

Тема доклада: «Управление градостроительным развитием территории муниципальных образований как инструмент повышения качества жизни населения»

Пеньевский Игорь Михайлович

Ведущий экономист отдела перспективных разработок ООО «Институт территориального планирования «Град»

Резюме доклада:

В докладе рассматривается проблема повышения качества жизни населения на территории в условиях десинхронизации процессов социально-экономического и пространственного планирования.

В качестве варианта решения проблемы приводится комплексный проект управления градостроительным развитием территории, главной методической основой которой является объединение систем социально-экономического и пространственного планирования. В зависимости от степени проработанности существующей в том или ином муниципальном образовании стратегии социально-экономического развития территории, комплексный проект может включать в себя различные аспекты социально-экономического планирования, традиционно не характерные для градостроительного проектирования.

В качестве теоретической базы доклада используются понятия индекса развития человеческого потенциала и его компонент, а также модель производственной функции.

Качество жизни является одной из важнейших социальных категорий. Под качеством жизни понимаются обеспеченность населения необходимыми **материальными** благами и услугами, достигнутый уровень их потребления и степень удовлетворения разумных (рациональных) потребностей, а также совокупность **условий** жизни, труда и занятости, быта и досуга населения, его здоровье, образование, природную среду обитания и т. д.

В последние годы было предложено ряд систем показателей для оценки уровня и качества жизни населения, различающихся структурой и набором показателей. Каждая из этих систем предполагает учет достаточно большого количества показателей. В то же время, предлагались различные обобщающие (интегральные) показатели жизни населения, необходимость которых не вызывает сомнений.

Широко применяемым интегральным показателем, обобщающим уровень развития и используемым при международных и региональных сопоставлениях, является *индекс развития человеческого потенциала* – ИРЧП (англ. The Human Development Index - HDI), предложенный в 1990 г. в концепции ПРООН.

Концепция развития человеческого потенциала рассматривает развитие человека как *собственно цель и критерий общественного прогресса*.

ИРЧП отражает три ведущих фактора жизни: **долголетие, образованность, доход**. ИРЧП включает три компоненты и определяется по формуле простой средней арифметической из трех индексов. Каждому из факторов соответствует определенный набор показателей, и в обобщенном виде он представляет собой компоненту ИРЧП. Компонента дохода оценивается показателем выпуска продукта на душу населения (в масштабах страны это ВВП на душу населения). Долголетие представляет собой способность личности прожить долгую и здоровую жизнь, измеряемую показателем ожидаемой продолжительности предстоящей жизни при рождении. Уровень образования характеризуется следующими показателями: грамотностью взрослого населения, охватом молодежи обучением в учебных заведениях.¹

¹ Елисеева И.И. Социальная статистика / <http://lib.socio.msu.ru/l/library?e=d-000-00---001ucheb--00-0-0-0prompt-10---4-----0-0l--1-ru-50---20-help---00031-001-1-0windowsZz-1251-10&a=d&c=01ucheb&cl=CL1&d=HASH28edadd584ffacbf03f072>

Рассмотрим компоненты качества жизни населения более подробно.

Общий механизм повышения качества жизни населения на территории связан с понятием «производственная функция».

Как было сказано выше, рост **дохода** населения определяется ростом выпуска продукции на территории, то есть через количественное и качественное развитие производства на территории. Производство – это процесс преобразования одних благ в другие: факторов производства в готовую продукцию. Производственная функция – это функция, отображающая зависимость между количеством используемых факторов производства и максимально возможным при этом выпуском продукции.²

Общий вид производственной функции, рассматриваемой в рамках настоящей работы, следующий:

$$Q = f(L, K, T, E, W, I), \text{ где:}$$

L – фактор «труд», K – фактор «капитал», T – фактор «земля», E – фактор «предпринимательство», W – фактор «знание», I – фактор «информация».

В данной модели технология производства – это вид производственной функции, зависимость между объемом выпуска (зависимой переменной) и объемами факторов производства (независимыми переменными). Соответственно, научно-технический прогресс (изменение технологии) в такой модели производства определяется вне производственной функции.

Принимая во внимания описанную модель производства (производственная функция), можно утверждать, что качественное и количественное развитие производства на территории возможно только при наличии необходимых факторов производства и при наличии соответствующего рынка сбыта производимой продукции. Следовательно, сегодня необходимы такие инструменты управления развитием территории, использование которых позволяет своевременно обеспечивать производство на территории необходимым объемом факторов необходимого качества, а население – необходимым доходом.

Таким образом, развитие компонента качества жизни «**доход**» тесно связано ростом значения зависимой переменной в модели производственной функции, то есть с ростом выпуска продукции. Несколько иначе выглядит положение в рассматриваемой модели двух других компонент качества жизни: «**долголетие**» и «**образованность**». По сути, они являются двумя существенными (но не единственными) характеристиками фактора «труд». При этом можно утверждать, что развитие этих двух компонент преимущественно определяется двумя факторами производства: фактором «знание» и фактором «информация». Накопленные в обществе знания и скорость их передачи определяют уровень развития многих отраслей экономики, в том числе, здравоохранения (наукоемкая отрасль) и образования (отрасль деятельности по передаче знаний).

Институтом предлагается следующая укрупненная классификация систем управления развитием территории в целях повышения качества жизни её населения:

1. Стратегическое социально-экономическое планирование,
2. Планирование градостроительного развития территории.

Две названные системы планирования развития территории взаимосвязаны и дополняют друг друга. Они отличаются друг от друга (1) объектом планирования и (2) воздействием на производственную функцию и её составляющие (вид производственной функции, зависимые и независимые переменные).

Одним из важнейших аспектов управления качеством жизни населения является **управление социально-экономическим развитием территории через планирование изменения пространства, или планирование градостроительного развития**

² Тарасевич Л.С., Гребенников П.И., Леусский А.И. «Микроэкономика» / <http://main.finec.ru/rus/parts/microeconomics>

территории. Под **градостроительным развитием территории** понимается пространственное развитие территории, обеспечиваемое **градостроительной деятельностью** через реализацию решений документов **градостроительного проектирования**, и представляющее собой такое изменение пространственной организации территории, которое, в конечном счете, обеспечивает рост качества жизни населения.

Градостроительное проектирование представляет собой вид градостроительной деятельности, включающий в себя подготовку **документов территориального планирования, документации градостроительного зонирования и документации по планировке территории.** Именно градостроительное проектирование выполняет функции планирования градостроительного развития территории.

Традиционным объектом планирования при градостроительном проектировании является пространство территории, её качественные и количественные характеристики.

Градостроительное проектирование обеспечивает, в основном, планирование развития фактора «земля» в ряде аспектов: архитектурно-планировочная организация; пространственные характеристики производственных территорий; жилищная сфера; сфера обслуживания населения; инженерная инфраструктура; транспортная инфраструктура; экологическая обстановка. То есть, градостроительное проектирование в традиционном понимании оказывает влияние на такую компоненту качества жизни населения, как «доход».

Стратегическое социально-экономическое планирование имеет немало определений. В целях настоящей работы под **стратегическим социально-экономическим планированием** будем понимать деятельность по разработке стратегии социально-экономического развития территории в целях обеспечения устойчивого развития территории, которое, в конечном счете, выражено в росте качества жизни населения. В качестве объекта стратегического социально-экономического планирования выступает социально-экономическое содержание территории (экономическая деятельность, осуществляемая на территории) без строгой привязки к пространственным характеристикам планируемых процессов.

С точки зрения модели производственной функции и понятия факторов производства, **стратегическое социально-экономическое планирование** позволяет определить две группы управленческих решений, которые необходимо принять в отношении развития территории.

Во-первых, это решения относительно развития технологии производства на территории. То есть, при стратегическом социально-экономическом планировании определяется то, как должна изменяться во времени сама производственной функции, схема взаимодействия факторов в процессе производства.

Во-вторых, это решения относительно развития таких факторов производства, как «капитал», «труд», «предпринимательство», «знание» и «информация».

Соответственно, стратегическое социально-экономическое планирование позволяет осуществлять управление такими компонентами качества жизни, как «долголетие» и «образованность», а также в значительной степени компонентой «доход».

Процессы градостроительного планирования и стратегического социально-экономического планирования тесно взаимосвязаны. Это объясняется необходимостью согласованного управления одновременно всеми факторами производства в целях обеспечения максимально возможного при данных социально-экономических условиях **дохода** населения, который, в свою очередь, тем больше, чем выше **долголетие** и **образованность** населения. Поэтому эффективное планирование градостроительного развития территории может производиться только при наличии или при одновременной разработке стратегии социально-экономического развития территории.

Вместе с тем, во многих муниципальных образованиях на территории России такое условие не выполняется. Основная причина – отсутствие стратегии социально-экономического развития территории муниципального образования, включающей в себя сферы анализа и принятия решений, относящиеся к демографии, рынку рабочей силы и развитию производств (крупных, градообразующих) на территории. В этом случае, очевидной необходимостью становится включение всех рассматриваемых сфер анализа и принятия решений в структуру процесса планирования градостроительного развития территории. Одного градостроительного проектирования (оперирующего, в основном, фактором «земля») в составе работ по планированию градостроительного развития оказывается недостаточно для обеспечения роста качества жизни населения территории. Таким образом, в современных российских условиях методика планирования градостроительного развития территории должна предусматривать возможность решения частной задачи эффективной организации пространства территории, необходимой для выполнения главной цели (цели повышения качества жизни населения) одновременно с рядом других важных задач социально-экономического характера (планирование развитие производства, управления демографической ситуацией, планирование воздействия на объем структуру рабочей силы и др.).

Рассмотренную проблему позволяет решать комплексный проект управления градостроительным развитием территории. Такой проект, в зависимости от степени проработанности существующей в том или ином муниципальном образовании стратегии социально-экономического развития территории, может включать в себя различные аспекты социально-экономического планирования, традиционно не характерные для градостроительного проектирования.

Целью разработки комплексного проекта является создание оперативной системы управления территориально-пространственным развитием муниципального образования, позволяющей принимать эффективные управленческие решения, координировать градостроительную, землеустроительную, инвестиционную и иную хозяйственную деятельность.

Комплексные проекты управления градостроительным развитием территории разрабатываются на основе единой обобщенной информационной базы об объектах градостроительной деятельности (ОИБД) и содержат следующие основные инструменты управления градостроительным развитием территории.

- Документ территориального планирования муниципального образования (генеральный план поселения, генеральный план городского округа или схема территориального планирования муниципального района). Это базовый стратегический элемент системы, определяющий основные направления развития всех факторов производства и технологии на территории;
- Документация по планировке территории (проект планировки и межевания территории муниципального образования, градостроительные планы земельных участков). Эти документы обеспечивают воздействие, в основном, на фактор «земля». По сравнению с документом территориального планирования в документации по планировке территории увеличивается количество характеристик фактора «земля», через которые производится управление развитием этого фактора. Так, определяется местоположение предлагаемых к размещению зданий и сооружений, их пространственные характеристики (этажность, площадь и т.д.);
- Правила землепользования и застройки территории муниципального образования. Данный элемент комплексного проекта обеспечивает управление факторами «земля», «предпринимательство», «информация», а также влияет на использование тех или иных технологий на территории;
- Информационная система обеспечения градостроительной деятельности (ИСОГД). Это система представляет собой электронную оболочку, обеспечивающую эффективное

использование информации содержащейся во всех других элементах комплексного проекта в целях управления развитием территории;

- Система земельных платежей. Данный инструмент управления качеством жизни населения играет значительную роль в управлении развитием фактором «земля», так как определяет цену этого фактора, что позволяет регулировать интенсивность использования различных участков территории;
- План реализации генерального плана поселения, генерального плана городского округа или схемы территориального планирования муниципального района;
- Программа инвестиционного развития территории (далее также – «ПИР»).

План реализации и ПИР являются инструментами управления качеством жизни населения территории, поскольку позволяют создать основу для согласования деятельности предприятий и органов местного самоуправления в виде детального плана совместных действий по градостроительному развитию территории, а также повысить прозрачность рынка недвижимости на территории для всех участников рынка недвижимости. Эти инструменты позволяют осуществлять управление такими факторами производства, как «земля», «капитал», «информация» и «предпринимательство».

Обязательными с точки зрения требований законодательства (Градостроительный кодекс) являются инструменты, названные в четырех первых пунктах представленного списка. В последних трех пунктах указаны инструменты управления градостроительным развитием территории, разработка которой не является обязательной с точки зрения законодательства. Однако фактически она необходима для эффективного управления градостроительным развитием территории и, соответственно, для повышения качества жизни населения на территории, что будет продемонстрировано ниже.

На рисунке 1 представлена схема, описывающая значение и взаимосвязь различных инструментов управления развитием территории поселения или городского округа. Разработка всех инструментов управления градостроительным развитием в составе комплексного проекта представляет собой процесс последовательного принятия решений, основанный на требованиях законодательства, в целях обеспечения устойчивого развития территории.

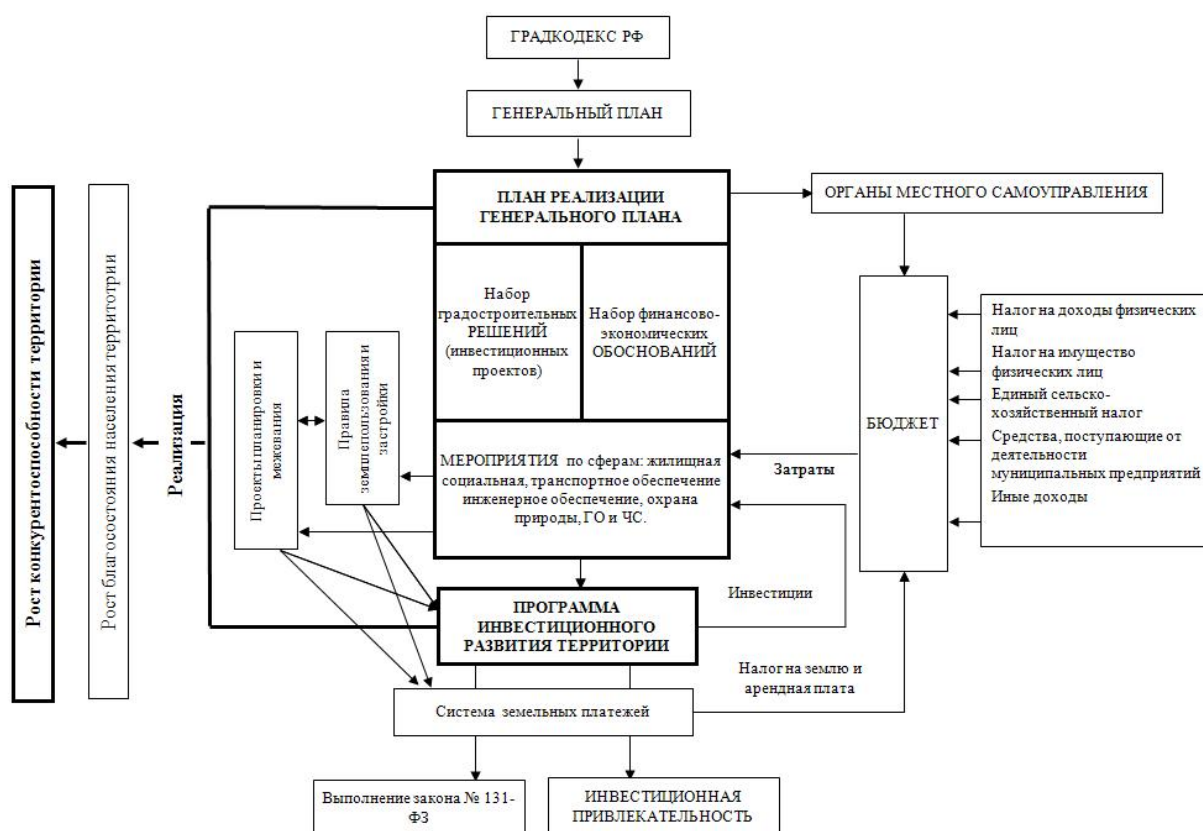


Рисунок 1. Значение и взаимосвязь различных инструментов управления развитием территории муниципального образования (на примере города)

Единовременная разработка рассматриваемых инструментов управления градостроительным развитием территории в составе комплексного проекта обоснована:

Во-первых, логической последовательностью принятия проектных решений одних инструментов на основе решений других;

Во-вторых, финансовой взаимосвязью, определяющей невозможность реализации рассматриваемых инструментов управления градостроительным развитием территории обособленно, так как одни инструменты в большей степени определяют направления расходования (например, генеральный план, план реализации генерального плана, документация по планировке территории), а другие обеспечивают непосредственное привлечение необходимых средств (например, ПИР, система земельных платежей).

В целом, комплексный проект управления градостроительным развитием территории является системным и целостным инструментом повышения качества жизни населения муниципального образования. Управление развитием территории с помощью комплексного проекта осуществляется посредством планирования своевременного обеспечения производства на территории необходимым объемом факторов производства необходимого качества. В зависимости от степени проработанности существующей в том или ином муниципальном образовании стратегии социально-экономического развития территории, комплексный проект может включать в себя различные аспекты социально-экономического планирования, традиционно не характерные для градостроительного проектирования. Структура комплексного проекта управления градостроительным развитием территории позволяет осуществлять управление не только фактором «земля», но и практически всеми другими факторами производства, а также технологией (видом производственной функции).