситогорскский | 6 | 3 | 74 | 15,02 | 1,03 | 8,03 |
| Волосовский | 7 | 5 | 97 | 18,77 | 3,62 | 11,19 |
| Волховский | 10 | 7 | 121 | 13,58 | 2,36 | 7,97 |
| Всеволожский | 20 | 18 | 256 | 6,42 | 8,43 | 7,43 |
| Выборгский | 35 | 28 | 415 | 20,79 | 5,58 | 13,19 |
| Гатчинский | 54 | 48 | 451 | 18,55 | 15,6 | 17,08 |
| Кингисеппский | 26 | 24 | 572 | 75,08 | 19,67 | 47,38 |
| Киришский | 18 | 13 | 270 | 43,5 | 8,87 | 29,19 |
| Кировский | 7 | 6 | 85 | 8,02 | 3,28 | 5,65 |
| Лодейнопольский | 9 | 6 | 45 | 15,77 | 0,92 | 8,34 |
| Ломоносовский | 10 | 8 | 49 | 6,67 | 2,55 | 4,61 |
| Лужский | 5 | 5 | 0 | 0 | 0 | 0\*\*\*\* |
| Подпорожский | 24 | 20 | 452 | 159,9 | 5,87 | 82,9 |
| Приозерский | 16 | 12 | 237 | 38,83 | 6,59 | 22,71 |
| Сланцевский | 15 | 13 | 380 | 89,42 | 17,34 | 53,38 |
| Тихвинский | 20 | 18 | 335 | 48,16 | 4,77 | 26,47 |
| Тосненский | 6 | 4 | 73 | 5,69 | 2,03 | 3,86 |

\*- Отношение количества страниц обосновывающих материалов к численности населения района (стр/чел.\*10000)

\*\* - Отношение количества страниц обосновывающих материалов к площади района (стр/га\*10000)

\*\*\* - Усредненный показателей К1 и К2

\*\*\*\* - данные по Лужскому муниципальному району были представлены на fgistp.economy.gov на 29.05.2019

Таблица 4 – Уровень развития транспортной инфраструктуры в муниципальных районах Ленинградской области (составлено автором по данным tutu.ru и maps.me)

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Муниципальный район | Расстояние до СПб на автомобильном транспорте, мин.\* | Расстояние до СПб на железнодорожном транспорте, мин. | Среднее расстояние от городских, сельских поселений до районного центра, мин. |
| Сосновоборский ГО | 75 | 70 | 0 |
| Бокситогорскский | 168 | 248 | 51 |
| Волосовский | 67 | 101 | 30 |
| Волховский | 87 | 116 | 34 |
| Всеволожский | 26 | 74 | 27 |
| Выборгский | 90 | 75 | 45 |
| Гатчинский | 40 | 54 | 26 |
| Кингисеппский | 92 | 166 | 28 |
| Киришский | 116 | 139 | 27 |
| Кировский | 37 | 103 | 14 |
| Лодейнопольский | 147 | 192 | 31 |
| Ломоносовский | 38 | 51 | 22 |
| Лужский | 101 | 143 | 18 |
| Подпорожский | 175 | 250 | 61 |
| Приозерский | 100 | 122 | 40 |
| Сланцевский | 129 | 237 | 20 |
| Тихвинский | 140 | 227 | 52 |
| Тосненский | 48 | 58 | 19 |

\* - При оценке автомобильного транспорта не учитывались пробки и качество дорожного полотна

Картосхема 1 – Проекция качественного анализа географической экспертизы схем территориального планирования муниципальных районов Ленинградской области. (составлено автором).



7 – Санкт-Петербург

Картосхема 2 – Проекция количественного анализа географической экспертизы схем территориального планирования муниципальных районов Ленинградской области. (составлено автором).



7 – Санкт-Петербург

Картосхема 3 – Сводная картосхема результатов количественного и качественного анализа географической экспертизы схем территориального планирования Ленинградской области. (составлено автором).



7 – Санкт-Петербург