



УДК 332.145

Подходы к анализу схем территориального планирования на примере степных регионов Европейской России

В. П. Петрищев, П. А. Косых

Петрищев Вадим Павлович, доктор географических наук, ведущий научный сотрудник, Институт степи УрО РАН, Оренбург, wadpetr@mail.ru

Косых Полина Александровна, младший научный сотрудник, Институт степи УрО РАН, Оренбург, koloss58@mail.ru

Статья посвящена некоторым аспектам оценки качества документов территориального планирования регионов и муниципальных районов степной зоны Европейской России. Основная цель – балльно-рейтинговая оценка количественных и качественных показателей, когнитивного терминологического анализа, отражающего различие региональных схем территориального планирования (СТП). Результаты исследования показывают, что качество СТП на уровне субъектов РФ значительно выше качества СТП муниципалитетов. Кроме того, качество СТП зависит как от профессионального уровня компаний-разработчиков, так и от готовности руководства муниципалитетов воспринимать концептуальные основы устойчивого развития территории. Главная же проблема, выявленная в ходе исследования и нуждающаяся в первоочередном решении, заключается в отсутствии единых государственных стандартов в сфере территориального планирования.

Ключевые слова: схема территориального планирования, степная зона Европейской России, балльно-рейтинговая оценка, когнитивный терминологический анализ.

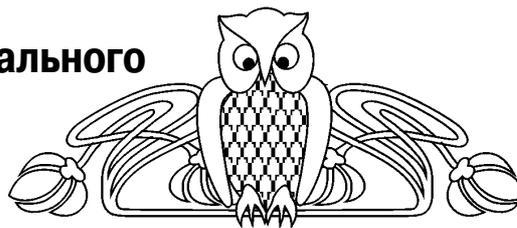
Approaches to the Analysis of Territorial Planning Schemes on the Example of Steppe Regions of European Russia

V. P. Petrishchev, P. A. Kosykh

Vadim P. Petrishchev, <https://orcid.org/0000-0002-7711-8141>, Institute of Steppe of the Ural Branch of the Russian Academy of Sciences, 11 Pionerskaya St., Orenburg 460000, Russia, wadpetr@mail.ru

Polina A. Kosykh, <https://orcid.org/0000-0002-1884-0396>, Institute of Steppe of the Ural Branch of the Russian Academy of Sciences, 11 Pionerskaya St., Orenburg 460000, Russia, koloss58@mail.ru

The article is devoted to some aspects of assessing the quality of the documents of territorial planning of regions and municipal areas of the steppe zone of European Russia. The main aim is a score-rating evaluation of quantitative and qualitative indicators, cognitive terminology analysis reflecting differences in regional schemes of territorial planning (STP). The results of the research show that the quality of the STP at the level of the regions of the Russian Federation is much higher than the quality of the STP of municipalities. In addition, the quality of the STP depends both on the professional level of the development companies and on the readiness of the municipal authorities to understand the conceptual foundations for the sustainable development of the territory. The main problem identified in the course of



the study and in need of a priority solution is the absence of unified state standards in the sphere of territorial planning.

Key words: the scheme of territorial planning, the steppe zone of European Russia, the ball-rating assessment, the cognitive terminological analysis.

DOI: <https://doi.org/10.18500/1819-7663-2019-19-3-149-155>

Введение

Система подготовки СТП и генеральных планов соединяет фундаментальную географию (в первую очередь экономическую) с прикладной проектной деятельностью, которая напрямую связана с управленческими решениями и возможностями эффективного управления муниципалитетами.

Концептуальной и информационной базой при решении проблем устойчивого развития территорий являются схемы территориального планирования (СТП) субъектов Федерации и муниципальных районов, а также генеральные планы (ГП) городских и сельских поселений.

Градостроительный кодекс РФ предписывает разработку и утверждение документов территориального планирования для административно-территориальных единиц всех уровней – от страны в целом до отдельных муниципальных образований.

Цель данной статьи заключается в анализе документов территориального планирования субъектов Российской Федерации и муниципальных районов, входящих в состав степной зоны Европейской России, в связи со спецификой социально-экономического развития данного макрорегиона в составе Российской Федерации.

Анализируя схемы территориального планирования 10 степных регионов Европейской России, следует отметить, что составление и утверждение большинства из них происходило более 10 лет назад в период с 2005 по 2008 г., т. е. на определенном этапе экономического развития страны. С 2010 г. некоторые схемы актуализировались и корректировались. Первоначальные варианты схем муниципалитетам и субъектам РФ предоставляли не только местные градостроительные, но и крупные столичные организации – московский «ГИПРОГОР» [1] и Санкт-Петербургский РосНИПИУрбанистики [2]. Изменения в них вносили преимущественно местные региональные профильные организации. Разработкой СТП муниципальных районов занимались как ведущие столичные, так и региональ-



ные проектные организации, причем последних подавляющее большинство.

10 регионов степной зоны, рассматриваемых нами в статье, очень неоднородны по социально-экономическому развитию, системе расселения – от Краснодарского края с его высокодиверсифицированной экономикой, крупными сельскими поселениями (селами и станицами), выгодным транспортно-географическим положением и ведущими российскими курортами до Республики Калмыкия – одного из самых слаборазвитых аграрных регионов России. Однако, согласно Конституции РФ, все субъекты РФ являются равноправными (ст. 5 п. 1) и каждый гражданин Российской Федерации обладает на ее территории всеми правами и свободами и несет равные обязанности, предусмотренные Конституцией РФ (ст. 6 п. 2) [3]. Поэтому мы считаем, что и схемы территориального планирования должны оцениваться по равным критериям.

Материалы и методы

Следует сказать о сложности поиска материалов, доступ к которым, согласно Градостроительному кодексу РФ (ст. 9 п. 9), обеспечивается с помощью официального сайта [4]. Реальность такова, что на сайте Федеральной государственной информационной системы территориального планирования (ФГИС ТП) Министерства экономического развития РФ документы территориального планирования представлены не в полном объеме. В качестве примера нужно указать, что для подготовки данной статьи использованы материалы по обоснованию СТП, которые были представлены не для всех рассматриваемых регионов. Не выложены в общий доступ эти материалы для Самарской и Оренбургской областей. В отношении муниципальных районов ситуация еще хуже – мы смогли проанализировать немногим больше половины имеющихся материалов. Данный факт помешал нам увидеть объективную картину. Тем не менее определенные закономерности выявить все же удалось, опираясь на собственный опыт и используя материалы коллег [5].

Чтобы оценить качество схем территориального планирования регионов и муниципальных районов, мы составили перечень необходимых требований, которым они должны отвечать. Этот перечень включает в себя количественные показатели, такие как объем материалов по обоснованию, наличие карт-приложений, различных схем, таблиц и рисунков, встречающихся в тексте.

Среди качественных показателей нами были оценены состав авторского коллектива, качество текста с точки зрения орфографии и стиля, наличия ссылок на научные публикации, сравнительных таблиц, графиков и фотоматериалов. Важны актуальность статистических материалов, нестандартные методы оценки территории и другие научные методы.

Отдельное внимание мы уделили когнитивному терминологическому анализу, в частности частоте встречаемости слов и словосочетаний: устойчивое развитие, концепция, степь (степная зона), география, сценарии развития, планировочный каркас (узлы, оси), оптимизация, стратегии, ландшафтно-экологический, ранжирование.

Качество СТП муниципальных районов мы определяли с помощью балльно-рейтинговой оценки всех вышеперечисленных показателей. Результат такой оценки представлен с помощью картограммы.

Кроме того, на той же карте в виде круговой диаграммы мы показали «публичность» СТП муниципальных районов, по которой можно судить, в частности, о качестве документов.

Анализ и обсуждение

Степные регионы Российской Федерации образуют крупный сельскохозяйственный макро-регион с сохраняющейся структурой сельского расселения. Данная специфика оказывает особое влияние на проектирование документов территориального планирования. Оценка качества схем территориального планирования учитывает, с одной стороны, качество проектирования через объем подготовленных материалов, их информативность, а с другой – степень соответствия современным научным воззрениям в области устойчивого развития и качества жизни.

Наиболее объемными оказались материалы по обоснованию СТП Краснодарского края (1047 стр.), изложенные в шести книгах (пять в общем доступе, шестая имеет гриф «Секретно»). Данные материалы были составлены в 2011 г. ОАО «Российский институт градостроительства и инвестиционного развития «ГИПРОГОР»». В 2015 г. этот же институт внес изменения в СТП, дополнив ее еще тремя книгами. Второе место по объему обосновывающих материалов занимает СТП Ростовской области (724 стр.), состоящая из двух частей и составленная в 2013 г. Региональным научно-исследовательским и проектным институтом градостроительства (г. Ростов-на-Дону). В среднем по всем степным регионам Европейской России объем СТП равен 558 стр. Наименее объемные материалы СТП Саратовской области (375 стр.). Первоначально они были разработаны институтом «ГИПРОГОР» в 2006 г., в настоящее время на сайте ФГИС ТП в общем доступе находится проект изменения действующей СТП, выполненный ростовской научно-проектной организацией «Южный градостроительный центр». Сравнительно небольшой объем обосновывающих материалов в СТП Белгородской области (400 стр.), разработанной НМЦ «Теринформ» ЦНИИП градостроительства РААСН.

В муниципальных районах средний объем материалов по обоснованию равен 192 стр. (максимум по муниципальным районам Белгородской



области – 279 стр., минимум по Волгоградской области – 114 стр.).

Оценивая содержание материалов по обоснованию, следует отметить, что все они содержат сравнительные таблицы, диаграммы, графики, рисунки и фотоматериалы. Графический материал в наименьшем объеме представлен в материалах по обоснованию для Саратовской области и Ставропольского края. Небольшое количество фотоматериалов характерно лишь для СТП Республики Калмыкия. На наш взгляд, наличие фотоматериалов позволяет оценить степень актуальности материалов территориального планирования, а также знакомства проектировщиков с территорией региона.

На муниципальном уровне лидерами по наличию иллюстративного материала являются Белгородский район (Белгородская область) (составитель – Центральный научно-исследовательский и проектный институт по градостроительству РААСН (г. Москва)) и Кантемировский район (Воронежская область) (составитель – общество с ограниченной ответственностью «Научно-проектная организация «Южный градостроительный центр»» (г. Ростов-на-Дону)). Однако нередко фотоматериалы включают в текст, чтобы выдерживать объем материалов по обоснованию. Поэтому судить однозначно о высоком или низком качестве работы, основываясь лишь на анализе иллюстрационного материала, мы не беремся.

Отдельно оценивалась степень научной обоснованности проектных решений. Ссылки на научные публикации не отражены в СТП Белгородской и Саратовской областей, Краснодарского края и Республики Калмыкия. В СТП Ставропольского края использовались материалы таких ведущих географов, как Т. Г. Нефедова, специализирующаяся на исследовании процессов сельского расселения, Н. В. Зубаревич и др. В СТП муниципальных районов практически не представлены ссылки на публикации. Исключением являются СТП районов Саратовской области, составленные государственным унитарным проектным предприятием «Институт Саратовгражданпроект». В материалах, составленных этой организацией, обязательно присутствует обширный перечень использованных источников, в котором, помимо законодательных и нормативных документов, представлены ссылки на научные публикации.

В состав авторских коллективов примерно половины изученных СТП субъектов РФ входят специалисты, имеющие ученую степень, – доктора и кандидаты географических, экономических, технических наук. Однако в авторских коллективах СТП Воронежской, Саратовской, Ростовской областей, Краснодарского края эта информация не отражена. На муниципальном уровне с положительной стороны можно охарактеризовать СТП Белгородского района, где представлена подробная информация об авторском коллективе, в состав которого входит д-р геогр.

наук, профессор Е. Ю. Колбовский, автор многочисленных работ по проблемам ландшафтного планирования, экологического проектирования, расселения населения, а также СТП большинства районов Саратовской области, разработчики которых работают в тесном сотрудничестве с учеными-географами Саратовского государственного университета им. Н. Г. Чернышевского (д-р геогр. наук, профессор А. Н. Чумаченко, д-р геогр. наук, профессор В. З. Макаров). Стоит заметить, что в Градостроительном кодексе и рекомендациях к разработке СТП нет требований по оформлению ссылок и профессиональному составу авторского коллектива, поэтому их качество не может напрямую зависеть от рассмотренных параметров.

Один из важных недостатков документов территориального планирования заключается в том, что регион рассматривается как «остров в океане», т. е. без учета его взаимодействия с соседними субъектами РФ и муниципалитетами. Небольшие сравнительные таблицы присутствуют в СТП Саратовской области и Ставропольского края. В остальных случаях приводится сравнение с регионами Федерального округа, к которому относится описываемый субъект, а также со страной в целом. В этом отношении положительным исключением является СТП Белгородской области. В ней те или иные показатели сравниваются не только с показателями регионов Центрального федерального округа, но и отдельно с показателями соседних, экономически тесно интегрированных регионов – Курской и Воронежской областей, а также соседних областей Украины.

При анализе содержания обосновывающей части СТП также выявлено наличие научных подходов к оценке территории. В частности, разработчики СТП Волгоградской области предлагают использовать концепцию полицентрического развития, схожую с концепцией полюсов роста, предлагаемой разработчиками СТП Саратовской области [6]. Кроме того, при анализе экологических ограничений размещения промышленных и сельскохозяйственных объектов разработчики пользовались научной концепцией стадийности урбанизации [7]. Многие разработчики СТП применяют в своей работе концепцию кластеров Портера [8] и теорию природно-экологического каркаса [9]. Достаточно редко используются возможности SWOT-анализа при территориальном планировании [10]. Только в дополнительных материалах территориального планирования по Краснодарскому краю приводится SWOT-анализ потенциальных возможностей и угроз. В СТП районного уровня практически не встречается оригинальных подходов к оценке территории, многие из них строятся по готовому сценарию развития территории (оптимистический, стабилизационный и др.). Конечно, помимо материалов территориального планирования, в регионе разрабатываются и другие стратегические документы (концепции, стратегии и планы), которые зачастую



включают в себя SWOT-анализ и креативные методы. Но мы считаем, что наиболее удачные идеи могут быть продублированы в схемах территориального планирования как обобщающем документе для всего региона.

В целях повышения объективности оценки научной информативности материалов территориального планирования проанализирована частота употребления некоторых важных для территориального и ландшафтного планирования терминов. Так как все рассматриваемые регионы относятся к степной зоне, выполнен анализ частоты употребления термина «степь», а также его производных (степной, степная и т. д.) в текстах (рис. 1). Чаще он встречается в СТП Воронежской области (110 раз) и Краснодарского края (87 раз), реже всего – в СТП Ростовской области (34 раза). При оценке частоты употребления термина «степь» следует выделить СТП Воронежской области и Республики Калмыкия – 0,2 и 0,15 сл./стр. соответственно.

В районных СТП слово «степь», включая производные от него, чаще всего встречаются в материалах по Егорлыкскому (Ростовская область), Кантемировскому и Калачеевскому (Воронежская область), Апанасенковскому и Предгорному (Ставропольский край) районам, что свидетельствует об учете проектировщиками зонально-географической идентичности территории.

Важность современных географических

концепций для всех аспектов территориального планирования обусловила оценку частоты употребления слова «география» (с производными) в текстах СТП. Чаще всего оно встречается в СТП Краснодарского края и Саратовской области, реже всего – в СТП Ростовской области, что свидетельствует о недостаточном внимании к современным разработкам в области географии. В муниципальных СТП слово «география» и его производные встречаются еще реже. Лишь в документах по Шпаковскому району Ставропольского края и Кантемировскому району Воронежской области оно встречается больше 15 раз.

В настоящее время качество подготовки документов территориального планирования отражает степень эффективности управленческих решений, направленных на развитие регионов. В связи с этим научные стратегии, концепции, сценарии и прогнозы устойчивого развития представляют собой теоретическую основу разработки СТП разного уровня. В связи с этим частота употребления словосочетания «устойчивое развитие» отражает степень понимания проектировщиками конечной цели территориального планирования. В СТП Ставропольского края и Белгородской области данное словосочетание встречается реже всего (менее 0,2 сл./стр.), в материалах по Саратовской области – чаще всего (более 0,3 сл./стр.).

Степень «географичности» материалов могут отражать не только слово «география» и производ-

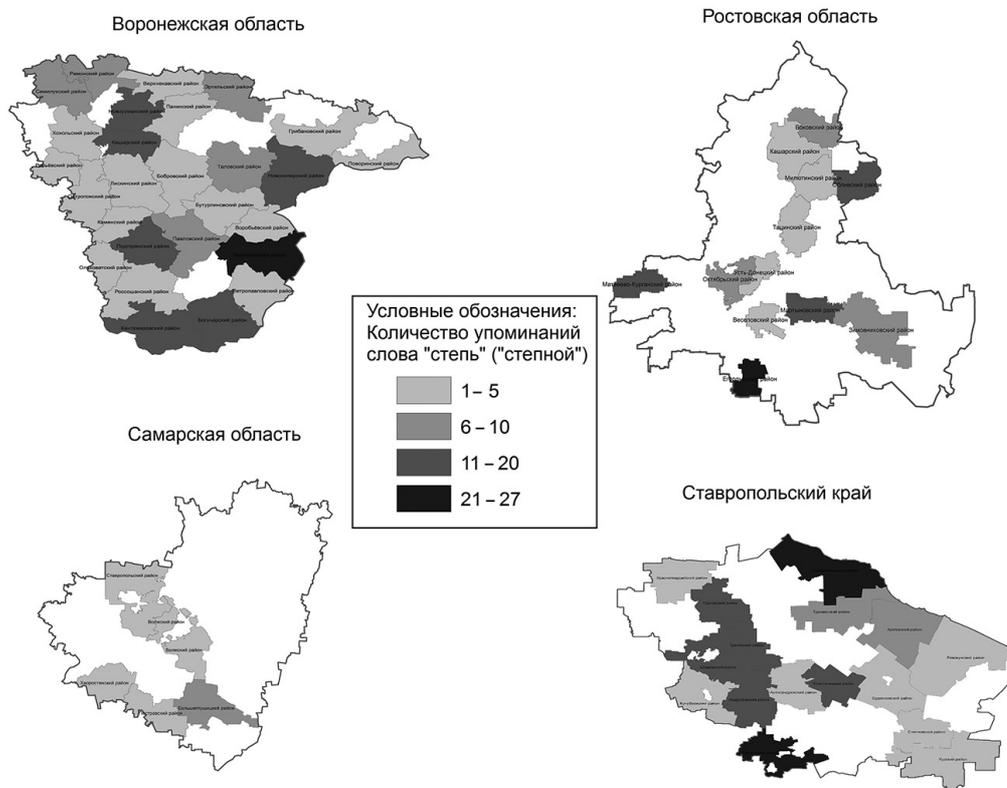


Рис. 1. Частота употребления слова «степь» и его производных в муниципальных районах степных регионов Российской Федерации



ные от него, но и такие слова и словосочетания, как «территориальные социально-экономические системы», «территориальные общественные системы», «территориальные производственные комплексы», «кластеры», «энерго-производственные циклы», «центр-периферия», «циклы и волны», «теории размещения производственных сил», «территориальное разделение труда», «диффузии инноваций», «полюса роста», «опорный каркас», «ось развития», «промышленный узел». При анализе частоты употребления перечисленных слов явно выделяются районы Саратовской области, в особенности Балашовский, где слова «кластер» и «устойчивое развитие» встречаются чаще всего. Этот район и по другим параметрам выделяется на фоне остальных [11]. Интересно, что словосочетание «центр-периферия» встречается 7 раз в СТП Волжского района Самарской области, а это именно тот район, который «окружает» областной центр – Самару.

О научности работы свидетельствуют такие термины, как «планировочный каркас» (узлы, центры, оси) и «ранжирование территории» (ранги). Наибольшая частота их употребления на одной странице характерна для Белгородской области и Краснодарского края, наименьшая – для Ставропольского края.

Во многих районных СТП данные слова и словосочетания не встречаются вовсе или встречаются крайне редко, что также позволяет судить о резком снижении качества подготовки материалов территориального планирования от федерального уровня к муниципальному.

Соотношение объема разделов схем территориального планирования может свидетельствовать о том, чему в них уделяется больше внимания или меньше. Для этой оценки проведено сравнение объемов разделов, посвященных природно-ресурсному потенциалу территории, характеристике экономической структуры региона, сельскохозяйственному производству, а также демографической ситуации. В идеале все разделы должны быть представлены равномерно. Но, например, в Ставропольском крае на характеристику природно-ресурсного потенциала приходится более 70% от общего объема текста СТП, в Белгородской области анализ демографических процессов занимает 65% СТП, а в Краснодарском крае отражение экономической структуры региона составляет почти 80% СТП. Наиболее равномерно и сбалансированно данные разделы представлены только в Саратовской области. Показатель соотношения объемов разделов СТП важен, но его необходимо рассматривать в совокупности с другими параметрами (встречаемость слов, состав авторского коллектива и др.).

В заключение следует отметить, что общая оценка качества материалов по обоснованию СТП дает лишь общую картину. Если внимательно читать текст, можно заметить большое количество ошибок. Например, в СТП Волгоградской области

несколько раз по тексту встречается словосочетание «полустепная зона», которой ни в каких географических территориальных классификациях не существует, т. е. это «лженаучный» термин, существенно снижающий качество СТП.

По совокупности всех показателей лучшими из рассмотренных документов территориального планирования субъектов РФ, расположенных в степной зоне Европейской России, являются СТП Краснодарского края и Белгородской области. Наименее качественно составлена СТП Ростовской области. На уровне муниципальных районов сложно выделить даже несколько лучших или худших. Можно лишь сказать, что выше качество СТП, разработкой которых занимались крупные московские проектные организации – ГИПРОГОР и ЦНИИП градостроительства РААСН, а также саратовский институт «Саратовгражданпроект».

Качество СТП муниципальных районов определялось с помощью балльно-рейтинговой оценки. Она была основана на сопоставлении данных по объему материалов обосновывающей части СТП, количеству таблиц, рисунков и источников литературы, составу авторского коллектива, наличию научных подходов и сравнительной аналитики, а также на анализе встречаемости наиболее важных «научекомких» терминов (рис.2). Для данной оценки все рассматриваемые параметры были разбиты на три группы: количественные показатели (объем материалов, наличие и объем таблиц и графической составляющей, ссылки на источники литературы), научная обоснованность данных (состав авторского коллектива, наличие сравнительных данных с другими регионами, научных концепций и подходов к оценке территории), частота встречаемости отдельных терминов. По каждому из параметров районы были разбиты на пять групп (5 баллов – лучший показатель, 1 балл – худший показатель; при отсутствии показателя району ставился 0), затем баллы по всем показателям были суммированы и выделены районы-лидеры и аутсайдеры.

В виде круговой диаграммы на рис. 2 отражена «публичность» СТП муниципальных районов, т. е. доля размещенных на сайте Федеральной государственной информационной системы территориального планирования (ФГИС ТП) [4] материалов территориального планирования муниципалитетов. Наиболее открытыми являются СТП муниципальных районов Воронежской области и Краснодарского края, которые размещены на официальном сайте ФГИС ТП.

Выводы

Анализ качества схем территориального планирования, проведенный на примере степного макрорегиона Российской Федерации, показывает, что отсутствие единых государственных стандартов в сфере территориального планирования неизбежно ведет к снижению их качества. При

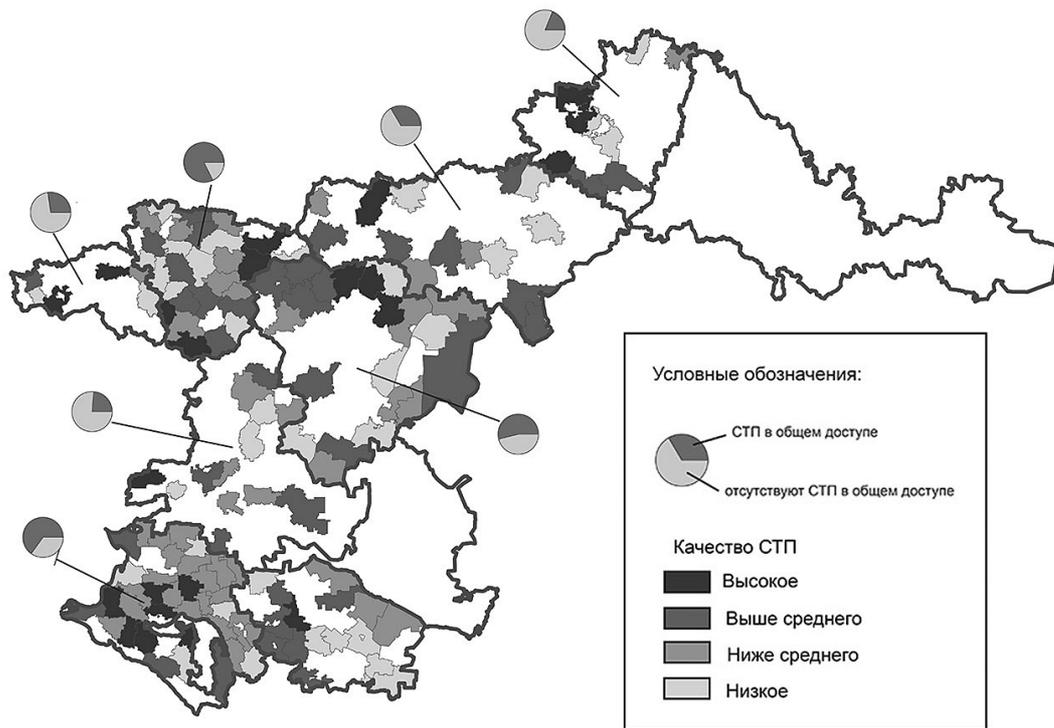


Рис. 2. Публичность и качество материалов по обоснованию схем территориального планирования муниципальных районов степной зоны Европейской России

этом речь идет о таких принципиально важных критериях, как научное обоснование стратегий и прогнозов развития субъектов РФ и муниципальных образований. Как правило, на уровне субъектов РФ материалы территориального планирования выполняются на достаточно высоком уровне, чего нельзя сказать о муниципалитетах. На уровне муниципальных районов отличие как в объеме, так и в проработанности схем территориального планирования наиболее значительно. При этом степень социально-экономического благополучия субъектов РФ и муниципальных образований далеко не всегда является залогом качества подготовки проектных материалов.

Работа выполнена по теме фундаментальных научных исследований, финансируемых из федерального бюджета РАН «Степи России: ландшафтно-экологические основы устойчивого развития, обоснование природоподобных технологий в условиях природных и антропогенных изменений окружающей среды» (ГР АААА-А17-117012610022-5).

Библиографический список

1. Российский институт градостроительства и инвестиционного развития «Гипрогор» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.giprogor.ru/> (дата обращения: 16.07.2018).
2. Российский государственный научно-исследовательский и проектный институт урбанистики (РосНИИ Урба-

нистики) [Электронный ресурс]. URL: <https://urbanistika.ur.ru/> (дата обращения: 16.07.2018).

3. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ, от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ) // *Собрание законодательства РФ*. 2014. № 31. Ст. 4398.
4. Федеральная государственная информационная система территориального планирования (ФГИС ТП) Министерства экономического развития РФ [Электронный ресурс]. URL: <https://fgistp.economy.gov.ru> (дата обращения: 2.07.2018).
5. Вильнер М. Я. О критериях качества схем территориального планирования регионов // *Градостроительство*. 2012. № 5 (21). С. 56–62.
6. Скатерщиков С. В., Чистобаев А. И. Принципы территориального планирования и их реализация в Европейском Союзе и Российской Федерации // *Балтийский регион*. 2014. № 1 (19). С. 137–148.
7. Пивоваров Ю. Л. Урбанизация России в XX веке : идеалы и реальность // *География мирового развития*. М. : Товарищество научных изданий КМК, 2010. С. 228–239.
8. Ланская И. А. Кластерный подход к управлению региональным развитием // *Государственное и муниципальное управление в XXI веке : теория, методология, практика : сб. материалов XXIX Междунар. науч.-практ. конф.* Новосибирск: Центр развития научного сотрудничества, 2017. С. 27–35.



9. Курбатова А. С., Кочуров Б. И., Гриднев Д. З. Природно-экологический каркас в территориальном планировании муниципальных образований // Проблемы региональной экологии. 2010. № 6. С. 186–194.

10. Гладнев В. В. К вопросу о применении моделирования в территориальном планировании муниципальных образований // Развитие агропродовольственного комплекса : экономика, моделирование и информационное

обеспечение. Воронеж : Воронежский государственный аграрный университет им. Императора Петра I, 2016. С. 227–230.

11. Чибилёв А. А., Петрищев В. П., Косых П. А., Левыкин С. В. Показатели социально-экономического развития муниципальных образований степных регионов Европейской России // Известия РГО. 2018. Т. 150, вып. 5. С. 1–14.

Образец для цитирования:

Петрищев В. П., Косых П. А. Подходы к анализу схем территориального планирования на примере степных регионов Европейской России // Изв. Саратов. ун-та. Нов. сер. Сер. Науки о Земле. 2019. Т. 19, вып. 3. С. 149–155. DOI: <https://doi.org/10.18500/1819-7663-2019-19-3-149-155>

Cite this article as:

Petrishchev V. P., Kosykh P. A. Approaches to the Analysis of Territorial Planning Schemes on the Example of Steppe Regions of European Russia. *Izv. Saratov Univ. (N. S.), Ser. Earth Sciences*, 2019, vol. 19, iss. 3, pp. 149–155 (in Russian). DOI: <https://doi.org/10.18500/1819-7663-2019-19-3-149-155>
