

УДК 332.145

***ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ РАЗВИТИЯ
МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ: ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И
УПРАВЛЕНЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ***

Антипин И.А.

д.э.н., доцент, заведующий кафедрой региональной, муниципальной экономики и управления

ФГБОУ ВО «Уральский государственный экономический университет»

Екатеринбург, Россия

Шершнев В.В.

студент магистратуры

ФГБОУ ВО «Уральский государственный экономический университет»

Екатеринбург, Россия

Щербинин Д.А.

студент магистратуры

ФГБОУ ВО «Уральский государственный экономический университет»

Екатеринбург, Россия

Аннотация. В статье уделено внимание теоретическим аспектам территориального планирования в Российской Федерации и за рубежом. Представлены результаты анализа процессов и основных документов территориального планирования в городах-миллионниках Российской Федерации. Приведено сравнение Генерального плана и Мастер-плана муниципального образования. Акцентируется внимание на необходимости взаимосвязанности, согласованности стратегического и территориального планирования, что обуславливает гармоничное пространственное развитие территорий различных иерархических уровней, в т.ч., муниципальных

Вектор экономики | www.vectoreconomy.ru | СМИ Эл № ФС 77-66790, ISSN 2500-3666

образований.

Ключевые слова: территориальное планирование, стратегическое планирование, муниципальное образование, генеральный план, комплексное развитие территорий

***TERRITORIAL PLANNING OF MUNICIPAL DEVELOPMENT:
THEORETICAL AND MANAGERIAL ASPECTS***

Antipin I.A.

*Doctor of Economics, Associate Professor, Head of the Department of Regional, Municipal Economics and Management
Ural State University of Economics
Yekaterinburg, Russia*

Shershnev V.V.

*Master's student
Ural State University of Economics
Yekaterinburg, Russia*

Shcherbinin D.A.

*Master's student
Ural State University of Economics
Yekaterinburg, Russia*

Abstract. The article focuses on the theoretical aspects of territorial planning in the Russian Federation and abroad. The results of the analysis of the processes and main documents of territorial planning in million-plus cities of the Russian Federation are presented. A comparison of the General Plan and Master Plan of a municipality is given. Attention is focused on the need for interconnectedness, coordination of strategic and territorial planning, which determines the harmonious spatial

development of territories of various hierarchical levels, including municipalities.

Keywords: territorial planning, strategic planning, municipality, general plan, integrated development of territories

Трансформация взглядов и отношений на происходящие в настоящее время политические, экономические и социальные отношения в стране в значительной степени определяют не только качественные изменения в развитии территорий, но и необходимость поиска и внедрения современных эффективных инструментов управления территориальным планированием и градостроительным регулированием. Вопросы территориального планирования, регулирования земельных отношений и т.д. активно исследуются отечественными учеными [1; 2; 16].

Развитие многих современных российских мегаполисов отчасти схоже с крупнейшими зарубежными городами. Хотя отдельные решения могут быть неприменимы к российским реалиям, их анализ может помочь выбрать правильный вектор дальнейшего развития.

В таблице 1 представлена информация о документах территориального планирования муниципальных образований в РФ, Германии, США, Великобритании и КНР.

Таблица 1 – Сравнительный анализ документов территориального планирования муниципальных образований в РФ и за рубежом¹

Документ	Горизонт планирования	Участие общественности	Юридическая сила (обязательность)
Российская Федерация			
Генеральный план городского округа/поселения	Не менее 20 лет	Предусмотрено	Обязателен для исполнения органами местного самоуправления
Германия			
Предварительный и основной план землепользования	5 лет	Предусмотрено	Обязательны для исполнения органами власти городов. Юридически более важен основной план, но его

¹ Составлено авторами.

(Flachennutzungsplan, Bebauungsplan)			подготовка обязательна при наличии предварительного плана (аналогия ПЗЗ и ГП)
Соединенные штаты Америки			
Комплексный план (Comprehensive plan)	10-20 лет	Предусмотрено	Носит рекомендательный характер (хотя некоторые штаты требуют его разработки)
Великобритания			
Локальный план (Local plan)	20 лет	Предусмотрено	Обязателен для исполнения органами власти города
Китайская народная республика			
Генеральный план	15-20 лет	Не предусмотрено	Обязателен для исполнения органами власти соответствующего уровня (округ/город/уезд)

Горизонт планирования документов территориального планирования муниципальных образований в среднем составляет не менее 15 лет. Все документы носят обязательный характер, кроме документов США. Участие общественности предусмотрено во всех документах, кроме КНР.

В таблице 2 представлены основные характеристики Генеральных планов некоторых городов-мегаполисов Российской Федерации.

Таблица 2 – Основные характеристики Генеральных планов некоторых мегаполисов Российской Федерации²

Муниципальное образование	Дата принятия документа	Срок действия документа	Кем разработан
Нижний Новгород	17.03.2010	2030 год	ГАУ «Институт Генплана Москвы»
Казань	28.02.2020	2040 год	ГАУ «Институт Генплана Москвы»
Новосибирск	26.12.2007	2030 год	ОАО «Сибирская инвестиционная архитектурно-строительная компания»
Воронеж	25.12.2020	2041 год	ГАУ «Институт Генплана Москвы»
Екатеринбург	01.06.2023	2045 год	МБУ «Мастерская Генерального плана»
Волгоград	29.06.2007	2025 год	НПИ «ЭНКО»

² Составлено авторами по [3 – 9].

Омск	25.07.2007	2025 год	ИТП «Град»
------	------------	----------	------------

Ознакомившись с текстами Генеральных планов, материалами по их обоснованию, а также иными документами территориального планирования, сформулируем следующие выводы:

1. Во всех исследуемых городах четко выделяются границы исторического центра города, являющегося точкой притяжения деловой и культурной активности населения.

2. Приняты меры для недопущения «расползания» городов в форме преобразования застроенных и неэффективно используемых городских территорий путем их комплексного развития.

3. Обозначен ориентир на достижение планируемых показателей национального проекта «Жилье и городская среда» по увеличению объемов и качества строительства жилья, повышению комфортности и удобства городской среды, ликвидации аварийного жилья, повышению доступности жилья с помощью ипотечного кредитования.

4. Наблюдается взаимоувязанность территориального планирования и градостроительного зонирования.

5. Строительство востребованных социальных объектов пропорционально росту населения для обеспечения равномерной нагрузки.

6. Интеграция принятых и реализуемых градостроительных решений в единую функционально-планировочную структуру города, обеспечение транспортной связности и доступности отдаленных районов города.

7. Модернизация и улучшение существующих инженерных систем города с целью снижения аварийности и обеспечения бесперебойной подачи до конечного потребителя.

8. Запланировано формирование природно-рекреационного комплекса городов с сохранением рекреационной роли природных территорий, защита и развитие зеленых каркасов городов, реконструкция внутригородских парков.

9. В исследуемых городах начинают применять новый механизм комплексного развития территории, позволяющий улучшить жилищные условия граждан и повысить эффективность использования земельных участков.

Одной из основных проблем Генерального плана является его длительная подготовка (как правило, не менее 2 – 3 лет), не всегда успевающая за изменениями в экономике и социально-экономическом развитии муниципального образования. Прежде всего это связывают с массивом данных, необходимых для анализа специалистами по территориальному планированию, недостатком высококвалифицированного кадрового состава проектных организаций и дальнесрочным горизонтом планирования документа (не менее 20 лет). Таким образом, на этапе утверждения текста Генерального плана уже может появиться необходимость внесения изменений в него.

Возвращаясь к вопросу о применимости зарубежного опыта в Российской Федерации отметим, что в 2018 году в Российской Федерации была провозглашена идея о замене в крупных городах Генерального плана документом о стратегических направлениях градостроительного развития. В свете этой новости активно развернулись обсуждения потери актуальности Генерального плана и его замены таким документом, как Мастер-план. Рассмотрим основные различия этих документов (таблица 3).

Таблица 3 – Сравнение Генерального плана и Мастер-плана муниципального образования³

Генеральный план	Мастер-план
Назначение	
Документ, охватывающий всю территорию муниципального образования и объединяющий в 20-летний срок только самое нужное для его устойчивого развития	Документ фактического анализа всей территории муниципального образования или его части, способный обозначить приоритетность принимаемых решений для максимизации получаемого результата и сформировать инвестиционную привлекательность территории
Масштаб территории	

³ Составлено авторами по: [10].

Городской округ, городское поселение	Территория агломерации, городской округ и его часть
Сроки подготовки	
Не менее 2-3 лет с учетом анализа программ, проведения общественных обсуждений, внесения изменений и согласования	3-4 месяца при наличии исходных данных и наработанной практики разработки (5-8 месяцев на начальных этапах)
Обоснование подготовки	
Подготавливается на основании федеральных и региональных документов, например – Схемы территориального планирования, по которой отсутствует необходимость в общественных обсуждениях	Так как нет нормативной базы, то может быть подготовлен инициативно как документ на определенную территорию, либо как обоснование будущего Генерального плана. Гибкий и предполагает более глубокое экономическое обоснование решений
Участие общественности	
Необходимы публичные слушания либо общественные обсуждения. Если на слушания могут приехать не заинтересованные в развитии города лица, то в общественных обсуждениях принимают участие только жители города. Как говорилось выше – людям озвучивают планы по развитию города и расчетные показатели развития различных сфер жизни.	В рамках подготовки документа возможно участие представителей: профессионального сообщества, органов государственной власти и местного самоуправления, жителей города/территории еще до формирования материалов. Таким образом увеличивается роль общественного влияния, собираются и анализируются предложения.

Таким образом можно сказать, что мастер-план – гибкий и перспективный документ, способный стать не заменой, а дополнением к существующей системе документов территориального планирования.

Немаловажным следует также отметить, что в конце 2020 года был утвержден Федеральный Закон от 30.12.2020 № 494-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях обеспечения комплексного развития территорий в области совершенствования комплексного развития территорий» [13]. Наибольшие изменения коснулись текста Градостроительного кодекса Российской Федерации. В частности, была добавлена глава, закрепляющая основные положения деятельности по комплексному развитию территорий, а также само понятие данной деятельности, что также нашло отражение в основных документах территориального планирования муниципального образования.

Подводя итоги, следует отметить, что деятельность, связанная с территориальным планированием, должна предусматривать достижение стратегических целей и задач, а также реализацию стратегических направлений развития муниципального образования. Взаимосвязанность, согласованность стратегического и территориального планирования обуславливает гармоничное пространственное развитие территорий различных иерархических уровней, в т.ч., муниципальных образований. В крупнейших городах Российской Федерации, и в частности, в Екатеринбурге регулирование этих процессов происходит рационально, эффективно, однако требуется приложения немалых усилий [11; 12; 14; 15].

Библиографический список

1. Антипин И.А. Совершенствование локального рынка земли крупнейшего города: применение стратегического и территориального (методические основы) // Муниципалитет: экономика и управление. 2011. № 1 (1). С. 50 – 61.
2. Власова Н.Ю., Антипин И.А. Земельно-имущественный комплекс как значимый фактор поступательного развития крупнейшего города // Известия Уральского государственного экономического университета. 2009. № 1 (23). С. 67 –73.
3. Генеральный план муниципального образования «город Екатеринбург» на период до 2045 года. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://екатеринбург.рф/дляработы/гиз/градостроительство/документация/гп>
4. Генеральный план городского округа Казань. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://kzn.ru/meriya/ispolnitelnyy-komitet/upravlenie-arkhitektury-i-gradostroitelstva-ispolnitelnogo-komiteta-g-kazani/gradostroitelstvo/>
5. Генеральный план муниципального образования городского округа город Омск Омской области. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://admomsk.ru/web/guest/city/urban-planning/masterplan>

6. Генеральный план Волгограда. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://volgadmin.ru/d/branches/grad/citybuilding/genplan>
7. Генеральный план городского округа город Воронеж. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://uga.voronezh-city.ru/legal/gp1/>
8. Генеральный план города Новосибирска. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://novo-sibirsk.ru/dep/construction/plan/>
9. Генеральный план города Нижнего Новгорода. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://admgor.nnov.ru/Gorod/Napravleniya-raboty/Gradostroitelstvo/Materialy-generalnogo-plana-goroda-Nizhnego-Novgoroda>
10. Ключевые инструменты управления развитием территорий: Генеральные планы или Мастер-планы. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/klyuchevye-instrumenty-upravleniya-razvitiem-territoriy-generalnye-plany-ili-master-plany-kruglyu-stol-02-11-2023/viewer>
11. Концепция территориального развития городского округа – муниципального образования «город Екатеринбург» в Екатеринбургской агломерации. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://екатеринбург.рф/file/547122bcdcecedaadfc2f47ee9c20b65>.
12. Об утверждении стратегического проекта «Городская земля»: Постановление Администрации города Екатеринбурга от 19.11.2021 № 2548 [Электронный ресурс] – Режим доступа: https://екатеринбург.рф/официально/документы/постановления/п_2021/33259
13. О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях обеспечения комплексного развития территорий в области совершенствования комплексного развития территорий: Федеральный Закон от 30.12.2020 № 494-ФЗ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>
14. Стратегический план развития Екатеринбурга. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://екатеринбург.рф/официально/стратегия>
15. Стратегический проект «Развитие застроенных территорий»

[Электронный ресурс] – Режим доступа:
https://екатеринбург.рф/официально/стратегия/обсуждения/стр_2/31158

16. Тургель И.Д., Власова Н.Ю. Территориальное планирование развития городов в РФ: основные этапы формирования // Муниципалитет: экономика и управление. – 2016. – № 1 (14). С. 5 – 15.

Оригинальность 82%