

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего
образования
Санкт-Петербургский государственный университет

Кафедра землеустройства и кадастров

Выпускная квалификационная работа

Магистерская диссертация

На тему

**Механизмы реализации документов территориального планирования на
примере Ленинградской области**

Подготовил: студент гр. 19.М-16нз

(подпись)

Платков Н.М.

(Ф.И.О.)

Научный руководитель: канд. гео. наук

(подпись)

Засядь-Волк В.В.

(Ф.И.О.)

Санкт – Петербург, 2021

Оглавление

Введение	2
1. Общие положения территориального планирования	5
1.1 Современное территориальное планирование: опыт России и зарубежных стран.	5
1.2 Нормативно-правовые основы территориального планирования в РФ.....	12
2. Анализ схем территориального планирования на примере СТП Ленинградской области.....	23
2.1 Анализ соответствия территориального планирования и нормативно-правовой базы.....	23
2.2 Анализ взаимоотношения органов государственной и муниципальной власти с бизнесом и общественностью.	40
3. Предложения по решению проблем в реализации территориального планирования в Ленинградской области	47
3.1 Проблемы в реализации документов территориального планирования в Ленинградской области.	47
3.2 Рекомендации и предложения по решению проблем реализации документов территориального планирования.	51
Заключение	55
Список основной литературы	57
Приложения	64

Введение

Тема работы – Механизмы реализации документов территориального планирования субъектов Российской Федерации на примере Ленинградской области.

Актуальность: Земля является одним из уникальнейших ресурсов, который всегда был актуален как для жизни общества, так и для реализации государственной политики. Российская Федерация занимает первое место по площади среди всех стран мира. Исходя из этого, вопрос проведения качественной земельной политики является необходимым условием для осуществления функций государства, а также для повышения конкурентоспособности страны на международной арене.

Территориальное планирование является одним из инструментов реализации земельной политики со стороны государства. При этом, сама система территориального планирования на данный момент находится в процессе становления. Основываясь изначально на градостроительной деятельности, оно не способно всеобъемно реализовывать земельную политику государства. Европейские страны более широко используют элементы комплексного подхода в стратегической и пространственной деятельности.

Северо-Западный федеральный округ (СЗФО) был выбран в связи с примечательным для современной России административно-территориальным делением. На территории СЗФО встречаются как области, так и республики, автономный округ и город федерального значения. Исследование данного объекта будет наиболее релевантным для анализа ситуации в территориальном планировании в Российской Федерации в целом.

Ленинградская область, как субъект Российской Федерации, представляет интерес для исследования, так как на его территории, в разный

период времени, создавались схемы территориального планирования (далее СТП) муниципальных районов разного уровня исполнения. Данный субъект РФ также является одним из регионов-доноров отечественной экономики, однако и на его территории встречаются муниципальные районы с отрицательным бюджетным балансом.

Выбор схем территориального планирования муниципальных районов был связан с основополагающей ролью в правовой системе государственного и муниципального управления. Несмотря на то, что согласно областному закону (ОЗ «О местном самоуправлении в Ленинградской области», 2005) Ленинградская область представлена двумя уровнями местного самоуправления – рассмотрение именно документов второго уровня было продиктовано более репрезентативной выборкой. Учитывая тот факт, что СТП муниципальных районов могут отличаться между собой по содержанию, нами было принято решение исследовать то, каким образом происходит процесс территориального планирования на уровне субъектов местного самоуправления.

Сами механизмы реализации территориального планирования в субъектах РФ необходимо изучать в связи с тем, что данная функция является одним из рычагов управления земельной политики со стороны государства. Поэтому решение представленной проблемы поможет повысить эффективность схем территориального планирования и качественно улучшить проводимую земельную политику в регионах.

Цель: выявление основных механизмов для осуществления эффективной государственной политики в сфере территориального планирования в Ленинградской области, на основании анализа документов территориального планирования Ленинградской области.

Задачи:

- Изучение исторического опыта России и зарубежных стран в территориальном планировании. Выявление лучших практик для применения в планировочной деятельности.
- Рассмотрение документов территориального планирования, с учётом изменения законодательства. Определение основных тенденций в трансформации законодательной базы.
- Оценка структуры земельных ресурсов на территории Ленинградской области. Выявление основных трендов в изменении категорий земель и их правообладателей.
- Анализ структуры схем территориального планирования муниципальных районов. Определение индикаторов наукоориентированного подхода при создании данных документов.
- Определение основных стейкхолдеров в территориальном планировании. Выявление их интересов и точек взаимодействия друг с другом.

Объект: Документы территориального планирования Ленинградской области.

Предмет: Механизмы реализации документов реализации территориального планирования.

Методы: сравнительно-географический, аналитический, экспертный, статистический, картографический, системно-структурный.

1. Общие положения территориального планирования

1.1 Современное территориальное планирование: опыт России и зарубежных стран.

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. 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 времена 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, 2013) Согласно мнению исследователей в области истории градостроительства, а именно Любовного В.Я. (Любовный, 2013) и Белова А.В., (Белов, 2018), 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 стали активно переселяться крестьяне (Шаламов и др., 2018).

Начало советского периода территориального планирования можно связать с планом ГОЭЛРО, который является классическим примером всестороннего подхода к территориальной организации производства. 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 и ускоренному освоению нефтегазоносных провинций Западной Сибири. 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.

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 схема территориального

планирования 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 экономике, от практик плановой экономики руководство новой страны стремилось 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 связана 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 и отсутствие связанности между

уровнями управления побудило к созданию и принятию закона «О стратегическом планировании».

На сегодняшний день, данный Федеральный закон представляет собой иерархичную систему, призванную связать все уровни стратегического планирования. Однако, если роль территориальному планированию отводится в качестве документов программирования на федеральном, региональном и местном уровне, то пространственное планирование упоминается в документе лишь как документ целеполагания в виде «Стратегии пространственного развития Российской Федерации». То есть, с точки зрения системы нормативно-правовых актов РФ, пространственное планирование не представляет собой отдельного государственного механизма территориального управления, а является лишь составной частью стратегического подхода, выраженной градостроительной деятельностью. Несколько другое положение дел сейчас в странах Европейского Союза.

В современной Европе, ещё начиная с 60-х годов XX века (Скаторщиков и др., 2014), во многих странах Европы 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, отсутствие кардинальных изменений в методике планирования за последние 30-40 лет, в отличие 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 документом является Европа-2020, цель которого является «...умный, устойчивый и инклюзивный рост». [Чистобаев и др., 2018] В-третьих, более однородные, в отличие от России, природные и социально-экономические показатели пространства.

С точки зрения классификации, обоснованной в Европейском Компендиуме, (Европейская хартия, 1983) страны-члены ЕС были разделены

на 4 группы по стилю и традициям планирования: управления землепользованием, традиций урбанизма, регионального экономического подхода и всеобъемлющего комплексного подхода. Ключевые отличия данных подходов заключаются в следующем:

- В управлении землепользованием основную работу по планированию выполняют местные органы власти, однако центральное правительство выполняет контролирующую функцию.
- Для традиций урбанизма характерно наличие жестких ограничений в области планирования, при этом роль пространственного планирования сводится к градостроительной деятельности.
- В региональном экономическом подходе пространственное планирование выполняет задачи по региональному целеполаганию. Одной из важнейших особенностей является стремление к сокращению региональных диспропорций. Повышенное внимание к экономическому развитию.
- Во всеобъемлющем комплексном подходе пространственное планирование представлено как отдельный институт, имеющий систематизированную иерархию планов для всех уровней управления. В отличие от регионального подхода, уделяет большее внимание пространственному планированию.

На приведенной ниже картосхеме отмечены страны-члены ЕС и Россия, согласно указанным критериям Компендиума. [Рисунок 1]

Наиболее яркий опыт пространственного планирования в Европе был рассмотрен в диссертации Федуловой С.И. (Федулова, 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 планирования 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 принятии 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 Российском опыте такого обширного использования, в ходе исследования, выявлено не было. Зарубежный опыт показывает, что для комфортного проживания в мегаполисе доля подземных сооружений должна составлять 20–25% общей площади. (Федулова, 2017) Несмотря на то, что многие европейские города далеки от данных показателей, всё же они значительно выше, чем у европейских стран. 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 и др., 2018).

Таким образом, традиции территориального планирования в Российской Федерации были заложены в период формирования Российской государственности. Эти традиции накапливали различный опыт на

протяжении длительного исторического пути, и сам процесс территориального планирования адаптировался под нужды государства в разный период истории. Наибольший вклад в существующую систему территориального планирования оказал советский период истории. Данный подход, в связи с тем, что был частью плановой советской модели управления, не может в полной мере учитывать интересы Российской Федерации на сегодняшний день. Опыт европейских стран говорит нам о том, что деятельность по пространственному (в РФ территориальному) планированию является одной из приоритетных задач государства в своей внутренней политике. Сама планировочная деятельность должна выходить за рамки надземного пространства внутри административно-территориальных единиц, а должна затрагивать и другие составляющие пространства: подземное, водное, воздушное.

Для понимания системы территориального планирования в Российской Федерации нами была рассмотрена существующая в РФ нормативно-правовая база, а также были отслежены основные тенденции в её развитии.

1.2 Нормативно-правовые основы территориального планирования в РФ.

Территориальное планирование является одной из составных частей государственной земельной политики. Несмотря на то, что в последние годы данная сфера уступает в актуальности пространственному и стратегическому планированию, она всё равно остаётся юридически легитимной и используется в системе государственного управления субъектов Российской Федерации. Данный вид деятельности, согласно Градостроительному кодексу Российской Федерации, является необходимым для «... установления функциональных зон, зон планируемого размещения объектов капитального строительства ... а также зон с особым использованием территорий» (Градостроительный кодекс РФ, 2004). Другими словами, территориальное планирование направлено на обоснование существующего и потенциального функционирования территорий, исходя из социальных, экологических, экономических и других факторов развития субъекта управления.

Серьезным преобразованием в законодательной практике явились изменения 2014 г., когда вступил в силу Федеральный закон №172 (ФЗ «О стратегическом планировании в РФ», 2014), 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. (Чистобаев и др., 2010). 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, 2006) 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.

На практике данные документы выражены в виде схем территориального планирования. Вместе со стратегией социально-экономического развития, региональной отраслевой стратегией, программами социально-экономического развития и региональными целевыми программами, документы территориального планирования образуют совокупность документов управления территорией. Однако, в связи с принятием Федерального закона №172 «О стратегическом планировании в РФ» (ФЗ «О стратегическом планировании в РФ», 2014), территориальное планирование законодательно стало инструментом государственного менеджмента. Исходя из текста Федерального закона – документы территориального планирования стали, с точки зрения менеджмента, выполнять программные и планировочные задачи.

Субъекты Российской Федерации, в отличие от округов и муниципальных районов, законодательно претерпели минимальные издержки на историческом пути. По этой причине, накопленный опыт в создании такого рода документов территориального планирования более релевантный для рассмотрения с точки зрения региональной политики. При этом, в связи со

строгими ограничениями при создании документации территориального планирования, а именно из-за появления Приказа Минэкономразвития № 10 (Приказ №10, 2018), инициативность регионов в планировании будет значительно снижаться, хотя сами документы будут более универсальными и информативными для работы государственных органов управления и других пользователей.

С введением 172-ФЗ (ФЗ «О стратегическом планировании в РФ», 2014), управление территориями приняло более системный характер. Появилась вертикальная иерархия в документах территориального планирования. Также вся документация стала приводиться в соответствие со стратегическими документами регионального и федерального уровня. С картографической точки зрения началась унификация условных обозначений и элементов карты на схемах территориального планирования. Данные обстоятельства были рассмотрены в связи с тем, что изменения в документах стратегического и территориального планирования являются прямым следствием к изменению подхода государственного управления территорий.

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 2020 года уже имеются поправки к некоторым из них, которые вступили в силу.

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 РФ, 1998), 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 (Бюджет.RU). При рассмотрении муниципальных районов Ленинградской области, часть районов отличалась богатым опытом в составлении стратегий социально-экономического развития на долгосрочную перспективу, такие как: Выборгский, Гатчинский, Тосненский районы. Также встречались и районы с низкой заинтересованностью в составлении таких стратегий в силу комплекса различных причин – Лужский, Волосовский 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 и др., 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 регулированию 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 (Градостроительный кодекс РФ, 2004). 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». (портал ФГИС ТП).

Являясь частью стратегического планирования, территориальное планирование можно назвать составной частью государственной земельной политики. Базируясь на этом утверждении, можно предположить, что, как и земельная политика, территориальное планирование в РФ имеет свой подход в реализации поставленных целей и задач. Понимание данного подхода

необходимо для оценки уровня развития стратегической деятельности в России в целом.

Принято считать, что система территориального планирования в России соответствует строгой вертикали власти, выработанной в первые десятилетия XXI века. Однако, ряд законодательных актов, сохранившихся преимущественно с 90-х годов XX века, сохранили прогрессивные методы планирования. Таким образом, можно предположить, что данная система обладает двойственным характером, или является примером комбинированного (встречного) планирования. Для понимания ситуации на текущих момент, необходимо дать оценку ситуации в существующей системе планирования и её тенденциям к изменениям.

Сущность комбинированного (встречного) типа планирования заключается в качественном сочетании ретроградного и прогрессивного методов планирования. Для достижения синтеза данных методов, и дальнейшего использования их на практике, необходимо рассмотреть эффект каждого из методов в частности на саму деятельность по территориальному планированию. (Ильин, 2003) В ретроградном способе разработки плановых документов инициатива идёт от Федеральных органов власти в системе территориального планирования России. Для прогрессивного метода характерно иная ситуация, при которой инициатором процесса планирования являются муниципальные органы власти, ретранслирующие запросы общества.

Если обратиться к Гражданскому кодексу, то в п.1 ст. 9 сказано, что мнение граждан, в вопросах территориального планирования, учитывается. (Гражданский кодекс РФ, 1994) Данный пункт соответствует ретроградному методу планирования, так как исходя из п.1 ст.9 ГК РФ мнение граждан носит рекомендательный характер.

В связи с этим, принято считать, что ретроградный метод планирования превалирует в территориальном планировании, однако включение

муниципальной власти в систему планирования, наличие такого документа как генеральный план сельских или городских поселений говорит о том, что прогрессивные методы присутствуют в системе планирования. При этом на практике данные методы не только оказывают меньшее влияние на принятие решений в стратегическом и территориальном планировании, но и зачастую не учитываются в целом. Для решения данных противоречий необходимо рассмотреть основные документы реализации схем территориального планирования, действующие на сегодняшний день.

Основным документом, обосновывающим деятельность по территориальному планированию, является Градостроительный кодекс (ГрК). (Градостроительный кодекс РФ, 2004) Кодекс исключает определение целей и задач на уровне Территориального планирования (ТП) и Градостроительной деятельности, рассматривает ТП как отраслевой документ для регулирования земельных отношений и обеспечения преимущественно «сборки» ведомственных решений по развитию отдельных инфраструктур, и, по сути, не является целевым, комплексным планом территориального воплощения стратегий социально-экономического развития.

В Градостроительном кодексе не предусматривается рассмотрение территорий как единого объекта управления в границах административно-территориального образования, а также в увязке с соседними субъектами развития. Однако, ФЗ от 31.12.2017 в редакции от 30.12.2020 «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации», намеревается исправить разобщенность в планировании соседних субъектов. (Градостроительный кодекс РФ, 2004)

Документы территориального планирования, являясь документами прогнозирования и программирования, входят в состав системы стратегического планирования Российской Федерации. Для реализации

стратегических задач, государство использует ряд методов прямо или косвенно используемых в территориальном планировании.

Одним из таких методов воздействия на реализацию стратегического планирования на федеральном, региональном и муниципальном уровне безусловно является государственная градостроительная политика. Государство, в рамках градостроительной политики, выполняет ряд специфических задач:

1. Проводит актуализацию документов территориального планирования;
2. Разрабатывает документ по планировке территорий;
3. Принимает решения о переводе земель из одной категории в другую;
4. Обеспечивает целостность стратегических документов и инструментов мониторинга;
5. Утверждает единую систему требований к исходным данным и результатам градостроительных решений; а также,
6. Обеспечивает благоустройство территорий для формирования повышения качества среды обитания для населения (Макаров, 2013).

Кроме определения целей и задач в территориальном планировании, важно понимания практической реализации таких документов. Поскольку в данном ключе работы отечественных авторов нами не были найдены – было принято решение рассмотреть механизмы деятельности по территориальному планированию «in rura forma». Для этого были рассмотрены теоретические работы в области менеджмента отечественных ученых.

Механизмы планирования, согласно Ильину А.И., подразумеваются как «совокупность средств и методов, с помощью которых принимаются плановые решения и обеспечивается их реализация» (Ильин, 2003). Данные механизмы в общем виде подразделяются на следующие составляющие:

А. Аппарат по выработке целей и задач

Б. Функциональную часть планирования

В. Методика планирования

На практике вышеуказанные компоненты в документах территориального планирования являются частью системы стратегического планирования и выполняют каждая свою роль. Цели и задачи планирования относятся к документам целеполагания. Эти документы являются общими для стратегического, социально-экономического, отраслевого и территориального планирования. Функции планирования отвечают за распределение задач между видами планирования. Под методами планирования понимается алгоритм реализации задач планирования.

Для понимания механизма ТП необходимо понимать порядок действия исполнительной власти и органов местного самоуправления по реализации таких документов. В Российской Федерации сегодня он выглядит следующим образом:

Порядок реализации схем ТП субъекта Российской Федерации базируется на ГрК РФ. Данные положения отражены в Приказе МинЭкономРазвития №169 от 19.04.2013 «Об утверждении Методических рекомендаций по подготовке проектов схем территориального планирования субъектов Российской Федерации». (Приказ №169, 2013)

Приказ №169 МинЭкономРазвития от 19.04.2013 вышел за год до выхода Федерального закона «о Стратегическом планировании...», потому данные рекомендации не могут в полной мере соответствовать нынешней системе стратегического планирования в Российской Федерации. В 2019 году также была утверждена Стратегия пространственного развития России до 2025 года (Стратегия пространственного развития России до 2025 года), которая должна послужить связующим звеном между территориальным и стратегическим планированием.

Ранее данный порядок был отражен в статье 13 ГрК РФ. Однако с 20 марта 2011 года теперь основывается на 26 статье. Также с 11 января 2018 года были внесены дополнения 26 статьи пунктом, согласно которому описывается порядок реализации схем территориального планирования двух и более субъектов РФ.

Согласно статье 26 ГрК РФ, реализация схем ТП осуществляется в следующем порядке:

1) Подготавливаются и утверждаются документы по планировке территорий в соответствии с документами по территориальному планированию.

2) Перевод земель из одной категории в другую, на основании принятия решения о переводе земель в резерв для нужд муниципальной и государственной власти.

3) Создание объектов инфраструктуры регионального и местного значения.

Утверждение и подготовка документации по планировке территорий регулируется Постановлением Правительства Российской Федерации от 01.10.2020 г. №1591 (Постановление РФ №1591, 2020). На этом этапе участие принимают органы федеральной, региональной власти, органы местного самоуправления, а также физические и юридические лица, осуществляющие непосредственно данный этап подготовки.

Регламентирует резервирование земель для государственных и муниципальных нужд Статья 70.1 ЗК РФ. (Земельный кодекс РФ, 2003) «Вопросы по переводу земель из одной категории в другую» регламентируются 172-ФЗ от 21.12.2004 года.

Исходя из всего вышесказанного, с точки зрения нормативно-правовых актов, территориальное планирование является узкоспециализированной сферой стратегического планирования. Являясь в теории многосторонней

деятельностью, фактически территориальное планирование имеет ретроградный подход в планировании. Несмотря на существующий регламент по реализации схем территориального планирования, не все нюансы являются понятными исполнителям данных документов, так как не все инструкции и приказы соответствуют существующей законодательной базе. Сама законодательная база стремится к разрешению противоречий, бывших до вступления ФЗ №172, однако практика правоприменения данного закона и сопутствующих нормативно-правовых актов, в связи с процессом становления её в последние годы, не состоялась.

Для выявления проблем в реализации документов территориального планирования более практического характера нами были рассмотрены схемы территориального планирования муниципальных районов Ленинградской области. Данный выбор был продиктован богатым опытом в территориальном планировании ряда муниципальных районов этого субъекта РФ, а также разнородности представленных районов. В нашем исследовании был использован как анализ юридической и картографической составляющей документов территориального планирования, так и анализ интересов заинтересованных сторон в планировании административно-территориальной единицы.

2. Анализ схем территориального планирования на примере СТП Ленинградской области

2.1 Анализ соответствия территориального планирования и нормативно-правовой базы.

Несмотря на то, что согласно ФЗ «О стратегическом планировании» и приказу Министерства экономического развития №10, комплект документов по территориальному планированию должен быть приведен к единому стандарту и составу в информационной системе ФГИС ТП, на практике не все муниципальные районы выполняли эту задачу на 01.03.2021. Данные приведены в таблице [Таблица 2].

Формально содержание пункта 1 статьи 19 ГрК РФ указано у всех муниципалитетов. При этом исполнение условий схемы территориального планирования муниципального района реализовано по-разному. В таблице [Таблица 3] указан состав СТП муниципальных районов, предоставленных на портале ФГИС ТП в разделе данных. В результате анализа данных схем территориального планирования муниципальных районов посредством классификации схем и типологизации тождественных по сути, но отличных по названию картосхем, был выявлен ряд особенностей.

Первой особенностью можно назвать разный подход в генерализации объектов разных областей местного значения муниципальных районов, что в свою очередь приводило к различному числу картографических материалов на выходе. В количественном выражении картографических материалов лидирует Волховский район. В нём было составлено 20 картосхем. В Кингисеппском, Лодейнопольском и Лужском районах напротив все было уместно на 5 картосхемах.

Вторая особенность заключается в высокой степени свободы выбора проблем, на которые ориентируются схемы территориального планирования муниципальных районов. Так для Киришского района характерен был упор в

СТП на выделение зон повышенной техногенной опасности. Это связано с расположением крупнейших предприятий по нефтепереработке в Ленинградской области, а также прохождением газо- и нефтепроводов через территорию данного муниципального района.

Третья особенность – подход к решению поставленных задач. Часть СТП отличались стремлением использовать комплексное научное исследование в качестве основы создания схем. Это характерно для Выборгского, Волховского, Гатчинского, Тосненского муниципальных районов. Критерием для выявления такого подхода заключалось в создании схем каркаса расселения, оценки минерально-ресурсного и экологического потенциала.

Подход к исследованию каждого муниципального района был достаточно неоднородным, что помогает провести качественное противопоставление каждого муниципального района друг другу. Чтобы выяснить уникальность каждой схемы муниципального района, необходимо рассмотреть каждую схему в частном порядке.

Схема территориального планирования Бокситогорского муниципального района была составлена в 2014 году и с тех пор не претерпела изменений. Данная схема территориального планирования отвечает всем формальным условиям Градостроительного кодекса, включая в себя положение, текстовое и графическое обоснование, схему границ района, а также схему размещения объектов капитального строительства. В СТП Бокситогорского района не были исправлены графические знаки, согласно приказам Министерства экономического развития, схема не была приведена в соответствие с федеральным законом «о Стратегическом планировании...», а также с вышестоящей схемой субъекта РФ. Данная схема представляет собой формальный подход к реализации стратегической деятельности в муниципальном районе, что обусловлено низкой инвестиционной привлекательностью района, демографическим кризисом, неудачным

экономико-географическим положением и, как следствие, сокращенный бюджет и незаинтересованность муниципальных властей в дополнительных затратах на организационные ресурсы. Однако, такой формальный подход не может поспособствовать решению текущего социально-экономического и инвестиционного положения в муниципальном районе, а также не даёт возможности принимать оперативные и точные решения для реализации стратегической деятельности Бокситогорского района, что замыкает район в существующем положении.

В Волосовском муниципальном районе схема территориального планирования представляет из себя более успешную модель, в отличии от СТП Бокситогорского муниципального района. Схема была составлена в 2015 году в текущей редакции, что соответствует текущему законодательству в области стратегической и пространственной деятельности, однако графические приёмы на схемах не соответствуют Приказу №10 Министерства экономического развития (Приказ №10, 2018). Схема также не актуализирована, относительно текущей СТП Ленинградской области. Сама схема, помимо необходимых схем и текстовых файлов, включает в себя следующие схемы: зон с особыми условиями использования территорий; социальной инфраструктуры; инженерной инфраструктуры; противопожарной охраны; транспорта и категорий земель. В данном случае можно отметить более качественный подход в исполнении работ по пространственной деятельности. Был обособлен социальный блок проблем муниципального района, при этом в схеме не было уделено особого внимания экономической составляющей, что создаёт предположение о том, что пути решения социально-экономических проблем в комплексе район не способен решить без прямого финансирования из регионального и федерального бюджета. Основываясь на это предположение, автор делает вывод о том, что текущая схема территориального планирования не может стать инструментом

решения текущей социально-экономической стагнации Волосовского муниципального района.

Схема территориального планирования Волховского муниципального района отличается детальным анализом основной хозяйственной деятельности и земельных ресурсов по категориям. Сама схема была утверждена в 2015 году и не претерпевала изменений. Имея те же самые несоответствия, что и СТП Волосовского муниципального района, схема Волховского района обладает обширным прикладным диапазоном применения в области стратегического и пространственного планирования. Схема территориального планирования представлена следующими схемами: объектов капитального строительства; транспорта; зон с особыми условиями территорий; электро- и газоснабжения; туризма; промышленности и производства; использования территорий; объектов культурного наследия; спорта и здоровья; объектов социальной инфраструктуры; объектов инженерной инфраструктуры; медицинского обеспечения района; образования; расселения населения; границ муниципального района; категорий земель; оценки природно-ресурсного потенциала; водо- и теплоснабжения; лесных ресурсов; ситуационная. Исходя из списка схем, используемых в составе СТП данного муниципального района, можно сделать вывод о том, что при создании данной схеме был сделан акцент на ресурсно-промышленный потенциал района. Подробная структуризация земельных ресурсов Волховского района посредством картографических изображений позволяет выделить данный район в качестве положительного примера создания схемы территориального планирования в условиях дефицитного бюджета и с учётом срока давности создания документа.

Во Всеволожском муниципальном районе схема территориального планирования была составлена и утверждена в 2012 году, что не может соответствовать существующим запросам к территориальному планированию в частности и к стратегическому планированию в целом. В состав схемы

муниципального района входят схемы: транспорта; социальной инфраструктуры; границ поселений; предложений по охране объектов историко-культурного наследия; туризма; границ объектов культурного наследия; ситуационная; комплексной оценки территорий благоприятной для строительства объектов капитального строительства; сводная. Такой набор схем свидетельствует о социально-ориентированной направленности документов территориального планирования, однако документы, связанные с экономической составляющей, в СТП представлены лишь в качестве схемы комплексной оценки территории, благоприятной для строительства объектов капитального строительства. Данный факт говорит о том, что предложения по формированию бюджета муниципального района представлены лишь реализацией земельных участков на рынке купли-продажи и аренды в интересах девелоперов. Данный подход не может быть использован как допустимый, учитывая существующую Концепцию пространственного планирования РФ до 2035 года, а также Стратегии социально-экономического развития Ленинградской области до 2025 года. Из положительных моментов стоит отметить наличие наиболее проработанных схем в отношении объектов историко-культурного наследия; наличие ситуационной и сводной схемы, что повышает возможность практического применения СТП для решения задач государственных и муниципальных во Всеволожском районе.

Для схемы территориального планирования Выборгского муниципального района характерен в большей степени научно-исследовательский подход при реализации данного документа. Схема была утверждена в 2013 году и, в дальнейшем, была актуализирована в 2015 году в соответствии с ФЗ «о Стратегическом планировании...». Помимо положения и текстового обоснования в 2 томах СТП представлена следующими схемами: картой размещения объектов местного значения; карт основных направлений развития территорий; границ поселений; зон особого использования территорий; использования земель муниципального района; планируемого

размещения объектов капитального строительства; объектов культурного наследия; категорий земель; транспорта; туризма; инженерной инфраструктуры; сводная; социально-экономического развития; природно-экологического каркаса; ситуационная; с отображением лесных участков; анализа социального обслуживания; каркаса расселения населения. Ключевой особенностью данной схемой является наличия отдельно выделенного плана мероприятий и описания современного использования территорий. Если не учитывать графические приёмы, используемые в нынешней схеме муниципального района, а также того факта, что исходные данные и ситуационная схема устарели – то можно выделить данную схему как одну из наиболее полных и эффективных на 2015 год.

Схема территориального планирования Гатчинского муниципального района была составлена в 2017 году. В 2019 году схема была актуализирована. Сама схема представляет из себя следующий набор картосхем: схема границ муниципального района, опорный план расселения, схема каркаса расселения населения; схема размещения объектов капитального строительства; схема жилищного фонда; схема размещения объектов культурного наследия; схема зон с особыми условиями использования территорий; схема инженерной инфраструктуры; схема транспорта; схема социальной инфраструктуры; схема экологической ситуации муниципального района; схема существующих ландшафтов. Схема Гатчинского района является примером удачного сочетания эффективности для практического применения, научно-исследовательского подхода, соответствия существующим регламентам Министерства экономического развития и законодательства РФ. Из особенностей данной схемы можно отметить наличие картосхем, описывающих природные и экологические ресурсы Гатчинского района, что создаёт предположение о наукоориентированности исполнителя СТП. Это в свою очередь приводит к выводу о детальной проработке существующих в муниципальном районе ресурсов.

Кингисеппский муниципальный район был представлен схемой территориального планирования от 2017 года с дополнениями от 2020 года. Отличительной особенностью данной схемы являлось использование современных ГИС-программ при создании актуализированной схемы в 2020 году. Также СТП была представлена только схемой размещения объектов капитального строительства и графическими обоснованиями. В большей степени материалы по СТП Кингисеппского муниципального района были представлены различные нечитаемыми картографическими файлами, документами по согласованию с администрацией Ленинградской области. Такой подход приводит автора к выводу о том, что приоритетной задачей муниципального района было соответствие существующим нормативно-правовым актам разного уровня государственного управления, при этом вопрос анализа территорий не был рассмотрен при создании данной схемы.

В схеме территориального планирования Киришского муниципального района были рассмотрены в большей степени факторы, непосредственно связанные с текущей хозяйственной деятельностью муниципального района. Данный факт приводит к выводу о том, что схема муниципального района создавалась непосредственно по прямому назначению – как инструмент реализации стратегического планирования. Схема была утверждена в 2017 году и с тех пор не претерпевала изменений. В СТП входят следующие схемы: границ муниципального образования; зон с особым условиям использования территорий; размещения объектов культурного наследия; инженерной инфраструктуры; транспорта; категорий земель; зон риска возникновения ЧС природного и техногенного характера; размещения объектов для полномочий местного самоуправления; географического и макроэкономического положения; комплексной оценки территорий; зонирования территорий; современного использования территорий. Также в состав схемы входит обоснование, положение и проектный план. Можно также отметить то, что в разработке документов было акцентировано внимание на анализе текущего

экономического положения и перспектив в большей степени, нежели социального блока.

Схема территориального планирования Кировского муниципального района была составлена в 2015 году и также не была актуализирована на сегодняшний день. Сама схема муниципального района включает в себя следующие схемы: размещение объектов капитального строительства местного значения; зон с особыми условиями использования территорий; зон особо охраняемых природных территорий; транспорта; энергоснабжения; границ района; рекреации; развития транспорта; землепользования; инженерной инфраструктуры; комплексной оценки; капитального строительства объектов регионального и федерального значения; современного использования территорий; гражданской обороны и противодействия чрезвычайным ситуациям. В схеме были разграничены отдельным порядком интересы и обязанности федеральной, региональной и местной власти по территориальному планированию. В целом, схема имеет как ряд преимуществ, такие как дискретность планирования разного уровня власти, направленность на практическое применение и наличие анализа территории; так и ряд недостатков – такие как в малом количестве было уделено внимание отображению социально-экономических показателей на картосхемах; не было уделено должного внимания экологии муниципального района, учитывая текущую экологическую ситуацию в районе.

Схема территориального планирования Лодейнопольского муниципального района была также утверждена в 2015 году и с тех пор не претерпевала изменений. В состав данной схемы входят следующие картосхемы: границ муниципального района; зон с особыми условиями использования территорий; категорий земель; дорог местного значения; линий электропередач. Также присутствует в документе проектный план. Учитывая тот факт, что бюджет муниципального района крайне дефицитен, СТП была представлена небольшим количеством картографического материала.

Несмотря на это, не было в должной мере раскрыта основная хозяйственная деятельность района, в связи с чем принятие управленческих решений по муниципальному району не представляется соответствующей текущей экономической ситуации, что приводит, по мнению автора, к неактуальности данной схемы для использования в территориальном управлении. В сравнении с подобным по социально-экономическому положению и природно-ресурсному потенциалом Подпорожским муниципальным районом, СТП Лодейнопольского района сильно уступает как в полноте и глубине разработки, так и в соответствии требованиям законодательства.

Схема территориального планирования Ломоносовского муниципального района была изначально утверждена в 2014 году, а в 2018 была актуализирована в соответствии с требованиями Министерства экономического развития и ФЗ «о Стратегическом планировании...». В состав этого документа входят нижеперечисленные схемы: электроснабжения; транспорта; туризма; ситуационной; основной; рисков возникновения чрезвычайных ситуаций; размещения объектов культуры и быта; границ межселенных территорий; границ муниципального района. Схема соответствует всем минимальным требованиям Градостроительного кодекса и Приказа №10 Министерства экономического развития. Однако в данной СТП прослеживается формальный подход к деятельности территориального планирования, исходя из акцентирования внимания на практическом применении в качестве инструмента реализации стратегического планирования. В данной схеме существует малая степень графического отражения стратегии социально-экономического развития Ломоносовского муниципального района. То есть, как составляющая единой системы территориального планирования в РФ данная схема соответствует в полной мере, но как инструмент решения задач, выходящий за рамки размещения объектов капитального строительства, СТП данного муниципального района не способна выполнять.

Схема территориального планирования Лужского муниципального района была составлена и утверждена в 2012 году и с того момента её редакция не менялась. Схема данного муниципального района является одной из самых устаревших и была занесена в систему ФГИС ТП лишь в 2020 году. Сама схема состоит из следующих схем: электроснабжения и газоснабжения; транспорта; объектов культурного наследия и туризма; размещения объектов капитального строительства и социальной инфраструктуры; зон с особыми условиями использования территорий. Данная схема требует комплексной и всеобъемлющей переработки, так как совершенно является неактуальной. Как пример создания бюджетной СТП может отчасти послужить схема Подпорожского муниципального района, подробнее о которой будет представлено далее.

Схема территориального планирования Подпорожского муниципального района была создана в 2017 году, а в 2018 была дополнена и изменена в соответствии с требованиями Министерства экономического развития, выраженные в Приказе №10. В состав данной схемы входят следующие картосхемы: размещения объектов капитального строительства; территориальных зон; транспорта; объектов здравоохранения; объектов образования; лесных зон; расселения населения; природных зон; производства; водных ресурсов; объектов физкультуры и спорта; туризма; ситуационная; текущего использования территорий; земель; размещения культурных объектов; границ; инфраструктурных объектов. Дискретность схем по более узким областям позволяет подробнее рассмотреть каждый аспект жизни Подпорожского района. Уникальность данной схемы заключается в детализации множества антропогенных и природных составляющих территории района. Такой подход, с учётом того, что в обозримом будущем будут использоваться каждая схема как слой в СТП, позволит принимать более взвешенные и оперативные управленческие и планировочные решения.

Схема территориального планирования Приозерского муниципального района была составлена в 2015 году и пока не была актуализирована, согласно данным из ФГИС ТП на 30 марта 2021 года. В состав данной схемы входят следующие картосхемы: зон с особыми условиями использования территорий; энергоснабжения и газоснабжения; размещения объектов культурного наследия; туризма; транспорта; комплексной оценки; границ поселений; существующих границ земель; планируемых земель; планируемых границ земель; используемых территорий; оценки риска чрезвычайных ситуаций; текущего использования территорий. Проектный план присутствует в составе данного документа. Отличительной особенностью данной схемы был упор на природно-экологическую составляющую района, что в целом соответствует существующему тренду в развитии Приозерского района. Также были предприняты попытки использовать разнообразные картографические приёмы для компоновки точечных и линейных объектов, а также генерализации графической информации на картосхемах. До введения единых требований к графическому изображению схем территориального планирования Министерством экономического развития РФ, данная СТП являлась одной из наиболее качественных и удобных для работы за счёт информативности и читаемости на бумажном носителе.

Схема территориального планирования Сланцевского муниципального района в нынешнем виде была актуализирована и утверждена в 2015 в соответствии с ФЗ «о Стратегическом планировании...». Первоначальная версия была составлена в 2012 году и не сильно отличалась по объёму картографического материала от вышедшей в том же году СТП Лужского муниципального района. В состав данной схемы входят следующие картосхемы: категорий земель; текущего использования территорий; границ населенных пунктов; размещения объектов местного значения. Несмотря на соответствие системе стратегического планирования, схема не обладает релевантностью и подлежит изменению или полной переработке.

Схема территориального планирования Тихвинского муниципального района была изначально составлена после вступления в силу ФЗ «о стратегическом планировании» в 2015 году. В 2020 году произошла актуализация данных и изменения графических данных, согласно требованиям Приказа №10 Министерства экономического развития. В состав данной схемы входят следующие картосхемы: планируемых к размещению объектов; категорий земель; границ муниципального района; планировочной структуры; размещения объектов капитального строительства; границ сельских поселений; границ земельных участков; транспорта; зон с особыми условиями использования территорий; границ муниципальных образований; зон негативного воздействия на окружающую среду; туризма; инженерной инфраструктуры; зон современного использования территорий. В отличие от СТП Ломоносовского района, в данной схеме был предусмотрен в большей мере анализ экологической ситуации.

Схема территориального планирования Тосненского муниципального района была составлена в 2015 году и претерпела изменения в 2017. В состав данной схемы входят следующие картосхемы: функциональных зон; границ муниципальных образований; сводная границ; размещения объектов культурного наследия; транспорта; зон особо охраняемых природных территорий; туризма; зонирования территорий; риска возникновения чрезвычайных ситуаций; современного использования территорий; лесоустройства; инженерной инфраструктуры; расселения населения; категорий земель; перспективного расселения населения; минерально-сырьевого потенциала; природно-экологического каркаса; места Тосненского района в Ленинградской области; размещения объектов капитального строительства местного и регионального значения. Являясь одной из наиболее полных схем территориального планирования, стоит отметить уникальность данной схемы в изображении на отдельной картосхеме минерально-сырьевых ресурсов и природно-экологического каркаса в чистом виде. Научный подход

вместе с практическим уклоном на зонирование позволяет сделать вывод об высоком потенциале данной схемы в интересах планирования и управления, в случае актуализации графической части относительно существующим регламентам и требованиям Министерства экономического развития РФ.

Основным источником информации, для анализа земельных ресурсов Ленинградской области, был выбран ежегодный статистический сборник Государственный (национальный) доклад (Государственный доклад об использовании земель в РФ, 2019; ... 2020). В нём помимо статистических данных за текущий год, указывается и динамика показателей, что даёт возможность математической обработки данных и выявления закономерностей в численных выражениях.

Год/категория земель (тыс. га)	Сельхоз	Населенных пунктов	Промышленности	ОО ПТ	Лесной фонд	Водный фонд	Земли запаса	Итого
2019	1702	237,4	386,6	42,1	4756,3	1081,3	185,1	839,0,8
2020	1701,4	238,1	387,3	42,1	4755,5	1081,3	185,1	839,0,8

Таблица 1. Динамика изменений категорий земель в Ленинградской области за 2019-2020 года.

Год/категория земель (тыс. га)	Сельхоз	Населенных пунктов	Промышленности	ОО ПТ	Лесной фонд	Водный фонд	Земли запаса	Итого

2019	3065 4,8	1659,7	6636,4	713 9,8	10998 2,6	4667, 8	795 6,1	16869 7,2
2020	3065 1	1664,2	6639,2	714 0,3	10997 9	4667, 8	795 5,7	16869 7,2

Таблица 2. Динамика изменений категорий земель в Северо-Западном Федеральном округе за 2019-2020 года.

Год/кате гория земель (тыс. га)	Сель хоз	Населе нных пункто в	Промышле нности	ОО ПТ	Лесно й фонд	Вод ный фонд	Земл и запа са	Итого
2019	3825 09,8	20501,6	17511,6	4964 1,7	11257 86,2	2807 0	8849 8,2	17125 19,1
2020	3816 73	20551,7	17614,8	4964 6,4	11266 43	2806 9,4	8832 0,8	17125 19,1

Таблица 3. Динамика изменений категорий земель в Российской Федерации за 2019-2020 года.

Исходя из представленной в Госдокладах за 2019 (Государственный доклад об использовании земель в РФ, 2019) и 2020 (Государственный доклад об использовании земель в РФ, 2020) года структуры земельных ресурсов, основные тенденции в изменении категорий земельных ресурсов для Российской Федерации, Северо-Западного Федерального округа и Ленинградской области остаются сопоставимыми.

Закономерные изменения для России и для большинства регионов в целом заключаются в следующих трендах:

- 1) Снижении доли сельскохозяйственных земель в структуре земельных ресурсов.
- 2) Увеличение площади земель населенных пунктов
- 3) Увеличение доли земель промышленности
- 4) Увеличение зон особо охраняемых природных объектов
- 5) Снижение доли лесного фонда
- 6) Вывод земель из категории земель запаса
- 7) Незначительные корректировки в землях водного фонда

Такие изменения происходят по причине оптимизации земельных ресурсов, в целях повышения экономической эффективности (в случае перехода из земель сельскохозяйственных к населенным пунктам или промышленности); повышения контроля за уязвимыми к антропогенному воздействию земель водного и лесного фонда (их переход в категорию зон ООПТ) или в связи с устоявшейся практикой регулирования сельскохозяйственной деятельности (из земель запаса в сельскохозяйственные земли).

При этом, немаловажным остаётся тот факт, что в зависимости от формы собственности может меняться и возможность реального участия бизнеса, власти или населения в территориальном планировании административно-территориальной единицы. На диаграмме [Диаграмма 1] представлено распределение по формам собственности земельных участков на территории Ленинградской области.



Диаграмма 1. Распределение земель по форме собственности в Ленинградской области на 01.12.2020. Источник: Государственный (национальный) доклад за 2020 год.

В Ленинградской области, как и на территории всех субъектов Российской Федерации, преобладает доля земель, находящейся в государственной и муниципальной собственности. Для Ленинградской области, что характерно в большей степени более северным субъектам РФ, доля государственной собственности с федеральным участием превалирует как над формами частной собственности, так и над субфедеральной (субъектов РФ), так и над сугубо муниципальной формой собственности. Однако, неразграниченные земли, согласно ФЗ № 137 от 25.10.2001 ст. 3.3 п. 2, находятся в распоряжении местного самоуправления муниципальных районов и городского округа Ленинградской области (Земельный кодекс РФ, 2003).

Такое распределение приводит к следующим особенностям с точки зрения управления. Во-первых, де-юре большая часть земель находится в федеральной собственности и именно федеральный центр должен нести большую ответственность за планирование в Ленинградской области и её муниципальных районах (исходя из доли в структуре собственности субъекта

РФ), однако де-факто, большая часть полномочий передаётся местному самоуправлению (в виде неразграниченных земельных участков). Доля собственности субъекта от всей собственности Ленинградской области, составляет менее 1% в относительном выражении. Получается ситуация, при которой муниципальная власть обязана распоряжаться большим числом территории (обладая при этом меньшим количеством ресурсов); региональная власть, имея большее число ресурсов имеет в собственности незначительное число территорий, что не позволяет в полной мере использовать управленческий потенциал в различных ситуациях; федеральная власть, при этом обладая самым большим числом земель и ресурсов, не может своевременно и точно реагировать на вопросы социально-экономического характера территорий. Большая часть земель в федеральной собственности относится к землям транспорта, обороны и иного специального назначения, задачи которых выполняются первостепенно, для обеспечения базовых потребностей государства.

Поскольку деятельность по территориальному планированию опирается не только на нормы права и стандарты к реализуемым картографическим произведениям, но и на социальный сторону данного вопроса – то анализ взаимоотношений между заинтересованными в территориальном планировании сторонами является неотъемлемой частью изучения проблем реализации данных документов.

2.2 Анализ взаимоотношения органов государственной и муниципальной власти с бизнесом и общественностью.

В научной литературе американских ученых (Evan W.M., Freeman R.E., 1988; Freeman R.E., 1984; Freeman R.E., 2004; Wicks A., Freeman R.E., 1998) для типологизации основных социальных групп, являющихся агентами в отношении лоббирования интересов в сфере стратегической деятельности, принято использовать термин «стейкхолдер». Дословно данный термин обозначает «владелец доли», что на первый взгляд является тождественным к слову акционер в широком смысле, однако на практике термин имеет несколько иное значение. Как правило этот термин применим к деятельности проектного менеджмента, где стейкхолдеры являются заинтересованными лицами в деятельности. Если рассмотреть территориальное планирование также, как в проектном управлении рассматривают слово проект, то в таком случае исполнителями проекта можно назвать научно-исследовательские институты и иные юридические лица, занимающиеся данного рода деятельностью. Стейкхолдерами данного проекта уже являются органы власти, представители бизнеса и население.

Для анализа взаимоотношений основных стейкхолдеров на территории Ленинградской области необходимо выкристаллизовать их, а также классифицировать. Три условных класса можно отнести к макрогруппе, а то, чем эти классы представлены, в дальнейшем, будет описано как микрогруппы. Во-первых – это органы власти, представленные федеральной властью, региональной властью, местным самоуправлением. Во-вторых – представители бизнеса, представленные отечественными и международными компаниями. В-третьих – население, представленное социальными группами и общественными организациями.

Вначале, согласно методу индукции, рассмотрим взаимоотношение на уровне микрогрупп, а далее перейдём к исследованию взаимодействия макрогрупп между собой.

Для того, чтобы приступить к исследованию микрогрупп, необходимо понять, какие основные интересы преследует та или иная группа. Для этого были выделены основные «игроки» в сфере территориального планирования. Нами были выделены следующие: администрация Ленинградской области, органы местного управления муниципальных районов Ленинградской области и городской округ Сосновый Бор, население Ленинградской области, город Санкт-Петербург, субъекты СЗФО, федеральная власть. В данную выборку вошли те заинтересованные лица, указанные в пунктах 5,7,8 статьи 15 ГрК РФ. Стоит отметить, что в их число не вошли нерезиденты Российской Федерации, являющиеся собственниками земельных участков, хотя Градостроительный кодекс прямо не запрещает их участие на подготовительном этапе территориального планирования Ленинградской области и муниципальных районов двух уровней.

1. Интересы муниципальных районов:

- Строительство объектов социальной инфраструктуры в области: здравоохранения, образования и культуры, рекреации, строительство и поддержание муниципального транспорта и его инфраструктуры между населенными пунктами, вопросы ресурсосбережения, вопросы утилизации и вывоза бытового мусора;
- Снижение ответственности по устранению загрязнений в последствии сезонного туризма;
- Рациональное использование водных ресурсов, сохранение лесного фонда, поддержание существующих и организация новых ООПТ;

- Качественное улучшение магистральных автомобильных дорог, с организациями дублёров въездов-выездов наиболее проблемных участков общедоступной дорожной сети, организация объездов быстро растущих населенных мест муниципальных районов;
- Привлечение инвестиций и дотаций в муниципальный район. Увеличение бюджета административно-территориальной единицы.

2. Интересы Ленинградской области:

- Размещение комплексных территориальных (производственных, общественно-деловых, торгово-досуговых, складских и др.) и промышленных зон, а также объектов коммунальной инфраструктуры;
- Развитие товарного сельского хозяйства и предприятий переработки его продукции: проектная инициатива «Продовольственная безопасность»;
- Развитие портов Усть-Луга и Приморск: проектная инициатива «Современный транспортный комплекс»;
- Реанимация или репрофилирование неиспользуемых по прямому назначению земельных участков и сооружений на них. В основном это либо территории нефункционирующих заводов и инфраструктуры военных частей советского периода. (Горелово, Ржевский аэродром, Верево) – проектная инициатива «Индустриальное лидерство».
- Сохранение уникальных природных объектов и лесных массивов области.

- Организация новых ООПТ регионального значения, в качестве ключевого элемента природно-экологического каркаса Ленинградской области.

Интересы Ленинградской области были представлены исходя из Стратегии социально-экономического развития Ленинградской области до 2030 года.

3. Федеральные интересы:

- Сохранение экологического равновесия в зоне Ладожского озера, Финского залива;
- Развитие железнодорожной сети, включая намечаемую трассировку Юго-западного железнодорожного обхода Петербурга: Мга-Бронка, Лигово-Луга; а также Северо-восточного обхода Петербурга Павлово-на-Неве – Лосево – Высоцк.
- Строительство автодорог федерального значения на границах Санкт-Петербурга и примыкающих районов Ленинградской области, а также на границе области;
- Развитие магистральных трубопроводов, через порты Усть-Луга, Приморск, Высоцк и Бронку;
- Реанимирование речного транспорта;
- Реализация интересов министерства обороны;
- Размещение объектов спорта для олимпийской подготовки;
- Сохранение и рациональное использование объектов культурного наследия.

4. Интересы Санкт-Петербурга:

- Прилегающая к Санкт-Петербургу зона должна быть «зеленой»;
- Рекреация (еженедельная, сезонная) для жителей города;

- Наличие крупных сельскохозяйственные комплексы для обеспечения продовольственной безопасности мегаполиса и использование массивов сельскохозяйственных угодий предприятий, находящихся в Санкт-Петербурге;
- Многочисленные массивы садоводств и дач для жителей Санкт-Петербурга;

5. Интересы населения

- Обеспечение благоприятной среды жизнедеятельности населения;
- Ограничения вредного антропогенного воздействия и задачи улучшения экологической обстановки;
- Развитие инженерно-транспортной и социальной инфраструктур районного и местного значения.

6. Интересы бизнеса

- Упрощение бюрократических процедур по согласованию инвестиционных проектов;
- Открытость проводимой инвестиционной политики;
- Снижение бюрократического и экономического давления;

Во взаимоотношении бизнеса и власти происходят разного рода трансформации. Согласно выводам из стратегии социально-экономического развития Ленинградской области, к 2020 году произошло улучшение взаимоотношений между представителями бизнеса и государства [Стратегия соц-эконом развития Ленинградской области до 2030 года], выраженное в изменении приоритета на федеральном уровне от привлечение зарубежных инвестиций в экономику к поддержке отечественных производителей. Ключевым проявлением компромисса между представителями бизнес-среды и органов власти является государственно-частное партнерство. Развитие государственно-частного партнерства в России является глубокой проблема для отечественных ученых, инвесторов, политиков и чиновников.

Положительным примером для развития такой формы взаимоотношений в Ленинградской области может послужить Закон Санкт-Петербурга №627-100 «Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах» (Закон СПб «Об участии в государственно-частных партнерствах», 2006), который появился задолго до выхода в свет федерального закона № 224-ФЗ «О государственно-частном партнёрстве, муниципально-частном партнёрстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (ФЗ «О государственно-частном... партнёрстве», 2015). На практике, данный закон не смог разрешить предшествующие проблемы в юридической и организационных плоскостях. Примером неудачного применения данного закона можно назвать процесс строительства Западного Скоростного Диаметра в Санкт-Петербурге, для строительства которого пришлось использовать метод «ручного управления» администрацией президента РФ.

Во взаимоотношении общественности и бизнеса ситуация несколько отличается. Главной проблемой взаимоотношений является для общественности социальная ответственность бизнеса. Под социальной ответственностью бизнеса подразумевается деятельность бизнеса на некоммерческой основе, направленная на удовлетворение социальным потребностей наемных работников и общества в целом. Конфликтность между обществом и предпринимателями заключается в отличных друг от друга интересах с экономической точки зрения: для предпринимателей такого рода мероприятия не приносят чистой прибыли, а также приносят, как минимум, дополнительные операционные издержки. Таким образом, бизнес напрямую не заинтересован в участии в таких проектах. При этом, для общества эти социально-значимые проекты являются в ряде случаев единственной возможностью в удовлетворении жизненно необходимых потребностей, которые, в силу финансовых причин, государственные и муниципальные органы власти решить не в состоянии.

Между властью и общественностью обозначаются тенденции в сторону планомерного отдаления местных органов власти и населения Ленинградской области в сфере согласования схем территориального планирования. Такие выводы можно сделать исходя из средней посещаемости мероприятий по обсуждению проектов схем территориального планирования. Однако, становится более характерным образование некоммерческих организаций, отстаивающих интересы определенных социальных групп, объединенных идейными интересами на волонтерских началах. Такого рода объединения можно назвать прогрессом в области демократизации общества, при этом в количественных показателях вовлеченность граждан в вопросы развития территорий остаётся на достаточно низком уровне, что не даёт сделать вывод о том, что происходят системные изменения во взаимоотношении населения и власти в позитивную сторону.

Ретроградный подход к планированию отражается в дальнейшем на характере взаимодействия власти, бизнеса и общества, где органы власти рассматривают бизнес как «контролируемый» объект, а к обществу сохраняется иждивенческое отношение.

3. Предложения по решению проблем в реализации территориального планирования в Ленинградской области

3.1 Проблемы в реализации документов территориального планирования в Ленинградской области.

В ходе работы, нами было рассмотрены документы территориального планирования Ленинградской области на 1 уровне муниципальной власти.

Находясь в непрерывной связи со стратегическим планированием, территориальное планирование имеет ряд проблем, выходящих за рамки основной деятельности. При изучении механизма реализации документов территориального планирования на уровне муниципальных районов Ленинградской области, были выявлены следующие проблемы:

- Несоответствие данных из открытых источников с данными докладов, дежурных карт и служб комитетов и служб.
- Несоответствие документов территориального планирования системе стратегического планирования.
- Несоответствие графической части схем территориального планирования муниципальных районов Приказу №10 Министерства экономического развития.
- Отсутствие актуального Приказа Министерства экономического развития, регламентирующий методологические основы при создании документов территориального планирования.
- Де-факто ретроградный подход к территориальному планированию, при декларировании прогрессивного подхода.
- Поверхностное изучение сфер общественной жизни в обосновании схем территориального планирования некоторых муниципальных районов.

- Низкая вовлеченность жителей Ленинградской области на этапе обсуждения изменений в схему территориального планирования.
- Несоответствие размеров городских агломераций и административно-территориальных единиц управления. Она заключается в том, что такие тренды происходящие в экономике России как поляризация экономического пространства и ускорение урбанизационных процессов, которые привели к росту агломераций за пределами административно-территориальных единиц.

В процессе обобщения и структурирования выявленных проблем в территориальном планировании, были выявлены следующие группы проблем:

Организационные – связанные непосредственно с реализацией самих документов по территориальному планированию в регионе, посредством координации деятельности структур и учреждений органов исполнительной власти внутри субъекта административно-территориального деления.

- Взаимодействие органов исполнительной власти и комитетов, находящихся в ведомстве федеральной и региональной власти. Главной проблемой здесь является обмен исходными данными.
- Организация мероприятий по комплексному развитию сформировавшихся территорий (зоны с особыми условиями использования территорий, земли лесного и водного фонда).
- Мониторинг со стороны власти исполнения задач территориального планирования в указанной административно-территориальной единице.

Технические – являются совокупностью проблем информационно-прикладного характера, вытекающих из взаимодействия с ФГИС ТП.

- Сложности в отдельном скачивании файлов (например, конкретной схемы)
- Не у всех схем территориального планирования муниципальных районов разрешен предварительный просмотр в браузере (без скачивания файла)
- Нет унификации в названии файлов, что в следствие приводит к сложности в поиске интересующей схемы и в целях сравнительного анализа с подобными схемами других районов.

Экономические – данная группа проблем вытекает из текущей экономической ситуации в Ленинградской области.

- Дефицитность бюджета муниципальных районов.
- Сложность в привлечении инвестиций механизмом государственно-частного партнерства.
- Отсутствие в СТП некоторых муниципальных районов схем функциональных зон – что снижает инвестиционную привлекательность для инвесторов.

На основе данных проблем, были следующие выводы:

1) Необходимо использовать лучшие практики отечественных и зарубежных работ по территориальному/пространственному планированию.

2) Необходимо актуализировать методические рекомендации Министерства экономического развития к текущим нормативно-правовым актам. В разработке должен использоваться научный бэкграунд

3) Без реального согласования исходных данных в документах территориального планирования между органами муниципальной и государственной власти и профильными комитетами, эффективность такого рода документов крайне снижается. При таких условиях

становится невозможным составления обоснованного плана мероприятий по реализации территориального планирования.

4) Необходимо на концептуальном уровне пересмотреть отношение к территориальному планированию в более прогрессивном ключе, для перехода в дальнейшем к комбинированному методу планирования в территориальном планировании.

5) Дополнительное субсидирование работ по территориальному планированию является необходимым для возможности снижения территориальной дифференциации между муниципальными районами, чтобы избежать в среднесрочной перспективе увеличения разрывов между территориальными единицами внутри субъекта РФ. Данное решение может быть эффективным только при условии повышения уровня квалификации исполнителей СТП, а также дополнительного контроля расходования данных бюджетных или государственно-частных средств.

6) Создание информационно-аналитической системы на базе ФГИС ТП станет сильным инструментом не только по согласованию и отчетности между структурами и ведомствами государственной и муниципальной власти, но и инструментом мониторинга, общественного контроля и инвестиционной политики.

3.2 Рекомендации и предложения решению проблем реализации документов территориального планирования.

Если рассмотреть зарубежный опыт (Чистобаев и др., 2018), то можно отметить, что в передовых странах в области пространственного планирования лидируют те государства, которые перешли от ретроградного метода планирования к комбинированному. Для реализации данной задачи необходимо активней включать население в общественные слушания. Привлечение общественности к обсуждению распределения объектов инфраструктуры и территориальных зон в регионе будет иметь больший вес, нежели на муниципальном уровне, что обусловлено возможностями бюджета. О общественных слушаниях на федеральном уровне говорить преждевременно, так как разработки в данных сферах в большей степени являются конфиденциальными в связи с обеспечением информационной безопасности Российской Федерации.

По нашему мнению, при переходе к системе государственного стратегического планирования необходимо руководствоваться лучшими достижениями Комплексного всеобъемлющего подхода в управлении регионального развития (Чистобаев и др., 2018), переходя от регионального экономического подхода, господствующего на рубеже XX-XXI вв. При этом, стоит обращать приоритетное внимания на региональные особенности районов страны, в силу значительной дифференциации территории Российской Федерации.

Таким образом, в методических указаниях к документам территориального планирования необходимо в большей степени привлекать общественность к обсуждению схем территориального планирования субъекта РФ. Также, важно использовать опыт наук о Земле при методических разработках. В случае невыполнении этих условий, система стратегического развития сместится в сторону экономического развития территорий и не

решится системная ошибка некомплексности стратегического планирования в регионах.

Необходимо обратить внимание на реально существующий подход в территориальном планировании. Так как механизм территориального планирования субъектов Российской Федерации представляет собой систему де-юре комбинированного типа, де-факто являющейся на практике ретроградной. Порядок документов не в полной мере отражает реальные запросы государства в развитии территорий. Для этого необходимо:

1) Актуализировать Приказ Министерства экономического развития №169 в соответствии с ФЗ «О стратегическом планировании», а также Стратегией пространственного развития Российской Федерации до 2025 года. При актуализации методической базы необходимо использовать опыт наук о Земле в методических разработках.

2) Необходимо в большей степени привлекать общественность к обсуждению схем территориального планирования субъекта РФ. В случаях невозможности проведения общественных слушаний: (в связи с эпидемиологической обстановкой, как это произошло в 2020 году) необходимо использовать в большей степени дистанционные технологии общения, а также увеличить сроки по обсуждению проектов в регламенте.

Исходя из вышеуказанного, в случае выполнения обоих условий, для исполнительной власти и подрядчиков, выполняющих работы по территориальному планированию, механизм реализации документов станет менее спорным. Также вовлеченность населения в принятие решений приведет к переходу к комбинированному типу планирования, который с одной стороны будет менее эффективным в скорости принятия стратегически важных решений, а с другой повысит степень ответственности граждан и снизит степень разобщенности населения и власти. Такие изменения помогут

решить системную ошибку стратегического планирования в России, и в будущем приведет к формированию стойкого базиса для внутренней государственной политики.

Помимо этого, поскольку схемы территориального планирования являются одним из главных и наиболее используемых документов в территориальном планировании, то оценка данной документации необходима для комплексного анализа проводимой региональной земельной политики. Используя опыт картографической науки, можно получить эффективные для территориального планирования результаты. Несмотря на то, что такой опыт используется, многие картографические приёмы, в связи с последним принятым Приказом Минэкономразвития, (Приказ №10, 2018) перестали задействоваться в картосхемах. Данные последствия могут оказать неблагоприятный результат на систему стратегического планирования, так как понизится релевантность и информативность схем территориального планирования, и, как следствие, система планирования столкнётся снова с проблемой дисфункциональности данных документов.

Также, на протяжении последних лет произошли качественные изменения в системе территориального планирования Ленинградской области, которые затронули и процесс реализации таких документов. Появление актуального регламента для схем территориального планирования, а также развитие информационной системы ФГИС ТП решили концептуальные и отчасти методические проблемы территориального планирования в РФ.

На сегодняшний день важной проблемой, с которой сталкиваются чиновники, инвесторы и представители общественности, является практическое применение данной системы. Данная проблема заключается в ряде проблем организационного характера. Для решения проблем данного характера, на наш взгляд, необходимо на базе существующей системы ФГИС ТП создать информационно-аналитическую систему, которая, помимо предоставления информации в общем доступе, будет предоставлять

аналитическую информацию в образе отчётов/записок/уведомлений. Предоставление такого рода информации необходимо для оперативного и точного мониторинга органами федеральной власти; для контролирования текущей ситуации органами региональной и муниципальной власти; для предоставления подрядных работ и иных коммерческих проектов для инвесторов, а также для общественного контроля гражданами. Решение данной проблемы нами предложено разделить на несколько этапов:

Первый этап: разработка методического обеспечения, используя лучшие практики отечественного и зарубежного пространственного планирования. Методическое сопровождение при создании и согласовании документов территориального планирования.

Второй этап: актуализация данных по субъектам РФ и муниципальным районам. Согласование исходных данных между ведомствами и схемой территориального планирования. Согласование схем с вышестоящими схемами по территориальному уровню. Перенос данных в систему ФГИС ТП.

Третий этап: создание органами региональной и федеральной власти дежурных карт. Мониторинг объектов капитального строительства, территориальных зон и экологических условий.

Четвертый этап: на базе ФГИС ТП создание аналитического блока, который будет в дальнейшем выполнять функцию дежурных карт, своевременно информировать стейкхолдеров о текущей ситуации.

Данные решения могут быть использованы для выполнения своих задач Министерством экономического развития Российской Федерации, а также представителями муниципальных районов, проводящих тендерные конкурсы по поиску исполнителей для создания СТП муниципальных районов.

Заключение

В результате исследования механизмов реализации территориального планирования на примере Ленинградской области, мы приходим к выводу о том, что в процессе планирования участвуют многие структуры муниципальной и государственной власти, представители бизнеса и общественности. Однако при таком активном вовлечении различных стейкхолдеров в данный вид деятельности, часть проблем остаются неразрешенными. Были выделены три группы проблем: Организационные, технические и экономические. Для решения указанных групп проблем нами было предложено предпринять следующие меры:

В решении организационных вопросов – актуализация Приказа №169, с учётом изменившейся нормативно-правовой базы. Внедрение лучших достижений комплексного всеобъемлющего подхода, а также опыт схем некоторых муниципальных районов, подходящих к процессу планирования наукоориентированно. Помимо всего этого удачным решением может быть создание единой системы повышения квалификации специалистов в области девелопмента, землеустройства, архитектуры и строительства.

В решении технических вопросов – для повышения эффективности существующего информационного портала ФГИС ТП необходимо внедрение аналитического блока, который будет выполнять функции мониторинга и ускорит процесс согласования документов территориального планирования.

В решении проблем экономического характера – необходимо включать инструменты, которые ранее были характерны для городов-миллионеров (например - инвестиционный паспорт муниципального района). Необходима работа по внедрению 224-ФЗ в проекты и программы каждого региона Российской Федерации. В данном вопросе – Ленинградской области понадобится меньше временных и организационных ресурсов для его реализации.

Процесс трансформации системы территориального планирования нельзя назвать завершенным. В существующем ключе происходят позитивные изменения, которые повышают функциональность механизма реализации документов территориального планирования. При этом, если на концептуальном уровне рассматривать территориальное планирование исключительно в качестве инструмента для решения задач, описанных в Градостроительном кодексе, то ряд системных ошибок текущие изменения не смогут решить и эффективность таких документов будет сохраняться на достаточно низком уровне.

Список основной литературы

Нормативно-правовые акты и статистика.

«Бюджетный кодекс Российской Федерации» от 31.07.1998 г. №145-ФЗ (ред. от 22.12.2020) [Электронный ресурс]: принят Гос. Думой 17.07.1998, одобрен Советом Федерации 17.07.1998. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс»;

«Водный кодекс Российской Федерации» от 03.06.2006 г. № 74-ФЗ (ред. от 08.12.2021 г.) [Электронный ресурс]: принят Гос. Думой 12.04.2006, одобрен Советом Федерации 26.05.2006. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс»;

«Градостроительный кодекс Российской Федерации» от 29.12.2004 г. № 190-ФЗ (ред. от 31.07.2020 г.) [Электронный ресурс]: принят Гос. Думой 22.12.2004, одобрен Советом Федерации 24.12.2004. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс»;

«Гражданский кодекс Российской Федерации» от 30.11.1994 г. № 51-ФЗ (ред. от 09.03.2021 г.) [Электронный ресурс]: принят Гос. Думой 21.10.1994. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс»;

«Земельный кодекс Российской Федерации» от 25.10.2001 г. № 136-ФЗ (ред. от 31.07.2020 г.) [Электронный ресурс]: принят Гос. Думой 28.09.2001, одобрен Советом Федерации 10.10.2001. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс»;

«Лесной кодекс Российской Федерации» от 04.12.2006 г. № 200-ФЗ (ред. от 09.03.2021 г.) [Электронный ресурс]: принят Гос. Думой 08.11.2006, одобрен Советом Федерации 24.11.2006. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс»;

Федеральный закон о стратегическом планировании в Российской Федерации» от 28.06.2014 № 172-ФЗ (ред. от 31.12.2017 г.) [Электронный

ресурс]: принят Гос. Думой 20.06.2014, одобрен Советом Федерации 25.06.2014. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс»;
Федеральный закон о государственно-частном, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 13.07.2015 № 224-ФЗ [Электронный ресурс]: принят Гос. Думой 01.07.2015, одобрен Советом Федерации 08.07.2015. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс»;

Областной закон «О стратегическом планировании в Ленинградской области» от 27.07.2015 № 82-оз. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс»;

Областной закон «О местном самоуправлении в Ленинградской области» от 31.03.2005 (вступил в силу с 01.01.2006) URL: <https://docs.cntd.ru/document/8301689> (дата обращения 30.04.2021)

Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года [Электронный ресурс] URL: https://www.economy.gov.ru/material/directions/regionalnoe_razvitie/strategicheskoe_planirovanie_prostranstvennogo_razvitiya/strategiya_prostranstvennogo_razvitiya_rossiyskoy_federacii_na_period_do_2025_goda (дата обращения 28.04.2021)

О внесении изменений в областной закон «О стратегии социально-экономического развития Ленинградской области до 2030 года и признании утратившим силу областного закона «О Концепции социально-экономического развития Ленинградской области на период до 2025» от 08.08.2016 №76-оз. Принят Законодательным собранием Ленинградской области 03.12.2019. URL: <https://econ.lenobl.ru/ru/budget/planning/info> (дата обращения 30.04.2021);

Закон Санкт-Петербурга «Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнёрствах» от 25.12.2006 № 627-100 [Электронный ресурс]: принят Законодательным собранием Санкт-Петербурга 20.10.2006 Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс»;

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) [Электронный ресурс]: Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс»;

Приказ Минэкономразвития России от 19.04.2013 N 169 «Об утверждении Методических рекомендаций по подготовке проектов схем территориального планирования субъектов Российской Федерации» [Электронный ресурс]: Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс»;

Постановление Правительства Российской Федерации от 01.10.2020 г. №1591. [Электронный ресурс]: Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс»;

Лесной план Ленинградской области на 2019-2028 годы Комитет по природным ресурсам Ленинградской области, 2018.

Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2018 году. Москва, 2019.

Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2019 году. Москва, 2020.

Монографии и учебные пособия

Васильева З.А., Лихачев М.А., Москвина А.В. Формирование механизма управления территориальным развитием: Монография / З.А. Васильева и др. – Красноярск : Сиб. федер. ун-т, 2011. – 176 с.

Засядь-Волк В.В. Земля и инвестиции: формирование политики землепользования в регионах и городах. – Спб.: Изд-во С.-Петербур. Ун-та, 2013. – 136 с.

Ильин А.И. Планирование на предприятии: Учебник / А.И. Ильин. – Мн.: Новое знание, 2003. – 4-е изд., Стереотип. – 635 с.

Макаров А.В. Территориальное планирование: курс лекций: учебное пособие. – Улан-Удэ: Издательство Бурятского государственного университета, 2013. – 104 с.

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

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.

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

Статьи в научных журналах

Аргунов С.В., Коган Ю.В., Назаров М.Н., Старостина Н.Г. «Паспорт города» как инструмент территориального планирования / Государственная служба Том 21 № 5, 2019. С. 69-75.

Аргунов С.В., Коган Ю.В., Назаров М.Н., Старостина Н.Г. Применение статистического аппарата для мониторинга градостроительного развития / Государственная служба Том 21 № 6, 2019. С. 66-71.

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.

Благов Ю.Е. Р. Эдвард Фримен и концепция заинтересованных сторон (предисловие к разделу) / Вестник Санкт-Петербургского университета. Сер. Менеджмент, Вып. 1, 2012. С. 109-117.

Быдтаева Э.Е. Зарубежный опыт стратегического планирования регионального экономического развития / Вестник университета №22, 2013.

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

Герцберг Д.Я., Агломерации как объект экономической политики, государственного регулирования и территориального планирования / Academia. Архитектура и строительство, 2015. С. 98-106.

Гринберг С.Н., Ринчинов А.Г., Проблемы соотношения генерального плана и правил землепользования и застройки / Эпоха науки, №12, 2017. С. 75-76.

Засядь-Волк В.В. Факторы эффективной земельной политики в регионе // Управленческое консультирование. 2007. №2. С. 62-82.

Исянбаев М.Н. Стратегия развития территориальных социально-экономических систем региона: приоритетные направления, механизмы реализации / Проблемы востоковедения, 2018. С. 22-26.

Карпушин ЕС Конфликт интересов в вопросах социальной ответственности бизнеса перед обществом / Вестник евразийской науки, Выпуск 4 (23), 2014.

Копытова Е.Д. К вопросу о взаимодействии власти, бизнеса и общества в решении задач развития территорий / Экономические и социальные перемены: факты тенденции прогноз Том 10 № 5, 2017 – С. 197-215.

Лысяя Д., Сун И., Чжан Ч. О взаимосвязи государственной политики регионального развития, стратегического и территориального планирования и градостроительства в целях устойчивого развития Российской Федерации / Academia. Архитектура и строительство, 2019. С. 78-84.

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

Назаров М.С., Механизмы реализации отраслевых и региональных стратегий в документах территориального планирования и градостроительного нормирования / Лаборатория системного анализа градостроительного развития территорий: РАНХиГС, 2018.

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

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

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

Чистобаев А.И., Федулова С.И. Опыт пространственного планирования в Европейском союзе и возможности его использования в России / Балтийский регион – 2018. - №2, - с. 86-99

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.

Evan W.M., Freeman R.E. A Stakeholder Theory of the Modern Corporation: Kantian Capitalism // Ethical Theory and Business / Ed. By T.L. Beauchamp, N.E. Bowie. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1988 P. 97-106.

Freeman R.E. Stakeholder Management: A Stakeholder Approach. Marshfield, MA: Pitman Publishing, 1984.

Freeman R.E. The stakeholder approach revisited / R.E. Freeman // Zeitschrift fur Wirtschafts und Unternehmensethik – 2004. – Vol. 5. – №3 – P.228-241.

Wicks A., Freeman R.E. Organizational Studies and the New Pragmatism: Antipositivism and the Search for Ethics // Organisation Science 1998. – Vol. 9. – №2 – P.123-140.

Интернет-источники:

Официальный сайт администрации Ленинградской области URL: <http://lenobl.ru> (дата обращения 12.04.2021)

Министерство Экономического Развития Российской Федерации, портал ФГИС ТП. URL: <https://fgistr.economy.gov.ru> (дата обращения 03.05.2019).

Европейская хартия регионального планирования. 1983. [Электронный ресурс]. URL: http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/cemat/VersionCharte/Charte_bil.pdf (дата обращения: 19.12.2020).

Территориально-пространственное планирование, 2014. [Электронный ресурс] URL: http://www.unec.org/fileadmin/DAM/hlm/documents/Publications/spatial_planning_r.pdf (дата обращения: 26.12.2020).

Воронкова Р.М. Взаимосвязка стратегического и территориального планирования. Пространственные аспекты, [Доклад] Консорциум Леонтьевский центр, 2018.

Бюджет.RU. URL: <http://bujet.ru/article/349681.php> (дата обращения 14.03.2019).

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)

	<p>Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации (131-ФЗ от 06.10.2003) в случаях подготовки генеральных планов</p>
--	---

Таблица 2 - Соответствие документов территориального планирования текущему законодательству (составлено автором по данным источника [портал ФГИС ТП] на 01.04.2021).

Районы / Критерии	I	II	III
Сосновоборский ГО	2019*	2019*	+**
Бокситогорский МР	2014	2014	+
Волосовский МР	2015	2015	+
Волховский МР	2015	2015	+
Всеволожский МР	2012	2012	+
Выборгский МР	2013	2015	+
Гатчинский МР	2017	2019	+
Кингисеппский МР	2017	2020	+
Киришский МР	2017	2017	+
Кировский МР	2015	2015	+
Лодейнопольский МР	2015	2015	+
Ломоносовский МР	2014	2018	+
Лужский МР	2012	2012	+
Подпорожский МР	2017	2018	+
Приозерский МР	2015	2015	+
Сланцевский МР	2012	2015	+
Тихвинский МР	2015	2020	+
Тосненский МР	2015	2017	+

Условные обозначения:

I – Год публикации версии схемы территориального планирования (без учёта изменения).

II – Год внесения изменений в схему территориального планирования.

III – Наличие местных нормативов градостроительного проектирования.

** – Для ГО «Сосновый Бор» был рассмотрен Генеральный план вместо схемы территориального планирования.

** – Для ГО «Сосновый Бор» были рассмотрены Правила землепользования и застройки вместо местных нормативов.

Таблица 3 - Состав схем территориального планирования (составлено автором по данным источника [портал ФГИС ТП] на 05.04.2021).

Районы / Критерии	I положение	II обоснование В текст	III обоснование В граф	IV схема границ	V кап строй	VI социо	VII зоунт	VIII инж	IX транспорт	X категорий земель
Сосновоборский ГО	+	+	+	+	+		+			+
Бокситогорский МР	+	+	+	+	+					
Волосовский МР	+					+	+	+	+	+
Волховский МР	+		+	+	+	+	+	+	+	+
Всеволожский МР	+		+	+	+	+	+		+	
Выборгский МР	+		+	+	+	+	+	+	+	+
Гатчинский МР	+		+	+	+	+	+	+	+	
Кингисеппский МР	+	+	+		+					
Киришский МР	+		+	+			+	+	+	+
Кировский МР	+		+	+	+		+	+	+	+
Лодейнопольский МР	+		+	+			+			+
Ломоносовский МР	+			+					+	
Лужский МР	+				+	+	+		+	
Подпорожский МР	+		+	+	+				+	+
Приозерский МР	+		+	+			+		+	+
Сланцевский МР	+			+						+
Тихвинский МР	+		+	+	+		+	+	+	+
Тосненский МР	+		+	+	+			+	+	+
Районы / Критерии	XI противопожар	XII (чс)	XIII (культ насл)	XIV (тур)	XV (оц)	XVI лес	XVII исп	XVIII Сит	XIX образ	XX расселение
Сосновоборский ГО										
Бокситогорский МР										
Волосовский МР	+									
Волховский МР			+	+		+	+	+	+	+
Всеволожский МР			+	+	+			+		
Выборгский МР			+	+		+	+	+		+
Гатчинский МР			+							+
Кингисеппский МР										
Киришский МР		+	+		+		+			
Кировский МР		+		+	+		+			
Лодейнопольский МР										
Ломоносовский МР		+	+	+				+		
Лужский МР				+			+			

Подпорожский МР			+	+		+	+	+	+	+
Приозерский МР		+	+	+	+		+			
Сланцевский МР							+			
Тихвинский МР				+			+			
Тосненский МР		+	+	+		+	+			+
Районы / Критерии	XXI пром	XXII проект план	XXIII свод							
Сосновоборский ГО										
Бокситогорский МР										
Волосовский МР										
Волховский МР	+									
Всеволожский МР			+							
Выборгский МР			+							
Гатчинский МР										
Кингисеппский МР		+								
Киришский МР		+								
Кировский МР										
Лодейнопольский МР		+								
Ломоносовский МР										
Лужский МР										
Подпорожский МР	+									
Приозерский МР		+								
Сланцевский МР										
Тихвинский МР										
Тосненский МР			+							

Рисунок 1. Традиции планирования в ЕС и в России в 2000-х гг.
(Составлено автором по данным источника [Территориально-пространственное планирование, 2014] на 01.12.2020).

