

## Проблемы и недостатки нормирования в градостроительстве территорий сельских агломераций

*Солдатенков Я.Ю.*

*Санкт-Петербургский государственный архитектурно-  
строительный университет, Санкт-Петербург  
Государственное казенное учреждение «Градостроительное развитие  
территорий Ленинградской области»*

**Аннотация:** В представленной статье озвучены проблемы, выявленные в ходе изучения такого нового явления в градостроительной сфере, как сельские агломерации Российской Федерации на примере Ленинградской области, как совокупности межмуниципальных градостроительных взаимосвязей в пределах одного или нескольких муниципальных районов Ленинградской области, а также необходимость учета этих взаимосвязей ввиду особенностей культурного ландшафта, как конгломерата накопленных ценных сельскохозяйственных территорий, в сумме с опытом производственной, культурной и градостроительной эксплуатации этих территорий.

**Ключевые слова:** сельская агломерация, культурный ландшафт, малая городская агломерация, квалиметрический ландшафтный метод.

В настоящее время сложных геополитических перемен на территориях Российской Федерации, а в особенности для одного из субъектов, который имеет периметральное соприкосновение с Эстонской Республикой и Республикой Финляндия – Ленинградской области, весьма показательной является проблема отсутствия нормативных параметров и инструментов регулирования такой градостроительной и пространственной конструкции, как сельская агломерация. При этом, сейчас термин «сельская агломерация» почти везде является исследуемым понятием и не имеет четких критериев определения и классификации в нормативно-правовых актах Российской Федерации.

В условиях, когда перестает оставаться основополагающим принцип управления развитием территорий, основанный на бессознательном подчинении механизмам глобальной торговой сети с её крупными корпорациями и приоритетности исключительно экономической

---

целесообразности для определения крупных градостроительных объектов смешанного использования, появляется необходимость осознания и переоценки доступного градостроителю и работнику административного звена инструментария в составе нормативно-правовых актов, необходимого для регулирования процесса гармонизации взаимосвязей внутри субъекта Российской Федерации, муниципального района или группы поселений для территорий сельских агломераций.

В особенности данное утверждение показательно для территорий, где в течение уже более 25 лет со времени становления государственного управления Российской Федерации наблюдалось агрессивное вторжение в градостроительное управление основных транспортных и логистических, промышленных и сельскохозяйственных точек роста, вокруг которых происходило интенсивное укрепление экономического сосредоточения всех доступных средств социального, экономического и финансового роста. Резкое изменение поступательного роста природных территорий с утратой накопленного более чем за 75 лет потенциала сельскохозяйственного роста в связи с агрессивным градостроительным освоением ради получения кратковременной финансовой выгоды взамен взвешенного подхода к использованию в сложных условиях северных широт ценных сельскохозяйственных угодий, территорий, покрытых ценным по породному составу лесом, привело к трансформации складывающихся десятками тысячелетий природных русел и пойм крупных водных объектов. Выделение этой особенности позволяет определить её как одну из актуальных проблем в условиях налаживания экономических цепочек взаимосвязи внутри региона.

Данная проблема - только одна из целого ряда проблем, связанных с информационным вакуумом в отношении сельских агломераций, которые требуют детального раскрытия. Необходимо сгруппировать те из них, которые связаны с территориальным характером, влияющим на границы

---

сельской агломерации, и те, которые влияют на укрепление общественных взаимосвязей населения внутри сельской агломерации путем развития социальной, инженерной и транспортной инфраструктур.

Проблемы территориального характера, связанные с границами сельской агломерации, сгруппировывают ряд таких проблем, как нарушение использования динамичного многокомпонентного пространства, являющегося результатом целенаправленного регулирования человеком естественного ландшафта в соответствии с экономическими отношениями, характерными для достигнутого к рассматриваемому времени уровня развития общества на основе сохранения его средообразующих и ресурсовоспроизводящих функций (культурного ландшафта) [1], и природного ландшафта, который необходимо квалитетически классифицировать в границах сельской агломерации с целями его потенциальной эксплуатации для сельскохозяйственной, производственной и туристической деятельности, подразумевающей расширение и сужение границ сельской агломерации, в совокупности с обеспечением вышеперечисленных территорий комплексом автомобильных дорог и улично-дорожной сети в населенных пунктах в границах сельской агломерации в пределах зоны осуществления часовой маятниковой миграции населения до основных населенных пунктов (точек роста) сельской агломерации.

Основной проблемой культурного ландшафта в Ленинградской области является его исторически сложившееся максимальное накопление в границах субурбанизированных территорий Санкт-Петербургской агломерации и в границах сельских агломераций с центрами в городах Ленинградской области, поселках городского типа (малых городских агломерациях). В связи с этой близостью, а также высокой перспективой урбанизации земель сельскохозяйственного назначения, соответствующей

---

классификации статьи 7 Земельного кодекса Российской Федерации с учётом значительной разницы в более чем 40 раз по отношению к землям промышленности с видом использования для производственных целей и более 60 раз по отношению к землям населенных пунктов с видом для объектов социального обслуживания, 130 раз с видом для коммерческих целей и для индивидуальной жилой застройки в стоимостных расценках внутри различных категорий земель, они становятся уязвимы для целей агрессивной коммерческой эксплуатации на доступных торговых площадках и спекулирования для целей урбанизации, с полной или частичной утратой необходимых сельскохозяйственных критериев культурного ландшафта в связи с частичным и полным исключением их из сельскохозяйственной эксплуатации. Есть незначительные примеры наращивания культурного ландшафта вблизи крупных сельских населенных пунктов, например: Волосово, Сосново и, наоборот, примеры полной утраты культурного ландшафта в таких населенных пунктах, как Лодейное Поле, Паша и др. в связи с ухудшением доступности культурного ландшафта, вызванным деградацией транспортных и инженерных систем, утратой квалифицированных специалистов сельскохозяйственного сектора, что влияет на производительность сельскохозяйственной техники и в итоге на экономическую эффективность регулирования такого культурного ландшафта.

Безусловной проблемой культурного ландшафта в границах Ленинградской области является и то, что с учётом этнокультурной дифференциации территорий [2, 3], физико-географического районирования Северо-Западного федерального округа [4] и метода плавающих признаков районирования, предложенного Л. В. Смирнягиным [5], рассматриваемая территория входит в состав трех культурно-ландшафтных провинций: Петербургской (Северо-Западной) культурно-ландшафтной провинции с

---

Волосовским, Выборгским, Всеволожским, Кингисеппским, Кировским, Лужским, Приозерским и Сосновоборским городским округом Ленинградской области в её составе, Новгородско-Волховской культурно-ландшафтной провинции с Бокситогорским, Волховским, Киришским, Тихвинским, Лодейнопольским, Подпорожским муниципальными районами Ленинградской области в её составе и Псковской культурно-ландшафтной провинции со Сланцевским муниципальным районом Ленинградской области в её составе. Благодаря культурным традициям, вышеперечисленные провинции определили специфику взаимодействия в своих границах на пространствах Ленинградской области, что требует особого внимания и изучения для понимания структурных особенностей взаимодействия в границах сельской агломерации с учётом опыта и примера интенсивно развивающихся стран [6].

Рациональное использование культурного ландшафта [7] в границах культурно-ландшафтных провинций поможет в изучении неоднородных и относительно слабо изученных культурно-ландшафтных комплексов Северо-Запада России и поможет предложить один из принципов для уточнения границ сельских агломераций.

Разнообразие природного ландшафта самого ключевого региона Северо-Западного федерального округа – Ленинградской области, исторически складывающейся на оспариваемых территориях разных исторических держав, само по себе является географической и агроклиматической проблемой предложенных к изучению градостроительных конструкций. Такие условия могут также формировать своеобразные рамки для определения критериев оценки пригодности по отношению к сельской агломерации и деятельности в границах определённой культурной провинции по отношению к природным границам ландшафта. Здесь необходимо применение для сельских территорий специального

---

квалиметрического метода оценки природного ландшафта с целью переосмысления наличия и выделения в границах различных типов сельской агломерации разного по климатическим, гидрологическим и геоморфологическим условиям строения ландшафта с учётом базисного и перспективного потенциала экономического развития территории сельской агломерации.

Немаловажной проблемой сельских агломераций является отсутствие актуальной детализированной статистической информации в отношении населения муниципальных образований субъектов Российской Федерации, включая Ленинградскую область, при общей тенденции снижения плотности сельского населения с 37 %, приведенных в Стратегии социально-экономического развития Ленинградской области до 2030 года до 33 % по данным Росстата на 01.01.23 и тем самым осложняет ее учёт, в том числе, по возрастному составу, при определении профильной ориентации и перспективы изменения численности населения в отдельных населенных пунктах, потенциально определяемых в границах сельской агломерации. Для возможности учета информации о населении необходимо опереться на ориентировочные границы сельских агломераций, определенных с помощью таких методов, как например, анализ зон транспортной доступности города-центра (опорного населенного пункта) [8, 9], очертаний световых отпечатков на спутниковых снимках [10]. Населенные пункты, выявленные в ориентировочных границах, должны быть сверены с использованием более подробных методик уточнения и апробации принципов сопоставления сведений о населении и демографическом составе, полученных из разных источников [11, 12], с финансовой, общественной и мобильной активностями, в том числе, градостроительной деятельностью, связанной с формированием земельных участков для нужд индивидуальной жилой застройки и потребностей в инженерных коммуникациях.

---

Кроме того, главные градообразующие профильные объекты производственного назначения и крупные сельскохозяйственные объекты товарного производства, находящиеся в границах малых городов или крупных поселков – основных населенных пунктов гипотетической сельской агломерации, или в непосредственной близости от них, тоже раскрывают целый ряд проблем, требующих изучения и уточнения в проекции сельской агломерации. Одна из таких проблем связана с необходимостью значительного накопления культурного-ландшафта вокруг опорного населенного пункта, а также концентрации градостроительных функций, которые должны увеличивать объёмы наращивания культурного ландшафта, направленной на выращивание и переработку сельскохозяйственной продукции, и, пропорционально базисной производственной функции, для градостроительного развития селитебных территорий с учетом объектов социальной и обслуживающей инфраструктуры, рационального сокращения прилегающего к границам опорного населенного пункта культурного ландшафта. Другой проблемой является ощутимая утрата квалифицированных кадров в сельскохозяйственной отрасли в связи с финансовой неконкурентностью в среде других доступных смежных специализаций в границах соседних субурбанизированных территорий городской агломерации. Накопленная информация и система образования, специализирующаяся на сельскохозяйственном производстве, в настоящее время обладает немалым объёмом технических средств, как материальных, в виде множества училищ и техникумов, так и образовательных площадок, закрепленных за ними, но в силу повышающейся кадастровой стоимости земель, а также близкого расположения к границам опорного населенного пункта, а зачастую непосредственно в границах такого, оказываются неконкурентоспособными и слабо востребованными по сравнению с реконструкциями для коммерческих нужд. Сводя воедино проблему

---

базисной экономической модели сельской агломерации, стоит подчеркнуть необходимость выделения альтернативных принципов выгодного социально-экономического взаимоотношения внутри сельской агломерации в связи со значительной площадью территориального взаимодействия внутри неё на примере изучения различных типов гипотетических моделей сельских агломераций в границах Ленинградской области.

Проблему комплексного развития сельской агломерации можно разобрать, изучив послойно все элементы гипотетической пространственной модели сельской агломерации. Одними из ключевых слоев, которые смогут раскрыть весь комплекс, безусловно будут элементы энергоснабжения инженерных систем, в том числе, электроснабжение и связь. Медленная поступательная модернизация таких систем, осуществляемая на основе прогнозных мероприятий отдельных муниципальных образований в отрыве от взаимосвязи между собой, а также крайне осторожные (сдержанные) мероприятия региональных программ по газификации и электрификации, относятся к числу одной из проблем комплексного развития сельской агломерации. Изношенность систем водоснабжения и водоотведения почти во всех региональных опорных пунктах также является немаловажной проблемой, сдерживающей потенциальное развитие этих точек роста. Обеспечение качественной доступной связи определяет перспективы потенциала социальных взаимоотношений внутри сельской агломерации. В настоящее время прогнозируется, что ограничение доступа ко всем средствам массовой информации для сельского населённого пункта, как самого удаленного от массивов информационного поля, будет ключевым в ближайшей перспективе. Другой не менее важной проблемой, требующей огромного объёма трудозатрат, является необходимость комплексного развития транспортной инфраструктуры в объёмах, соответствующих нормативным требованиям (распоряжений Министерства транспорта

---



Российской Федерации от 28.06.2022 N АК-167-р «Об утверждении Методических рекомендаций по организации процесса транспортного планирования в сельской местности» и от 31.01.2017 N НА-19-р «Об утверждении социального стандарта транспортного обслуживания населения при осуществлении перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом» (с изм. на 18.10.2023) для сельского типа населенного пункта, к которому в настоящее время на территории Ленинградской области в гипотетических границах сельской агломерации уделяется минимальное финансовое внимание, а все мероприятия, которые планируются в границах отдельных муниципальных образований, переносятся на перспективу.

Другим слоем проблем, снижающим комплексное развитие инфраструктуры обслуживания гипотетической сельской агломерации, является отсутствие сбалансированности в объектах социальной инфраструктуры в привязке к отдельным границам муниципальных образований, и требует переосмысления как в соотнесенности с ориентировочными границами сельской агломерации, так и на уровне нормативно-правовых актов регионального значения, уточнения в привязке к экстерриториальным потребностям смежных муниципальных образований и обеспечения доступности к взвешенной оценке потребности населения в границах гипотетической сельской агломерации.

Перечень обозначенных выше проблем, решение которых могло бы поступательно начать преодолевать барьеры, ограничивающие развитие сельских агломераций или приводящие к излишним финансовым затратам на несогласованные мероприятия по реализации объектов капитального строительства в привязке только к одному муниципальному образованию, необходимо структурировать с целью внесения изменений в различные законодательные акты, направленные на необходимость более жесткого

---

нормирования в отношении сельских агломераций по ряду направлений, например, социальной, инженерной и транспортной инфраструктур, в том числе, необходимость внесения изменений в действующую нормативно-правовую документацию, включая Градостроительный кодекс Российской Федерации, СП 42.13330.2016. Свод правил. Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений. Актуализированная редакция СНиП 2.07.01-89\*, региональные и местные нормативы градостроительного проектирования Ленинградской области и многие другие.

Необходимо также подчеркнуть, что один из ключевых нормативно-правовых актов, который мог бы частично преодолеть отрывочность планируемых мероприятий сельских агломераций - изменение в Федеральном законе "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" в редакции Федерального закона от 25.12.2023 N 657-ФЗ, который вступит в силу 01.01.2025 с четким определением термина сельской агломерации, как необходимого административного звена. При условии определения в Градостроительном кодексе Российской Федерации необходимых критериев, он смог бы упорядочить несостыковки и синхронизировать мероприятия муниципальных образований, в отношении межмуниципальных объектов социальной, транспортной и инженерной инфраструктуры в границах сельской агломерации, без необходимости дополнительных затрат на документы территориального планирования, дополняя действующие законы главой положения о территориальном планировании, картой планируемых объектов межмуниципального значения и мероприятиями межмуниципального значения с описаниями параметров. Последующие документы территориального планирования можно изменять и дополнять.

---

## Литература

1. Пилецкий, И. В. Культурные ландшафты сельских агломераций и оптимизация землепользования: монография. Витебская государственная академия ветеринарной медицины. – Витебск: ВГАВМ, 2013. – 247 с.
2. Манаков А.Г., Андреев А.А Культурно-ландшафтное районирование Северо-запада России УДК 911.53 (470.2) // Балтийский регион 2011 С. 134—144.
3. Калущков В. Н. Культурно-ландшафтное районирование Русского Севера: постановка проблемы // Рябининские чтения. Музей-заповедник «Кижи». Петрозаводск, 2007. С. 54—56.
4. Исаченко А. Г. и др. Физико-географическое районирование Северо-Запада СССР. Л. 1965. Под ред. А.Г. Исаченко; Ленингр. ордена Ленина гос. ун-т им. А.А. Жданова. - Ленинград: Изд-во Ленингр. ун-та, 1965. - 248 с.
5. Смирнягин Л. В. Районы США: портрет современной Америки. М., 1989. – 384 с.
6. Arup Mitra, Rajesh Raushan Agglomeration Economies and Rural-to-Urban Migration in India // Journal of Economic Analysis. 2023.
7. Культурный ландшафт как объект наследия / под ред. Веденина Ю. А., Кулешовой М.Е. М. СПб., 2004. – 620 с.
8. Монастырская М.Е., Песляк О.А Современные методы делимитации границ городских агломераций (Европейские наука и практика) // Градостроительство и архитектура. 2017. № 3(28). С. 80–86.
9. Селиванова Т.И. Чебоксарская городская агломерация: делимитация и анализ // Известия Российской академии наук. Серия географическая. 2011. № 6. с. 43–53.
10. Красовская О. В., Скатерщиков С.В. Вопросы определения границ и развития планировочной структуры крупнейших агломераций России применительно к схеме территориального планирования Санкт-

Петербурга и Ленинградской области, включающей Санкт-Петербургскую городскую агломерацию // Архитектурный Петербург. 2018. № 3(58). С. 24–31.

11. Семенов Ю. Е., Репкин А. И., Беломестных С. С., Метод определения границ городских и агломерационных систем// Архитектон: известия вузов 2022. № 4 (80). С. 4–9.

12. Vliegen M. Metropolitan agglomerations and urban regions delimited // Netherlands Graduate School of Housing and Urban Research. 2005. pp. 1-16.

### References

1. Piletskii, I. V. Kulturnye landshafty selskikh aglomeratsii i optimizatsiia zemlepolzovaniia: monografiia. [Cultural landscapes of rural agglomerations and land use optimization: monograph] Vitebskaia gosudarstvennaia akademiia veterinarnoi meditsiny. Vitebsk: VGAVM, 2013. 247 p.

2. Manakov A.G., Andreev A.A. Baltiiskii region. 2011 pp. 134—144.

3. Kalutskov V. N. Riabininskie chteniia. Muzei-zapovednik «Kizhi». Petrozavodsk, 2007. pp. 54—56.

4. Isachenko A. G. i dr. Fiziko-geograficheskoe raionirovanie Severo-Zapada SSSR. [Physical and geographical zoning of the North-West of the USSR] L., 1965. Pod red. A.G. Isachenko; Leningr. ordena Lenina gos. un-t im. A.A. Zhdanova. Leningrad: Izd-vo Leningr. un-ta, 1965. 248 p.

5. Smirniagin L. V. Raiony SShA: portret sovremennoi Ameriki. [Areas of the USA: a portrait of modern America] M., 1989. 384 p.

6. Arup Mitra, Rajesh Raushan. Journal of Economic Analysis. 2023.

7. Kulturnyi landshaft kak obiekt naslediiia [Cultural landscape as a heritage site] pod red. Iu. A. Vedenina, M.E. Kuleshvoi. M.; SPb., 2004. 620 p.

8. Monastyrskaia M.E., Pesliak O.A. Gradostroitelstvo i arkhitektura. 2017. № 3(28). pp. 80–86.



9. Selivanova T.I. Izvestiia Rossiiskoi akademii nauk. Seria geograficheskaia. 2011. № 6. p. 43–53.
10. Krasovskaia O. V., Skatershchikov S.V. Arkhitekturnyi Peterburg. 2018. № 3(58). p. 24–31.
11. Semenov Iu. E, Repkin A. I, Belomestnykh S. S, Arkhitekton: izvestiia vuzov 2022. № 4 (80). pp. 4–9.
12. Vliegen M. Netherlands Graduate School of Housing and Urban Research. 2005. pp. 1-16.

**Дата поступления: 24.12.2023**

**Дата публикации: 7.02.2024**