

# часть II Способы Тенденции Потенциал

Из практики работ  
НИиПИ экологии города  
и Института комплексного  
развития территорий

## Схема функциональной организации территории

Функциональное зонирование в рамках проекта СТП проводится с целью выделения отдельных участков территории, для которых рекомендуются различные виды и режимы хозяйственного использования.

Критериями для выделения зон являются: уровень интенсивности градостроительного освоения территории, допустимый уровень экологической ситуации и степень урбанизации с учётом ограничений использования территории.

При перспективном зонировании территории муниципального образования выделяют следующие основные типы функциональных зон:

- зона интенсивного градостроительного освоения (с максимальным преобразованием природной среды);
- зона экстенсивного градостроительного освоения (с относительным преобразованием природной среды);
- зона ограниченного хозяйственного освоения (с максимально сохраняемой природной средой).

Например, **зона интенсивного градостроительного освоения** должна обладать наиболее полной инфраструктурной обеспеченностью (социальной, инженерной, транспортной) для всех видов градостроительного освоения территории, в том числе для организации большинства видов

производств, хозяйственной деятельности и капитального строительства. Инфраструктурная обеспеченность характеризуется в основном наличием автомобильных и железных дорог, объектов транспортной инфраструктуры, всех видов инженерных коммуникаций, необходимых для развития территории, сложившегося производственного, социально-культурного и трудового потенциала и перспектив развития этих потенциалов. Здесь размещаются территории жилищного строительства различной этажности и высокой плотности застройки, производственные объекты, территории социально значимых объектов, основная часть существующих и резервируемых площадок для перспективного капитального строительства, важнейшие транспортные и коммунально-складские сооружения (существующие и запланированные к строительству). Вместе с тем в пределы этой подзоны должны входить обширные озеленённые пространства (соответствующие требованиям нормативных документов), выполняющие компенсационные (развитие промышленности) и рекреационные (развитие жилищного строительства) функции.

**Зона экстенсивного градостроительного освоения** включает подзоны, связанные с хозяйственной эксплуатацией природно-ресурсного потенциала муниципального образования площадного характера (сельское хозяйство, лесное хозяйство, добыча полезных ископаемых). Зона должна быть обеспечена достаточной инфраструктурой для развития предложенных хозяйственных видов освоения территории. Зона может включать строительство производственных

объектов сельскохозяйственного и ресурсодобывающего профиля, а также территории жилищного и садово-дачного строительства.

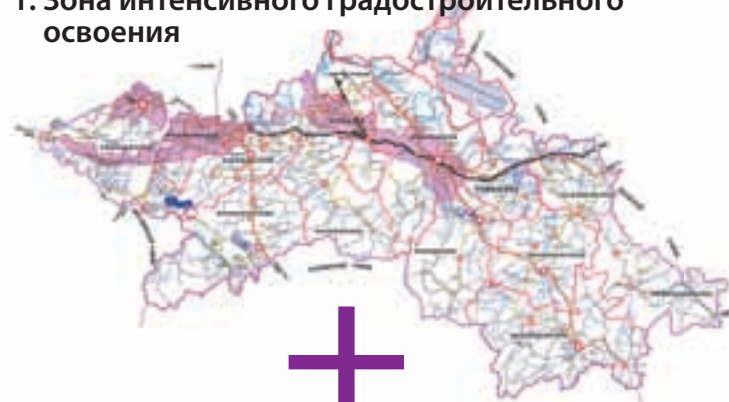
**Зона ограниченного хозяйственного освоения.** Зона естественных природных ландшафтов, рекомендуемых к сохранению в первозданном виде. Ограничение хозяйственной деятельности в этой зоне связано с тем, что это может нанести ущерб естественному природному ландшафту. Основными направлениями использования территории в этой зоне являются охрана и воспроизводство ценных природных ландшафтов, особо охраняемых природных территорий, историко-культурного наследия, а также организация рекреационной деятельности с минимальным вредным воздействием на среду.

**2. Зона экстенсивного градостроительного освоения:**

- подзона сельского хозяйства
- подзона освоения биоресурсного потенциала
- подзона освоения минерально-сырьевых ресурсов



**1. Зона интенсивного градостроительного освоения**



**3. Зона ограниченного хозяйственного освоения:**

- подзона защитных лесов и особо охраняемых территорий



**Функциональная организация территории**



## Опорный план + зоны с особыми условиями использования территории + планировочная организация территории = ИНВЕСТИЦИОННЫЕ ПЛОЩАДКИ для размещения объектов капитального строительства

Результатом оценки существующего использования территории является опорный план. На нём отображается сложившаяся градостроительная и экологическая ситуация территории объекта исследований. Затем выполняется комплексный анализ территории муниципального образования с учётом ограничений. К основным ограничениям градостроительной деятельности относятся зоны с особыми условиями использования территории и геологическое районирование территории по степени благоприятности освоения. К ограничениям градостроительной деятельности в соответствии с Градостроительным кодексом РФ отнесены:

- водоохранные зоны и прибрежные защитные полосы;
- зоны санитарной охраны источников водоснабжения;
- санитарно-защитные зоны;
- охранные зоны объектов инженерной и транспортной инфраструктуры;
- зоны охраны объектов культурного наследия;
- охранные зоны природных территорий.

По завершении первого этапа разработки градостроительной документации разрабатывается планировочная структура территории (планировочный каркас) — организация территории, представляющая основные направления её развития путём выделения основных и второстепенных, исторически сложившихся и антропогенных планировочных осей, планировочных центров и подцентров различного функционального назначения.

Основой планировочной структуры территории района являются: основные антропо-

генные планировочные оси — сложившийся транспортный каркас территории (категоризированные автомобильные дороги, железнодорожные станции и остановочные пункты на линиях, имеющих пассажирское сообщение) и (в меньшей степени) сети и объекты инженерной инфраструктуры, исторически сложившиеся планировочные оси, в основном это гидрографические оси — важнейшие реки. Второстепенные планировочные оси — автомобильные дороги без категории. В местах пересечения основных планировочных осей формируются планировочные центры. Основой планировочного анализа является комплексная оценка территории, которая является базовой для функционального зонирования территории.

Сопряжённый анализ всех трёх названных выше схем и статистических данных, раскрывающих потенциал муниципального образования, даёт возможность определить зоны размещения перспективных для развития территорий и объектов капитального строительства (Схема инвестиционных площадок, инвестиционный паспорт территории).

При этом объектам капитального строительства точечного характера свойственно концентрироваться в планировочных центрах различного функционального назначения — территориально-производственных комплексах, промышленных узлах (это снижает негативное воздействие на окружающую среду и обеспечивает экономию всех видов затрат). Линейные объекты обеспечивают связь сельских поселений опорной транспортной сетью, системой магистральных линий инженерной инфраструктуры. По возможности следует рассматривать совмещённую трассировку в виде коридоров коммуникаций. Размещение объектов зонального (площадного) характера связано с технико-экономическими особенностями использования соответствующего вида природных ресурсов. Однако их размещение также должно носить групповой (компактный) характер, преимущественно, в сложившихся центрах соответствующей специализации для экономии инженерно-транспортных и других затрат.

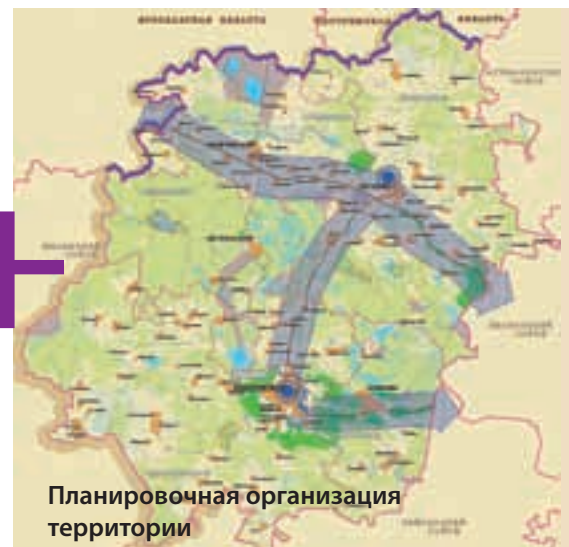




Опорный план

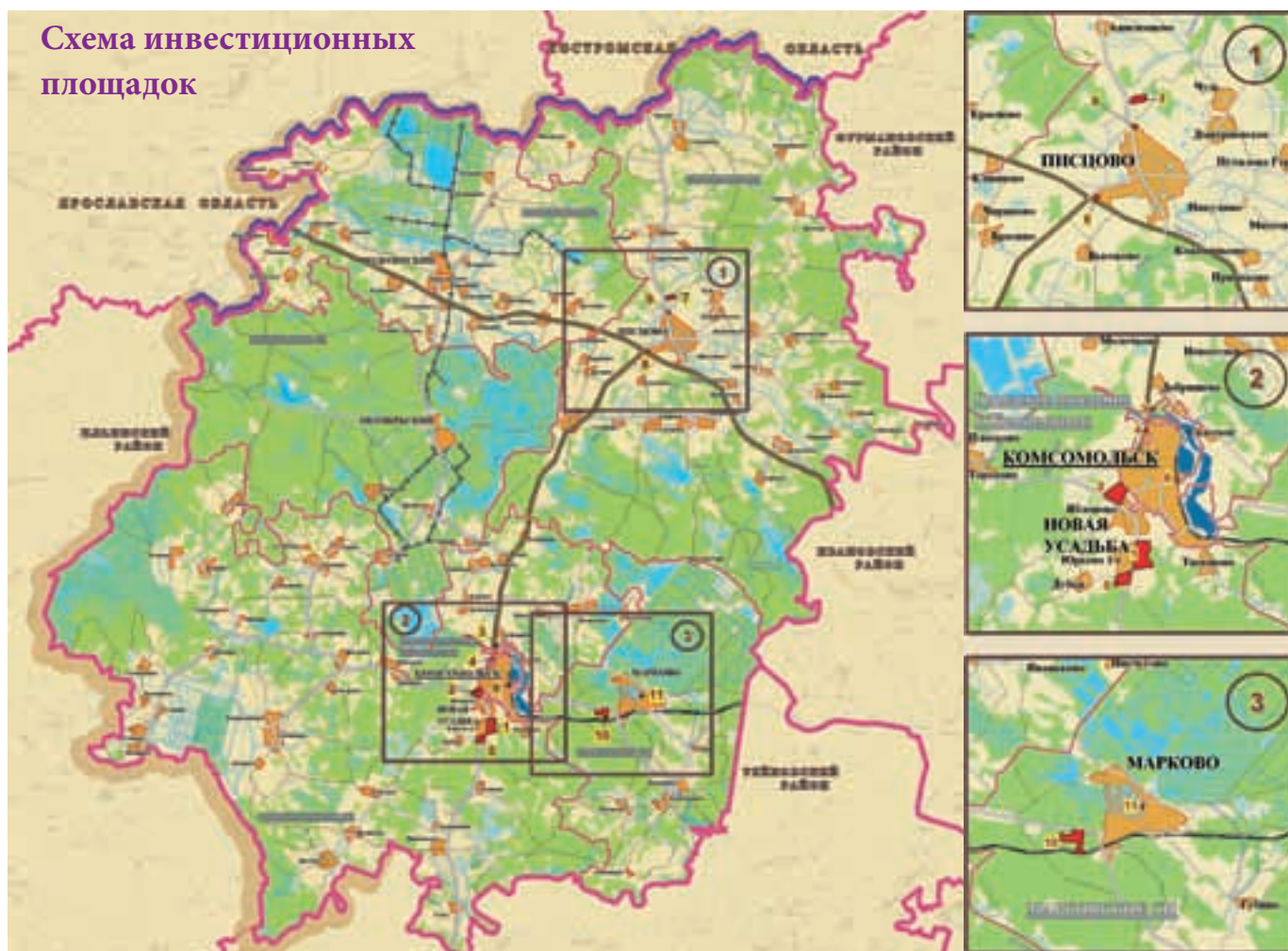


Схема ограничений использования территории



Планировочная организация территории

### Схема инвестиционных площадок



## Схема расселения

На основании анализа природных и исторических предпосылок освоения территории и процессов урбанизации, актуальных экономических и планировочных условий на территории муниципального образования выделяются основные зоны расселения, центры, подцентры и оси системы расселения. Особое внимание уделяется идентификации населённых пунктов в системе расселения данного региона, их роли в социально-экономической жизни конкретной местности.

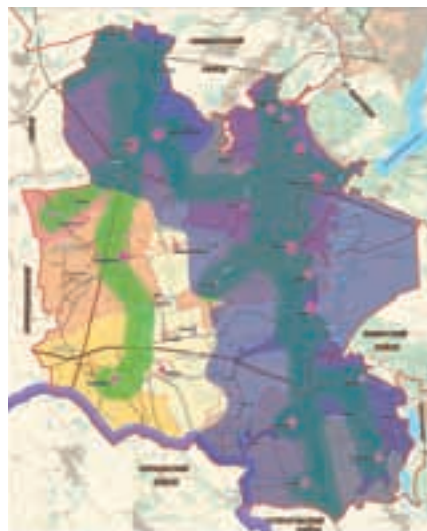
Структура расселения муниципального образования определяется путём выделения центров и подцентров расселения различного функционального назначения и установления зон их влияния. Центры системы расселения аккумулируют в себе все основные и уникальные объекты сферы обслуживания, производственные объекты (обеспечивают населению муниципального образования выбор мест приложения труда). Основой взаимосвязанного расселения в данном случае служат трудовые и периодические культурно-бытовые связи.

Оси расселения представляют собой участки максимальной концентрации населения на территории муниципального образования, сложившиеся вдоль коммуникационных коридоров гидрографической сети, транспортной и инженерной инфраструктур.

Анализ развития системы расселения имеет особое значение для обоснования перспектив развития транспортной и инженерной инфраструктур муниципального образования, разработки планировочной организации территории. С её помощью разрабатываются мероприятия по рациональному использованию трудовых, территориальных и других ресурсов, организации и размещению производства. В частности, для обеспечения комплексного и взаимосвязанного развития всех населённых пунктов системы расселения муниципального образования даются рекомендации по формированию сети местных дорог на территории, а также по комплексному развитию жилищного строительства и объектов повседневного и периодического обслуживания в центрах и подцентрах системы расселения.



### Изохроны транспортной и пешеходной доступности

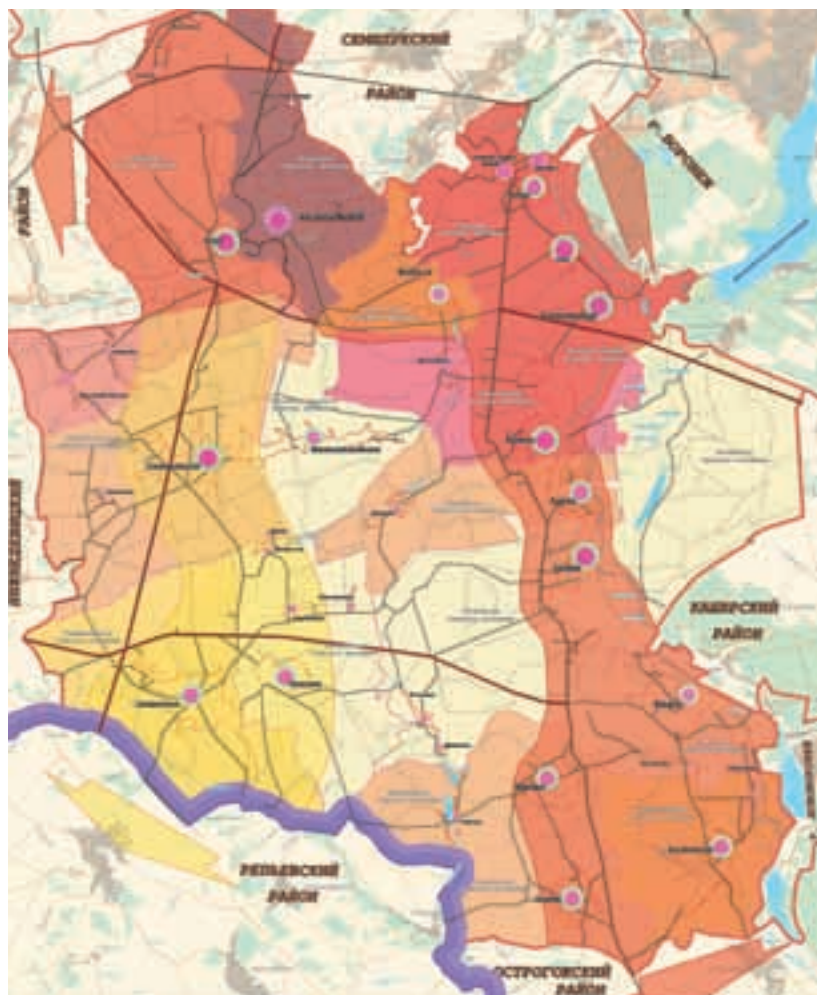


### Модель развития объектов обслуживания в пределах муниципального образования

Виды обслуживания	Направления развития	Объекты на уровне		
		Центр района	Центр хозяйства	Центр поселения
Детские учреждения	Максимальное приближение к месту жительства. Универсальные типы	Базовое учреждение с оздоровительным комплексом	Ясли-сад	Ясли-сад с начальной школой
Школы	Приближение к месту жительства начальных школ. Укрупнение средних школ	Средняя школа с УПК, интернатом	Неполная средняя школа	Начальная школа
Медицина	Централизация стационарной помощи. Децентрализация амбулаторно-поликлинической помощи	Участковая больница, сельская врачебная амбулатория	Фельдшерско-акушерский пункт, сельская врачебная амбулатория	Модульный фельдшерский пункт
Спорт	Сочетание избирательных спортивных занятий с массовыми физкультурно-оздоровительными по месту жительства	Спортядро, спортзал, бассейн	Спортядро, спортзал	Спортплощадки, помещения для физкультурно-оздоровительных мероприятий
Культура	Централизация клубной деятельности. Самоорганизация неформального досуга	Центральный сельский дом культуры, филиальная библиотеки	Сельский дом культуры, библиотеки	Общедосуговый клуб, пункт выдачи книг
Торговля	Концентрация предприятий с универсальным ассортиментом. Приближение товаров повседневного спроса к населению	База-магазин, универсам	Универсам	Магазин ТПС
Питание	Концентрация производства. Децентрализация потребления	Комплексное предприятие общественного питания, кафе	Столовая-заготовочная	Буфет-раздаточная, столовая-заготовочная
Быт	Централизация предприятий. Дифференциация сети приемных пунктов	Сельский дом быта, филиал центра народных промыслов	Сельский дом быта, КПП	Приемный пункт
Управление, связь	Связь с населением и производством. Концентрация доставочной службы	Контора, отделение связи со Сбербанком	Контора, отделение связи	Помещение бригады, почта-автомат

— Спортивно-оздоровительная функция   
 — Клубная функция   
 — Управленческая функция

### Система расселения



## Административно-территориальное деление (проектные предложения)

Важными задачами территориального планирования являются определение и изменение в установленном законом порядке границ муниципальных образований. В перспективном периоде неизбежно произойдут изменения границ и статуса муниципальных образований, связанные с изменением характера использования территории, системы расселения, развития транспортной инфраструктуры. В связи с этим в СТП даются предложения по наиболее рациональным вариантам подобных изменений в соответствии со ст. 18 п. 4 ГК РФ, ст. 11 № 131-ФЗ от 6.10.2003.

В основу муниципально-территориального деления Российской Федерации были положены географические критерии (пешеходная, транспортная доступность, существующие и планируемые границы населённых пунктов). Однако, как признают муниципальные и региональные власти, в основу муниципально-территориального устройства должны быть положены экономические (наличие финансов и имущества, достаточного для оказания муниципальных услуг) и организационные принципы (работоспособность системы управления, прежде всего дееспособность органов местного самоуправления). Имеющий место фактический недоучёт их в законодательстве приводит к появлению многочисленных нежизнеспособных населённых пунктов.

Сегодня имеется экономическая целесообразность в формировании территориально более крупных поселений, концентрации имеющихся у них финансовых возможностей, оптимизации штатной численности с усилением специализации сотрудников.

Объединение сельских поселений рассматривается как основной вариант оптимизации муниципально-территориального устройства существующей сети населённых пунктов. При укрупнении муници-

пальных образований предполагается присоединить экономически слабые поселения к более сильным, имеющим плюса роста территории.

Администрация объединённого сельского поселения будет располагаться в одном из бывших до слияния центров поселений, а в другом останется филиал (территориальное подразделение) администрации (сокращённой численности), состоящий из двух штатных сотрудников: заместителя главы для решения рабочих вопросов и специалиста для приёма платежей и оформления нужных документов.

Систематизация поселений позволит оптимизировать планировочную структуру территории, в частности опорный транспортный каркас территории: определить приоритетные маршруты общественного транспорта, расставить акценты в вопросе строительства и эксплуатации дорог. Это позволит решить проблему территорий, с которыми не осуществляется регулярное транспортное сообщение в течение года или отдельных сезонов ввиду неудовлетворительного состояния дорог между ними или их полного отсутствия.

При принятии решения об объединении нескольких сельских поселений необходимо учесть следующие обязательные условия:

- общая административная граница между поселениями, обеспечивающая территориальную целостность объединённого сельского поселения;
- транспортная и пешеходная (возможность добраться до административного центра СП и обратно в течение рабочего дня для жителей всех населённых пунктов, входящих в его состав) доступность территории объединённого сельского поселения;
- результаты предварительного изучения и учёта мнения населения соответствующих муниципальных образований (т. к. преобразование может быть осуществлено, если в пользу этого решения высказало своё согласие 50% и более населения соответствующей территории, принявшего участие в референдуме по данному вопросу);

- общие географические, исторические и национальные (отсутствие конфликтов между населением соседних СП) особенности.

После выделения групп сельских поселений, отвечающих названным выше обязательным требованиям, для которых возможно проведение процедуры слияния, выполняется комплексный анализ территориальных и социально-экономических показателей их развития для определения объединяемых муниципальных образований. Комплексный анализ объединяемых поселений проводится по следующим показателям:

- площадь территории СП;
- численность населения, в том числе плотность населения, людность населённых пунктов, численность трудоспособного населения, доля населения, занятого в экономике;
- объём доходов бюджета, бюджетная обеспеченность на душу населения, соотношение доли собственных доходов и государственных трансфертов;
- наличие мест приложения труда;
- обеспеченность объектами социальной инфраструктуры (уровень заполняемости и потребности в строительстве новых объектов);
- обеспеченность объектами инженерной инфраструктуры (электро-, газо-, водоснабжение);
- состояние транспортной инфраструктуры (связывающей наиболее крупные населённые пункты сельского поселения между собой, с ближайшими крупными населёнными пунктами района, региональными и федеральными трассами);
- обеспечение нормативного качества окружающей среды.

Итогом является выбор в группе объединяемых поселений поселения лидера и присоединяемого поселения.

## Проектные предложения по изменению административно-территориального деления муниципальных районов

### Инерционный сценарий объединения

Цель — сохранение действующей структуры хозяйствования и расселения

#### Муниципальный район Воронежской области

Существующие границы поселений

Планируемые границы поселений



### Революционный сценарий объединения

Цель — получение максимального объёма налоговых поступлений в бюджет муниципального образования после строительства крупного объекта федерального значения при низкой эффективности сложившейся структуры хозяйствования

#### Муниципальный район Костромской области

Существующие границы поселений

Планируемые границы поселений

