



МЕЛИОРАЦИЯ, РЕКУЛЬТИВАЦИЯ И ОХРАНА ЗЕМЕЛЬ MELIORATION, RECULTIVATION AND LAND PROTECTION

УДК 332.54

<https://doi.org/10.23947/2413-1474-2023-7-3-41-53>

Анализ правоприменительной практики регулирования системы территориального планирования и формирования критериев целевого использования земель

Тихонова К.В., Бурдова Д.В., Пенько В.В., Чирва Е.А.

Донской государственный технический университет (г. Ростов-на-Дону, Российская Федерация)

Рассматриваются вопросы нормативно-правового регулирования системы территориального планирования и использования земельно-ресурсного потенциала территориальных образований, а также правоприменения в процессе разработки и утверждения документов территориального планирования как единой правовой и технической основы при размещении объектов капитального строительства и установления соответствующих правовых режимов использования земель. Кроме того, анализируются проблемы качества документов территориального планирования и возможные пути минимизации их количества или устранения. В этой связи обосновывается необходимость оптимизации Федеральной государственной информационной системы территориального планирования (ФГИС ТП) на основе взаимной интеграции данных Единого государственного реестра недвижимости, информационной системы обеспечения градостроительной деятельности (ИСОГД) и иных сопряженных информационных ресурсов, задействованных в процессе территориального планирования, структурные составляющие которых должны аккумулироваться и отражаться в едином геопространстве.

Ключевые слова: территориальное планирование, территориальное образование, схемы территориального планирования, управление земельными ресурсами, целевое назначение земель, разрешенное использование земельных участков, информационное взаимодействие, земельно-ресурсный потенциал территориального образования, прогнозирование использования земель, информационная система территориального планирования

Для цитирования: Тихонова К.В., Бурдова Д.В., Пенько В.В., Чирва Е.А. Анализ правоприменительной практики регулирования системы территориального планирования и формирования критериев целевого использования земель. *Экономика и экология территориальных образований*. 2023;7(3):41–53. <https://doi.org/10.23947/2413-1474-2023-7-3-41-53>

Analysis of the Law Enforcement Practices in Regulating the Territorial Planning and Forming the Targeted Land Use Criteria

Kseniya V. Tikhonova, Darya V. Burdova, Valeriya V. Penko, Ekaterina A. Chirva

Don State Technical University, Rostov-on-Don, Russian Federation

The issues of the territorial planning legal regulation and territorial entities' land resource potential application are studied, as well as the law enforcement practices of development and validation of the territorial planning documents as a single legal and technical framework for deployment of the capital construction facilities and establishment of the appropriate legal land use regimes. Moreover, the problems of the territorial planning documents' quality and possible ways to minimise their number or eliminate thereof are analysed. Thus, the necessity to optimise the Federal State Information System of Territorial Planning (FSIS TP) based on integrating the data of the Unified State Register of Real Property, the Urban Planning and Management Information System and other related information sources involved in the territorial planning is justified, which would enable accumulation and reflection of their structural components in a single geospatial system.

Keywords: territorial planning, territorial entity, territorial planning layouts, land management, targeted land allocation, eligible land use, information interaction, land-resource potential of a territorial entity, forecasting the land use, territorial planning information system

For citation. Tikhonova KV, Burdova DV, Penko VV, Chirva EA. Analysis of the Law Enforcement Practices in Regulating the Territorial Planning and Forming the Targeted Land Use Criteria. *Economy and Ecology of Territorial Formations*. 2023;7(3):41–53. <https://doi.org/10.23947/2413-1474-2023-7-3-41-53>

Введение. Одним из приоритетных направлений государственной политики в области управления земельными ресурсами является создание эффективной системы планирования и рационализации использования земель различных территориальных образований, в рамках которой должны приниматься грамотные и экономически обоснованные решения по их устойчивому развитию.

Для успешной реализации данной стратегии и эффективного решения задач на каждом этапе планирования использования земельно-ресурсного потенциала территориальных образований разрабатываются документы территориального планирования, как единственная правовая и техническая основа для размещения объектов капитального строительства и установления соответствующих правовых режимов использования территорий [1].

Современные тенденции экономического развития регионов обуславливают выбор инструментария государственного управления земельными ресурсами в строгом соответствии с земельным и гражданским законодательством и с учетом специфики каждого территориального образования.

Правоприменительная практика регулирования системы территориального планирования. Правовое регулирование общих принципов системы территориального планирования нормируется ст. 9 Градостроительного кодекса Российской Федера-

ции (ГрК РФ) и нацелено на формирование специализации территориального образования с учетом социально-экономических факторов и уровня развития инженерно-транспортной инфраструктуры [2].

В целом система территориального планирования, как структурная составляющая стратегического планирования Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований, весьма многоаспектна и призвана обеспечить взаимодействие всех компонентов территории, адаптировать сложившуюся градостроительную организацию к изменяющимся условиям в экономическом и общественно-политическом развитии общества.

Первостепенно на этапе планирования происходит оценка земельно-ресурсного потенциала того территориального образования, в отношении которого разрабатывается документация. Такой подход позволяет разрабатывать прогнозы развития территорий в долгосрочной перспективе и учитывать при этом экологические факторы, демографические процессы, историко-культурные традиции, ресурсный потенциал, рыночные условия, что в конечном итоге позволит определить направления привлечения инвестиций. Обобщённое понимание целей территориального планирования представлено на схеме на рис. 1.

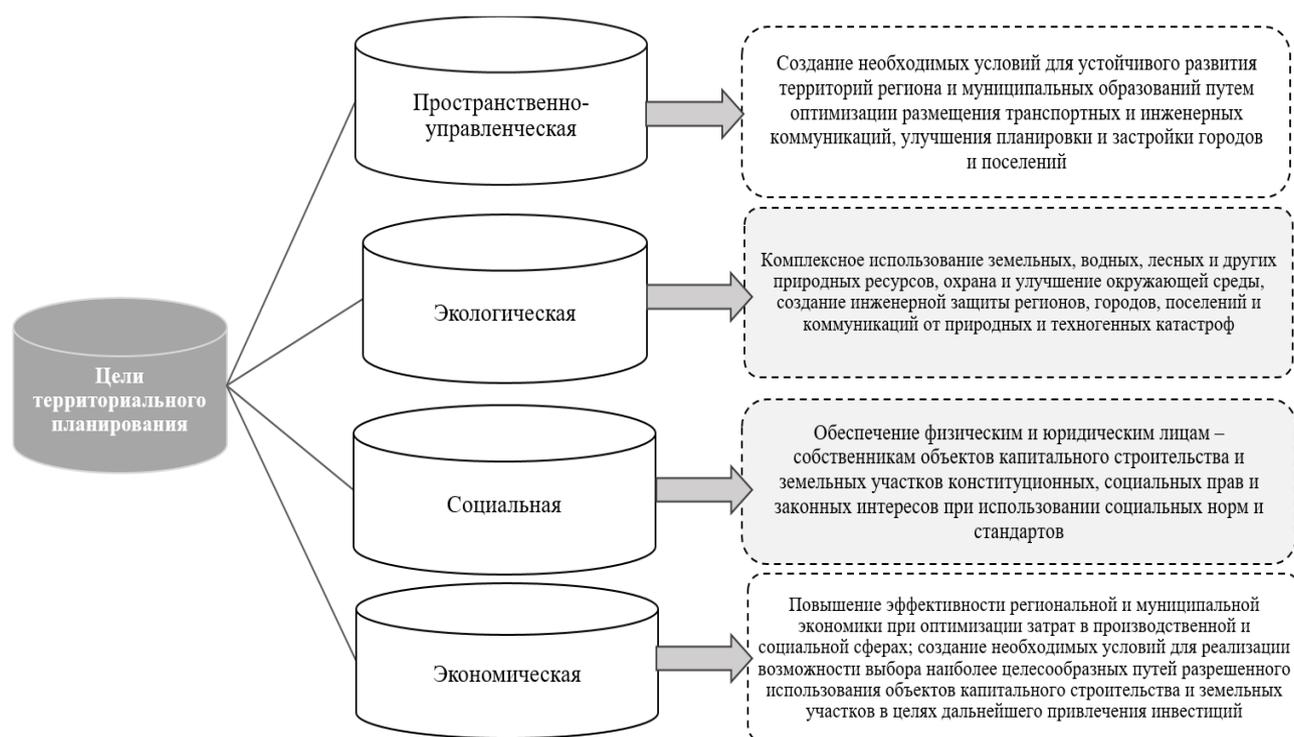


Рис. 1. Цели территориального планирования РФ

Достижение каждой из указанных целей определяет комплекс задач, которые необходимо решать поэтапно. Такой подход позволит добиться наибольшего эффекта во всех сферах, учитываемых в процессе реализации территориального планирования. Содержание схем территориального планирования Российской Федерации представлено на рис. 2

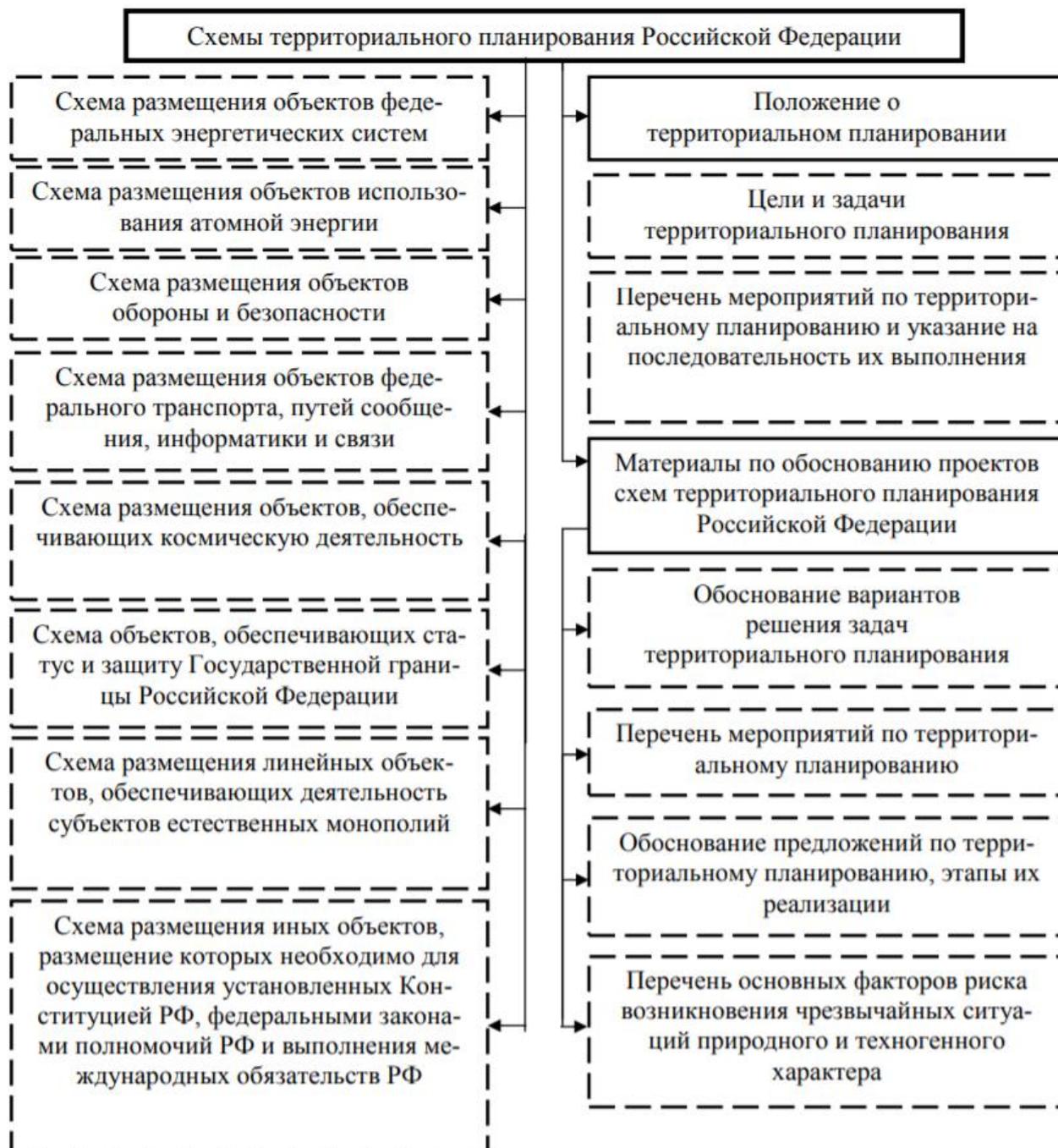


Рис. 2. Содержание схем территориального планирования РФ

Схемы разрабатываются в отношении следующих объектов:

- территорий администраций, административных районов, областей, краев, республик;
- зон размещения отраслей экономики;
- природных территорий и территориальных зон с ограничениями в использовании, зон с особыми условиями использования территорий;
- территорий национальных сообществ.

Иерархия системы территориального планирования трехуровневая, что соответствует административному делению РФ. Возникающие отношения в связи с реализацией положений системы территориального планирования определяются как градостроительные, а субъектный состав нормируется ст. 5 ГрК РФ. К ним относятся:

- 1) органы государственной власти РФ и муниципальные органы субъектов РФ, а также органы местного самоуправления;
- 2) юридические лица;
- 3) физические лица [3].

В условиях того, что каждый из представленных субъектов при этом действует в соответствии со своими целями, интересами и потребностями, формирование приоритетных направлений развития системы территориального планирования должно учитывать перечень ожидаемых эффектов, которые необходимо достичь всем участникам градостроительных отношений.

С этой целью превентивно должен проводиться предпроектный маркетинговый анализ территории, одним из эффективных инструментов которого являются социологические опросы населения, различные виды прогнозов комплексного развития территорий и определение далее стратегических задач, решение которых будет возможно в результате разработки документов территориального планирования.

Одной из основных задач территориального планирования, находящихся в компетенции органов государственной власти РФ, субъектов РФ и местного самоуправления — это создание необходимых условий для поддержания приемлемого уровня качества жизни на всех уровнях административных единиц деления территории РФ.

Для наглядного примера ниже представлены обязательные для учета структурные составляющие схем территориального планирования муниципального района (рис. 3).

В зависимости от спектра интересов субъектов градостроительных отношений выявлена специфика определения основных критериев развития территориальных образований. Так, для юридических лиц (представителей бизнеса) и потенциальных инвесторов это местоположение планируемого объекта, пространственная среда и инфраструктурное обеспечение, другие факторы, влияющие на процесс реализации проекта строительства, и т. п.

В то же время для жителей (физических лиц) основными критериями градостроительного развития являются:

- рост благосостояния;
- улучшение жилищных условий;
- обеспеченность объектами здравоохранения, образования, культуры;
- благоустройство территории;
- качество окружающей среды;
- безопасность в населенном пункте и др.

Разработка оптимальных и перспективных планов, а также определение перспектив использования земель является основной задачей прогнозирования, которое предполагает четко разработанный процесс, решающий различные вопросы, и подразумевает использование различных методов прогнозирования, таких как экономический прогноз, метод моделирования, балансовый метод, метод вариантных расчетов и др.

Детальный анализ полученных в результате комплексного изучения территории данных позволит повысить качество разрабатываемых документов территориального планирования [4]. Обобщение и структурирование основных интересов субъектов градостроительных отношений и максимальная аффилированность позволит минимизировать в дальнейшем процедуры внесения корректировок в утвержденные документы территориального планирования.

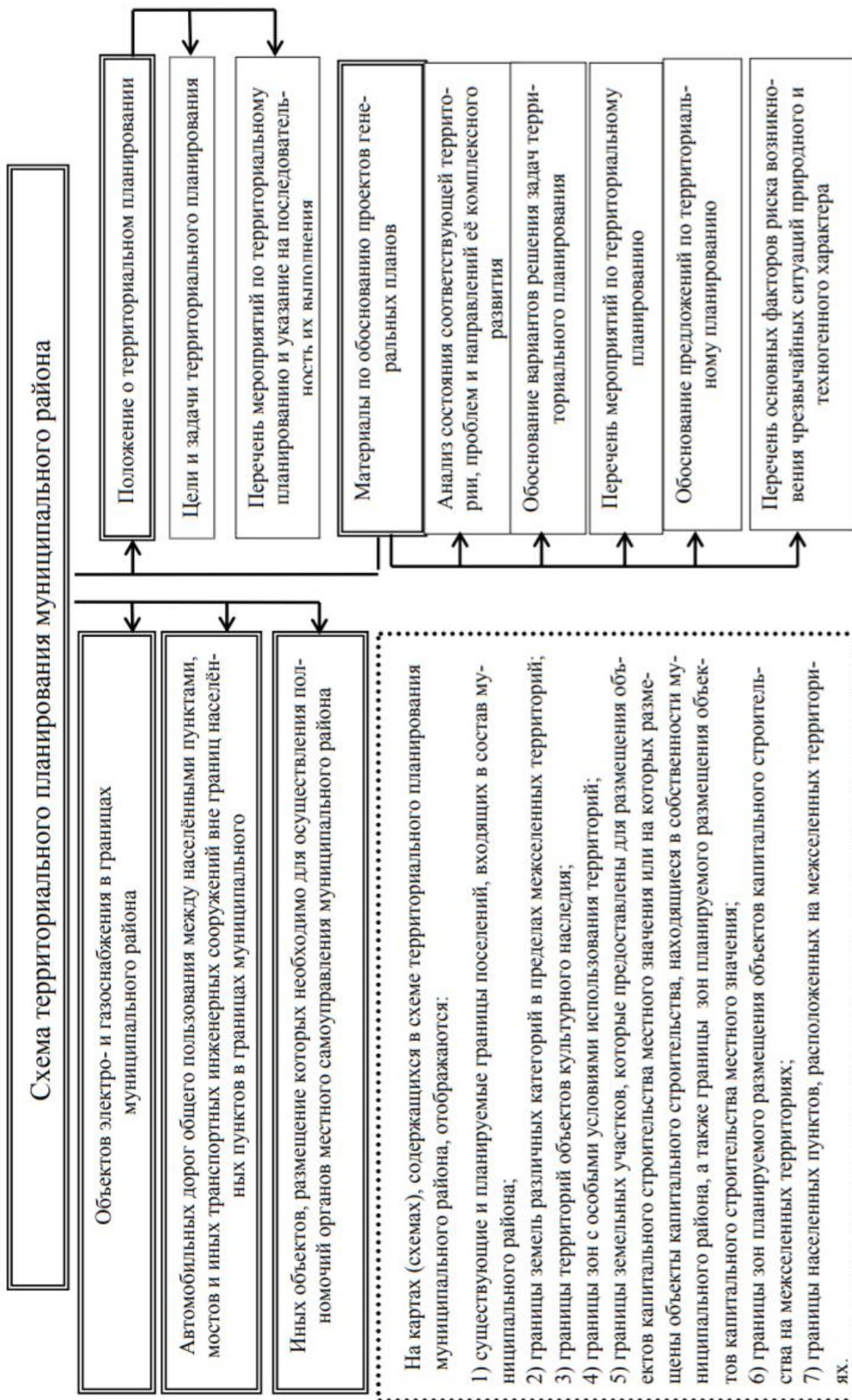


Рис. 3. Содержание схемы территориального планирования муниципального района

Содержание генеральных планов поселений и городских округов представлено на рис. 4.

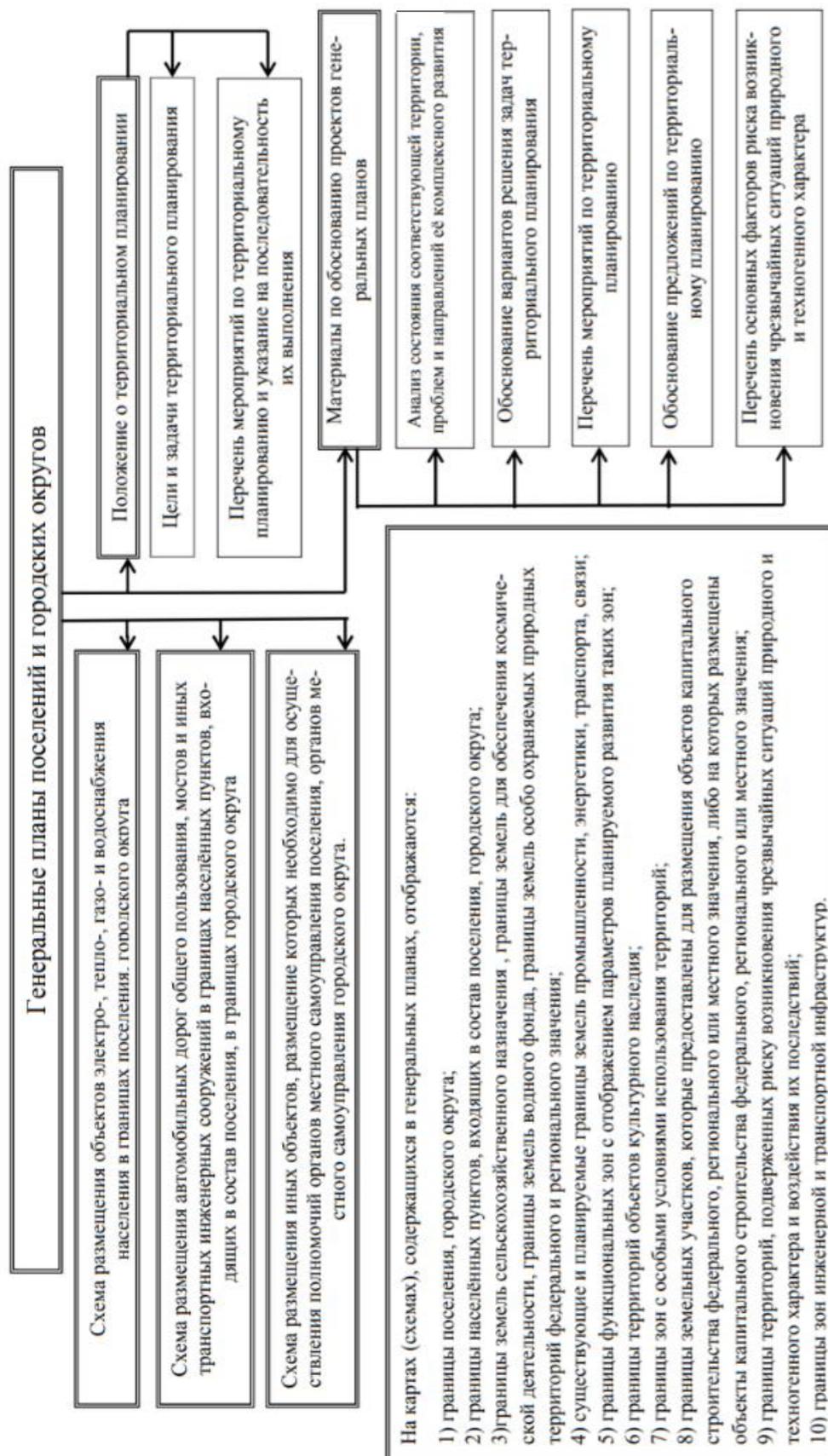


Рис. 4. Содержание генеральных планов поселений и городских округов

Анализ качества документов территориального планирования. Анализируя причины снижения качества документов территориального планирования, можно выделить несколько критериев их систематизации. Имеется недостаток в существующей нормативно-правовой базе, регулирующей их подготовку, а именно:

- не определен весь спектр целей и задач подготовки генеральных планов;
- из утверждаемой части проекта генеральных планов исключен перечень технико-экономических показателей;
- законодательно не закреплены требования к качеству материалов;
- отсутствует системный контроль, в том числе аудит, экспертиза и оценка;
- не закреплены квалификационные требования к разработчикам;
- разработка и совершенствование планировочной структуры не входят в перечень целей территориального планирования.

Отсутствие должного контроля качества исходных материалов и методик разработки документов территориального планирования обуславливает накопление технических, технологических, нормативных и планировочных ошибок, что, в свою очередь, предопределяет проведение корректировок. Поэтому необходимо:

- привести в соответствие документы территориального планирования всех уровней (муниципального образования, субъекта РФ, Российской Федерации в целом);
- урегулировать разночтения в нормах отраслевого законодательства, например, «лесная амнистия» интегрируемых в правила ведения ФГИС ТП;
- обеспечить устранение ошибок, несогласованных вопросов и минимизацию их в перспективе;
- интегрировать положения различных государственных программ и программ комплексного развития инфраструктур.

В целом действующая система регулирования градостроительной деятельности не отвечает современным требованиям. Выделим некоторые причины, снижающие эффективность регулирования. Во-первых, значительно трансформировались структура и характер потребителей результатов и участников градостроительной деятельности и экономические условия ее осуществления. Во-вторых, нет целостной системы требований и технических регламентов градостроительной безопасности, а также не обозначены задачи повышения качества формирования среды жизнедеятельности. В-третьих, недоработана система сертификации специалистов, вовлеченных в процесс градостроительной деятельности, отсутствуют четкие правила делегирования полномочий, что обуславливает нестабильность взаимосогласованного информационного обеспечения градостроительной деятельности на всех уровнях.

Обобщенно озвученные проблемы и возможные пути их решения представлены на рис. 5.



Рис. 5. Решение проблем системы территориального планирования

Ключевым моментом совершенствования системы территориального планирования является обеспечение информационного взаимодействия с Росреестром посредством ФГИСТП (Федеральная государственная информационная система территориального планирования).

Все расчетные показатели разрабатываются на основе статистических и демографических данных с учетом природно-климатических, геологических, социальных, национальных, историко-культурных, экономических и других особенностей городских округов и поселений, данные систематизируются по разделам в соответствии с требованиями схемообразующих документов.

На данный момент единых методических подходов к разработке региональных и муниципальных нормативов градостроительного проектирования не существует, и их разработка осуществляется с учетом особенностей конкретной территории и имеет свою специфику [5]. Так, при разработке нормативов для Ростовской области особое внимание было уделено организации и развитию шахтерских поселений с учетом диверсификации экономики региона и развития социальной инфраструктуры, а также размещению высотной застройки (в том числе точечной) и комплексному освоению территорий. Для нормативов Краснодарского края большее значение имеет развитие курортов.

В соответствии с ч. 3, ст. 57.1 Градостроительного кодекса РФ органы государственной власти и местного самоуправления, осуществляющие ведение информационных ресурсов и систем, содержащих информацию, необходимую для подготовки документов территориального планирования, обязаны обеспечить доступ к этим документам через единое хранилище

данных всем органам власти, юридическим и физическим лицам на безвозмездной основе. Таким единым хранилищем является Федеральная государственная информационная система территориального планирования (ФГИС ТП), доступ к которой осуществляется через сеть Интернет (рис. 6).

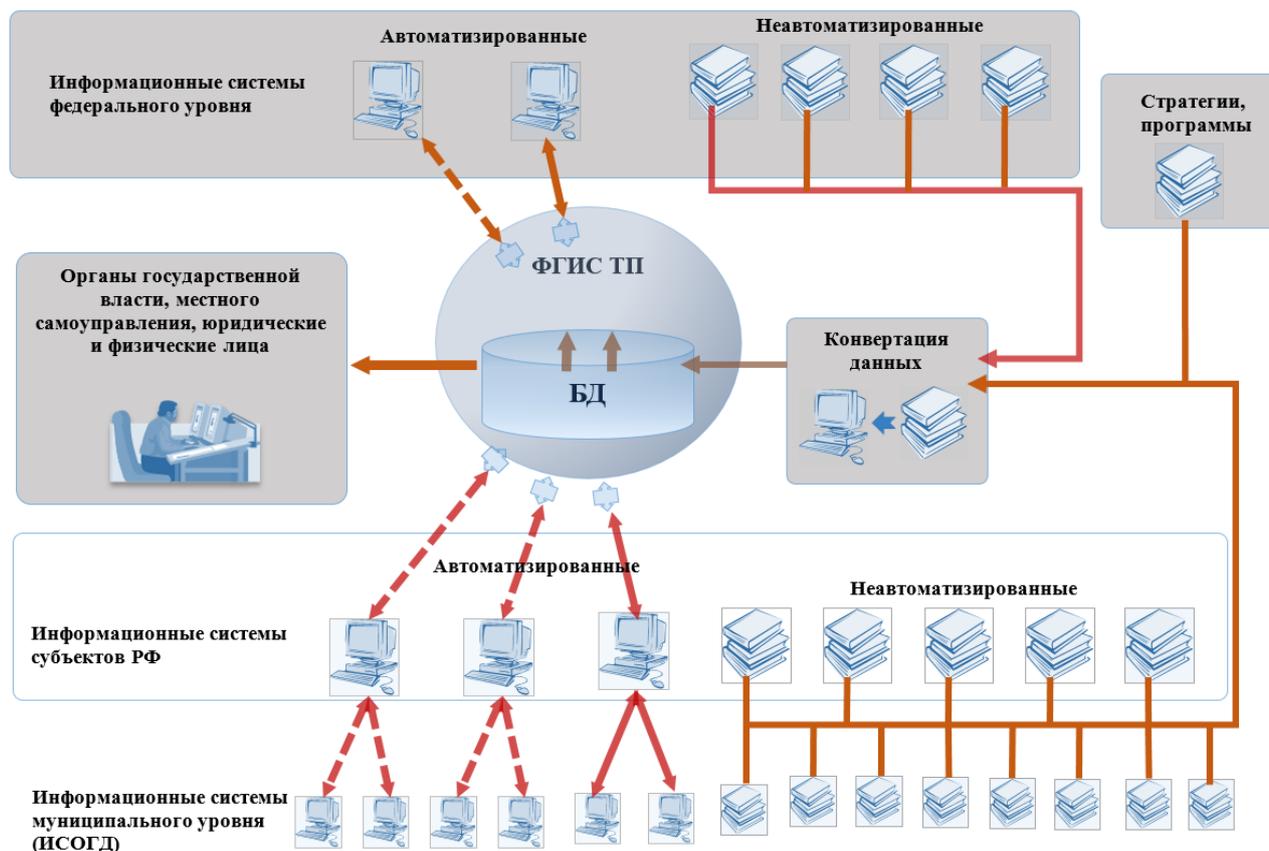


Рис. 6. Устройство ФГИС ТП. Система, интегрирующая технологии единого информационного пространства

Данная система является наиболее оптимальной, так как аккумулирует информацию стратегического и территориального планирования, которая ранее распределялась в дифференцированных информационных системах органов власти страны, позволяет повысить объективность принимаемых управленческих решений, ускорить разработку и согласование документов территориального планирования, обеспечить согласованность действий органов государственной власти и местного самоуправления [6].

Выводы. Изучив основные положения системы территориального планирования, авторы установили, что ее экономическая эффективность напрямую зависит от рационального использования земельно-ресурсного потенциала. Учитывая тот факт, что земельно-ресурсный потенциал любого территориального образования является основой стратегии его устойчивого развития, можно утверждать, что прогнозирование использования земель дает возможность повысить экономическую эффективность этого процесса, а также осуществлять более рациональный подход к их перераспределению в границах определенной территории, что безусловно должно учитываться при разработке документов территориального планирования и визуализироваться в геоинформационном пространстве системы ЕГРН.

Таким образом, от того, насколько детализирована документация территориального планирования и качественно выполнены работы на каждом этапе, в том числе согласительного характера, зависит степень экономической эффективности использования земельно-ресурсного потенциала территориального образования.

Чтобы установить оптимальный правовой режим использования территорий муниципального образования, необходимо внедрять практические решения социально-экономических и экологических задач, выполняемых в рамках подготовки проектной документации территориального планирования и разработки обосновывающей документации. Все этапы этого процесса, а также конечный, утверждённый результат изменения правового статуса и целевого назначения территорий, необходимо визуализировать в Едином государственном реестре недвижимости (ЕГРН) и Информационной системе обеспечения градостроительной деятельности (ИСОГД), как основных инструментах системы государственного управления объектами недвижимости.

Список литературы

1. Бурдова Д.В., Радионов Т.В. Определение критериев правового режима использования земель в общей системе территориального планирования. В: *Материалы национальной научно-практической конференции «Актуальные проблемы науки и техники-2022»*. Ростов-на-Дону: ДГТУ; 2022. С. 961–962.

2. Тихонова К.В., Чешев А.С., Бурдова Д.В., Тихонов Д.А. Анализ системы требований к разрабатываемой градостроительной документации при размещении объектов инженерной инфраструктуры. *Вестник ЮРГТУ (НПИ)*. 2019;(2):93–99.

3. Tikhonova KV, Kalinichenko EO, Kalinichenko AO, Geydor VS, Tikhonov DA. Basic Criteria for the Formation of Use-Restricted Zones in General System of Territorial Planning. In: *Proceedings of the International Scientific Conference on Fundamental and Applied Scientific Research in the Development of Agriculture in the Far East, AFE 2021. IOP Conference Series: Earth and Environmental Science. Volume 937. Ussurijsk; 2021. P. 042070.*

4. Тихонова К.В., Калиниченко Е.О., Бурдова Д.В. Совершенствование системы территориального планирования на основе интеграции информационных ресурсов. *Экономика и экология территориальных образований*. 2019;3(2):86–94.

5. Тихонова К.В., Партолина А.А., Данелян Е.Е. Формирование эффективной системы территориального планирования на муниципальном уровне. В: *Материалы научно-практической конференции «Интеграционные процессы в современном геоэкономическом пространстве»*. Симферополь: Крымский федеральный университет имени В.И. Вернадского; 2022. С. 314–315.

6. Тихонова К.В., Лисицкая Е., Тихонов Д.А. Формирование интегрированных систем с единым геопространством посредством унификации сведений, вносимых в информационные ресурсы ЕГРН и ИСОГД. *Экономика и экология территориальных образований: научно-практический журнал*. 2020;4(4):57–64.

References

1. Burdova DV, Rodionov TV. Defining the Legal Regime Criteria of the Land Use in the Unified System of Territorial Planning. In: *Proceedings of the National Scientific and Practical Conference "Topical Problems of Science and Technology-2022"*. Rostov-on-Don: DSTU; 2022. P. 961–962.
2. Tikhonova KV, Cheshev AS, Burdova DV, Tikhonov DA. Analysis of the System of Requirements for the Developed Urban Planning Documentation for the Placement of Engineering Infrastructure Facilities. *Bulletin of the South-Russian State Technical University (NPI). Series: Socio-Economic Sciences*. 2019;(2):93–99.
3. Tikhonova KV, Kalinichenko EO, Kalinichenko AO, Geydor VS, Tikhonov DA. Basic Criteria for the Formation of Use-Restricted Zones in General System of Territorial Planning. In: *Proceedings of the International Scientific Conference on Fundamental and Applied Scientific Research in the Development of Agriculture in the Far East, AFE 2021. IOP Conference Series: Earth and Environmental Science. Volume 937*. Ussurijsk; 2021. P. 042070.
4. Tikhonova KV, Kalinichenko EO, Burdova DV. Improving Spatial Planning System Based on the Integration of Information Resources. *Economy and Ecology of Territorial Formations*. 2019;3(2):86–94
5. Tikhonova KV, Partolina AA, Danelyan EE. Formation of an Effective System of Territorial Planning at the Municipal Level. In: *Proceedings of the Scientific and Practical Conference "Integration Processes in the Modern Geo-Economic Space"*. Simferopol: V.I. Vernadsky Crimean Federal University; 2022. P. 314–315.
6. Tikhonova KV, Lisitskaya E, Tikhonov DA. Formation of Integrated Systems with a Single Space Through the Unification of Information Inducted in the Information Resources of *USRRE* and *ISEUDA*. *Economy and Ecology of Territorial Formations*. 2020;4(4):57–64.

Об авторах:

Ксения Владимировна Тихонова, кандидат экономических наук, доцент кафедры экономики природопользования и кадастра Донского государственного технического университета (344003, РФ, г. Ростов-на-Дону, пл. Гагарина, 1), ktikhonova@donstu.ru

Дарья Викторовна Бурдова, ассистент кафедры экономики природопользования и кадастра Донского государственного технического университета (344003, РФ, г. Ростов-на-Дону, пл. Гагарина, 1), arhimedetocila@yandex.ru

Валерия Владимировна Пенько, студентка кафедры экономики природопользования и кадастра Донского государственного технического университета (344003, РФ, г. Ростов-на-Дону, пл. Гагарина, 1), Penkov05@icloud.com

Екатерина Андреевна Чирва, студентка кафедры экономики природопользования и кадастра Донского государственного технического университета (344003, РФ, г. Ростов-на-Дону, пл. Гагарина, 1),

Конфликт интересов: авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

Все авторы прочитали и одобрили окончательный вариант рукописи.

About the Authors:

Kseniya V. Tikhonova, Cand.Sci. (Economics), Associate Professor of the Environmental Economics and Cadastre Department, Don State Technical University (1, Gagarin Sq., Rostov-on-Don, 344003, RF), ktikhonova@donstu.ru

Darya V. Burdova, Assistant of the Environmental Economics and Cadastre Department, Don State Technical University (1, Gagarin Sq., Rostov-on-Don, 344003, RF), arhimedetocila@yandex.ru

Valeriya V. Penko, student of the Environmental Economics and Cadastre Department, Don State Technical University (1, Gagarin Sq., Rostov-on-Don, 344003, RF), penkov05@icloud.com

Ekaterina A. Chirva, student of the Environmental Economics and Cadastre Department, Don State Technical University (1, Gagarin Sq., Rostov-on-Don, 344003, RF).

Conflict of interest statement: the authors do not have any conflict of interest.

All authors have read and approved the final manuscript.