

ГРАДОСТРОИТЕЛЬСТВО И УРБАНИСТИКА

Научная статья

УДК/UDC 711.2-113(470.61)

DOI: 10.24412/1998-4839-2023-1-183-196

Центры межмуниципального обслуживания Ростовской области**Оксана Евгеньевна Садковская¹**

Государственное автономное учреждение Ростовской области «Региональный научно-исследовательский и проектный институт градостроительства», Ростов-на-Дону, Россия
ok_sadkovskaya@mail.ru

Аннотация: В статье рассмотрены вопросы разработки региональных нормативов градостроительного проектирования (РНГП) на территории Ростовской области (РО). Особое внимание уделяется вопросу уточнения расчетных показателей исходя из пространственных особенностей региона и обновленной стратегии пространственного развития РФ (СПР РФ). Установление границ городских агломераций и определение опорных населенных пунктов в сельской местности позволят справедливо распределить программные мероприятия по размещению межмуниципальных объектов обслуживания на территории области.

Ключевые слова: городская агломерация, опорный населенный пункт, прилегающий населенный пункт, межмуниципальное обслуживание, нормативы градостроительного проектирования

Для цитирования: Садковская О.Е. Центры межмуниципального обслуживания Ростовской области // Architecture and Modern Information Technologies. 2023. № 1(62). С. 183-196. URL: https://marhi.ru/AMIT/2023/1kvart23/PDF/11_sadkovskaya.pdf
DOI: 10.24412/1998-4839-2023-1-183-196

Финансирование: Исследование выполнено при финансовой поддержке Министерства строительства Ростовской области на базе ГАУ РО РНИИПИ Градостроительства в 2022 году в рамках разработки НИР «Рекомендации по корректировке региональных нормативов градостроительного проектирования Ростовской области».

TOWN PLANNING AND URBAN DESIGN

Original article

Intermunicipal service centers of the Rostov region**Oksana E. Sadkovskaya¹**

Public Independent Institution of the Rostov Region «Regional Research and Design Institute of Town Planning», Rostov-on-Don, Russia
ok_sadkovskaya@mail.ru

Abstract: The article considers the development of regional standards for urban planning in the Rostov region. Special attention is paid to the issue of clarifying the calculated indicators based on the spatial characteristics of the region and the updated strategy for the spatial development of the Russian Federation. The establishment of the boundaries of urban agglomerations and the determination of supporting settlements in rural areas will allow fair distribution of program measures for the placement of inter-municipal service facilities in the region. It is proposed to determine new calculated indicators taking into account the developed scheme of inter-municipal maintenance in order to improve inter-sectoral interaction.

Keywords: urban agglomeration, supporting settlement, adjacent settlement, inter-municipal service, standards for urban planning

¹ © Садковская О.Е., 2023

For citation: Sadkovskaya O.E. Intermunicipal service centers of the Rostov region, 2023, no. 1(62), pp. 183-196. Available at: https://marhi.ru/AMIT/2023/1kvart23/PDF/11_sadkovskaya.pdf DOI: 10.24412/1998-4839-2023-1-183-196

Funding: The study was carried out with the financial support of the Ministry of Construction of the Rostov region on the basis of the GAU RO RNIPI of Urban Planning in 2022 as part of the development of research and development "Recommendations for the adjustment of regional standards of urban planning design of the Rostov region".

Актуальность

Интерес к нормативам градостроительного проектирования как к локальному инструменту нормирования возрастает с каждым годом, об этом говорит множество нововведений в градостроительное регулирование и научные публикации [1, 2, 3, 4].

Региональные нормативы градостроительного проектирования направлены на установление расчетных параметров обеспеченности и доступности объектов регионального значения, однако некоторые объекты местного значения (ОМЗ), согласно положениям ГрК РФ², приказу Минэкономразвития России³ и обновленным СП 42.13330.2016⁴, их расчетные показатели обеспеченности и максимальной доступности регулируются, в том числе, и на уровне РНГП. Согласно методическим рекомендациям по подготовке нормативов градостроительного проектирования⁵ Минэкономразвития России, нормативы градостроительного проектирования рекомендуется разрабатывать в рамках научно-исследовательских работ по заказам органов государственной власти, внесение изменений и корректировку этих изменений рекомендуется осуществлять не реже чем раз в пять лет.

Сегодня существует необходимость в корректировке расчетных показателей действующих РНГП РО. Действующая редакция РНГП РО утверждена постановлением Министерства строительства, архитектуры и территориального развития Ростовской области от 09.08.2016 г. Постановлением №9. С момента введения в действие РНГП прошло более 5 лет, за этот период произошли изменения в федеральном законодательстве, в частности – введен механизм КРТ, появились новые отраслевые нормативы для регионов по расчету показателей обеспеченности и доступности, введены в действие новые отраслевые программы развития региона, вышла новая редакция СПР РФ⁶, Стратегия РО 2030, СТП РО (Схема пространственного развития РО), СП 42.13330.2016 и многое другое. В целях совершенствования локального нормирования показателей градостроительного проектирования в настоящее время ведется разработка научно-исследовательской работы, на основе которой в дальнейшем будут сформированы градостроительные нормативы для Ростовской области.

Для многих областей нормирования на уровне министерств РФ установлены рекомендации по определению расчетных показателей обеспеченности и доступности, в том числе в

² Закон Российской Федерации "Градостроительный кодекс Российской Федерации" от 29.12.2004 № 191-ФЗ // Документ опубликован не был. 2004 г. № 290. с изм. и допол. в ред. от 14.07.2022.

³ Приказ Минэкономразвития России "Об утверждении Методических рекомендаций по подготовке нормативов градостроительного проектирования" от 15.02.2021 № 71 // Документ опубликован не был.

⁴ СП 42.13330.2016 "СНиП 2.07.01-89* Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений" (с изменениями № 1, № 2, №3, №4).

⁵ Там же.

⁶ Распоряжение Правительства РФ "Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года" от 13.02.2019 № 207 // Собрание законодательства РФ 13.02.2019. 2019 г. № 7. Ст. 702 с изм. и допол. в ред. от 25.06.2022.

области спорта⁷, здравоохранения⁸, образования⁹ и др. Однако при установлении расчетных показателей в рамках утвержденных рекомендаций, постановлений и программ развития¹⁰ следует учитывать уникальную пространственную организацию каждого региона, которая фиксируется в СТП субъекта РФ. Пространственная структура Ростовской области характеризуется выраженной асимметричностью, что следует учитывать при определении расчетных показателей.

В настоящее время асимметричность системы расселения РО обусловлена:

1. Неравномерностью распределения населения по территории области, около 60% населения области проживает на территории Ростовской агломерации. Предполагаемая площадь Ростовской агломерации к территории области может составить около 8% от территории области [1];
2. Продолжающейся поляризацией населения на территории Ростовской агломерации;
3. Устойчивой тенденцией к сокращению населения в части населенных пунктов на территории РО, существует угроза пространственного сжатия системы расселения [5, 6];
4. Депопуляцией населения РО: за последние пять лет убыль населения составила около 50 тыс. человек [5, 6];
5. Геополитическим положением РО в составе РФ;
6. Аграрной направленностью региона, более 85% территории области — это земли с/х назначения, сельские территории, 32 % населения — сельские жители. Регион имеет стратегическое значение для продовольственной безопасности страны;
7. Концентрацией полного спектра услуг в центре крупнейшей агломерации и крупных городах и отсутствием полноценных альтернатив обслуживания в структуре сельских территорий.

Также к факторам, которые могут усилить пространственное сжатие стоит отнести последствия антропогенных и климатических изменений, в отдельных районах существует реальная угроза опустынивания¹¹, а также недостаточную водообеспеченность некоторых территорий области (Водная стратегия РФ). Это также может оказывать влияние на расчетные показатели нормативов.

⁷Приказ Минспорта России "О рекомендованных нормативах и нормах обеспеченности населения объектами спортивной инфраструктуры" от 19.08.2021 № 649 // Документ опубликован не был.

⁸Приказ Минздрава России "Об утверждении методических рекомендаций о применении нормативов и норм ресурсной обеспеченности населения в сфере здравоохранения" от 20.04.2018 № 182 // Документ опубликован не был.

⁹Письмо Минобрнауки России "О методических рекомендациях" (вместе с "Методическими рекомендациями по развитию сети образовательных организаций и обеспеченности населения услугами таких организаций, включающие требования по размещению организаций сферы образования, в том числе в сельской местности, исходя из норм действующего законодательства Российской Федерации, с учетом возрастного состава и плотности населения, транспортной инфраструктуры и других факторов, влияющих на доступность и обеспеченность населения услугами сферы образования" от 04.05.2016 № N АК-15/02вн // Администратор образования. 2016 г. № 12.

¹⁰Постановление Правительства РО "О территориальной программе государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи в Ростовской области на 2022 год и плановый период 2023 и 2024 годов" от 30.12.2021 № 1161 // Собрание правовых актов Ростовской области. 2021 г. № 12. Ст. 2056.

Постановление Правительства РО "О государственном региональном заказе на подготовку квалифицированных рабочих (служащих) и специалистов среднего звена в профессиональных образовательных организациях Ростовской области на 2022 - 2023 учебный год" от 20.12.2021 № 1069 // Официальный портал правовой информации Ростовской области <http://pravo.donland.ru>. 2021 г.

¹¹Распоряжение Правительства РО "Об утверждении регионального плана адаптации к изменениям климата в Ростовской области" от 11.05.2022 № 285 // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru/>. 2022 г.

В целях смягчения процессов пространственного сжатия на уровне Федеральных и областных программ, СПР РФ, Стратегии РО 2030, СТП РО и др. были предложены различные мероприятия, которые будут проанализированы в этой статье и адаптированы для расчетных показателей РНГП РО.

Цель настоящего исследования – адаптация расчетных показателей обеспеченности и доступности, устанавливаемых в РНГП, к современным условиям с учетом асимметричности системы расселения РО. Неравномерность распределения объектов обслуживания снижает качество жизни в сельских населенных пунктах. Для Ростовской области недопустимо усиление пространственного сжатия за счет оттока населения с сельских территорий. Стабилизация системы малых форм расселения на территории Ростовской области, значимого региона для продовольственной безопасности страны, позволит помочь аграрному сектору сохранить квалифицированных специалистов и расширить производственные возможности. Для этого планируется использовать новейшие инструменты развития территорий, направленные на совершенствование системы межмуниципального обслуживания.

Как уже было сказано выше, в каждом регионе действуют отраслевые программы развития, которые оказывают существенное влияние на пространственное освоение территории. Зачастую каждая отрасль действует самостоятельно в попытке реализовать собственную программу, и, на наш взгляд, это не всегда эффективно. На развитие той или иной территории важно смотреть комплексно, объединяя концепции отраслевых программ, тем самым повышая эффективность предпринимаемых мер. Цель СТП РО, в том числе, состоит в преодолении межотраслевой разобщенности и объединении усилий в целях процветания населенных мест. В результате будет выстроена система расчетных показателей обеспеченности и доступности объектов обслуживания, которые устанавливаются в РНГП. Именно РНГП устанавливает показатели, которые обеспечивают справедливое распределение объектов обслуживания на территории субъекта РФ, и, возможно, их применение в перспективе будет способствовать смягчению пространственного сжатия РО.

Анализ действующих программ

В конце 2021г. заместитель председателя правительства РФ М.Ш. Хуснуллин представил стратегию «агрессивное развитие инфраструктуры», одним из стратегических направлений которой стало сбалансированное пространственное развитие, где особая роль была отведена городским агломерациям и опорным населенным пунктам на сельских территориях. В дальнейшем эта концепция перешла в СПР РФ и теперь стала основой для корректировки некоторых СТП субъектов РФ.

В рамках исследования следует провести анализ и сопоставление действующей СТП РО и Стратегии РО с обновленной в 2022 году СПР РФ, которая вводит новый инструментарий и дает собственное определение ранее устоявшимся понятиям. В СПР РФ на период до 2025 года определены термины, которые применимы для описания основных компонентов системы расселения Ростовской области: агропромышленный центр, городская агломерация, крупнейшая городская агломерация, опорный населенный пункт и перспективный центр экономического роста. Особое внимание в СПР РФ уделяют децентрализации системы расселения как на территории России, так и внутри регионов. В частности, декларируется социально-экономическое развитие городских агломераций, городов за границами агломераций и сельских территорий *«...с целью снижения концентрации субъектов экономической деятельности и населения в столичных агломерациях»*. Важно отметить, что под пространственным развитием в СПР РФ понимается *«...совершенствование системы расселения и территориальной организации экономики...»*.

Территориальная организация экономики отчасти описывается установлением границ городских агломераций, опорных населенных пунктов, ТОСЭР (территорий опережающего

социально-экономического развития), исторических поселений, наукоградов и др. Кроме того, на территориальную организацию экономики в современных условиях может опираться перспективная система обслуживания, что следует отражать в РНГП. Комплексное рассмотрение территориальной организации экономики и системы обслуживания станет основой установления расчетных нормативов обеспеченности и доступности объектов регионального и местного значения на территории РО. Для городских агломераций, опорных населенных пунктов, прилегающих населенных пунктов, ТОСЭР, агропромышленных центров, исторических поселений следует дифференцировать значения многих показателей, устанавливаемых в РНГП, цель дифференциации связана с гипотезой компенсации проблем, возникающих вследствие неоднородности и асимметричности системы расселения РО.

В связи с тем, что под пространственным развитием следует понимать и территориальную организацию экономики, то основные компоненты, которые указаны в СПР РФ, следует трактовать как инструменты территориального развития, направленные на совершенствование системы расселения региона. Каждый такой компонент имеет или будет иметь долгосрочную программу развития, подкрепленную бюджетом с ежегодным мониторингом реализации.

Термин «городская агломерация» получил определение в СПР РФ в 2019 году, в последующем этот термин вводится в законодательные акты регионов и также появляется система отчетности для таких территорий в виде ежегодного мониторинга долгосрочного плана развития городской агломерации, иначе говоря, агломерация с этого момента перестает быть «теоретическим понятием» и становится реальным инструментом развития территорий. Согласно постановлению Правительства РФ¹², для агломераций, которые включены в перечень СПР РФ, должны быть разработаны долгосрочные планы социально-экономического развития. Решение о разработке долгосрочного плана социально-экономического развития городской агломерации принимает субъект РФ, а утверждается такое решение Правительственной комиссией по региональному развитию в РФ. В настоящее время для территории Ростовской области такой план может быть разработан только для Ростовской агломерации, которая по СПР РФ имеет статус перспективного центра экономического роста РФ. Следует отметить, что, согласно паспорта федерального проекта «развитие Субъектов российской федерации и отдельных территорий»¹³, границы агломерации могут быть откорректированы в процессе согласования на федеральном уровне с последующим внесением изменений в региональные НПА (нормативно-правовой акт).

В рамках паспорта федерального проекта «Развитие субъектов РФ и отдельных территорий» предложена инициатива «Города больших возможностей и возрождение малых форм расселения». Одной из основных целей этой инициативы является стабилизация асимметричной системы расселения на территории РФ и в каждом регионе в отдельности путем определения опорных населённых пунктов. Согласно этому документу, для опорных населенных пунктов субъектов РФ также должны разрабатываться планы долгосрочного социально-экономического развития опорных населенных пунктов и прилегающих территорий.

При анализе действующей стратегии развития РО, СТП РО, действующих программ на территории РО в контексте обновленных СПР РФ, градостроительного кодекса, федеральных программ, СП 42.13330.2016 и других документов выяснилось, что для корректировки действующих РНГП также необходима корректировка Стратегии РО и СТП РО в части описания системы расселения и системы обслуживания населения.

¹² Постановление Правительства РФ "Об утверждении Правил согласования, утверждения и мониторинга реализации долгосрочных планов социально-экономического развития крупных и крупнейших городских агломераций" от 31.05.2022 № 996 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2022 г. № 23. Ст. 3824.

¹³ Паспорт федерального проекта "Развитие субъектов Российской Федерации и отдельных территорий" от 30.12.202 № 1. URL: <https://mcx.gov.ru>. 2022 г.

Соответствующие предложения были направлены в Министерство экономики Ростовской области, раздел системы расселения откорректирован в соответствии с современными программными мероприятиями. Также ведется соответствующая корректировка обосновывающей части СТП РО. Концепция агрессивного развития инфраструктуры, а вместе с ними и вновь вводимые градостроительные инструменты требуют обновленного взгляда на территорию Ростовской области.

Предлагаемые инициативы и новые градостроительные инструменты, программы и др. на уровне РФ все больше становятся высокоточными механизмами по преобразованию территории. Государство готово вкладывать средства в развитие территорий, но только в такие проекты, которые будут иметь высокий экономический и/или социальный эффект, будут конкурентны. Это нужно учитывать при разработке мероприятий совершенствования системы расселения, пространственного развития области, определения границ агломерации, перечня опорных населенных пунктов и др. Согласно анализу изменений Градостроительного кодекса РФ, СПР РФ, Постановлений и Решений Правительства РФ за 2022 год в части территориального планирования и комплексного развития территорий, городская агломерация и опорный населенный пункт становятся новыми инструментами развития территорий. Цель внедрения этих градостроительных механизмов состоит в увеличении экономического роста и стабилизации системы расселения, улучшении комфортности городской среды и сохранении сельского населения. Это подтверждается основными положениями изменений Градостроительного кодекса, опубликованными на портале проектов нормативных правовых актов¹⁴.

Дифференциация территории для РНГП РО

Одной из задач данного исследования является поиск путей синхронизации отраслевых программных мероприятий на пространственном уровне, через предлагаемые механизмы развития территории (городские агломерации, сельские агломерации, ТОСЭР, исторические поселения и др.). Комплексный анализ и объединение мероприятий на пространственном уровне позволяют уловить перспективы расширения возможностей обслуживания, а также точек размещения инфраструктурных объектов и объектов межмуниципального значения. В настоящее время важно использовать каждую возможность развития региона, уточнить и скоординировать мероприятия, направленные на его совершенствование. Выстраивание системы нормирования параметров обеспеченности и доступности для РНГП с учетом современных трендов должно способствовать достижению целей пространственного развития области.

Агломерации. В границы Ростовской городской агломерации может быть включена зона демографического благополучия (Ростов-на-Дону, Батайск, Мясниковский и Аксайский районы), где на территории области наблюдаются положительные показатели рождаемости. На рассматриваемой территории отмечается положительный миграционный прирост. Миграционные процессы, оказывающие влияние на рост численности населения агломерации зачастую связаны с оттоком населения из других районов области. Интерес увеличения темпов строительства в г.Ростове-на-Дону и на прилегающих территориях очень высок.

Согласно СПР РФ г. Ростов-на-Дону образует крупнейшую городскую агломерацию, которая в перспективе станет крупным центром экономического роста РФ. В настоящее время принят областной закон о развитии агломераций на территории Ростовской области. Согласно принятому областному закону, *«целью создания агломерации является обеспечение устойчивого экономического роста, инвестиционной привлекательности РО и улучшения качества жизни населения за счет сбалансированного социально-экономического и пространственного развития территорий, входящих в агломерации,*

¹⁴ Портал проектов нормативных правовых актов. URL: <https://regulation.gov.ru/>

с сохранением благоприятной для жизнедеятельности человека окружающей среды»¹⁵. СПР РФ устанавливает понятие «крупнейшая городская агломерация»¹⁶, к агломерации такого уровня относится ростовская агломерация. Также введено понятие «городская агломерация» с численностью населения более 250 тыс. человек. В перспективе на территории РО могут быть сформированы городские агломерации регионального уровня с населением более 250 тыс. человек (предполагаемые центры – г. Шахты и/или г. Каменск-Шахтинский, в соответствии со стратегией развития РО 2030).

Согласно установленному определению городской агломерации в СПР РФ во многом перспектива общих инфраструктурных проектов будет определять границы агломерации. Агломерационное развитие должно способствовать реализации крупных межмуниципальных проектов, финансирование которых будет учтено в бюджетной системе РФ, по мере реализации таких проектов будет оцениваться их социально-экономический эффект. При согласовании долгосрочного плана развития крупнейшей городской агломерации будет учитываться совокупный социально-экономический эффект от реализации мероприятий указанного плана, а, следовательно, необходимо понимать, какие инфраструктурные проекты планируется реализовать в рамках агломерации прежде, чем будут определены ее территории. От включения или не включения территории в границы городской агломерации также будет меняться и экономический ландшафт области. За пределами агломерации формируются другие системы расселения, в том числе и сельские, которые будут иметь собственные долгосрочные планы развития, со своими механизмами финансирования¹⁷.

Опорные населенные пункты. В программе комплексного развития сельских территорий введено понятие «сельских агломераций», которые представляют собой совокупность опорных и прилегающих населенных пунктов [2]. Эта программа определена в целях сокращения разрыва в уровне социального обслуживания городов и сельских населенных пунктов. В программе «сельские агломерации» определены как «примыкающие друг к другу сельские территории и граничащие с сельскими территориями поселки городского типа и (или) малые города»¹⁸. Численность населения, постоянно проживающего в прилегающих населенных пунктах, не должна превышать 100% населения центра обслуживания. Расстояние до опорного населенного пункта от города с населением более 50 тысяч человек должно составлять около 50 км, между опорными населенными пунктами также рекомендуется расстояние около 50 км¹⁹. По инициативе Минсельхоза России в части реализации «Города больших возможностей и

¹⁵ Областной закон Ростовской области "О развитии агломераций в Ростовской области" от 29.06.2022 № 704-ЗС // Наше время. 2022 г. № 228.

¹⁶ - «совокупность компактно расположенных населенных пунктов и территорий между ними с общей численностью населения более 1000 тыс. человек, связанных совместным использованием инфраструктурных объектов и объединенных интенсивными экономическими, в том числе трудовыми, и социальными связями».

¹⁷ Постановление Правительства РФ "Об утверждении Правил согласования, утверждения и мониторинга реализации долгосрочных планов социально-экономического развития крупных и крупнейших городских агломераций" от 31.05.2022 № 996 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2022 г. № 23. Ст. 3824.

¹⁸ Постановление Правительства РО "Об утверждении государственной программы Ростовской области "Комплексное развитие сельских территорий" от 24.10.2019 № 748 // Официальный портал правовой информации Ростовской области <http://pravo.donland.ru>, 29.10.2019.. 2019 г. с изм. и допол. в ред. от 12.09.2022.

Постановление Правительства РФ "Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Комплексное развитие сельских территорий" и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации" от 31.05.2019 № 696 // Собрание законодательства РФ. 2019 г. № 23. Ст. 2953 с изм. и допол. в ред. от 22.06.2022.

¹⁹ Распоряжение Правительства РФ «Утвердить методические рекомендации по критериям определения опорных населенных пунктов и прилегающих территорий» от 23.12.22 №4132-р.

возрождение малых форм расселения» определены опорные населенные пункты на территории РО, а также перечень прилегающих населенных пунктов²⁰.

При сопоставлении предложенных опорных населенных пунктов на территории РО выявлены несоответствия с установленным определением опорных населенных пунктов в СПР РФ в части пересечения предлагаемых опорных населенных пунктов и территорий, предусмотренных для включения в городскую агломерацию. В рамках работы над РНГП РО предложено уточнение распределения опорных населенных пунктов по территории области с учетом проектируемых границ крупнейшей городской агломерации. Также учтены программные мероприятия Минтранса РО по реализации национального проекта РФ «Безопасные и качественные дороги». Современное территориальное устройство муниципальных районов и размещение районных центров требует комплексного подхода к определению опорных населенных пунктов в целях создания единой системы межмуниципального обслуживания на территории РО.

Так как система расселения РО имеет выраженную асимметричность, то расстояния до опорных населенных пунктов от городов с населением более 50 тыс. чел. и прилегающих населенных пунктов следует принимать в зависимости от сложившихся условий. Согласно положениям СП 42.13330.2016 доступность дошкольных и общеобразовательных учреждений в сельской местности составляет 30 км при организации транспортного обслуживания, а доступность фельдшерско-акушерских пунктов, поликлиник и амбулаторий составляет 30 минут. Если транспортная доступность школы составляет более 30 км, то в этом случае должен быть организован пришкольный интернат. Также, согласно СП 42.13330.2016, городские территории блокированной и индивидуальной жилой застройки приравниваются к сельским территориям в части доступности школ. Межшкольные учебные комбинаты и внешкольные организации размещаются с учетом транспортной доступности 30 мин. Установленные нормативы в действующей редакции СП 42.13330.2016 позволяют организовывать систему межмуниципального обслуживания на городских и сельских территориях, а также варьировать рекомендуемые расстояния между опорными населенными пунктами.

В результате проведенного графоаналитического исследования карт и документации территориального планирования предложена зона размещения опорных населенных пунктов, которая учитывает асимметричность системы расселения Ростовской области (рис. 1). Определение опорных населенных пунктов влияет на расчетные показатели для объектов межмуниципального обслуживания для сельских территорий в части их обеспеченности и доступности.

ТОСЭР и исторические поселения. Помимо проектируемой городской агломерации и опорных населенных пунктов на территории РО есть города и поселки, которые находятся в особых условиях и попадают под собственные программы развития и охраны, это исторические поселения и ТОСЭРы. Всего таких населенных пунктов на территории области насчитывается шесть.

На территории Ростовской области расположены три ТОСЭР²¹: г. Донецк, г. Зверево и г. Гуково. Все три ТОСЭР в перспективе могут войти в состав городской агломерации, т.н.

²⁰ Под опорными населенными пунктами в СПР РФ понимается «– населенный пункт, расположенный вне границ городских агломераций, на базе которого обеспечивается ускоренное развитие инфраструктуры, обеспечивающей реализацию гарантий в сфере образования, доступность медицинской помощи, услуг в сфере культуры и реализацию иных потребностей населения территории одного или нескольких муниципальных образований».

²¹ - ст. 2, Федеральный закон от 29.12.2014 N 473-ФЗ (ред. От 11.06.2021) «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации»:

- Постановление Правительства РФ от 16.03.2018 N 280 «О создании территории опережающего социально-экономического развития «Донецк».

- Постановление Правительства РФ от 28.01.2016 N 45 (ред. От 27.12.2019) «О создании территории опережающего социально-экономического развития «Гуково»;

восточно-донбасской агломерации, ориентировочные границы которой определены в отдельную зону на карте дифференциации расчетных показателей РО (рис. 1).

В число исторических поселений на территории Ростовской области входят: г. Азов, г. Таганрог и ст. Старочеркасская, всего в перечне исторических поселений состоит 41 населенный пункт на территории РФ. Ростовская область обладает достаточным потенциалом укрепления идентичности и развития туристической сферы. Вместе с тем, этот особый статус накладывает и ряд ограничений градостроительного развития территорий.

Исходя из особенности размещения ТОСЭР и исторических поселений в структуре системы расселения Ростовской области и принятых допущений, рассмотренные населенные пункты не включены в перечень опорных населенных пунктов. Предполагается, что г. Таганрог, г. Азов и ст. Старочеркасская войдут в состав крупнейшей городской агломерации, а г. Зверево, г. Донецк и г. Гуково в перспективе войдут в состав городской агломерации. Тем не менее, указанные населенные пункты являются также центрами межмуниципального обслуживания для прилегающих населенных пунктов, расположенных на сельских территориях. Для таких населенных пунктов в перспективе могут быть расписаны перечни населенных пунктов, население которых будет приниматься в расчет для размещения объектов межмуниципального обслуживания.

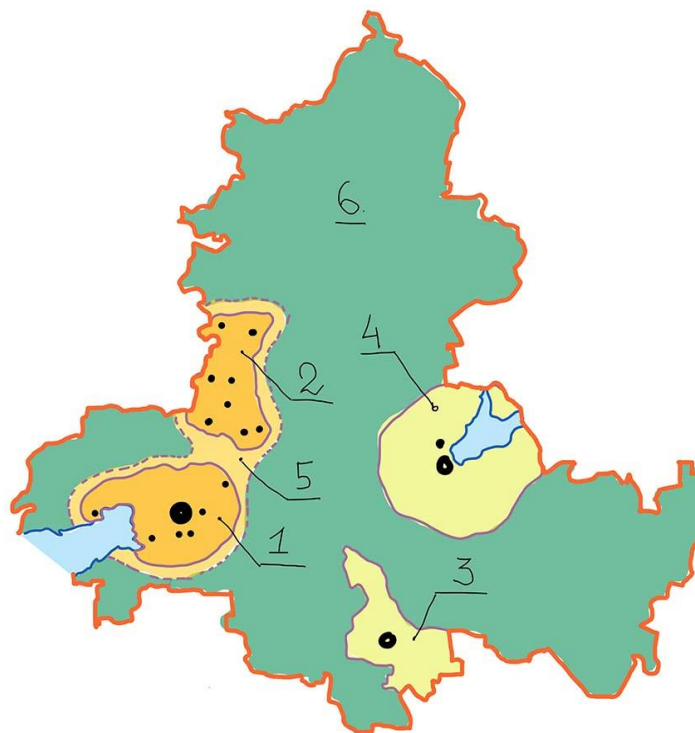


Рис. 1. Дифференциация территории РО на основе межмуниципального обслуживания, где: 1 – перспективная территория Крупнейшей Ростовской агломерации; 2 – Восточно-Донбасская система расселения, которая может в перспективе рассматриваться как городская агломерация (более 250 тысяч населения); 3 – Сальский район с центром обслуживания в города Сальск (население более 50 тысяч); 4 – зона межмуниципального обслуживания, ориентированная на город Волгодонск, около 50 км (в перспективе возможна городская агломерация); 5 – зона межмуниципального обслуживания, ориентированная на города с населением более 50 тысяч; 6 – зона межмуниципального обслуживания, ориентированная на опорные населенные пункты с населением более 3 тысяч человек

- Постановление Правительства РФ от 16.03.2018 N 263 «О создании территории опережающего социально-экономического развития «Зверево».

Перспективы развития системы межмуниципального обслуживания РО

Исходя из пространственных особенностей РО предлагаются категории, которые будут способствовать уточнению расчетных показателей. Таблица представляет собой реализацию гипотезы о применении дифференциации расчетных показателей, которые основаны на предлагаемой в СПР РФ системе пространственной организации экономики и федерального проекта²². В соответствии с последними тенденциями реформирования, отраженными в СПР РФ, государственных программах развития и нормативной документации, большое внимание уделяется развитию межмуниципальных центров обслуживания, с целью компенсации асимметрии системы расселения.

Центрами обслуживания выступают города в составе крупнейшей городской агломерации (более 100 и 50 тыс. населения), города вне агломераций более 50 тыс. населения, опорные населенные пункты. Также следует учитывать особенности развития исторических поселений и ТОСЭР-ов. Для каждого центра обслуживания в целях определения расчетных показателей может быть определен перечень прилегающих населенных пунктов, которые расположены в сельской местности и, как правило, имеют население численностью менее 3000 человек. Рассматриваемые центры обслуживания имеют межмуниципальное значение, т.к. во многих случаях определяют обслуживание для населенных пунктов из разных муниципальных образований и учитывают удобство транспортной доступности, а не муниципальную принадлежность.

Современное районирование, разделение области на муниципальные районы с районными центрами не во всех случаях соответствует справедливому распределению объектов обслуживания, некоторые населенные пункты не имеют доступа ко многим видам услуг, в том числе и медицинских. А именно: Койсугский разъезд, Азовский район; х. Валовый, Аксайский район и пос. Стрепетов, Орловский район²³. Распределение опорных населенных пунктов на территории РО должно, прежде всего, направить программные мероприятия на создание межмуниципальных объектов обслуживания на сельских территориях.

В целях реализации инициативы «Города больших возможностей и возрождение малых форм расселения» между Минэкономразвития РФ и Минсельхозом РФ разделены зоны ответственности. Минэкономразвития РФ курирует развитие населенных пунктов с населением свыше 50 тысяч человек, а также перечень городских агломераций. Минсельхоз РФ курирует населенные пункты с численностью населения менее 50 тысяч человек и перечень сельских территорий. Для городских агломераций и сельских территорий с опорными населенными пунктами определены различные инструменты развития. Так, например, КРТ, ИБК (инфраструктурный бюджетный кредит), льготная ипотека и др. позиционируются для развития агломераций. Для сельских территорий предусмотрены опорные населенные пункты, сельская ипотека и др., которые должны улучшить условия проживания на селе. Применение расчетных нормативов выстроено на новых условиях поддержки развития территорий.

Распределение зон ответственности для центров обслуживания позволит сформировать более точные показатели обеспеченности и доступности. В настоящее время межмуниципальное обслуживание носит стихийный характер. Уплотнение сети региональных и межмуниципальных дорог, повышение их пропускной способности, постоянно растущий уровень автомобилизации, интеграция информационных технологий, стремление к оптимизации учреждений обслуживания способствуют изменению характера доступа населения к услугам. Стихийность системы межмуниципального обслуживания особенно сильно ощущают на себе школы. В центре ростовской агломерации давно

²² Паспорт федерального проекта "Развитие субъектов Российской Федерации и отдельных территорий" от 30.12.202 № 1 // <https://mcx.gov.ru>. 2022 г.

²³ Постановление Правительства РО от 15.02.2020 № 360 (ред. От 14.04.2022) Об утверждении программы «Модернизация первичного звена здравоохранения РО».

существует проблема, заключающаяся в том, что из прилегающих населенных пунктов детей определяют в ростовские школы и другие учреждения, используя фиктивную регистрацию. В итоге истинные масштабы потребности не учитываются при размещении объектов обслуживания в МНГП. Все это усиливает социальную напряженность и не способствует повышению комфорта городских территорий. Развитие системы межмуниципального обслуживания на основе показателей РНГП позволит учесть потребности прилегающих населенных пунктов. Стихийность межмуниципального обслуживания также нагружает существующий трафик и усиливает недостаток парковочных мест в городе. Поэтому очень важна корректировка расчетных показателей с учетом межмуниципальной нагрузки в центрах обслуживания на объекты обслуживания, инженерной, транспортной и рекреационной инфраструктур.

В рамках дальнейшего совершенствования РНГП РО с учетом того, что перечень ОНП и ПНП еще не утвержден, рекомендуется в перспективе определять расчетные показатели обеспеченности объектами обслуживания для каждого центра межмуниципального обслуживания с учетом потребностей прилегающих населенных пунктов. Максимальное значение повышающего коэффициента – 2 (т.к. население ПНП, согласно требованиям Минсельхоза РФ, не может на 100% превышать население ОНП). Перечень опорных населенных пунктов и прилегающих населенных пунктов, а также сельских агломераций будет согласовываться Минсельхозом РО и утверждаться Минсельхозом РФ. В перспективе также ожидается, что границы городских агломераций также будут установлены. Перспективные границы агломераций и перечень ОНП должны быть учтены в РНГП. В таблице 1 приведена ориентировочная типология центров межмуниципального обслуживания на территории РО. Также дана рекомендуемая численность населения прилегающих населенных пунктов, которая может быть использована для расчета ряда показателей обеспеченности в условиях РО.

В столбце 4 табл.1 указано население центра обслуживания и примерное население прилегающих населенных пунктов. При разработке генеральных планов, МНГП, ПЗЗ (в части зон КРТ) населенных пунктов, которые определены как центры межмуниципального обслуживания, должна учитываться потребность в объектах обслуживания прилегающих населенных пунктов. По мере применения нормативов предполагается, что области нормирования будут расширяться вместе с перечнем нормируемых объектов регионального и местного значения, а сами показатели будут уточняться в зависимости от меняющихся условий.

Таблица 1. Центры межмуниципального обслуживания Ростовской области

Типология центров межмуниципального обслуживания	Зоны обслуживания***	Центры межмуниципального обслуживания	Население центра обслуживания население прилегающих населенных пунктов (ПНП) (тыс.чел.)	Учреждения, организации и предприятия обслуживания (максимальная транспортная доступность)	Объекты <i>школьного образования, детские сады</i> (максимальная организованная транспортная доступность)	Обоснование	Определение количества населения прилегающих населенных пунктов, с целью определения расчетных коэффициентов в МНГП
1	2	3	4	5	6	7	8
Для НП свыше 100 тыс. человек	1,2,5,4	Ростов-на-Дону Батайск Новочеркасск Таганрог* Шахты Волгодонск Новошахтинск	1134.7/309.0 126.8/34.4 163.6/44.6 245.6/67.1 226.3/ 168.3/101.9 103.5/19.5	Учет в центрах системы расселения приезжающего населения из других городов и сельских поселений, расположенных в зоне, ограниченной затратами времени не более 2 часов	Для сельских населенных пунктов, а также районов блокированной и индивидуальной жилой застройки в городских населенных пунктах расстояние транспортного обслуживания до 30 км. в одну сторону.	П.10.2; п.10.3; п.10.4 (СП 42.13330.2016)	Агломерация: городские поселения, которые войдут в состав крупнейшей городской агломерации будут образовывать единую систему обслуживания. Для каждого центра межмуниципального обслуживания будет определен перечень ПНП.
Города с населением более 50 тыс. – менее 100 тыс.	1,2,3	Азов* Сальск Каменск-Шахтинский Г. Гуково	78.8/21.5 56.2/42.4 86.0/16.0 61.2/16.5	Учет в центрах системы расселения приезжающего населения из	Для сельских населенных пунктов, а также районов блокированной и	П.10.2; п.10.3; п.10.4 (СП 42.13330.2016)	Города за пределами городской агломерации будут

				других городов и сельских поселений, расположенных в зоне, ограниченной затратами времени не более 1 часа	индивидуальной жилой застройки в городских населенных пунктах расстояние транспортного обслуживания до 30 км. в одну сторону.		выполнять функции межмуниципального обслуживания. При расчете потребностей мест в системе обслуживания нужно учитывать население прилегающих территорий, которое можно будет определить после установления перечня ОНП и ПНП.
Города с населением более 30 тыс. – менее 50 тыс.	1,2,6	Аксай Миллерово Г. Донецк Белая Калитва Красносулинское ГП	46.6/13.5 33.6-ОНП 46.3/10.6 39.4-ОНП 37.4/37.4	Учет в центрах системы расселения приезжающего населения из других городов и сельских поселений, расположенных в зоне, ограниченной затратами времени не более 1 часа	Для сельских населенных пунктов, а также районов блокированной и индивидуальной жилой застройки в городских населенных пунктах расстояние транспортного обслуживания до 30 км. в одну сторону.	П.10.2; п.10.3; п.10.4 (СП 42.13330.2016)	Агломерация: городские поселения, которые войдут в состав крупнейшей городской агломерации будут образовывать единую систему обслуживания. Для каждого центра межмуниципального обслуживания будет определен перечень ПНП. Сельские территории: для городских поселений, которые войдут в список ОНП принять к расчету потребности ПНП при размещении объектов обслуживания.
Сельские агломерации (центр до 30 тыс.) и ОНП более 3000 чел. **	6	Морозовск Зверево Константиновское гп Пролетарск Семикаракорск Цимлянск	ОНП-405/ ПНП-405, расчетный коэффициент – 2 (для расчета обслуживания населения) для определения вместимости объектов обслуживания	Доступность поликлиник, амбулаторий, ФАП и аптек – 30 мин. транспортной доступности	Муниципальные образования граничащие с центром сельской агломерации, расстояние транспортного обслуживания до 30 км. в одну сторону.	п.10.3; п.10.4 (СП 42.13330.2016)	При размещении объектов обслуживания в ОНП необходимо дополнительно учитывать территории, образующие сельскую агломерацию.
ОНП за границами сельских агломераций и более 3000 чел. населения ***	6	Список утверждает-ся Минсельхозом РО		Доступность поликлиник, амбулаторий, ФАП и аптек – 30 мин. транспортной доступности	Транспортное обслуживание до 50 км. в одну сторону. В этом случае предусматривается пришкольный интернат из расчета 10% общей вместимости организации. Перечень ПНП будет утвержден на уровне субъекта.	п.10.3; п.10.4; п.10.5 (СП 42.13330.2016)	Перечень ОНП и ПНП утверждается на уровне субъекта РФ. При размещении объектов обслуживания в ОНП необходимо дополнительно учитывать потребность ПНП.

*Исторические поселения; при определении числа, состава и вместимости учреждений, организаций и предприятий обслуживания в исторических поселениях необходимо также учитывать туристов (медицинское обслуживание, объекты культуры, парковки, пешеходные пространства). Этот показатель следует учитывать при разработке МНГП МО (СП 42.13330. 2016);

**Перечень сельских агломераций – «Государственная программа комплексного развития сельских территорий Ростовской области» (Приложение 9).

*** Перечень ОНП и ПНП устанавливается на уровне субъекта РФ и согласовывается с Минсельхозом РФ. В дальнейшем для ОНП будут разработаны долгосрочные планы развития, которые будут согласовываться на уровне субъекта и Минсельхоза РФ.

****К таблице прилагается генерализированная схема центров и зон межмуниципального обслуживания (см. рис .1).

Заключение, выводы

За последние годы роль РНГП значительно возросла, это подтверждают положения о КРТ в Градостроительном Кодексе РФ и последняя редакция СП 42.13330.2016, которые оставляют им значительное пространство для регулирования градостроительной деятельности не только в части обеспеченности и доступности объектами местного и регионального значения, но также позволяют устанавливать: обеспечение нормируемыми элементами придомовой территории, нормы расчета стоянок автомобилей общественных зданий, комплексное развитие территории, расчетную ширину улиц и дорог в красных линиях в отношении территорий исторических поселений и многое другое.

Сами нормативы градостроительного проектирования следует рассматривать как постоянно совершенствующийся документ, который должен чутко реагировать на изменения политической и экономической ситуации. Целесообразно вносить в РНГП изменения по мере получения опыта от применения расчетных показателей, введения новых программ, постановлений или получения новых сведений о территории при мониторинге реализации планов развития, СПР РФ, Стратегии РО и СТП РО. Сегодняшний курс страны на импортозамещение, продовольственную безопасность, оптимизацию процессов проектирования и строительства подсказывает, что и показатели РНГП также должны учитывать активные процессы изменений и участвовать в программировании территории.

Учет прилегающего населения к межмуниципальным центрам обслуживания при расчете обеспеченности объектами обслуживания и объектами инфраструктуры позволят определить более справедливые показатели для развития обслуживания прилегающих территорий, а также смягчить последствия влияния процессов, связанных со стихийностью межмуниципального обслуживания. В результате проведенной работы над РНГП РО был внесен ряд изменений в Стратегию РО 2030 и СТП РО. Масштабная синхронизация документов, ответственных за территориальное развитие в области позволит обеспечить механизмы привлечения программных мероприятий на территорию РО.

Источники иллюстраций

Рис. 1. Иллюстрация автора.

Список источников

1. Садковская О.Е. Регулирование градостроительной деятельности на территории городов Ростовской области // Architecture and Modern Information Technologies. 2020. № 3(52). С. 173–192. URL: https://marhi.ru/AMIT/2020/3kvart20/PDF/09_sadkovskaya.pdf
2. Маркварт Э. Система опорных населенных пунктов как механизм управления пространственным развитием: теоретические аспекты / Э. Маркварт, Н.Н. Киселева, Д.П. Соснин // ВЛАСТЬ. 2022. №2. С. 95-111.
3. Лисина Н.Л. Нормативы градостроительного проектирования как правовой инструмент обеспечения благоприятной окружающей среды в городах // Аграрное и земельное право. 2021. №11(23). С. 96-98.
4. Волкова И.Н. Региональные нормативы градостроительного проектирования и территориальное планирование региональных транспортных систем России / И.Н. Волкова, П.М. Крылов // Социально-экономическая география: история, теория,

методы, практика 2021 Сборник научных статей VII Всероссийской научной конференции с международным участием. Смоленск: Смоленский государственный университет, 2021. С. 68-76.

5. Batunova E. Planning in growth paradigm for shrinking areas: unreasonable expectations. The case of Zverevo, Southern Russia // Муниципалитет: экономика и управление. 2016. № 1(14). С. 23–33.
6. Batunova E. Shrinking Cities of Southern Russia: Specifics of the Shrinkage Pattern // Proceedings of the International Conference on Changing Cities II: Spatial, Design, Landscape & Socio-economic Dimensions. – Porto Heli, Greece, 2015. С. 22–26.

References

1. Sadkovskaya O. The Regulation of Urban Development in the Cities of Rostov Region. Architecture and Modern Information Technologies, 2020, no. 3(52), pp. 173–192.
2. Markvart E., Kiseleva N.N., Sosnin D.P. *Sistema opornykh naselennykh punktov kak mekhanizm upravleniya prostranstvennym razvitiem: teoreticheskie aspekty* [The system of reference settlements as a mechanism for managing spatial development: theoretical aspects]. VLAST', 2022, no. 2, pp. 95-11.
3. Lisina N.L. *Normativy gradostroitel'nogo proektirovaniya kak pravovoj instrument obespecheniya blagopriyatnoj okruzhayushchej sredy v gorodakh* [Standards of urban planning design as a legal tool for ensuring a favorable environment in cities]. Agrarnoe i zemel'noe parvo, 2021, no.11(23), pp. 96-98.
4. Volkova I.N., Krylov P.M. *Regional'nye normativy gradostroitel'nogo proektirovaniya i territorial'noe planirovanie regional'nykh transportnykh sistem Rossii* [Regional standards of urban planning design and territorial planning of regional transport systems of Russia]. Smolensk, 2021, pp. 68-76.
5. Batunova E. Planning in growth paradigm for shrinking areas: unreasonable expectations. The case of Zverevo, Southern Russia. Municipalitet: ekonomika i upravlenie, 2016, no. 1(14), pp. 23–33.
6. Batunova E. Shrinking Cities of Southern Russia: Specifics of the Shrinkage Pattern. Proceedings of the International Conference on Changing Cities II: Spatial, Design, Landscape & Socio-economic Dimensions. Porto Heli, Greece, 2015, pp. 22–26.

ОБ АВТОРЕ

Садковская Оксана Евгеньевна

Кандидат архитектуры, заместитель директора по научной работе,
ГАОУ РО «Региональный научно-исследовательский и проектный институт
градостроительства», Ростов-на-Дону, Россия
ok_sadkovskaya@mail.ru

ABOUT THE AUTHOR

Sadkovskaya Oksana E.

PhD in Architecture, Deputy Director for Scientific Work, «Regional Research and Design
Institute of Town Planning», Rostov-on-Don, Russia
ok_sadkovskaya@mail.ru