

УДК 332

РАЗВИТИЕ ТЕРРИТОРИЙ – ЗАДАЧИ ТЕКУЩЕГО ДНЯ

*В.Н. Гречихин, кандидат экономических наук, доцент,
тел. 89063921912;*

*Е.В. Провалова, кандидат сельскохозяйственных наук доцент,
тел. 89278152201;*

*И.В. Калинина, кандидат технических наук, ст. преподаватель,
тел. 8(8422)43 00 08
ФГБОУ ВО Ульяновский ГАУ*

Ключевые слова: Программа пространственного развития, суть землеустройства, программы развития малых городов, обновление производств, частные инвестиции, разработчики программ развития, анализ правоприменительных актов.

В данной работе проведен анализ Положения Послания Президента РФ от 20. 12. 2019 г., исключение землеустройства и районной планировки как основы развития территорий, перевод органов муниципальных и региональных органов на самообеспечение программными документами развития территорий, не соответствие положений Земельного кодекса РФ, Закона о землеустройстве, положений Градостроительного кодекса РФ, Закона «О стратегическом планировании в РФ.

В своём Послании федеральному собранию РФ от 20 февраля 2019 года Президент РФ предложил развернуть масштабную программу пространственного развития России, включая развитие городов и других населённых пунктов. В программе Президент отметил, что ... «Обновление городской среды должно базироваться на широком внедрении передовых технологий и материалов в строительстве, современных архитектурных решениях... Такой масштабный проект – это новые экономические и социальные перспективы для людей, современная среда для жизни, для культурных и гражданских инициатив,»[1]. Не отрицая актуальности такой программы, важно учитывать опыт разработки и реализации других Программ, разработанных ранее, в частности утверждённой Постановлением Правительства от 15. 07. 2013г. №399. «Федеральная целевая программа устойчивого развития сельских территорий на 2014-2017 гг. с учётом её пролонгации до 2020 года» [2]. Любая Программа должна содержать конкретные показатели, ориентиры, а также определять капиталовложения и их источники. Следовательно, разработка любой Программы, особенно связанной с пространственным

развитием, не может быть комплексной и рациональной без «участия» государственных структур и их институтов.

В разработке и развёртывании пространственной программы важнейшая роль принадлежит землеустройству, суть которого заключается в организации территории и использовании земли, т. е. главного средства производства, как в сельском хозяйстве, так и пространственной базы размещения городов, населённых пунктов и различных производств.

После земельной реформы в 90-х годах прошлого столетия в стране обозначилась тенденция к сокращению финансирования землеустройства на землях, находящихся в публичной собственности, не говоря уже о землях частной и общей долевой собственности. Это явилось следствием постепенного упрощения роли землеустройства как государственного мероприятия, замены прогнозов, проектов и другой проектно-сметной землеустроительной документации по обеспечению преобразований земельных отношений и использованию земельных ресурсов, а затем его подменой стратегическим планированием, программами различных уровней. В результате после 2009 года практически исчезла землеустроительная проектная документация, являвшаяся основой другой проектной документации – районной планировки; появились проблемы в управлении земельными ресурсами, т.е. процессами юридического обеспечения развития территорий. Кроме землеустройства к этому периоду произошёл развал системы научных и проектно-изыскательских институтов, способных в комплексе решать проблемы развития и размещения производительных сил, как территорий административных образований, так и страны в целом. На этом фоне задачи развития территорий были переложены полностью на программы различного уровня, а их разработка возложена на органы государственной и муниципальной власти. Это означало, что государственные и муниципальные органы власти переведены на самообслуживание: сами себе разрабатывают и осуществляют программы развития.

Итогом отхода от советской системы разработки прогнозов и различной проектной документации, в том числе районной планировки, проектов и смет на объекты «территории образований», явилось понижение качества и глубины разработок программ; замена главных целей документации текущими вопросами, которые должны решаться органами власти и без документации местного значения. Примером тому служит на сегодня далекая от завершения утверждённая Постановлением Правительства от 15. 07. 2013г. №399. «Федеральная целевая программа устойчивого развития сельских территорий на 2014-2017

гг. с учётом её пролонгации до 2020 года». В этой связи важно, выполняемая поручение Президента РФ федеральному собранию РФ по разработке и развёртыванию новой программы, не повторить в ней ошибки ещё действующих программ, не сосредотачиваться на мероприятиях и объектах, не обеспечивающих развитие производительных сил территорий. Новая Программа должна носить более конкретное название, не позволяющее на местах «обесценивать» комплексность, качество и глубину намечаемых мероприятий по развитию территорий. Результатом её осуществления должно стать объективное прекращение миграционных процессов населения в крупные города, повышение интереса населения к ведению сельскохозяйственного и иного производства в местах исторического проживания, повышение уровня его социального, культурного и бытового обеспечения. Исходя из этого Программа может быть названа: «Программа социально-экономического развития малых городов и муниципальных образований субъекта (муниципального района, городского, сельского поселения)».

Содержание словосочетания «развитие малых городов и территорий» следует понимать, как преобразование на основе научно-технологического прогресса всего комплекса территориальных производительных сил, представляющих собой систему субъективных (человек) и вещественных (средства производства) элементов. Каждая ступень развития производительных сил определяет свою систему производственных отношений. Исходя из такого понимания Программы, она после её принятия превратится для органов управления в дорожную карту реализации комплекса разработанных мероприятий. Практически это прогноз развития территории, разработка которого предусмотрена Градостроительным кодексом РФ в виде «документации территориально-планирования»[3].

Разработанные в период 2005-2011гг. документы территориального планирования, как и вышеупомянутая действующая Программа, не предусматривали обновления средств производства, привлечения частных инвестиций для этих целей и тем более становления новых земельных производственных отношений в сельском хозяйстве. Органы государственной и муниципальной власти курировали данные работы. Ожидаемый эффект такой документации практически за 10 лет не был отмечен ни в одном муниципальном образовании. Наилучший опыт комплексного развития территорий был достигнут в советский период по результатам реализации Проектов (Схем) районной сельскохозяйственной планировки, разработку которой осуществляли проектные

институты. По содержанию эта документация была комплексной, содержала предложения по совершенствованию и укреплению системы расселения, обоснованию размещения предприятий по обслуживанию сельскохозяйственного и иного производства, переработке и хранению сельскохозяйственной продукции, реконструкции и развитию дорожной и иной инженерной инфраструктуры и др. Подобная документация по районной планировке до настоящего времени разрабатывается в ряде европейских и других стран.

При наличии малоэффективного опыта разработки и исполнения документов территориального планирования, Программ по ускоренному развитию территорий и другой документации, разработанной органами государственной и муниципальной власти или при их курировании, возникают вопросы: а была ли необходимость отказа от советской системы проведения проектно-изыскательских работ, от районной планировки, от крупных научных, проектных и отраслевых институтов? Любой стране, не зависимо от общественно-политического устройства, важно знать свой экономический потенциал, который можно развивать как в государственном, так и в частном секторе. Не знание своего, особенно стратегического потенциала, создаёт для страны угрозу потерь в экономике и даже потери суверенитета. Документы районной планировки важны странам с любым общественно-политическим строем как «настолярная карта» для выбора объектов первоочередного значения для развития экономики, передаче объектов на исполнение в государственный или в частный сектор. На основе районной планировки любой орган государственной или муниципальной власти мог создать Программу (план) на 3-4-5 и 10 лет.

Изложенные вопросы разработки и реализации проектно-сметной документации явились следствием ряда причин, в том числе появления не увязанных между собою положений ряда законодательных актов:

*Земельный кодекс РФ и Закон «О землеустройстве» (принятые соответственно - октябрь 2001 г. и июнь 2001г.) трактуют землеустройство как «мероприятие по планированию и организации рационального использования земель и их охраны, ...установления границ объектов землеустройства, организации рационального использования гражданами и юридическими лицами земельных участков...»[4]. Статья 14 Закона «О землеустройстве» гласит: «Планирование и организация рационального использования земель и их охраны.... проводятся в соответствии с перспективами развития экономики, улучшения организации территорий и определения иных направлений рационального использования земель

и их охраны...». Практически Закон с июня 2001 г. определил землеустройством «разработчиком» Программ по ускоренному развитию сельских территорий[5]. Но к 2005 году почти все проектные институты по землеустройству прекратили деятельность, а задача по разработке Программ осталась. Поэтому её решение было увязано с Планами социально-экономического развития, которые разрабатывались администрациями муниципалитетов. Таким образом, разработчиками Программ оказались органы муниципальной и государственной власти.

Однако статья 14 Закона «О землеустройстве» содержала и содержит пункт: «Планирование и организация использования земель и их охраны в городских и сельских поселениях проводятся в соответствии с градостроительной документацией». В научно-теоретическом понимании выдвижение на передовые позиции Градостроительной документации в виде документов территориального планирования противоречит смыслу ускоренного развития территорий. Первичным фактором развития территорий являются земельные ресурсы и население. Потенциал земельных ресурсов (виды и объёмы продукции, их хранение и переработка, предприятия по ведению и обслуживанию отраслей производства и др.), численность населения (баланс трудоспособности, демографический состав населения, потребность в социальных, культурных, бытовых объектах и др.) составляют исходные данные для разработки градостроительной документации. Не логичная расстановка законодательством приоритетов проектных документов на практике не привела к решению главной задачи Программ – комплексному развитию производительных сил территорий.

*Градостроительным кодексом РФ определена обязательность разработки для каждого муниципального образования документов территориального планирования, т.е. среднесрочного прогноза развития территорий. Но в самом Кодексе много говорится об устойчивом развитии территорий, но не упоминается земля как база такого развития и размещения объектов капитального строительства, не используются слова «система расселения» и др. В п.5, ст.9 Кодекса указывается, что «Подготовка документов территориального развития осуществляется на основании стратегий (программ) развития отдельных отраслей экономики, приоритетных национальных проектов,.....программ социально-экономического развития субъектов РФ, планов и программ комплексного социально-экономического развития муниципальных образований (при наличии)». Однако в составе муниципальных программ и планов. (до разработки документов территориального планирования)

не решались вопросы ускоренного развития сельских территорий. Следовательно, документы территориального планирования не могли содержать объективных решений по комплексному развитию территорий, что доказано практикой их применения.

*Закон «О стратегическом планировании в РФ» от 28.06.2014 г. №172 определяет множество видов программ, стратегий, прогнозов для всех уровней образований и устанавливает полномочия высшего исполнительного органа государственной власти субъекта, который «организует разработку проектов нормативных правовых актов, определяет порядок разработки, порядок методического обеспечения стратегического планирования на уровне субъекта,....» (см. п.8, ст.10.). Передача субъектам права определять порядок и методику разработки стратегических документов, включая Программы, ещё более усилит не сводимость документов по качеству и глубине разработок. Противоречащие и не увязанные между собою положения содержат многие действующие законодательные акты: Уголовный кодекс РФ, Лесной и Водный кодексы РФ, Федеральные законы «О государственном кадастре недвижимости», «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» и др. Кроме того, постоянное внесение в действующие законодательные акты поправок, дополнений и изменений затрудняет осуществление правоприменительной практики.

Например, после принятия в 2001 г. Земельного кодекса РФ по настоящее время было принято 68 федеральных законов, на основании которых в него внесены изменения и дополнения. К 2006 г. таких законов было принято 11, а к 2011 г. - 20. В Федеральный закон от 18.06.2001 № 78-ФЗ «О землеустройстве» многочисленными законодательными актами внесены поправки, исключающие положения о необходимости: территориального землеустройства; проведения инвентаризации земель в целях уточнения местоположения объектов землеустройства; об определении территорий, в границах которых гражданам и юридическим лицам могут быть предоставлены земельные участки и др. Это свидетельствует о наличии проблем, для решения которых, как указал Президент РФ в своём Послании Федеральному собранию РФ 20 февраля 2019 г., необходимо выполнить анализ правоприменительной практики.

Библиографический список:

1. Федеральная целевая программа устойчивого развития сельских территорий на 2014-2017 годы с учетом ее пролонгации до 2020 года. Утверждена Постановлением Правительства РФ №399 от 15.07.2013 г.

2. Послание Президента РФ Федеральному собранию Российской Федерации 20 февраля 2019 г.
3. Федеральная целевая программа устойчивого развития сельских территорий на 2014-2017 годы с учетом ее пролонгации до 2020 года. Утверждена Постановлением Правительства РФ №399 от 15. 07. 2013 г.
4. Градостроительный кодекс РФ. М. Омега-л. 2015 г.
5. Земельный кодекс РФ. М. Эксмо, 2015 г.
6. ФЗ О землеустройстве. № 78-ФЗ от 1806. 2001 г.

DEVELOPMENT OF TERRITORIES - TASKS OF THE CURRENT DAY

Grechikhin V.N., Provalova E.V., Kalinina I.V.

Key words: *Spatial development program, the essence of land management, development programs for small cities, renovation of production, private investment, development program developers, analysis of law enforcement acts.*

In this paper, an analysis of the provisions of the Message of the President of the Russian Federation from 20. 12. 2019, exclusion of land management and regional planning as a basis for the development of territories, translation of municipal and regional bodies to self-reliance on program development of territories, non-compliance of the provisions of the Land Code of the Russian Federation, the Law on land management, provisions of the Town Planning Code of the Russian Federation, the Law "On Strategic Planning in the Russian Federation.