

## Оглавление

### Введение

#### Глава 1. Теоретические основы территориального планирования

##### 1.1 Территориальное планирование в России и за рубежом: правовые аспекты

##### 1.2 Муниципальное планирование в России

#### Глава 2. Реализация основ территориального планирования в России

##### 2.1 Территориальное планирование использования земель в России: проблемы и пути решения

##### 2.2 Содержание документов территориального планирования субъектов Российской Федерации

### Заключение

### Список использованной литературы

### Введение

Значительные территории нашей страны, большое количество региональных социально-экономических комплексов и современные реалии рыночной экономики создают предпосылки к изменению сложившейся системы расселения и межрегиональному перераспределению производительных сил. Отечественная система территориального планирования в ее современном виде не способствует комплексному социально-экономическому развитию регионов в связи с несовершенством организационно-методического обеспечения, и прежде всего отсутствием документов федерального уровня.

Актуальность темы исследования связана со значимостью планирования развития территорий как фактора устойчивого социально-экономического развития регионов и всей территории страны в целом. Тема представляет теоретический и практический интерес по причине необходимости планирования территорий для установления функциональных зон, определения планируемого размещения объектов различного значения.

Целью данной курсовой работы является рассмотрение и анализ темы «Территориальное планирование в Российской Федерации», а также обзор, выявление основных проблем и понятий на федеральном и региональном уровнях.

Для реализации указанной цели были поставлены следующие основные задачи:

- на основе комплексного анализа уточнить понятие «территориальное планирование» и определить значение территориального планирования в системе социально-экономического развития регионов;
- изучить практику отечественной и зарубежной школы градостроительства с целью выявления основных тенденций развития территориального планирования, определить актуальные проблемы современной системы градостроительных отношений;
- рассмотреть взаимосвязи документов стратегического и территориального планирования и обосновать порядок разработки документов территориального планирования с целью обеспечения реализации стратегических задач Российской Федерации

Федерации в области социально-экономического развития регионов.

Объектом исследования является территориальное планирование как деятельность, направленная на комплексное и устойчивое развитие территории на основе разработки и реализации проектной документации развития территории Российской Федерации и ее частей.

Предметом исследования выступает научный, организационный и методический инструментарий управления социально-экономическим развитием регионов на основе территориального планирования.

Опираясь на уже имеющийся опыт в территориальном планировании, можно утверждать, что система регионального планирования в России как система социально-экономического развития территорий, повышения благосостояния граждан и уровня развития страны в целом должна быть выстроена на данном положительном опыте. Проблемам управления региональными инфраструктурными комплексами, а также научным подходам и проблемам посвящены работы таких отечественных ученых, как: В.В. Бузырева, Н.В. Васильевой, В.А. Гневко, А.Г. Гранберга, В.А. Гуртова, Ю.В. Кузнецова, Д.С. Львова, С.Н. Максимова, А.И. Осятинского, В.Е. Рохчина, Т.Ю. Семеновой, Н.П. Федоренко, В.Б. Фраймовича, А.М. Ходачека, Д.В. Шопенко, Ю.В. Яковца и ряда других исследователей.

Теоретико-методологическими основами исследования являются научные труды российских и зарубежных ученых по региональной экономике, экономической географии, территориальному планированию, менеджменту и планированию, а также научные публикации в специализированных периодических экономических и градостроительных изданиях. Для решения поставленных задач в ходе исследования применялись методы анализа и синтеза, индукции и дедукции, системного, логического и комплексного анализа, метод сравнений и аналогий, исторический подход.

Информационной базой исследования послужили официальные законодательные и нормативно-правовые документы в области территориального планирования, статистические данные, аналитические материалы организаций и администраций субъектов РФ, а также результаты расчетов, полученные автором самостоятельно в процессе исследования.

## Глава 1. Теоретические основы территориального планирования

### 1.1 Территориальное планирование в России и за рубежом: правовые аспекты территориального планирования муниципальной правовой

По экспертным оценкам, неэффективная пространственная (территориальная) организация хозяйственной деятельности на территории России обходится ей потерей как минимум 2 - 3% ВВП ежегодно. Безусловно, что такая ситуация, тем более на фоне последствий финансово-экономического кризиса, не может устраивать ни федеральные, ни региональные органы государственной власти. Приходится констатировать, что вопросам территориального планирования России уделяется недостаточно внимания, даже несмотря на то, что эта сфера отношений очень важна для страны с точки зрения сохранения и укрепления ее территориальной

целостности и национальной безопасности.

Пространственное (территориальное) измерение процессов развития национальной экономики имеет принципиальное значение для любой страны. Для России территориальное планирование приобретает особую значимость, учитывая факторы большой площади территории и разнообразие географических и климатических условий страны. Более того, территориальное планирование, с одной стороны, выступает важным этапом планирования бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства для государственных и муниципальных нужд и, таким образом, задает ориентиры для инвестиционного развития территорий. С другой стороны, территориальное планирование одновременно выступает важным элементом обеспечения инвестиционного климата в стране, в каждом регионе, в каждом муниципальном образовании, поскольку обеспечивает прозрачность и предсказуемость действий органов публичной власти в одном из важнейших направлений экономической политики государства - в развитии общественной инфраструктуры, в деятельности по снятию инфраструктурных ограничений для развития бизнеса. Эти прозрачность и предсказуемость являются также важной дополнительной гарантией прежде всего экономических прав российских граждан. Проблема правового регулирования территориального планирования в России не нова. Анализ советского опыта территориального планирования показывает, что в законодательстве в качестве основных задач территориального планирования провозглашались: совершенствование территориальной организации общественного производства; осуществление дальнейших прогрессивных сдвигов в размещении производительных сил, которые должны были обеспечивать экономию общественного труда; комплексное и высокоэффективное развитие всех союзных республик и экономических районов, каждого региона страны на основе их рациональной специализации; создание оптимальных динамичных пространственных пропорций производства и распределения продукции; совершенствование систем расселения; охрана природы и улучшение окружающей среды. Региональное планирование в СССР опиралось на системы экономических районов страны, формировавшихся территориально-производственных комплексов, административно-территориальных единиц. Народнохозяйственный план утверждался Верховным Советом СССР и тем самым имел силу закона.

Для современной России вполне могут быть заимствованы отдельные элементы советского опыта, прежде всего в части экономического районирования и системы расселения, чего, собственно, сейчас только появляются в действующем федеральном законодательстве. Яркий тому пример - Градостроительный кодекс Российской Федерации № 190-ФЗ от 29.12.2004 года.

Проблемам территориального планирования уделяется достаточно внимания в законодательстве иностранных государств, в том числе и с федеративной формой государственного устройства. Так, территориальное планирование в Германии имеет четыре уровня. На федеральном уровне в соответствии с положениями Федерального закона «О территориальном планировании» устанавливаются рамочные условия пространственного развития для территории ФРГ.

Ответственность за федеральный уровень территориального планирования несет Федеральное министерство территориальной организации, строительства и градостроительства. На уровне федеральных земель в соответствии с Федеральным законом «О территориальном планировании» разрабатывается земельная программа территориальной организации, в которой закрепляются основные положения пространственной организации и развития федеральной земли.

Региональный уровень является промежуточным между земельным и муниципальным планированием. С одной стороны, региональное планирование должно конкретизировать главные цели, сформулированные плановыми органами, на уровне земли. С другой стороны, его задачей является координация плановых решений, принятых отдельными общинами, и приведение их в соответствие с целями земельного планирования. Региональное планирование осуществляется с помощью региональных плановых союзов, в пределах которых существуют сбалансированные хозяйственные и общественные связи.

Местное планирование - низшая ступень в системе планирования ФРГ, которая находится в компетенции органов местного самоуправления. В местном планировании различают планирование развития муниципальных образований и перспективное развитие градостроительства. Задачей муниципального планирования является комплексное планирование общины. План развития муниципального образования устанавливает рамки полномочий при реализации мероприятий, осуществляет координацию и контроль в соответствии с поставленными задачами. Перспективное планирование градостроительства является разработанной на уровне общины стратегией строительства на ее территории. Оно узаконено в Федеральном своде законов о строительстве для территории ФРГ.

Таким образом, вопросы территориального планирования в ФРГ имеют достаточно детальную регламентацию. Следует подчеркнуть, что сам процесс реализации механизма территориального планирования, согласованности и взаимоувязанности территориального планирования на всех его уровнях хорошо поставлен и в этой связи относительно успешно реализуется. Однако необходимо учитывать и такой объективный фактор, как площадь территории Германии, которая в разы меньше площади территории России, а освоенность территорий практически приближается к 100%.

Учитывая важность территориального планирования не только с точки зрения социально-экономического развития, но и с позиции обеспечения территориальной целостности и национальной безопасности России, государственная политика в сфере территориального планирования должна преследовать следующие стратегические цели:

- обеспечение государственных гарантий предоставления определенного объема и набора социальных услуг всем гражданам Российской Федерации независимо от региона проживания, а также создание равных возможностей гражданам в реализации их прав и законных интересов;
- сокращение различий в уровне социально-экономического развития и

одновременное наращивание экономического потенциала субъектов Российской Федерации;

- сбалансированное размещение производительных сил и расселение в стране.

Достижению указанных целей стратегического территориального планирования препятствует целый ряд проблем, наиболее значимыми из которых являются проблемы в сфере правовой регламентации территориального планирования. Действующее законодательство (Градостроительный кодекс РФ, нормативные акты Правительства РФ в указанной сфере) не решает проблем в сфере территориального планирования, поскольку имеют существенные пробелы в нормативно-правовом регулировании.

В экономической литературе под территориальным (региональным) планированием понимается регулирование территориального развития при взаимодействии федеральных и региональных органов власти путем перераспределения государственных бюджетных средств, реализации мер административного регулирования, координации реализации инвестиционной деятельности.

Существуют и другие подходы к определению территориального планирования. Свое толкование территориального планирования дает и федеральное законодательство. В соответствии со ст. 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации под территориальным планированием понимается планирование развития территорий, в том числе для установления функциональных зон, зон планируемого размещения объектов капитального строительства для государственных или муниципальных нужд, зон с особыми условиями использования территорий.

Анализ определения территориального планирования, данного в законодательстве, позволяет сделать вывод о том, что из состава понятия территориального планирования выводится вопрос о планировании расселения населения по территории страны, что является, на наш взгляд, не совсем правильным. Между размещением производительных сил по территории страны и расселением в определенных случаях должен существовать баланс. Возникает вопрос: если нет соответствующей инфраструктуры на определенной территории, каким образом на этой территории может на качественном уровне проживать население? Ответ очевиден: не может. Такой же дисбаланс может возникнуть и в случае размещения соответствующей инфраструктуры на определенной территории с одновременным отсутствием на этой территории населения. Однако, с другой стороны, в определенных случаях, например, если на соответствующей территории размещены стратегические жизненно важные для страны объекты и они выполняют роль обеспечения безопасности страны, несоответствие между размещением инфраструктуры и расселением населения возможно. Учитывая изложенное, вопрос о проблеме баланса размещения производительных сил, инфраструктуры и расселения на соответствующей территории должен найти свое разрешение, в первую очередь правовое.

Важную роль в сфере территориального планирования в России в настоящее время играет проблема разработки документов в сфере территориального планирования. Необходимость разработки таких документов предусматривает глава 3

Градостроительного кодекса Российской Федерации. Так, в соответствии со ст. 9 Кодекса (в ред. от 20.03.2011 № 41-ФЗ) в документах территориального планирования определяется назначение территорий исходя из совокупности социальных, экономических, экологических и иных факторов в целях обеспечения устойчивого развития территорий, развития инженерной, транспортной и социальной инфраструктур, обеспечения учета интересов граждан и их объединений, Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований. В качестве документов территориального планирования выступают схемы территориального планирования Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. В настоящее время частично сформирован ряд подзаконных актов, регламентирующих процедурные вопросы территориального планирования. Так, по сей день действует Постановление Правительства РФ от 25 декабря 2006 г. № 804 «Об утверждении Положения о совместной подготовке документов территориального планирования, а также о составе, порядке создания и деятельности комиссии по совместной подготовке проектов документов территориального планирования», направленное на регулирование вопросов инициации, организации и выполнения работ, а также Положение о согласовании проектов схем территориального планирования субъектов Российской Федерации и проектов территориального планирования муниципальных образований от 24 марта 2007 г., устанавливающее порядок согласования проектов документов территориального планирования, порядок и состав деятельности согласительных комиссий при согласовании проектов документов территориального планирования. Ранее было принято Постановление Правительства РФ от 13 ноября 2006 г. № 680 (ныне в ред. от 06.02.2012) «О составе схем территориального планирования Российской Федерации». Кроме того, вопросам разработки схем территориального планирования посвящен Приказ Минрегиона РФ от 30.01.2012 № 19 «Об утверждении требований к описанию и отображению в документах территориального планирования объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения» (Зарегистрировано в Минюсте РФ 17.02.2012 № 23238). Правовая база «Консультант плюс» [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_126505/#p16](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_126505/#p16)

Ключевую роль в систематизации документов стратегического планирования в Российской Федерации, в том числе документов территориального планирования, мог бы сыграть Федеральный закон «О государственном стратегическом планировании в Российской Федерации», проект которого в настоящее время проходит публичное обсуждение. Проект указанного Федерального закона разработан Министерством экономического развития РФ и размещен на его официальном сайте. Законопроект регламентирует и в определенной степени обеспечивает прозрачность и устойчивость процедур разработки, рассмотрения и утверждения документов стратегического планирования. Однако существенным недостатком законопроекта, в том числе в части территориального стратегического планирования, является тот факт, что остается открытым вопрос регулирования

общих принципов организации стратегического планирования на муниципальном уровне. В законопроекте есть лишь одно упоминание о местном самоуправлении (ч. 3 ст. 35), в соответствии с которым стратегия социально-экономического развития субъекта Федерации на долгосрочную перспективу разрабатывается с учетом направлений социально-экономического развития муниципальных образований, входящих в состав соответствующего субъекта Федерации. Вместе с тем в соответствии со ст. 5 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к полномочиям федеральных органов государственной власти в области местного самоуправления относится определение общих принципов организации местного самоуправления, а также правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления и их должностных лиц.

Отсутствие в проекте федерального закона соответствующих норм, регламентирующих общие принципы стратегического планирования на уровне муниципальных образований, нарушает принцип единства и целостности стратегического планирования, установленный в ст. 12 законопроекта, учитывая тот факт, что хотя местное самоуправление не входит в систему органов государственной власти, в то же время является неразрывным звеном существующей в России трехуровневой системы управления. В этой связи в проекте федерального закона следует регламентировать общие принципы организации стратегического планирования на местном уровне, включая территориальное планирование.

Таким образом, постепенно идет процесс совершенствования нормативно-правовой базы территориального планирования, который направлен как на решение технических вопросов, так и на углубление конструктивного подхода к обеспечению сочетания стратегического и территориального планирования. Однако еще остаются многие нерешенные вопросы. В настоящее время ведется работа над разработкой генеральной схемы территориального планирования России. Одновременно практически во всех субъектах Российской Федерации, а также на уровне муниципальных образований разрабатываются собственные схемы территориального планирования.

По состоянию на сентябрь 2009 г., по данным Министерства регионального развития РФ, из 83 схем территориального планирования, которые должны быть утверждены на региональном уровне, было утверждено лишь около 17 документов. Из 24 тыс. документов территориального планирования, подлежащих разработке на муниципальном уровне, утверждено чуть более 3 тыс. генеральных планов и схем территориального планирования муниципальных районов - это всего 12% от общего числа, а в Министерство регионального развития РФ на согласование поступил только 71 документ. Препятствием для разработки полноценных схем территориального планирования на региональном и местном уровнях является отсутствие схем территориального планирования федерального уровня. Сложность заключается и в том, что Градостроительный кодекс Российской Федерации в ст. 15 предусматривает обязательное согласование таких схем с уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, высшими исполнительными

органами государственной власти субъектов Федерации, имеющих общую границу с субъектом Федерации, обеспечившим подготовку проекта схемы территориального планирования, и органами местного самоуправления муниципальных образований, применительно к территориям которых подготовлены предложения по территориальному планированию.

Немаловажную роль в территориальном планировании в России играют крупнейшие российские сетевые компании. Так, ОАО «РЖД» в настоящее время реализует Концепцию региональной политики ОАО «РЖД», которая направлена на решение следующих задач:

- создание механизма учета в деятельности ОАО «РЖД» прогнозов и оценок федеральных и региональных органов исполнительной власти, а также независимых экспертных центров в отношении перспектив социально-экономического развития регионов;
- оптимизация участия ОАО «РЖД» в разработке и реализации федеральных программ социально-экономического развития регионов в части развития железнодорожного транспорта;
- совершенствование взаимодействия ОАО «РЖД» с федеральными органами исполнительной власти при установлении тарифов на железнодорожные перевозки;
- развитие партнерских отношений ОАО «РЖД» с субъектами РФ, в том числе в части организации пригородных пассажирских перевозок;
- оптимизация подходов к оценке взаимодействия ОАО «РЖД» с регионами для составления рейтинга железных дорог.

Следует отметить, что федеральное законодательство не предусматривает специальных норм, направленных на регламентацию деятельности крупнейших сетевых компаний и иных хозяйствующих субъектов, касающихся осуществления ими деятельности в сфере территориального планирования и социально-экономического развития соответствующих территорий, что, на наш взгляд, является неправильным. Дело в том, что роль крупнейших российских сетевых компаний в территориальном планировании особенно важна с точки зрения их мобилизационного назначения в жизнеобеспечении страны, в том числе для целей национальной безопасности страны. Поэтому вопрос о детальной правовой регламентации механизмов участия крупнейших сетевых компаний в осуществлении региональной политики, и в частности в территориальном планировании страны, является крайне важным.

Таким образом, мы выяснили, что недостаточная способность разрабатываемых схем территориального планирования на федеральном, региональном и муниципальном уровнях устранить накопленные диспропорции пространственного развития страны и отдельных территорий, несогласованность на всех уровнях стратегических документов социально-экономического развития и документов территориального планирования требуют решения целого комплекса задач.

Во-первых, необходимо разработать стратегические направления в сфере пространственного развития страны в целом и отдельных регионов.

Во-вторых, требуют совершенствования правовые механизмы разработки и



реализации схем территориального планирования на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. Так, опыт формирования и реализации схем территориального планирования и стратегий социально-экономического развития субъектов РФ показал, что большинство из них разработаны без учета федеральных документов в этой сфере. Более того, большинство субъектов РФ объединены общими стратегическими задачами и горизонтальными связями между собой, однако их схемы территориального планирования согласованы между собой слабо. Вышеперечисленные задачи могут найти свое решение и правовую регламентацию в Федеральных законах «О стратегическом планировании в Российской Федерации» и «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации», Доктрине регионального развития Российской Федерации, в Постановлении Правительства РФ «О порядке разработки и корректировки схем территориального планирования на федеральном, региональном и муниципальном уровнях», а также в целом ряде других нормативных правовых актов.

## 1.2 Муниципальное планирование в России

Вопросы муниципального планирования являются наиболее дискутируемыми с момента начала реформ в России. Дискуссии велись как на уровне целесообразности или нецелесообразности планирования территориальной экономики, так и на уровне смысловой нагрузки, вкладываемой в эти понятия.

Процессы разгосударствления экономики привели сначала к полному отторжению устоявшихся механизмов развития народного хозяйства на основе централизованного планирования. Понятия «планы, программы социально-экономического развития территорий» были заменены практически на всех уровнях власти на понятия «прогнозы» и «прогнозирование». При этом наиболее распространенным видом прогнозов стали краткосрочные (годовые) и среднесрочные (трехлетние) прогнозы. Затем применение планирования в качестве инструмента балансировки целей и ресурсов развития приобретает все большую актуальность в процессе управления развитием в различных сферах деятельности. Российский опыт муниципального планирования неоднозначен и имеет относительно небольшой период во времени. В условиях отсутствия единых стандартов плановых документов местного развития в федеральном законодательстве муниципалитеты имели значительную свободу в выработке наиболее удобных для них форм планирования социально-экономического развития. Незавершенность основных институциональных преобразований на муниципальном уровне в нашей стране обусловила формирование в теории и на практике различных подходов к содержанию планирования и инструментов его организации. Принятый Градостроительный кодекс, провозгласив в качестве основных принципов градостроительной деятельности: обеспечение устойчивого развития территориальных образований, сбалансированного учета экологических, социальных и иных факторов, в том числе соблюдения требований безопасности и охраны окружающей среды, объектов культурного наследия и особо охраняемых природных территорий, так и не определил механизмов комплексной

функционально-планировочной организации субъектов Федерации и муниципальных образований.

Главное, что не попало в правовую норму Градостроительного кодекса - это определение цели градостроительной деятельности, без которой территориальное планирование не получает юридически оформленной базы и взаимоувязанного и обоснованного перечня задач научно-проектного обеспечения эффективности капитальных вложений. Градостроительная деятельность по Кодексу выглядит как самостоятельная отрасль национальной экономики, регулировка которой осуществляется не по внешним причинам, а сугубо исходя из внутренней структуры. В последние годы многие российские муниципалитеты осознают необходимость освоения современных управленческих технологий, перехода к более эффективному использованию собственных ограниченных ресурсов. Однако, чтобы успешно управлять муниципальным развитием, недостаточно понимать процесс планирования и знать его регулирующие законодательные основы, необходимо сформировать комплексную систему планирования, подкрепленную успешной практикой и необходимым научным и методическим сопровождением.

Переход к новой системе планирования означает, что должна возникнуть структура, которая гармонично учитывает интересы развития каждой из управляемых административно-территориальных единиц (страны, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований). В условиях разграниченных полномочий документы планирования одного уровня ни законодательно, ни функционально не могут регулировать процесс управления другого уровня. Внутри системы должны быть формализованные механизмы координации процесса планирования.

Позиция построения идеальной модели комплексного планирования «с нуля» также невозможна на практике, так как системы планирования разных уровней и субъектов управления имеют различную степень сформированности. Кроме того, многие процессы планирования идут параллельно, существуют одновременно и предполагают тесное взаимодействие.

Вместе с тем на практике муниципалитеты сталкиваются с проблемами, связанными с разрозненностью методических установок и отсутствием достаточного опыта подготовки плановых документов. Имеет место ведомственная разобщенность специалистов, формирующих документы планирования (концепции, стратегии, программы и проекты, документы территориального планирования, среднесрочные финансовые планы и бюджеты). К подготовке документов стратегического значения не всегда подключаются представители местного сообщества, для которого данные документы разрабатываются.

Анализ действующего законодательства позволяет сделать вывод о том, что градостроительное зонирование является лишь одной частью территориального зонирования, которое значительно шире по содержанию и распространяется не только на территорию, где устанавливаются градостроительные регламенты, но и на все земли нашей страны.

Поэтому необходима разработка полноценного и согласованного законодательства о зонировании территорий. Предусмотренная Градостроительным кодексом

Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ и Федеральным законом «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации» от 29.12.2004 № 191-ФЗ система территориального планирования в нашей стране имеет следующие существенные недостатки:

Во-первых, принятая концепция территориального планирования исходит из интересов развития поселений, а также, в некоторой части, планируемого размещения объектов капитального строительства промышленного, транспортного, энергетического и иного назначения. Это приводит к нерегулируемой застройке, росту городов, а в условиях дефицита земель и высокой плотности населения - к нарушению экологической стабильности территории.

Во-вторых, документы территориального планирования, устанавливаемые Градостроительным кодексом Российской Федерации, в отличие от землеустроительной документации по планированию использования земель и их охраны, рассматривают землю (территорию) лишь в качестве объекта градостроительной деятельности, что на практике может привести к неоправданной застройке земель сельскохозяйственного назначения, лесного фонда, особо охраняемых территорий и др.

В-третьих, учитывая то, что градостроительные регламенты, как составные части Правил землепользования и застройки, согласно п. 6 ст. 36 Градостроительного кодекса Российской Федерации, вообще не устанавливаются для земель лесного, водного фондов, земель запаса, большей части особо охраняемых природных территорий (за исключением земель лечебно-оздоровительных местностей и курортов), сельскохозяйственных угодий в составе земель сельскохозяйственного назначения, более 80% всех земель страны не могут быть охвачены соответствующими нормами и правилами землепользования, а следовательно, и находиться в сфере территориального планирования и градостроительного зонирования. Поэтому для всех вышеназванных категорий земель, не охватываемых градостроительными регламентами, планирование использования земель и их охраны должно являться областью землеустроительной деятельности и осуществляться на основе землеустроительной документации.

В-четвертых, территориальное планирование - это инструмент осуществления земельной политики государства. Поэтому оно должно быть сквозным, т.е. иерархически взаимосвязанным на различных уровнях государственного управления, реализовывая и увязывая федеральные, региональные и местные интересы через систему логически, информационно и технологически взаимосвязанных документов территориального планирования. Во всем мире разработка документов территориального планирования идет по вертикали от общего к частному. Отношения, касающиеся зонирования территорий вне черты населенных пунктов, должны регулироваться не Градостроительным кодексом Российской Федерации, а земельным законодательством. В связи с этим необходимо разработать и ввести в действие Федеральный закон «О зонировании территорий». Установление черты населенных пунктов должно включаться в состав землеустроительных, а не градостроительных действий, что обеспечит независимое

и объективное решение данных вопросов.

Территориальное планирование шире по понятию, ориентировано на планирование использования земель всех категорий, причем не только для целей строительства, и представляет собой неотъемлемую часть государственного управления земельными ресурсами. Градостроительное регулирование как инструмент муниципального управления, нацелено в основном на развитие отдельных объектов недвижимости и касается только урбанизированных земель. Зональное регулирование эффективно работает на массивах уже сформировавшихся или предварительно обозначенных земельных участков в однородной по типам застройке. Да, территориальное планирование это деятельность органов власти РФ, ее субъектов и муниципальных образований. Однако она не может рассматриваться узко, только как некоторые унифицированные действия публичных собственников (хозяйствующих субъектов), это всегда неотъемлемая и важнейшая составляющая государственного (муниципального) управления развитием территориальных ресурсов органов власти РФ, ее субъектов и муниципальных образований как суверенов. Предлагаемый сейчас «узкий» подход, хотя и расширяет территориальный спектр градостроительного планирования, тем не менее, ставит крест на самой идее комплексности территориального планирования, подменяя его иным, по сути, отраслевым планированием (использования земель водного, лесного фонда, обороны, сельхозугодий). Это, безусловно, шаг назад, а утверждение авторов о том, что совокупность отраслевых планов, их наложение на одном графическом плане и будет являться комплексным территориальным планом - лишь неудачная попытка выдать желаемое за действительное.

Ещё одной особенностью Градостроительного кодекса является разделение полномочий и ответственности между уровнями власти и местным самоуправлением. Каждое из направлений планирования, с развитием параллельно реализуемых в стране административной и бюджетной реформ и реформы местного самоуправления начало обретать характер самостоятельной системы планирования в строго определенной сфере управления. Однако в настоящее время система планирования в полной мере не сформирована ни на одном из уровней государственного и муниципального управления.

Значительно в большей степени формализована юридически система планирования федерального уровня: многие положения определены в бюджетном, налоговом, градостроительном и земельном законодательстве, постановлениях Правительства РФ.

Таким образом, планирование муниципального социально-экономического территориального развития является современной управленческой задачей, решение которой позволяет адекватно оценить перспективы муниципального развития, сбалансировать приоритеты и темпы развития с имеющимися ресурсами. Формирование плановых документов в условиях взаимодействия различных уровней и координации видов планирования и их утверждение позволит целенаправленно управлять социально-экономическим развитием муниципальных образований.

## Глава 2. Реализация основ территориального планирования в России

### 2.1 Территориальное планирование использования земель в России: проблемы и пути решения

В системе управления земельными ресурсами любой страны планирование использования земель и их охраны является важнейшей функцией, определяющей перспективы рационального землепользования. Оно служит средством реализации земельной политики государств, а также увязки национальных, региональных и местных интересов при организации рационального использования земель и их охраны.

При этом в экономически развитых зарубежных странах различают три вида планирования использования земель и их охраны:

- пространственное (территориальное);
- городское;
- ландшафтное.

Пространственное планирование не является сферой градостроительной деятельности, а решает вопросы организации всего пространства на больших территориях, где поселения занимают лишь небольшую часть.

При пространственном планировании решаются вопросы развития землепользования в увязке с основными направлениями экономического роста, миграцией населения, требованиями охраны природы, улучшения социальной инфраструктуры.

Городское планирование использования земель направлено на организацию рационального землепользования в поселениях, регулирование планировки и застройки городских территорий, и, в конечном счете, на выдачу разрешений на строительство.

Ландшафтное планирование обеспечивает прежде всего рациональное использование земель и их охрану на сельских территориях, способствуя осуществлению природоохранных и социально-экономических задач в аграрном секторе экономики.

Например, в Германии пространственное планирование осуществляется на основе специального федерального «Закона о территориальном (пространственном) планировании 1998 г.), городское планирование - в соответствии со «Строительным кодексом» Германии (1968 г., в редакции 1998 г.), ландшафтное планирование и организация рационального использования земель в сельском и лесном хозяйстве - на основе федеральных «Законов о землеустройстве» (1976 г., в редакции 1997 г.). В настоящее время планирование использования земель и их охраны в Российской Федерации должно осуществляться на основе земельного и градостроительного законодательства в ходе землеустроительной и градостроительной деятельности. Так, в соответствии с п. 1 ст. 68 Земельного кодекса Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ «землеустройство включает в себя мероприятия по... планированию и организации рационального использования земель и их охраны...».

Ст. 14 Федерального закона «О землеустройстве» от 18.06.2001 № 78-ФЗ также относит вопросы планирования и организации рационального использования земель и их охраны к землеустроительным действиям. В ней говорится, что планирование и организация рационального использования земель и их охраны проводятся в целях совершенствования распределения земель в соответствии с перспективами развития экономики, улучшения организации территорий и определения иных направлений рационального использования земель и их охраны в Российской Федерации, субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях.

Таким образом, объектами планирования использования земель и их охраны в соответствии с данным законом являются территории Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. В этой связи на основании ст.19 Федерального закона «О землеустройстве» основными видами землеустроительной документации по планированию использования земель и их охраны в Российской Федерации являются Генеральная схема землеустройства территории Российской Федерации, схемы землеустройства территорий субъектов Российской Федерации, схемы землеустройства муниципальных образований и других административно-территориальных образований, схемы использования и охраны земель.

В 1970-1980 гг. в нашей стране имелся опыт разработки таких схем. Так, в период с 1976 по 1985 г. землеустроительными организациями было составлено и в основном осуществлено 608 схем землеустройства административных районов, а в 1991-1993 гг. - ещё 155. В этот же период Всероссийским производственным проектным объединением по использованию земельных ресурсов «Росземпроект» было разработано 80 схем землеустройства областей (краев), а также Генеральная схема использования и охраны земельных ресурсов РСФСР (1972 г.) и Генеральная схема противоэрозионных мероприятий по РСФСР (1975 г.). Повсеместно разрабатывались схемы противоэрозионных мероприятий на водосборные бассейны (овражно-балочные системы) или районы ветровой эрозии.

В середине 1970-х годов был разработан «Проект основных направлений использования земельных ресурсов РСФСР на перспективу до 1990 г.». Разработки проведены Всероссийским объединением «Росземпроект» с участием Центрального экономического научно-исследовательского института при Госплане РСФСР в разрезе областей, краёв, АССР, экономических районов и в целом по республике на периоды 1975-1980, 1981-1985, 1986-1990 гг.

В конце 1980-х годов объединение «Росземпроект» приступило к составлению новой версии Генеральной схемы использования и охраны земельных ресурсов Российской Федерации, но она не была закончена в связи с пересмотром земельной политики государства и переходом на новые экономические отношения.

Начиная с 1994 г. разработка схем землеустройства, схем использования и охраны земель в системе землеустроительной деятельности прекратилась вследствие отсутствия финансирования. В некоторых субъектах Российской Федерации выполнялись лишь экспериментальные работы по составлению схем

землеустройства. Так, по заказу Росземкадастра в 2002-2003 гг. была разработана «Схема землеустройства Московской области в условиях высокой урбанизации территории». Работы были проведены учеными и специалистами Государственного университета по землеустройству.

Планирование использования земель и их охраны на территории населенных пунктов, согласно действовавшему до 2004 г. законодательству, осуществлялось на основании градостроительной документации.

Так, согласно ст. 31-35 Градостроительного кодекса Российской Федерации от 07.05.1998 № 73-ФЗ, вопросы комплексного развития территории должны были рассматриваться в Генеральной схеме расселения на территории Российской Федерации (или ее частей) с последующей реализацией в территориальных комплексных схемах развития территорий субъектов Российской Федерации (районов, сельских округов), а на территории населенных пунктов - в Генеральных планах городских и сельских поселений.

Это объяснялось тем, что в качестве объектов градостроительной деятельности принимались: вся территория страны; территории субъектов Российской Федерации; территории поселений, других муниципальных образований и даже объекты недвижимости и их комплексы в границах поселений и на межселенных территориях, а также отдельные части всех вышеназванных территорий. При этом застройка территорий городских и сельских поселений осуществлялась на основе проектов планировки, проектов межевания территорий и проектов застройки.

В начале 1990-х годов институтом «Гипрогор» была разработана Генеральная схема расселения на территории Российской Федерации, которая, однако, не дошла до практической реализации из-за проводимой в стране земельной реформы.

В городах и сельских поселениях планирование и организация рационального использования земель осуществлялись на основе Генеральных планов, разрабатываемых архитектурно-планировочными организациями. Так, например, в соответствии с общероссийским и городским законодательством основным градостроительным документом, определяющим направления и границы территориального развития города Москвы, является Генеральный план развития города Москвы на период до 2020 года (1999 г.) и закон «О Генеральном плане развития города Москвы».

Градостроительным кодексом Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ установлены следующие виды документов территориального планирования:

- 1) схемы территориального планирования Российской Федерации в области:
  - развития федерального транспорта, путей сообщения, информации и связи;
  - обороны страны и безопасности государства;
  - развития энергетики;
  - использования и охраны лесного фонда;
  - использования и охраны водных объектов;
  - развития и размещения особо охраняемых природных территорий федерального значения;
  - защиты территорий двух и более субъектов Российской Федерации, подверженных

рisku возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и воздействия их последствий;

- развития космической деятельности;
- естественных монополий;
- в иных, предусмотренных законодательством Российской Федерации областях;

2) схемы территориального планирования субъекта Российской Федерации, включающие в себя: карты (схемы) планируемого развития и размещения охраняемых природных территорий регионального значения, изменения границ земель сельскохозяйственного назначения и границ сельскохозяйственных угодий в составе земель сельскохозяйственного назначения, а также карты (схемы) планируемого размещения объектов капитального строительства регионального значения, в том числе:

- объектов энергетических систем регионального значения;
- объектов транспорта, путей сообщения, информатики и связи регионального значения;
- линейных объектов регионального значения, обеспечивающих деятельность субъектов естественных монополий;
- иных объектов, размещение которых необходимо для осуществления определенных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации полномочий субъектов Российской Федерации;

3) документы территориального планирования муниципальных образований:

- схемы территориального планирования муниципальных районов;
- генеральные планы поселений;
- генеральные планы городских округов.

Согласно ст. 19 Градостроительного кодекса Российской Федерации схема территориального планирования муниципального района включает в себя карты (схемы) планируемого размещения объектов капитального строительства местного значения, в том числе:

- объектов электро- и газоснабжения в границах муниципального района;
- автомобильных дорог общего пользования между населенными пунктами, мостов и иных транспортных инженерных сооружений вне границ населенных пунктов в границах муниципального района;
- иных объектов, размещение которых необходимо для осуществления полномочий органов местного самоуправления муниципального района.

## 2.2 Содержание документов территориального планирования субъектов Российской Федерации

Законодатель обозначил общие правила содержания документов территориального планирования РФ, которыми представляются:

- установление перечня пяти категорий документов территориального планирования РФ (схем территориального планирования в 5 обозначенных областях);
- определение полномочий Президента РФ, Правительства РФ по установлению иных



областей, для которых могут разрабатываться схемы территориального планирования РФ;

- особенности подготовки схем территориального планирования РФ в отношении одной или нескольких областей, в составе одного или нескольких документов территориального планирования РФ, применительно к части территории РФ;
- определение 2 составных частей схем территориального планирования (положение о территориальном планировании, карты планируемого размещения объектов федерального значения);
- установление обязательных сведений четырех видов в содержании положений о территориальном планировании, входящих в состав схем территориального планирования РФ;
- требования к обязательному содержанию карт планируемого размещения объектов федерального значения;
- обязательное приложение к схемам территориального планирования РФ материалов по их обоснованию в текстовой форме и в виде карт;
- определение трех обязательных видов сведений, содержащихся в материалах по обоснованию схем территориального планирования РФ в текстовой форме;
- определение трех обязательных видов сведений, содержащихся в материалах по обоснованию схем территориального планирования РФ в виде карт.

Законодатель установил перечень пяти категорий документов территориального планирования РФ (схем территориального планирования в обозначенных приоритетных областях общественных отношений).

В правилах ст.10 законодатель установил особенности подготовки схем территориального планирования РФ в отношении одной или нескольких областей, в составе одного или нескольких документов территориального планирования РФ, применительно к части территории РФ.

Иными словами, здесь определены четыре вида схем территориального планирования РФ:

- схема в отношении одной или нескольких областей согласно п. 1 ч. 1 настоящей статьи;
- схема в составе одного или нескольких документов территориального планирования РФ;
- схема применительно к части территории РФ;
- схема ко всей территории России.

При этом установление вида схемы территориального планирования РФ является прерогативой Президента РФ или Правительства РФ, а содержание такой схемы включает текстовую часть (положение о территориальном планировании) и графическую составляющую (карты планируемого размещения объектов федерального значения).

Установлены обязательные сведения четырех видов в содержании положений о территориальном планировании, входящих в состав схем территориального планирования РФ. Такими сведениями обозначена информация о планируемых для размещения объектов федерального значения:

- о видах, назначении и наименованиях планируемых для размещения объектов федерального значения;
- их основные характеристики;
- их местоположение (указываются наименования муниципального района, поселения, городского округа, населенного пункта);
- характеристики зон с особыми условиями использования территорий в случае, если установление таких зон требуется в связи с размещением данных объектов.

Существует обязательное приложение к схемам территориального планирования РФ материалов по их обоснованию в текстовой форме и в виде карт, которые должны быть составлены применительно к территории, в отношении которой разрабатывается схема территориального планирования РФ.

Законодатель установил три обязательных вида сведений, содержащихся в материалах по обоснованию схем территориального планирования РФ в текстовой форме, в которые должны входить:

- 1) сведения о стратегиях (программах) развития отдельных отраслей экономики, приоритетных национальных проектах, межгосударственных программах (при их наличии), для реализации которых осуществляется создание объектов федерального значения;
- 2) обоснование выбранного варианта размещения объектов федерального значения на основе анализа использования соответствующей территории, возможных направлений ее развития и прогнозируемых ограничений ее использования;

\* Социальный маркетинг в России // 2dip - студенческий справочник. URL: [https://2dip.su/теория/маркетинг\\_на\\_предприятии/социальный\\_маркетинг\\_сущность\\_и\\_цели/социальный\\_маркетинг\\_в\\_россии/](https://2dip.su/теория/маркетинг_на_предприятии/социальный_маркетинг_сущность_и_цели/социальный_маркетинг_в_россии/)