

Нормативно-правовые основы формирования стратегии устойчивого социо-эколого-экономического развития урбанизированных территорий

А.Д. Мурзин, Т.Ю. Анопченко

Ростовский государственный строительный университет, г. Ростов-на-Дону

На настоящий момент в нормативно-правовом поле Российской Федерации отсутствует законодательный акт, регламентирующий общие требования к структуре, содержанию и порядку утверждения документов, определяющих стратегическое социо-эколого-экономическое развитие территорий муниципальных образований. Проект федерального закона «О государственном стратегическом планировании» [1], подготовленный Министерством экономического развития РФ, готов к представлению на рассмотрение в Государственную Думу РФ. Однако этот документ на протяжении нескольких лет не регистрируется в качестве законопроекта, что обусловлено обширной критикой содержательной части.

Эффективная система государственного регулирования стратегического планирования развития урбанизированных территорий не может быть основана на одном нормативно-правовом акте и требует принятия дополнительных регламентирующих документов в области социо-эколого-экономического планирования направлений регионально-муниципальной политики.

Между тем, отдельные методические аспекты прогнозирования социально-экономического развития находят частичное отражение в законе «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» [2]. Некоторые положения в области территориального зонирования регламентируются главой 3 ГрК РФ [3].

Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [4] вопросы планирования и развития территорий напрямую относит к полномочиям городского округа. Кроме того, данный закон в область компетенций органов местного самоуправления включает утверждение и реализацию планов и программ комплексного социально-экономического развития территориальных образований, организацию статистического анализа и учета показателей, характеризующих динамику экономической и социальной сферы.

Среди подзаконных нормативно-правовых актов выделяется распоряжение Правительства РФ [5] и указ Президента РФ [6], определяющие концепцию перехода страны к устойчивому развитию. Данные документы на федеральном уровне закрепляют принципиальные положения в области планирования социально-экономического развития территориальных систем.

Эффективность деятельности органов местного самоуправления оценивается на основе специального указа Президента РФ [7] и принятого в целях его реализации распоряжения Правительства РФ [8]. Отдельные вопросы методологии планирования социально-экономического развития регионов и субъектов РФ закреплены приказом Министерства регионального развития РФ [9].

Однако применение программ комплексного социо-эколого-экономического развития в качестве инструмента стратегического и бюджетного планирования осложняется рядом противоречий. Так нормативно-правовые акты субъектов РФ, как правило, не содержат четкие требования к структуре и содержанию документов стратегического планирования социально-экономического развития отдельных муниципальных образований и территорий.

Отсутствие единых законодательных норм применения стратегического планирования, рекомендуемых для органов местного самоуправления, препятствует динамичному развитию и приводит к различиям в толковании основных терминов стратегического управления и сложностям согласования территориально-региональных стратегий и федеральных стратегических приоритетов.

Действующие нормативно-правовые документы муниципального уровня устанавливают лишь общие правила применения целевых программ стратегического социально-экономического развития отдельных территорий и муниципальных районов. В этой связи для эффективного стратегического управления развитием урбанизированных территорий необходимо законодательное закрепление основных требований, регламентирующих:

- 1) порядок осуществления планирования на основе стратегии;
- 2) процедуры управления на основе стратегических целей и задач;
- 3) взаимодействие участников реализации стратегии развития.
- 4) согласование документов социально-экономического, территориального и бюджетного планирования;

Для обеспечения согласованности действий федеральных органов государственной власти и органов местного самоуправления при формировании и реализации стратегического развития урбанизированных территорий необходима организация четкой иерархии целей и задач стратегического планирования, содержащихся в нормативно-правовых актах государственного уровня [10]:

- 1) на федеральном уровне – государственная стратегия социально-экономического развития и концепция экологической безопасности страны;
- 2) на региональном уровне – региональные стратегии социально-экономического развития и концепции экологической безопасности регионов;
- 3) на муниципальном уровне – муниципальные комплексные программы развития урбанизированных территорий.

Разработка региональных и территориальных стратегий должна быть основана на целях и принципах стратегического планирования.

Цели стратегического планирования взаимообусловлены общепринятой терминологией понятия, согласно которой стратегия развития территории представляет собой общее направление действий в долгосрочной перспективе, осуществляемых сообществом для достижения желаемых в обозримом будущем результатов. Основной целью разработки стратегии социо-эколого-экономического развития выступает последовательное повышение определяющих показателей экономической, экологической и социальной сферы за счет рационального использования социо-природно-хозяйственного потенциала.

Задачами разработки комплексной стратегии развития являются:

- 1) оценка текущего состояния социально-экономической и экологической сферы, выявление проблем и приоритетов развития производственно-хозяйственного потенциала с учетом имеющихся и доступных ресурсов;
- 2) оценка приоритетных стратегических направлений социо-эколого-экономического развития региона;
- 3) определение механизма реализации выбранной стратегии развития;
- 4) оценка последствий реализации выбранной стратегии развития.

В стратегии определяется перспективное состояние городских территорий, которое будет достигнуто вследствие реализации определенных целей и задач развития. Реализация стратегии развития урбанизированных территорий требует следующих действий:

- 1) определение задач среднесрочного и оперативного планирования на основе стратегических приоритетов;
- 2) организация деятельности органов местного самоуправления в рамках общих стратегических задач;
- 3) формирование периодического плана действий органов местного самоуправления и организация бюджетного планирования;
- 4) формирование инвестиционной политики, определяющей приоритеты развития инфраструктуры, создания условий развития предпринимательства, способствующих снижению рисков [11].

Стратегия социально-экономического развития урбанизированных территорий разрабатывается на основе следующих принципов планирования[12]:

1. Принцип взаимосвязанности—определяет взаимосвязь документов стратегического социально-экономического развития и документов градостроительного проектирования и тактического территориального планирования.

2. Принцип преемственности— определяет обязательность исполнения на планируемой к развитию территории стратегических решений, утвержденных решениями городской Думы, закрепленных муниципальными правовыми актами.

3. Принцип наращивания усилий—определяет необходимость воспроизводства ресурсов в процессе реализации стратегии развития, а также возможность последовательного использования на этапах развития имеющихся ресурсов.

4. Принцип воздействия среды – определяет направленность стратегии на формирование социально-экономических условий решения выявленных проблем территории.

5. Принцип обеспеченности инфраструктуры –определяет необходимость эффективного обеспечения урбанизированных территорий инфраструктурными объектами.

6. Принцип актуальности—определяет допустимость изменения как внутренних, так и внешних факторов воздействия в процессе реализации планов стратегического развития.

7. Принцип информационной прозрачности –определяет необходимость предоставления объективной информации о содержании стратегии и ходе ее реализации всем заинтересованным субъектам.

8. Принцип баланса интересов и стратегического партнерства –определяет необходимость обеспечения согласования позиций и действий стратегических партнеров и участников процесса развития урбанизированных территорий.

9. Принцип ответственности –определяет необходимость принятия стратегии развития в виде муниципального правового акта, распределяющего ответственность между участниками процесса.

Процесс стратегического планирования развития урбанизированных территорий на начальном этапе требует изучения условий и ограничений. Выполнение подобного анализа затруднено ввиду отсутствия общепринятой научной базы. На практике подготовительный этап стратегического планирования развития урбанизированной среды города зачастую проводится формально и содержит лишь постановку целей развития и предложения по их достижению. Результаты проводимых аналитических работ не позволяют выявить весь спектр социо-эколого-экономических проблем развития, и, следовательно, формируемые стратегии не могут носить комплексный характер.

Развитие городской среды происходит неравномерно с волнообразным прохождением через кризисные ситуации. При этом система города реагирует на происходящие изменения структурных элементов, используя собственные адаптационные возможности, сохраняя первоначальную целостность (эволюционный путь). В случае нехватки адаптационного потенциала система города, преодолев некоторый критический порог, переходит к новой траектории развития (революционный путь).

Масштабность и важность проблемы сохранения стабильного развития городской системы обуславливают необходимость определения комплекса показателей безопасности, характеризующих возможность деструктивных процессов в социально-экономическом развитии.

Обобщение степени влияния существующей городской структуры на основные характеристики комплексного социо-эколого-экономического развития на первоначальном этапе может быть произведено по трем ключевым направлениям:

1. Социальные факторы (состояние здоровье, продолжительность, уровень и образ жизни).

2. Экологические факторы (состояние атмосферы, водной среды, электромагнитного, радиационного, шумового фона, санитарной очистки территории).

3. Экономические факторы (финансовые ресурсы, промышленное производство, баланс топливно-энергетических ресурсов).

В дальнейшем, на основе стратегии комплексного развития городских территорий осуществляется определение целей градостроительного развития, согласованных со стратегическими целями социально-экономического развития города, финансово инвестиционного планирования и межтерриториального взаимодействия.

Таким образом, планирование социо-эколого-экономического развития урбанизированных территорий города является комплексной управленческой задачей, обеспечивающей системный подход к решению многих проблем муниципального менеджмента.

Литература

1. Общественное обсуждение проекта федерального закона «О государственном стратегическом планировании», <http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/strategicplanning/regulation/doc1256739311504>
2. Федеральный закон от 20.07.1995 N 115-ФЗ (с изм. от 09.07.1999) «О государственном прогнозировании и программах социально - экономического развития Российской Федерации»
3. «Градостроительный кодекс Российской Федерации» от 29.12.2004 N 190-ФЗ (ред. от 19.07.2011, с изм. от 01.09.2011)
4. Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 25.07.2011) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»
5. Распоряжение Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. N 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 года»
6. Указ Президента РФ от 01.04.1996 N 440 «О Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию»
7. Указ Президента РФ от 28.04.2008 N 607 (ред. от 13.05.2010) «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов»
8. Распоряжение Правительства РФ от 11.09.2008 N 1313-р (ред. от 14.06.2011) «О реализации Указа Президента РФ от 28.04.2008 N 607»
9. Приказ Минрегиона РФ от 27.02.2007 N 14 «Об утверждении Требований к стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации»
10. Овчинникова Н.Г. Организационно-территориальные аспекты использования земельных ресурсов // Инженерный вестник Дона. - 2011. - Т.17. - № 3. - С. 236-240.
11. Шеина С.Г., Гирия Л.В. Организационно-технологические основы управления экологическим риском при реконструкции городской застройки // Известия высших учебных заведений. Строительство. - 2008. - № 8. - С. 75-79.
12. Мурзин А.Д. Принципы моделирования принятия решений по управлению социо-эколого-экономическими рисками развития городских территорий [Электронный ресурс]// Инженерный вестник Дона. - 2012. - Т. 21. - № 3. – URL: <http://www.ivdon.ru>