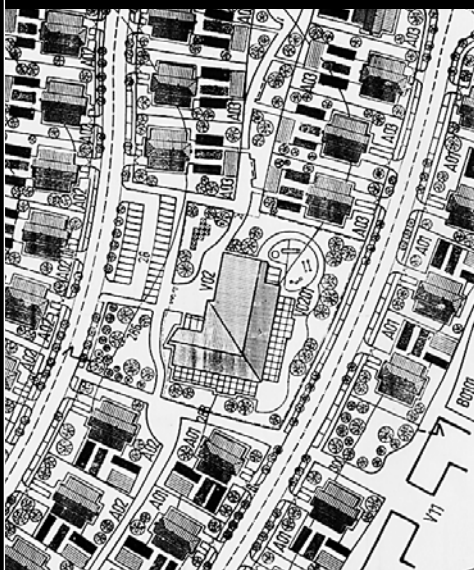


Уровень социально-экономического развития страны в целом и любого административно-территориального образования зависит от характера использования природных, экономических и трудовых ресурсов, накопленных основных фондов, их функционального назначения и пространственного распределения. В совокупности 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 взаимосвязанных этапов, последовательно детализирующих прогнозные установки в конкретные организационно-управленческие и инвестиционно-строительные задачи.



С.Д. МИТЯГИН,
советник РААСН, заслуженный архитектор
России, профессор, доктор архитектуры

Организационные задачи пространственного планирования

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.

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 двадцатилетние периоды.

Третий этап – этап среднесрочного социально-экономического и территориального планирования, реализуется в виде одноименных отраслевых, региональных и муниципальных программ и схем 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 и строительства.

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 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 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-защадящего 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 энерго-производственных циклов, организации ресурсообеспеченных территориально-производственных сбалансированных комплексов, ориентированных на внутрирегиональные 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, не позволяют снизить ресурсную составляющую, а также затратную часть внутреннего валового продукта и, соответственно, увеличить долю добавочной стоимости и, следовательно, усилить значение 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 наследия 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 на-

селения 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 планирования, по крайней мере на местном и региональном уровнях пространственной организации. Этот переход может быть реализован путем формирования соответствующих задач и организационной структуры плано-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 и на этой основе – выявление проблемных ситуаций социально-экономического и градостроительного развития.

Задача прогнозно-территориальной деятельности – формирование перспективной структуры землепользования и целевое планирование размещения объектов строительства 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 плано-прогнозной деятельности целесообразна перекомпоновка организационно-управленческой структуры в соответствии с поставленными задачами.

На базе органов статистики и контрольных органов использования и 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, ресурсообеспеченных направлений роста последовательно в текущем режиме решались бы проблемные ситуации, выявленные в процессе мониторинга экологического, экономического и со-

циального 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 местным задачам и эластичным по отношению к внешним вызовам.

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.

