

Е.Л. Аношкина, Ю.В. Карпович

Пермский государственный технический университет

МЕТОДИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ПЕРСПЕКТИВНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ РАЗВИТИЯ СЕЛЬСКИХ ТЕРРИТОРИЙ

Дана методика определения перспективности развития сельских поселений, применяемая в Центре регионального развития, инноваций и управления НИЧ ПГТУ в целях определения экономических, социальных, жилищных, транспортных проблем и перспектив сельских поселений. Рассмотрен опыт применения авторской методики для обоснования функционального зонирования территории муниципального района. Функциональное и специализированное зонирование, осуществляемое при разработке схем территориального планирования муниципальных районов и генеральных планов поселений, должно создать предпосылки для устойчивого развития территориальных образований. Применение авторской методики направлено на преодоление монофункциональности сельских территорий.

Функциональное и специализированное зонирование, осуществляемое при разработке схем территориального планирования муниципальных районов и генеральных планов поселений, должно создать предпосылки для устойчивого развития территориальных образований. При этом, согласно современным подходам, которые реализуются в развитых странах, функциональное зонирование направлено на углубление дифференциации правовых режимов землепользования. Это выражается в увеличении числа зон и подзон, подробной регламентации хозяйственного и иного использования земель.

В России возможность и актуальность применения стратегического подхода в планировании развития территорий определяется следующими обстоятельствами. Меняется философия, принципы, цели развития территорий. Еще 10–20 лет назад при проектировании городов доминировал принцип «производство ради производства», приводивший к созданию городов-гигантов, городов-заводов, часто моноспециализированных. Сейчас набирают вес гораздо более гуманистические принципы, рассматривающие город как среду обитания человека, как место предпринимательской деятельности и ставящие целями развития города устойчивое развитие, создание благоприятной среды жизнедеятельности, в том числе и предпринимательской среды.

Если раньше власть на местном уровне отвечала преимущественно за решение основных производственных задач, возложенных на город, то теперь задачей местных властей становится работа по смягчению последствий падения производства и сокращения занятости, поддержание новых видов деятельности. При этом местная власть становится главным лицом, ответственным за социально-экономическое развитие территории, включая ее благоу-

ройство, безопасность граждан, социальную защиту и т.д. Отдельные муниципальные районы начинают реально конкурировать друг с другом. Именно в этой связи особенно возрастает роль стратегического выбора и планирования.

Подчеркнем исключительную важность использования новых подходов в целях подготовки градостроительной документации. Правильнее в нашем случае применять термин «градорегулирование», так как предложенные предпроектные и проектные решения нацелены на будущее развитие локалитета в конкурентно-инновационной среде в условиях рыночных отношений при невозможности директивных указаний собственникам ресурсов, в том числе собственникам земли.

Стратегический маркетинг территории должен представлять собой передовую идею, философию, разработки и реализации долгосрочной концепции комплексного развития хозяйства и социальной сферы территории через ориентацию на потребности клиентов и целевые группы «потребителей» территории за счет лучшего использования имеющихся конкурентных преимуществ [1]. В основе стратегического маркетинга территории лежит системный подход к изучению состояния и тенденций развития территорий с целью принятия оптимальных управляющих действий. Поэтому множественные цели, отдельные стратегии, групповые и личные интересы должны подчиняться единой философии «целевого менеджмента», суть которой состоит в объединении множества организаций и лиц на длительный период с целью обеспечения экономического процветания региона.

В качестве основного института территориального развития следует рассматривать создание групп стратегического планирования, включающих в себя представителей местной власти и бизнеса, привлеченных специалистов, представителей общественных организаций и потенциальных инвесторов. Задачей группы стратегического планирования является методическое, организационное и техническое сопровождение и поддержка реализации стратегии на всех этапах. Этапы стратегии территориального развития предусматривают постепенный переход от тактики «ценовой конкуренции», предполагающей снижение операционных издержек на территории, к тактике создания собственной «конкурентной ниши».

В своей совокупности стратегический маркетинг территории поможет преодолеть основные недостатки, характерные для современных муниципальных районов:

1. Сетка районов, предназначенных для планирования и регулирования экономики на территории СССР, не изменялась в течение многих десятилетий (на востоке страны более 65 лет).

2. Районы чрезвычайно отличаются по своему экономическому потенциалу и не соответствуют первоначальной хозяйственной специализации.

3. Игнорирование социальных, национальных и экологических проблем и особенностей при обосновании выделения районов.

4. Шаблонность, однородность принципов выделения районов, их использование одновременно как для текущего (годового), так и среднесрочно-го и долгосрочного (стратегического) планирования.

Значительно усложняют проведение стратегического маркетинга все набирающие скорость в настоящее время агломерационные процессы, происходящие в крупных городах и сопровождающиеся срастанием населенных пунктов, прилежащих к городской территории и объединяемых в сложную многокомпонентную динамическую систему с интенсивными производственными, транспортными и культурными связями. Необходимость учета этих связей и индивидуальных особенностей каждого элемента, входящего в агломерацию, обуславливает необходимость глубокого методологического анализа особенностей функционально-планировочной организации муниципальных районов и разработки методики для определения наиболее оптимального направления экономической специализации района.

В ходе подготовки градостроительной документации для сельских территорий возникают определенные трудности с функциональным зонированием, так как преобладающим видом экономической деятельности в сельской местности является сельскохозяйственное производство. Однако для устойчивого развития сельских территорий необходимо преодолеть монофункциональность, так как по ряду всем известных причин труд в сельском хозяйстве имеет низкую привлекательность для молодых, а также для квалифицированных кадров. Диверсификация сельской экономики может происходить по двум основным направлениям: внедрение аутсорсинга в сельскохозяйственное производство и создание новых перерабатывающих предприятий. Причем переработке может подвергаться как основная продукция, так и отходы производства.

Исходя из этих принципов, функциональное зонирование должно базироваться на анализе перспектив развития конкретных поселений и населенных пунктов в составе сельской территории. Необходимость исследования перспективности сельских поселений и планирования их развития обусловлена тем, что в настоящее время их развитие происходит по стихийным механизмам и порождает ряд серьезных социально-бытовых проблем, приводит к депопуляции сельского населения. Миграция трудоспособного населения в города, способствующая процессу деградации сельских поселений из-за отсутствия необходимого трудоспособного сельского населения, снижает эффективность использования земли, не позволяет динамично развивать производительные силы, поднять в целом экономику многих огромных по площади поселений [2].

Регулирование вопросов, связанных с народонаселением поселений, имеет первостепенное значение при создании и развитии современных сельских поселений, поскольку в условиях, когда территория поселения велика, а плотность населения низкая (например, на 200 га приходится только 10 постоянных жителей), осуществление любых внутренних проектов в поселении силами самих жителей становится очень нелегким. Также достаточно серьезной проблемой, усугубляющей положение в некоторых поселениях, является высокая доля индивидуального жилья, принадлежащего городским жителям, а также то, что значительная часть населения сельских поселений фактически живет и трудится в городе, лишь изредка приезжая в сельскую местность.

Кроме того, в настоящее время в методиках территориального планирования, применяемых в России, существует ряд противоречий. Так, приоритеты развития территориальных образований определяются господствующим до сих пор тяготением к функционированию в условиях плановой экономики, а не ориентируются на адаптацию к изменяющимся условиям внешней среды и на развитие в условиях рыночной экономики. Существующие в настоящий момент концепции развития муниципальных образований и сельских поселений не имеют системы количественных показателей для определения перспективности их социально-экономического развития. Практика функционального зонирования не опирается на результаты комплексного анализа внутренних закономерностей, стартовых условий и исходных предпосылок, а также внешних факторов их перспективного развития.

В качестве основных принципов преобразования сельских поселений, позволяющих преодолеть перечисленные проблемы и противоречия, на наш взгляд, можно выделить следующие:

1. Максимальное использование инфраструктуры существующих сельских поселений, что, во-первых, приостановит идущий процесс их ликвидации; во-вторых, не будет ущемлять интересы постоянно проживающего в них сельского населения; в-третьих, позволит минимизировать затраты на реализацию инвестиционных проектов.

2. Использование новых концепций и проектных решений общественных зданий многопрофильного назначения, адаптированных к различным типам сельских поселений, их местоположению, демографической ситуации и другим условиям.

3. Создание условий для привлечения инвесторов для организации не только сельхозпроизводства, но и других альтернативных форм бизнеса.

4. Формирование общественно-деловых зон, создающих предпосылки кластерного территориального развития, повышения деловой активности.

5. Осуществление финансового сопровождения на паритетных началах с привлечением средств федерального, регионального, местных бюджетов и внешние заимствования с привлечением средств населения.

При реализации данных принципов необходимо помнить, что поселение не может быть простой суммой отдельных участков. Нельзя на отдельно взятом участке построить жизнь, принципиально отличающуюся от той, что на участке соседа и в остальном поселении. Взаимодействие, взаимное влияние существует неизбежно, и оно должно учитываться при планировании развития поселения.

Авторская методика стратегического рыночного планирования муниципального развития, реализованная в рамках разработки схем территориального планирования ряда муниципальных районов и генеральных планов городов и поселений Пермского края, представлена в виде структурно-логической схемы (рис. 1).



Рис. 1. Алгоритм стратегического планирования муниципального развития

Обобщая опыт территориального планирования Центра регионального развития, инноваций и управления, можно отметить, что в рамках территориального планирования следует применять следующие подходы к обоснованию экономической специализации:

- а) корректировка экономической специализации (для районов, входящих в агломерацию в целях создания интегрированной экономики);
- б) углубление экономической специализации (для сельских районов).

Возможна комбинация двух подходов в рамках планирования экономического развития определенных муниципальных районов. Например, анализ развития сельскохозяйственных кластеров Куединского, Кунгурского и Чайковского муниципальных районов позволил выделить следующие принципы их эффективного развития (рис. 2):

- углубление специализации и кооперации кластера, заключающееся в создании предприятий по техническому обслуживанию и агросервису, а также в оптимизации каналов сбыта сырья и переработанной продукции;
- экологизация производства, направленная на внедрение безопасных технологий, утилизацию и переработку бытовых и органических отходов;
- диверсификация экономики сельских поселений, садоводческих кооперативов, подразумевающая развитие розничной торговли, жилищного строительства, оказание технических услуг, снабжение, внедрение инноваций в сфере ЖКХ;
- создание общественно-деловых зон, многоцелевого рыночного пространства;
- развитие специфических отраслей кластера (Куеда – рекреация и туризм, этнотуризм, Кунгур – транспорт и логистика, Чайковский – диверсификация машиностроения и интеграция производственного комплекса с АПК);
- повышение привлекательности территории для местных работников и специалистов, в частности развитие сферы образования и консультирования, а также инновационное консультирование и технико-внедренческие предприятия.



Рис. 2. Основные принципы развития сельскохозяйственных кластеров

Для определения возможностей развития поселения и конкретных направлений этого развития была разработана методика анализа перспектив развития сельских поселений, которая дает оценку текущего состояния посе-

ления и выявляет резервы его улучшения. Ключевыми принципами предлагаемой методики являются следующие:

1) учет рыночных тенденций на территории, обусловленных общими тенденциями в развитии сельской экономики, пространственной реструктуризацией в регионе, миграционными потоками;

2) количественная оценка приоритетов развития на основе сравнительного анализа потенциала и преимуществ поселений муниципального района;

3) приоритетность тех или иных направлений возможного развития поселений определяется с учетом интересов местного населения и бизнеса. Новизна представленной методики заключается в том, что впервые на основе всех представленных показателей дается комплексная оценка уровня развития того или иного сельского поселения и могут быть разработаны рекомендации по его дальнейшему развитию, включая определение конкретных направлений (рис. 3).

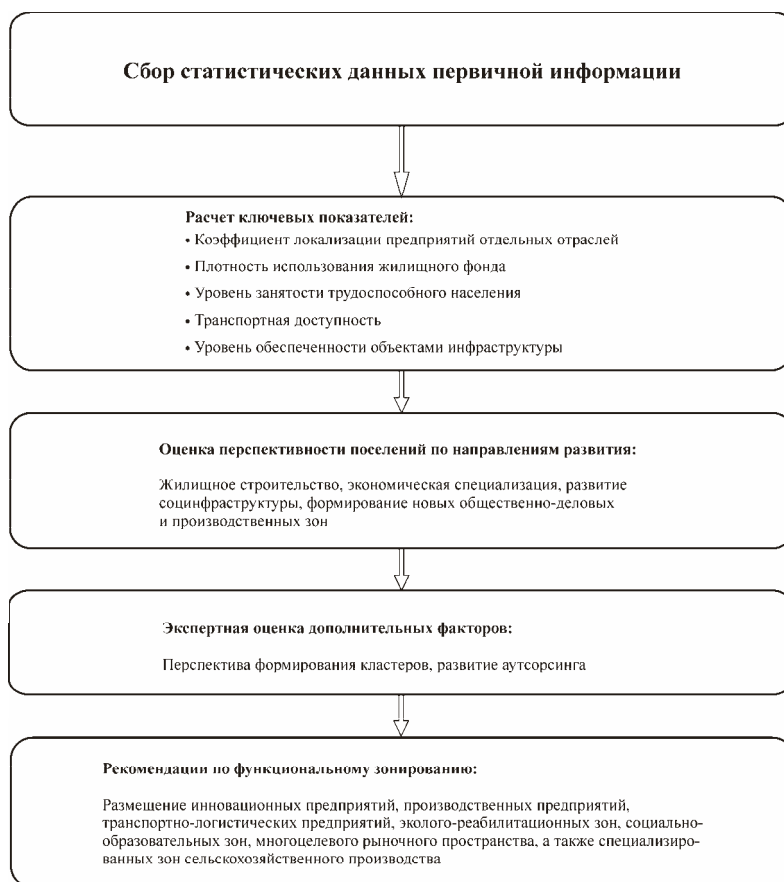


Рис. 3. Алгоритм обоснования функционального зонирования территории сельского муниципального района

Рассмотрим основные показатели, входящие в комплексную систему:

1. *Коэффициент локализации предприятий отдельных отраслей.* Коэффициент рассчитывается по следующему алгоритму:

а) определяется коэффициент, характеризующий долю предприятий отдельного поселения в общей численности предприятий всех отраслей по району (K_{1j}):

$$K_{1j} = Q_{\text{пр. пос}} / Q_{\text{пр. района}}$$

б) рассчитывается коэффициент, характеризующий долю предприятий конкретной отрасли отдельного поселения в общем количестве предприятий этой отрасли по всему району:

$$K_{2ij} = Q_{ij} / Q_{\text{отр. района}}$$

где i – номер отрасли; j – номер поселения;

в) рассчитывается коэффициент локализации:

$$K_{\text{л}} = K_{2ij} / K_{1j}$$

Если значение данного коэффициента превышает 1, поселение является перспективным для развития отрасли i .

2. *Плотность использования жилищного фонда.* Рассчитывается исходя из предположения, что если показатель плотности использования жилищного фонда выше среднего по району, данное поселение является перспективным для развития жилищного строительства. Используется следующая формула:

$$K_{\text{пл}} = Ч / П_{\text{общ}}$$

где $Ч$ – общая численность населения поселения; $П_{\text{общ}}$ – общая численность населения района.

3. *Уровень занятости трудоспособного населения.* Рассчитывается уровень занятости трудоспособного населения поселений по формуле

$$З = \frac{Р}{РС}$$

где $Р$ – работающее трудоспособное население; $РС$ – рабочая сила.

Если уровень занятости в поселении ниже, чем в среднем по району, то поселение представляет собой зону, перспективную для развития, поскольку в нем значительная доля трудоспособного населения не занята в экономике.

4. *Транспортная доступность.* Определяется на основании расчетов коэффициента транспортной доступности следующим образом:

$$K_{\text{т}} = \left(\frac{S_{\text{max}} - S_0}{S_{\text{max}}} \right) \cdot K_{\text{п.д}}$$

где S_{\max} – максимальное расстояние до федеральной трассы от центра самого удаленного поселения; S_0 – расстояние от федеральной трассы до центра конкретного поселения; $K_{п.д}$ – коэффициент на покрытие дороги.

Транспортная доступность считается неудовлетворительной при $K_T < 0,5$, удовлетворительной при $0,5 < K_T$.

5. *Уровень обеспеченности объектами инфраструктуры.* Степень обеспеченности объектами инфраструктуры производится как сравнительный анализ удельной обеспеченности объектами инфраструктуры, рассчитанной с учетом численности населения.

Предлагаемая методика подразумевает проведение исследования и оценки состояния сельских поселений в следующей последовательности:

- 1) сбор статистических данных, информации о состоянии поселения;
- 2) на основе собранной информации расчет ключевых показателей, входящих в комплексную систему;
- 3) составление аналитической справки по современному состоянию поселения и перспективам его развития на основе сравнительного анализа ключевых показателей с учетом экспертной оценки возможности развития новых форм внутрирайонной экономической интеграции;
- 4) составление рекомендаций по функциональному зонированию территории муниципального района.

Результаты расчета используются для функционального зонирования сельских территорий с учетом экспертной оценки дополнительных факторов. Например, при обосновании размещения общественно-деловых зон в форме производственно-предпринимательских зон, зон предпринимательства и сервиса, многоцелевого рыночного пространства и др. учитываются не только коэффициенты локализации, транспортной доступности и показатели занятости трудоспособного населения, но и экономические кластеры в настоящем и будущем.

Данная методика была апробирована при разработке схем территориального планирования Кунгурского, Верещагинского, Чайковского и других районов Пермского края.

Список литературы

1. Маркетинг мест. Привлечение инвестиций, предприятий, жителей и туристов в города, коммуны, регионы и страны Европы / Филипп Котлер [и др.]; Стокгольм. шк. экономики в Санкт-Петербурге. – СПб., 2005. – 376 с.
2. Чепурных Н.В., Новоселов А.Л., Мерзлов А.В. Региональное развитие: сельская местность. – М.: Наука, 2006. – 384 с.

Получено 11.05.2010