

ВВЕДЕНИЕ. ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ЗАДАЧИ ПРОСТРАНСТВЕННОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

Уровень социально-экономического развития страны в целом и любого административно-территориального образования зависит от характера использования природных, экономических и трудовых ресурсов, накопленных основных фондов, их функционального назначения и пространственного распределения. В совокупности его можно определить как базовый потенциал экономического роста и улучшения условий жизни населения.

Раскрыть этот потенциал и определить стратегически эффективные направления социально-экономического развития страны, регионов и поселений призваны документы территориального планирования. Они базируются на целевых установках и задачах достижения желаемых прогнозных количественных и качественных показателей, организации среды производственной и социальной бытовой активности населения и в результате должны формировать сбалансированную в пространстве и распределенную по времени систему организационных, планировочных и инвестиционных мероприятий по последовательному решению поставленных задач.

Таким образом, весь цикл преобразования окружающей среды в целях достижения желаемого уровня социально-экономического развития страны, регионов и поселений должен состоять из ряда взаимоувязанных этапов, последовательно детализирующих прогнозные установки в конкретные организационно-управленческие и инвестиционно-строительные задачи (рис. 1).

Первый этап — этап стратегического прогнозирования, реализуется в виде концепций или стратегии социально-экономического развития страны и регионов на двадцатилетний и более период и устанавливает политические, экономические и социальные характеристики желаемого уровня развития.

NN п/п	этапы	документы	срок (лет)
1	Стратегический прогноз	Стратегия социально-экономического развития и пространственной организации Российской Федерации	≥20
2	Долгосрочное социально-экономическое развитие Российской Федерации	Схемы территориального планирования отраслей экономики. Схемы территориального планирования субъектов Российской Федерации	≥20
3	Среднесрочное социально-экономическое развитие Российской Федерации	Схемы территориального планирования. Программы социально-экономического развития муниципальных образований	≥10
4	Планировочная организация территорий муниципальных образований	Проекты планировки и межевания территорий муниципальных образований	<10
5	Текущее планирование социально-экономического развития Российской Федерации	Проекты бюджетов. Адресные планы строительства объектов социальной, транспортной и инженерной инфраструктуры	<3
6	Организация инвестиционно-строительной деятельности	Архитектурно-строительные проекты. Строительство	<3

Рис. 1

Этапы формирования материально-пространственной среды

Второй этап — этап пространственной организации страны и регионов, реализуется в виде схем территориального планирования отдельных отраслей национального хозяйства и субъектов Российской Федерации, устанавливающих ряд стратегически важных мероприятий организационного и планировочного характера на десяти- и двадцатилетний периоды.

Третий этап — этап среднесрочного социально-экономического и территориального планирования, реализуется в виде одноименных отраслевых, региональных и муниципальных программ на десятилетний и более период, в которых утверждается система мероприятий в областях землеустройства и строительства, распределенная по отраслям экономики, охраны и восстановления окружающей природной среды.

Четвертый этап — этап планировочной организации территорий муниципальных образований по предметам ведения государства, регионов и местного самоуправления, реализуется в виде документов по планировке, межеванию и застройке территорий на срок до десяти лет.

Пятый этап — этап текущего перманентного планирования социально-экономического развития и формирования бюджетов страны, регионов и муниципальных образований, реализуется в виде переходящих планов и проектов бюджетов на срок от одного года до трех лет и определяет состав финансового обеспечения организационных и инвестиционно-строительных мероприятий в соответствии с предметами ведения административно-территориальных образований.

Шестой этап — этап непосредственной организации инвестиционно-строительной деятельности, реализуется в виде адресных программ строительства объектов, финансируемых из федерального, регионального и местных бюджетов, а также планов по изменению землеустройства, в том числе путем изъятия или выкупа земельных участков или их частей для государственных или муниципальных нужд, формируемых на срок от одного года до трех лет.

Однако реально сложившийся к настоящему времени механизм прогнозно-плановой деятельности существует в

виде отдельных инструментов, организационно разобщенных и не обеспечивающих на всех уровнях планирования преемственности и последовательности в детализации решений. Общие установки федерального уровня, ориентированные на переход страны к устойчивому развитию, не получают необходимой конкретики в региональных и муниципальных документах, полностью забыты требования экологически щадящего комплексного природопользования, никак не контролируются балансовые соотношения земельных выделов разного назначения, параметры рациональной функциональной организации и планировочной структуры территории.

Прорывные достижения отечественной науки в развитии социальных, экологически эффективных и экономически оправданных регионально завершенных энергопроизводственных циклов, организации ресурсобеспеченных территориально-производственных сбалансированных комплексов, ориентированных на внутрорегиональные и внешние потребительские рынки и направленных на возможности управляемого коэволюционного непротиворечивого и безопасного по отношению к природе, допустимого по экологическим нагрузкам, экономического и социального развития страны, не используются в нормативных документах, не закладываются в качестве пространственных принципов организации отраслей национального хозяйства и социальной сферы, что не позволяет снизить ресурсную составляющую, а также затратную часть внутреннего валового продукта (ВВП) и, соответственно, последовательно увеличивать долю добавочной стоимости в конечной продукции. Следовательно, сохраняется противодействие усилению значения России, отдельных регионов и производственных комплексов на мировых рынках.

В этой ситуации необходимо как минимум активизировать усилия властных структур и профессиональных сообществ, заинтересованных в ускоренном и эффективном социально-экономическом развитии страны, в направлении совершенствования организационной структуры управления в области пространственного распределения объектов национальной экономики и социальной сферы, правового и

нормативного обеспечения целостного и комплексного экологически допустимого социально и экономически эффективного стратегического прогнозирования и территориального планирования для всего жизненного пространства России, включая поверхность континентальной суши, островов и акваторий морей, относящихся к юрисдикции Российской Федерации.

Отраслевые принципы ведения планово-прогнозной деятельности, сохранившиеся в Российской Федерации в виде наследства организационной управленческой модели СССР, в современной социально-экономической ситуации не в состоянии обеспечить экологической, экономической и социальной эффективности планирования, а значит, как результат, всей сложившейся системы пространственной организации страны, накопленный социально-экономический потенциал которой в виде размещения населения и основных фондов производственного и гражданского назначения уже не соответствует технологически рациональным формам природопользования в конкретных социально-политических, экономических, климатических и географических условиях.

Следовательно, назрел переход от отраслевого к комплексному принципу планировании, по крайней мере на местном и региональном уровнях пространственной организации. Этот переход может быть реализован путем формирования соответствующих задач и организационной структуры планово-прогнозной деятельности, которая должна интегрировать в себе следующие блоки: мониторингово-оценочный и прогнозно-территориальный.

Задача мониторинга — контроль и оценка текущих изменений, динамических характеристик состояния окружающей среды, развития социальной сферы, отраслей экономики, основных фондов, использования земельных и иных природных ресурсов, а также выявление на этой основе проблемных ситуаций социально-экономического и градостроительного развития.

Задача прогнозно-территориальной деятельности — формирование перспективной структуры землепользования и целевое планирование размещения объектов строи-

тельства и реконструкции, иных форм обновления материально-пространственной среды, а также назначения территорий для создания условий последовательного улучшения организации трудовой активности и социального развития населения.

Таким образом, в сфере планово-прогнозной деятельности целесообразна перекомпоновка организационно-управленческой структуры в соответствии с поставленными задачами (рис. 2).

На базе органов статистики и контрольных органов оценки качественного состояния окружающей среды может быть сформирован институт мониторинга градостроительного и социально-экономического развития.

Планирование социально-экономического и территориального развития градостроительства, преобразования землеустройства, реновации территорий и застройки различного назначения составляет, в свою очередь, институт пространственной организации.

Результатом совместной деятельности этих управленческих структур должен быть перманентный комплексный план градостроительного развития, в котором на фоне экологически допустимых, социально и экономически целесообразных, ресурсобеспеченных направлений роста последовательно в текущем режиме решались бы проблемные ситуации, выявленные в процессе мониторинга экологического, экономического и социального состояния административного образования.

Глубина проработки комплексного плана градостроительного развития может быть установлена на десяти- и двадцатилетний периоды с пятилетними циклами полных корректировок обосновывающей и проектной частей и, в случае необходимости, с ежегодными локальными поправками.

Это обеспечит как преемственность и постоянство, так и возможность частичных изменений перспективных решений пространственной организации в соответствии с конкретными текущими потребностями, сделает стратегически важный документ пространственного планирования восприимчивым к актуальным краткосрочным задачам и эластичным по отношению к внешним вызовам.

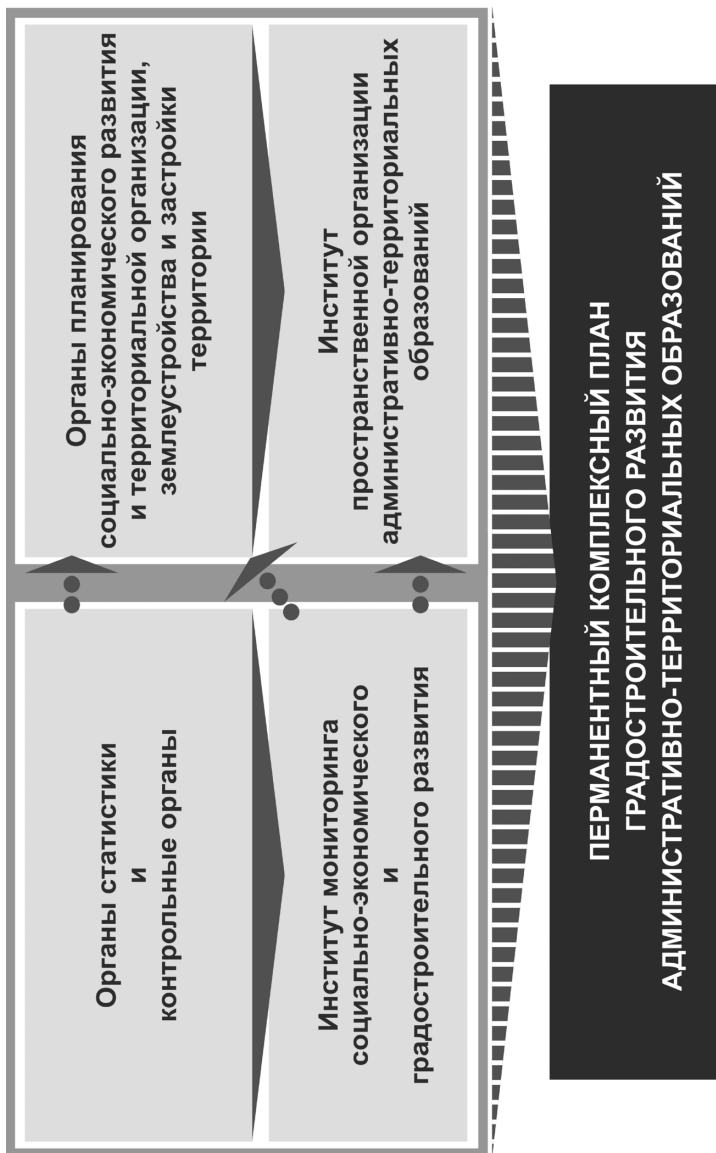


Рис. 2

Модель организации планово-прогнозной и средоформирующей деятельности

Структурная интеграция мониторингово-оценочного и прогнозно-территориального блоков управленческих институтов планирования и пространственной организации, когда ее результатом и полем текущей деятельности становится комплексный внутренне сбалансированный в отраслевом разрезе документ, способный к восприятию и адаптации разных, в том числе новых и конъюнктурных задач градостроительного развития, в большей мере отвечает динамике современного мира, многообразию форм и видов хозяйственной деятельности, компромиссному решению иногда даже противоречивых задач преобразования окружающей среды на фоне общей стратегической установки на создание и поддержание условий устойчивого развития.

Концепция перехода Российской Федерации к устойчивому развитию для ее реализации на уровне регионов и муниципальных образований требует адекватного реформирования структур управления с изменением отраслевого на комплексный подход к планированию пространственной организации административных образований разного уровня.

ПРОСТРАНСТВЕННОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ КАК ИНСТРУМЕНТ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Последовательное превращение человеческой цивилизации в городскую и поглощение урбанизационными процессами всё больших участков земной поверхности выдвигают требование обеспечения условий для устойчивого развития поселений как важнейшего компонента устойчивого развития индустриального и постиндустриального общества. При этом под устойчивым развитием понимается сохранение и улучшение качеств окружающей природной среды, создание условий для всестороннего развития личности, повышения благосостояния населения и накопления общественного богатства.

Следовательно, социальная задача обеспечения устойчивого развития населённых пунктов разбивается на совокупность мероприятий по расширению систем инженерно-транспортной и социальной инфраструктуры, в т. ч. комплексного оздоровления среды, инженерного благоустройства, торгового, культурно-бытового и транспортного обслуживания, здравоохранения, общего и профессионального образования, диверсификации структуры трудоустройства и отдыха, сохранения и восстановления качества окружающей среды.

Все перечисленные мероприятия в рамках планирования развития коммунального хозяйства немыслимы вне соответствующих градостроительных преобразований. Рост жилищной обеспеченности, комфорта среды, расширение градообразующих и градообслуживающих предприятий сопровождаются активной инвестиционно-строительной деятельностью в разных отраслях экономики. Эта деятельность связана как с новым строительством объектов различного назначения, так и с реконструкцией сложившейся среды.

Таким образом, обеспечение устойчивого развития населённых мест напрямую зависит от активности градо-

строительных преобразований. При этом эффективность и целесообразность таких преобразований должны определяться в процессе их социально-экологической и социально-экономической оценки. Каждая функция любого земельного участка и любого имущественного комплекса не только требует затрат природных, как возобновляемых, так и не возобновляемых, прежде всего компенсаторных ресурсов, единовременных и текущих затрат на содержание объекта и поддержание его в рабочем состоянии, но и обеспечивает свою долю общих доходов муниципального образования и либо участвует в создании, поддержании и расширении условий устойчивого развития, либо нет.

Документы по территориальному планированию любых административных образований и населённых пунктов, а также проекты планировки территорий, разрабатываемые в целях обеспечения условий устойчивого развития поселений, неизбежно должны содержать комплексную оценку эффективности градостроительных решений, в т. ч. социально-экологических последствий их реализации.

Введенное Градостроительным кодексом Российской Федерации понятие «территориальное планирование», как первая фаза градостроительной деятельности, является прямым аналогом общемирового процесса «пространственного планирования», который предполагает создание в конкретных национальных масштабах правового поля и системы управления эффективным и устойчивым природопользованием, размещением и развитием элементов отраслевой структуры экономики, сети населенных мест, инженерно-транспортного и энергетического обеспечения территорий.

Включение России в этот расширяющийся глобальный процесс, отражающий уровень озабоченности ведущих мировых держав проблемами устойчивого и экологически сбалансированного развития, открывает хорошие перспективы интеграции страны в общепланетарную систему разделения труда на основе эффективности использования имеющихся природных и социальных преимуществ и ресурсов государства.

Таким образом, территориальное (пространственное) планирование выступает в виде средства обеспечения эф-

фективного и устойчивого социально-экономического развития России, которое предполагает последовательную трансформацию пространственной организации и отраслевой структуры экономики страны. Несоответствие пространственной организации России требованиям рыночной экономики фактически оказалось одной из основных причин острого системного кризиса переходного периода 1990-х гг.

Территориальное планирование, следовательно, выступает как важнейшая функция государственного управления на федеральном и региональном уровнях и является приоритетной стратегической задачей местного самоуправления.

Пространственное устройство страны в целом, отдельных регионов и населенных мест, обуславливает отраслевую структуру национального хозяйства, затратность ВВП и степень интеграции Российской Федерации в мировую экономику. В то же время пространственное планирование играет роль государственного обеспечения конституционного права граждан России на здоровую и безопасную среду обитания, иных имущественных прав и экономических свобод населения.

Острая необходимость ускорения темпов социально-экономического развития определяет актуальность разработки национальной стратегии пространственного переустройства страны на базе углубления рыночных механизмов и комплексного использования следующих ресурсов роста:

- выгод и преимуществ геополитической макроэкономической ситуации;
- природного, научно-технологического, производственного, инвестиционного, социального и экологического потенциалов;
- созданной материально-технической базы гражданского, промышленно-логистического, транспортного, энергетического, коммунального и оборонного назначения.

Цель разработки стратегии пространственного переустройства страны заключается в определении основных направлений государственной поддержки развития отраслей

национального хозяйства, размещения производительных сил, задач федеральных и региональных органов управления по эффективной пространственной организации подведомственной материально-технической базы и расселения, а также в установлении необходимых и обоснованных объемов и приоритетов развития территориальной, отраслевой структуры и основных фондов национального хозяйства, обеспечивающих реализацию государственных функций и задач, в том числе основных параметров и показателей градостроительного и социально-экономического развития регионов Российской Федерации.

В процессе разработки стратегии пространственного переустройства страны должны быть решены следующие задачи:

- определение роли Российской Федерации в территориальной организации мировой экономики, установление необходимого и достаточного уровней пространственного распределения национального достояния, требований и параметров устойчивого социально-экономического развития страны;
- проведение комплексного анализа природно-ресурсного и социально-экономического потенциалов страны, их пространственное распределение, оценка эффективного использования основных фондов различного назначения и степени допустимого технологического воздействия на окружающую среду в различных природно-хозяйственных зонах, выделение приоритетов регионального социально-экономического развития;
- разработка комплексных схем пространственного устройства (территориального планирования) Российской Федерации, отдельных природно-хозяйственных зон и регионов, связанных с территориальным обеспечением государственных функций федерального и регионального уровней, сохранением экологического равновесия, ведением и организацией рационального природопользования, оздоровлением окружающей среды, поддержанием обороноспособности, экологической независимости, социально-поли-

тической стабильности, продовольственной безопасности, государственной целостности, транспортно-коммуникационной связности и устойчивости систем расселения, оптимизацией численности и распределения населения.

Разработка стратегии пространственного развития Российской Федерации должна заменить Генеральную схему расселения на территории России, обеспечить преемственность ее основных положений с учетом новой геополитической и макроэкологической ситуации, стратегических вызовов первой половины XXI в. Внеотраслевой комплексный характер стратегии пространственного развития (переустройства) страны должен дать возможность Правительству Российской Федерации определить на прогнозируемый период основные параметры федерального бюджета, плановые показатели для отраслей экономики и социальной сферы, установить национальные инвестиционные приоритеты и задания социально-экономического роста для субъектов Российской Федерации, структуру и региональные особенности налоговой политики, необходимые экологические механизмы и организационные мероприятия, направленные на оптимизацию территориального устройства страны, сформировать систему федеральных и региональных интересов для учета в территориальном планировании субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, в т. ч. и отдельных поселений.

Развитие методологии градостроительной деятельности в условиях глобализации процессов природопользования, когда массоэнергообмен в биосфере в большей мере оказывается зависимым от неравномерности экономических потенциалов государств, их пространственного распределения и достигнутого технологического уровня промышленного и сельскохозяйственного производств, должно следовать в направлении расширения сферы проектного моделирования и решения задач обеспечения устойчивого функционирования территориальных образований.

Анализ космических снимков Земли показал, что только на одной третьей части суши пока не обнаруживается сколько-нибудь заметных следов хозяйственной деятельно-

сти. Другие источники относят половину всех ландшафтов к культурным, т. е. в значительной степени измененным человеком. Не является исключением из общепланетной тенденции и Россия.

Этот факт иллюстрирует, с одной стороны, объемы хозяйственной деятельности и преобразования природы, с другой — меру ответственности национальных администраций всех уровней за подготовку и принятие решений в области территориального устройства, природопользования и формирования искусственной среды обитания человека. Совокупность локальных трансформаций окружающей среды, количественных и качественных параметров массоэнергообмена внутри биосферы вследствие реализации крупных хозяйственных решений и развития урбанизированных территорий приводит к последствиям общепланетарного масштаба.

Космическое научное видение Земли, перешедшее в практическую плоскость во второй половине XX столетия, привнесло в современное обыденное сознание систему представлений о единстве органического и неорганического миров, взаимообусловленности и социальной управляемости их эволюции. Общераспространенными являются сведения о пространственных, материальных и энергетических пределах социального развития, а также о роли человечества в глобальных изменениях состояния биосферы. Расширение экологических движений в мире можно рассматривать как проявление социальной установки на поиск форм, методов и механизмов управления качеством окружающей среды в целях создания и поддержания условий для совместной прогрессивной эволюции двух взаимодействующих частей биосферы — природы и общества.

Взаимовлияние природных и антропогенных структур и процессов, отсутствие надежных знаний о многообразии проявлений и глубине нарушающих воздействий хозяйственной деятельности значительно затрудняют разработку системы управления социальной эволюцией биосферы и ее последовательное формирование на общепланетарном, континентальном, национальном, региональном и локальном уровнях.

Конец ознакомительного фрагмента.

Приобрести книгу можно

в интернет-магазине

«Электронный универс»

e-Univers.ru