

УДК 330:711.1

Оценка влияния документов территориального планирования на социально-экономическое развитие административно-территориальных образований

Сергей Дмитриевич МИТЯГИН, доктор архитектуры, профессор, советник РААСН, директор, e-mail: msd710@mail.ru
ООО «НИИП градостроительства», 197342 Санкт-Петербург, набережная Черной Речки, 41, корп. 2

Аннотация. В Градостроительном кодексе Российской Федерации не содержится указаний на инструменты обеспечения условий устойчивого развития административно-территориальных образований. Вместе с тем распределение видов хозяйственной деятельности и объектов капитального строительства по земельным участкам, которое является результатом подготовки градостроительной документации, оказывает непосредственное влияние на создание таких условий как на уровне регионов, так и на уровне муниципальных образований. При этом для каждого вида документов могут устанавливаться свои требования к их подготовке и формироваться механизмы определения влияния размещения объектов капитального строительства регионального и муниципального уровней на социально-экономическое развитие административно-территориальных образований.

Ключевые слова: территориальное планирование, объекты капитального строительства, устойчивое социально-экономическое развитие, административно-территориальные образования.

ASSESSMENT OF THE IMPACT OF TERRITORIAL PLANNING DOCUMENTS ON THE SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT OF ADMINISTRATIVE-TERRITORIAL FORMATIONS

Sergei D. MITIAGIN, e-mail: msd710@mail.ru

NIIPgradostroitelstva, naberezhnaya Chernoy Rechki, 41, korp. 2, St. Petersburg 197342, Russian Federation

Abstract. In the town planning code of the Russian Federation does not contain guidance on tools to ensure the conditions of sustainable development of administrative-territorial formations. However, the distribution of types of activities and objects of capital construction on land, which is the result of preparation of planning documentation, has a direct impact on the creation of such conditions at the level of regions and municipalities. In addition, for each type of document can established your requirements to the results of their training and to form mechanisms for determining the influence of placing of objects of capital construction, regional and municipal levels on the socio-economic development of administrative-territorial formations.

Key words: territorial planning, the impact of capital construction on the sustainable socio-economic development of administrative-territorial formations.

Градостроительный кодекс РФ рассматривает создание условий стабильного непротиворечивого развития городских и сельских поселений, административных районов, субъектов Российской Федерации и всего государства в виде целей территориального планирования. Однако инструмента, обеспечивающего достижение совокупности таких условий, он не предусматривает.

Определение мест размещения объектов капитального строительства различного функционального назначения федерального, регионального и муниципального значения, которое закон формулирует в качестве пра-

ктической задачи территориального планирования, еще не гарантирует, что предусмотренное федеральными, региональными и муниципальными планами и программами социально-экономического развития размещение таких объектов непременно обеспечит создание этих условий в любых градостроительных ситуациях, формируемых конкретным сочетанием природно-географических и социально-экономических факторов.

Периоды относительно стабильного социально-экономического роста, которые характеризуются активной и эффективной градостроительной деятельно-

стью, отличаются сбалансированной комбинацией экономических, социальных и экологических факторов, развитием соответствующих технологий природопользования. Область пересечений данных факторов всегда уникальна и определяет комплексную эффективность рассматриваемых административно-территориальных образований (АТО) на конкретном этапе социального развития и в конкретных природно-географических ситуациях.

Экономический потенциал АТО, социально-демографические особенности, состояние окружающей среды, энергообеспе-

ченность, применяемые производственные и коммунальные технологии, на фоне устойчивых микроклиматических характеристик активности биосферных процессов массо-энергообмена, как нейтрализующих локальные техногенные воздействия, так и обеспечивающих воспроизводство и восстановление природных комплексов, в совокупности определяют возможность и задачи формирования предпосылок сбалансированного социально-экономического развития в конкретных природно-хозяйственных ландшафтных нишах.

Выделение природно-хозяйственных ландшафтных комплексов, как и обоснование допустимых направлений и объемов использования природных, экономических и социальных ресурсов, может находиться в системе целей подготовки стратегий пространственного развития страны, стратегий социально-экономического развития любых АТО. Данные цели могут быть достигнуты

с помощью приемов зонирования и районирования территорий на макро-, мезо- и микрохозяйственные зоны, для которых в сложившейся градостроительной и экономико-географической ситуации целесообразно сформировать иерархически организованный ряд регламентов для установления видов хозяйственной и градостроительной деятельности в экологически, экономически и социально допустимых параметрах.

Виды и параметры допустимых преобразований ландшафтных комплексов, в части размещения различных объектов производственно-энергетической, транспортно-логистической, природоохранной и социальной инфраструктуры на пригодных для реализации указанных целей территориях, могут рассматриваться в качестве следствия соответствующего природно-хозяйст-

венного зонирования, вытекающего из задач подготовки стратегических документов пространственной организации (развития) территорий.

Следовательно, условия устойчивого и сбалансированного социально-экономического развития в градостроительной плоскости природно-хозяйственной организации территорий формируются исключительно в рамках экологически и экономически уравновешенного природопользования в границах ландшафтных выделов путем обоснованного экономически эффективного и экологически допустимого размещения объектов капитального строительства необходимого отраслевого предназначения. Поэтому обеспечение условий устойчивого и сбалансированного социально-экономического развития АТО может быть достигнуто на основе сочетания рациональной организации природопользования и комплексной обоснованности размещения объектов капитального строительства всех уровней и значимости.

В документах территориального планирования отображаются предусмотренные в программах и планах социально-экономического развития АТО зоны размещения объектов капитального строительства федерального, регионального и местного значения, которые, безусловно, должны и будут оказывать прямое и (или) косвенное влияние на комплексное социально-экономическое развитие территорий, в том числе на их экологическое состояние, социальную сферу и благополучие населения, а также на организационно-правовой и экономический климат хозяйственной деятельности.

Каждый объект капитального строительства, показываемый в документах территориального планирования, характеризуется

сроками строительства, объемами финансирования и расчетной рентабельностью капитальных вложений, периодом окупаемости затрат, производственной мощностью (емкостью, объемом оказываемых услуг), численностью персонала или связанного с этим объектом населения. Данные параметры могут быть использованы как исходные сведения для оценки влияния каждого объекта капитального строительства на социально-экономические показатели развития территории. При этом также важны сведения, характеризующие весь период образования объекта строительства, включающие объемы финансирования и состав привлекаемых трудовых и иных ресурсов по каждому этапу работ: этапу обоснований и планирования, проектному этапу, строительному-монтажному этапу, этапу комплектации технологического оборудования, этапу пусконаладочных работ и пробной эксплуатации объекта (поз. 1 табл. 1).

Совокупность сведений о размещаемом объекте дает основание определить его вклад в социально-экономическое развитие АТО, в том числе в показатель Валового продукта, объемы отчислений в бюджеты всех уровней, в пенсионный, страховые и иные фонды, в доходы разных групп населения и, в целом, в капитализацию материальных и нематериальных активов, находящихся в границах данного АТО.

Если рассматривать документы территориального планирования как градостроительные обоснования условий устойчивого и комплексного развития АТО посредством планируемого размещения объектов капитального строительства федерального, регионального и местного значения, то возникает возможность проведения оценки экологической и экономической целесообразности размещения всей сово-

купности данных объектов в границах разрабатываемых документов, а также оценки степени влияния этих объектов на отдельные плановые целевые показатели социально-экономического развития этих АТО.

Оценка общей целесообразности размещения объектов капитального строительства федерального, регионального и местного значения может осуществляться как в целом — в совокупности объектов всех уровней в границах какого-либо АТО, так и по каждому виду таких объектов отдельно в соответствии с таксономическим уровнем подготавливаемого документа территориального планирования.

Принципиально расчетная оценка влияния размещения планируемых объектов капитального строительства в границах любого АТО может быть определена как процент (доля, объем) прироста его валового продукта (поз. 2 табл. 1), ожидаемого на конкретную дату периода проектирования, строительства и эксплуатации этих объектов.

В общем виде оценка целесообразности размещения системы объектов капитального строительства может быть рассчитана как отношение результирующего значения валового продукта к исходному значению данного показателя для каждой рассматриваемой территории и на расчетный период, и на любой период действия соответствующего документа территориального планирования.

Отраслевая эффективность строительства объектов какого-либо вида или оценка влияния размещения этих объектов на отдельные показатели социально-экономического развития территории могут определяться с учетом коэффициентов пересчета объема валового продукта данного АТО на соответствующие отраслевые показатели.

Оценка влияния размещаемой системы объектов капитального строительства, может быть определена также и по любым показателям, производным от значений валового продукта: доходам населения, бюджетной насыщенности территорий, инвестиционному потенциалу и др. При этом такие расчеты могут быть сделаны на любой временной этап периода реализации решений принятого документа территориального планирования (поз. 3 табл. 1).

Однако оценка степени воздействия размещаемых в документах территориального планирования объектов капитального строительства не исчерпывает область влияния этих объектов на социально-экономическое развитие АТО, которое является основной задачей подготовки таких документов. Возможно, не менее важное значение в определении общей степени влияния объектов капитального строительства на условия и параметры социально-экономического развития территории оказывает также экологическая обоснованность видов и объемов планируемого природопользования, связанная с размещением таких объектов.

Экологическая обоснованность размещения объектов капитального строительства требует специальной проработки в документах территориального планирования. Такой раздел может быть выполнен на основе методологии ландшафтного планирования, в результате которого для каждого таксономического выдела территории должны быть определены экологически наиболее безопасные, социально и экономически эффективные виды хозяйственной деятельности, требующие размещения соответствующих объектов.

Эти виды обосновываются целесообразностью, возможностью и допустимостью размеще-

ния на данном ландшафтном выделе (участке) какого-либо объекта или ряда объектов капитального строительства. Экологическая обоснованность размещения объектов капитального строительства базируется на природно-хозяйственном зонировании территории, положенном на сетку ландшафтных комплексов разного уровня, ячейки которой определяют параметры документов территориального планирования.

В основе ландшафтно-планировочного подхода к выявлению допустимых видов природопользования каждого средового таксона лежит бассейновый принцип деления территории на отдельные стоковые зоны. Иерархия структуры водосборных бассейнов определяется мощностью водотоков и может показать соотношение и связность элементов этой структуры с иерархией административно-территориального устройства страны. Регламентная основа землепользования на территории любого водосборного бассейна зависит от степени активности биосферных процессов. Для среднеширотных бассейнов стока устанавливается их разграничение на три ландшафтно-хозяйственные части, к которым относятся: лесные массивы, луговые и хозяйственно-используемые территории — основные зоны питания и перевода поверхностного стока в подземный, зоны преимущественно сельскохозяйственного производства и зоны градостроительного освоения, представленные территориями городских и сельских поселений, отдельных крупных производственных, энергетических и транспортных предприятий.

Зоны питания гидрографической сети концентрируются в верхних частях бассейнов стока и должны составлять не менее половины их территорий. Зонам

сельскохозяйственного производства и сельского расселения целесообразно преимущественно отводить средние части бассейнов. Эти зоны могут покрывать около трети территорий водосборных бассейнов. Зоны урбанизации, связанные с расширенным объемом водопользования, исторически развиваются в нижних частях бассейнов, где водная система разгружается в приемные акватории внутренних и внешних водных систем. Эти зоны занимают, как правило, не более 10 % территории каждого бассейна и размещаются в основном в прибрежных полосах водных объектов.

Объекты капитального строительства, отображаемые в документах территориального планирования, кроме отдельных крупных транспортных сооружений, горнодобывающих и энергетических предприятий, приурочиваются к урбанизированным территориям, где они должны размещаться в соответствии с функциональными зонами генеральных планов поселений и схемами территориального планирования всех уровней.

Вопросы охраны окружающей среды в процессе строительства и эксплуатации объектов различного назначения, согласно действующей нормативной базе, решаются при размещении и проектировании этих объектов с учетом расчетных объемов их прямого и косвенного воздействия на природные комплексы: на состояние воздушного и водного бассейнов, почв и растительности, животного мира, а также населения.

Рассматривая проблему обеспечения условий устойчивого и сбалансированного развития АТО во взаимодействии пространственного и территориального планирования и объектного архитектурно-строительного и инженерного проектирования,

1. Механизмы определения влияния размещения объектов капитального строительства в территориальном планировании

Номер позиции	Оценка влияния	Формула расчета	Используемые данные и расчетные показатели
1	Натуральная	$V_T = \sum_1^o V_o + \sum_1^o \Delta V_{om}$	V_T – валовый продукт на T период; ΔV – прирост объемов валового продукта (V) на T период, $\Delta V = V_c + V_s$, где V_c – объем затрат (доход) на подготовку инвестиционного проекта, изысканий и строительного цикла; V_s – объем Валового продукта (доход) эксплуатационного периода; o – индекс отрасли
2	Общая	$\Xi_T = \frac{V_m - V_1}{V_1} \cdot 100$	Ξ_T – общая эффективность размещения объектов капитального строительства на T период; V_T – валовый продукт на T период; V_1 – валовый продукт на исходный период (дату); T – расчетный период
3	Отраслевая	$\Xi_{от} = \frac{K_i V_m - K_i V_1}{K_i V_1} \cdot 100$	$\Xi_{от}$ – отраслевая эффективность размещения объектов капитального строительства; K_i – коэффициент перерасчета валового продукта (V) на долю (объем) отрасли или показателя, в частности, характеризующего: бюджетную насыщенность; доходы населения; инвестиционный потенциал и др.; K_i – тоже, на T период

можно сформулировать базовые требования к системе документов градостроительной деятельности (табл. 2).

Одновременно из оценки степени воздействия объектов капитального строительства, размещаемых в документах территориального планирования на социально-экономические показатели АТО, вырастает как следствие предложение по расчету экономической эффективности (Ξ_n) собственно разработки документов территориального планирования. Такой расчет строится как отношение затрат на подготовку документов территориального планирования федерального, регионального и муниципального уровней (P_n) к расчетному уровню прироста валового продукта

(ΔV) определяемому исходя из совокупного объема капитальных вложений в строительство объектов, предусмотренных планами и программами социально-экономического развития и размещенных в документах территориального планирования соответствующего уровня:

$$\Xi_n = \frac{P_n}{\Delta V} \cdot 100, \%$$

где Ξ_n – экономическая эффективность работ плано-проектного цикла; ΔV – расчетный прирост валового продукта в результате строительства и ввода в эксплуатацию объектов капитального строительства в границах подготовки документов территориального планирования и сроков действия этих документов; P_n – общий планируемый объем затрат на социально-экономическое и территориальное планирование и проведение проектно-изыскательных работ по раз-

2. Виды обоснований условий устойчивого социально-экономического развития территорий и объектов планирования

№	Вид документа	Требования к результатам подготовки документа
1	Стратегия пространственного развития	Экономически сбалансированная и экологически допустимая структура природопользования (распределение основных видов хозяйственной деятельности)
2	Схемы территориального планирования и генеральные планы городских и сельских поселений	Экономически, социально и экологически обоснованное размещение зон строительства капитальных объектов различного отраслевого назначения
3	Документация по планировке территории	Инфраструктурно-, социально-экономически- и ландшафтно-экологически обоснованный выбор участков размещения и параметров планируемых объектов капитального строительства. Оценка целесообразности размещения объектов капитального строительства для разных таксономических уровней АТО
4	Концепция (ТЭО) в составе проектной (архитектурно-строительной) документации	Инвестиционный паспорт объекта с обоснованием эффективности его размещения, строительства и эксплуатации
5	Проектная документация	Сметный расчет. Смета объекта. Экологический паспорт объекта

мещаемым и (или) реконструируемым объектам капитального строительства.

Определение степени целесообразности планируемых экологически обоснованных и социально-значимых капитальных вложений в границах любых АТО позволяет рассматривать эту задачу в составе документов территориального планирования в

части материалов обоснования принимаемых решений по пространственной организации этих административно-территориальных образований.

Вывод

Установленная Градостроительным кодексом РФ иерархическая структура документов градо-

строительной деятельности позволяет сформировать методологически цельный механизм определения направлений и создания условий устойчивого и сбалансированного развития любых АТО. Более того, механизм оценки влияния размещаемых объектов капитального строительства на социально-экономическое развитие таксономически разных АТО дает возможность решения обратной задачи: определения перечня, объемов и назначения объектов капитального строительства, обеспечивающих необходимый на любой временной период уровень социально-экономического развития данных административно-территориальных образований. Для этого нужно установить целевые показатели прироста валового продукта, в том числе любых производных от него или составляющих такой прирост показателей, определить возможность их достижения в плановый период с помощью сложившейся структуры экономики и ее развития, в том числе за счет внедрения новых видов природопользования, которые могут определить потребности трансформации функциональной организации территорий и размещения соответствующих объектов капитального строительства.

ЛИТЕРАТУРА

1. Митягин С. Д. Градостроительство. Эпоха перемен. СПб : ЗОДЧИЙ, 2016. 280 с.
2. Севостьянов А. В., Папикян Л. М. Управление развитием территорий на современном этапе. Проблемы и перспективы // Современные проблемы науки и образования. 2014. № 6. С. 658.
3. Вильнер М. Я. О регулировании градостроительной деятельности в современной России // Управление развитием территории. 2016. № 1. С. 41–44.
4. Красовская О. В. Актуальные вопросы теории и

- практики градостроительства // Управление развитием территории. 2016. № 1. С. 26–29
5. Скатерщиков С. В., Чистобаев А. И. Вопросы разработки схем территориального планирования субъектов РФ // Управление развитием территории. 2009. № 3. С. 42–45.
6. Митягин С. Д. Обеспечение устойчивости биосферы – задача территориального планирования // Биосфера. 2014. Т. 6. № 2. С. 146–157.

REFERENCES

1. Mityagin S. D. *Gradostroitel'stvo. Epokha peremen* [The urban development. The era of change]. St. Petersburg, ZODChiy Publ., 2016. 280 p. (In Russian).
2. Sevost'yanov A. V., Papikyan L. M. Management

- development at the present stage. Problems and prospects. *Sovremennye problemy nauki i obrazovaniya*, 2014, no. 6, pp. 658. (In Russian).
3. Vil'ner M. Ya. On regulation of urban development in



UK

- modern Russia. *Upravlenie razvitiem territorii*, 2016, no. 1, pp. 41–44. (In Russian).
4. Krasovskaya O. V. Topical issues of the theory and practice of urban planning. *Upravlenie razvitiem territorii*, 2016, no. 1, (In Russian). pp. 26-29
5. Skatershchikov S. V., Chistobaev A. I. The development of schemes of territorial planning of subjects of the Russian Federation. *Upravlenie razvitiem territorii*, 2009, no. 3, pp. 42–45. (In Russian).
6. Mityagin S. D. The sustainability of the biosphere – the task of the territorial planning. *Biosfera*, 2014, vol. 6, no. 2, pp. 146–157. (In Russian).

Для цитирования: Митягин С. Д. Оценка влияния документов территориального планирования на социально-экономическое развитие административно-территориальных образований // Промышленное и гражданское строительство. 2017. № 4. С. ??–??.

For citation: MITIAGIN S. D. Assessment of the impact of territorial planning documents on the socio-economic development of administrative-territorial formations. *Promyshlennoe i grazhdanskoe stroitel'stvo* [Industrial and Civil Engineering], 2017, no. 4, pp. ??–??. (In Russian). ■