

СТРАТЕГИЯ ПРОСТРАНСТВЕННОГО ПЛАНИРОВАНИЯ АГЛОМЕРАЦИИ ГОРОДА КУРГАН И СИСТЕМЫ РАССЕЛЕНИЯ КУРГАНСКОЙ ОБЛАСТИ

Е.А. Жаринова

Для составления стратегии пространственного планирования агломерации, необходимо определить цели и задачи развития, раскрыть инструменты агломерации, выявить принципы деления территории на развивающиеся районы, обозначить основные стратегические точки развития, а также предложить цепочку разработки плана стратегического планирования и его реализации управляющими органами.

Ключевые слова: городская агломерация, система расселения, система пространственного планирования, административное деление, функциональные районы.

Городская агломерация – это компактное скопление населенных пунктов, главным образом городских, местами срастающихся, объединенных в сложную многокомпонентную динамическую систему с интенсивными производственными, транспортными и культурными связями. На территории Курганской агломерации можно выделить четыре луча линейного рас-

селения: Юргамыш – Щучье, Красный Октябрь – Катайск, Варгаши – Петухово, Куртамыш, сформировавшиеся вдоль четырех основных транспортных направлений, которые отличаются интенсивностью связей между городами и транспортной связанностью с ядром агломерации – городом Курган, густотой населенных пунктов и плотностью населения, характером сложившегося производства и пр. Для составления стратегии пространственного планирования агломерации, необходимо определить цели и задачи развития, раскрыть инструменты агломерации, выявить принципы деления территории на развивающиеся районы, обозначить основные стратегические точки развития, а также предложить цепочку разработки плана стратегического планирования и его реализации управляющими органами.

Агломерация и система расселения Курганской области – это стратегия пространственного, социально-экономического, экологического, культурного и иного развития территории, содержащая выраженную градостроительную компоненту, разрабатываемая публичной властью при участии представителей различных групп интересов.

Данная стратегия служит, во-первых, для составления комплексного видения, какой должна быть территория в отдаленном будущем; во-вторых – для формирования общественного консенсуса относительно целей, и направлений развития; в-третьих – для определения ресурсов и механизмов достижения поставленных целей; в-четвертых – для подготовки документов пространственного планирования.

Агломерационное планирование носит долгосрочный характер, ориентируется на преобразования в отдаленной перспективе – 20–30 лет и более, и ориентируется на ограниченное число целей и задач. Таких задач обычно бывает не менее четырех и не более шести. Чтобы увидеть эти цели и задачи требуется провести анализ внутренней и внешней среды, оценить имеющиеся риски и потенциал, сформировать общее видение того, что желательно получить в результате проекта. Цели должны опираться на определенные принципы и ценности, складывающиеся в общее видение – без них стратегия не работает.

Стратегия пространственного планирования венчает иерархию системы документов территориального планирования. Задаёт направления развития, которые конкретизируются в других документах – схемах территориального планирования муниципальных образований, районов, генеральных планов поселений, проектах планировки территорий отдельных зон и участков.

В целом, стратегия не носит директивного характера и не имеет статуса закона. Она лишь носит рекомендательный характер оптимизации имеющихся ресурсов, а также привлечения новых. Именно оптимизация сложившейся среды, нежели создание новой будет самым выгодным механизмом управления в стратегии. Но если стратегия – реальный инструмент управления, то необходима система оценки действенности предпринимае-

мых мер. Такая система, как правило, строится на основе ключевых показателей эффективности (КПЭ). По результатам этой оценки стратегию можно пересмотреть или актуализировать.

Стратегия Агломерации может быть основным инструментом: координации, прогнозирования, вовлечения, маркетинга и политики. На основе этих инструментов можно сделать выводы об эффективности разработанной стратегии, ее месте в документах градостроительного проектирования региона.

Инструмент координации должен способствовать долговременным согласованным действиям различных органов власти по решению определенных целей и задач в сфере районного развития. Для осуществления этого инструмента координации в стратегии должны быть: ясные и продуманные цели и задачи; руководства к действию (госпрограммы, градостроительные документы и пр.), ориентированные на определенные механизмы управления; целевые показатели, на основе которых можно выстроить систему контроля.

С помощью инструмента прогнозирования возможно эффективно использовать существующие потенциальные ресурсы во времени и пространстве. Для этого в стратегии должны быть: четкие представления о существующей и будущей ресурсной базе; должна быть выстроена четкая система приоритетов; продумана взаимоувязанная система социально-экономических и пространственных показателей.

Инструмент вовлечения будет служить платформой общественного взаимодействия. Стратегия с этой стороны должна иметь: привлекательное видение, способное транслироваться в медийных форматах (интернет, печатные медиа, выставки и пр.); ясность, доходчивость и наглядность для широкой аудитории; возможность общественного контроля за ходом реализации стратегии посредством открытой системы мониторинга градостроительной деятельности общественными организациями.

Инструмент маркетинга будет способствовать привлечению в регион внешних ресурсов. Для этого стратегия должна обладать следующими качествами: представлять ясную позицию территории в существующей геополитической и экономической ситуации; в концепции должны быть представлены акценты на сильных сторонах, преимуществах и особенностях в региональной, международной или национальной конкуренции за ресурсы; упор сделан на стимулы чем на ограничения; стратегия должна быть информационно открыта и прозрачна; необходимо раскрыть привлекательность для инвестиций со стороны федерации и международной аудитории.

Для укрепления легитимности и авторитета власти будет способствовать инструмент политики. Для осуществления этого инструмента в стратегии должны быть: акценты на социальных приоритетах; четкая ясность проводимой политики; наличие мер, позволяющих добиться быстрых и ощутимых результатов.

Сложенные вместе эти пять инструментов позволят сделать стратегию максимально эффективной – как в смысле управления, так и в смысле коммуникации. В зависимости от ориентации власти, акцент в стратегии может быть сделан в том или ином аспекте, уделяя больше внимания вопросам управления или вопросам учета интересов как можно более широкого круга граждан. В то же время стимулирование жителей к участию в развитии территории имеет прагматическую сторону. Ведь с развитием средств интерактивной коммуникации у жителей есть возможность делиться идеями и информацией, касающейся концепции. Налоги, уплачиваемые жителями, приобретут больший вес в городских и сельских бюджетах благодаря разделению издержек по управлению территориями и более чуткому вниманию к желаниям жителей как фактических соинвесторов.

Стратегия пространственного планирования агломерации решает следующие задачи: укрепление положения региона в национальном и международном масштабе; стимулирование экономического развития региона; регулирование развития инфраструктуры с помощью комплексной системы центров; обеспечение равенства возможностей развития для всех частей региона; обеспечение взаимосвязи роста численности населения и развития инфраструктуры; защита природных ресурсов; обеспечение эффективных транспортных связей, включая открытие международного аэропорта; стимулирование заинтересованных сторон в пространственном развитии региона.

Плану развития территории необходимо присвоить статус закона, областного значения обязательного для исполнения всеми межрегиональными ведомствами, региональными и местными органами власти. План может быть рассчитан на 10 лет с обязательным пересмотром после истечения установленного срока.

Очень большая территория агломерации не может управляться одним органом – руководством области. Проблемы и болевые точки расположены локально по территории, их слишком много, и они слишком разные, чтобы их можно было устранять из одного кабинета.

Агломерации нужна децентрализация и перераспределение полномочий в пользу локальных образований – районов, сельсоветов. Но с децентрализацией возникают две важные проблемы. Если глава области снижает уровень контроля над руководителями отдельных районов, давая им больше самостоятельности в принятии решений, то связь между этими локальными чиновниками и жителями должна возрасти, потому что, если чиновники будут независимы и от вышестоящих властей, и от жителей, то не будет возможности контролировать их действия. Вторая проблема – это проблема административного деления: то, как делить агломерацию на районы.

Принципов административного деления системы расселения области много. Районы агломерации должны сформироваться по основным функциональным, ресурсным типам. Там, где необходимо повысить транспортную связность и эффективность районов, нужно развивать внутренние связи. А где нужно повысить эффективность распределения новых социальных объектов, мест обеспечения трудовой занятостью населения, необходимо создать сеть центров.

Одна из целей – построить локальные сообщества, создать ощущение комьюнити. Такой район может появиться на основе заповедных, туристических особенностей территории.

Каждый район агломерации должен получить свою индивидуальную черту, подчеркнуть и развивать свою уникальность. Это будет способствовать его конкурентоспособности среди остальных территорий системы расселения области.

Также районы агломерации должны взаимодействовать друг с другом посредством объединения региональных учреждений, отвечающих за образование, здравоохранение, транспорт, науку и экономику.

Чтобы выявить функциональные районы агломерации, нужно провести исследование урбанизированных территорий и воспользовавшись теорией Уильяма Солеки, директора института устойчивого развития городов городского университета Нью-Йорка выделить территории по следующим принципам: по основным компонентам процесса урбанизации в зависимости от времени, географического расположения и площади; по общим законам градостроительства, понимание урбанизации как естественной системы; по составлению связи системы урбанизации с другими мировыми процессами.

Поделив территорию на такие части можно будет выделить городские и сельскохозяйственные районы. Соответственно можно организовать финансирование таких районов: большую часть направлять для городских, выделенных как ключевых мест развития, а сельскохозяйственных – за счет программ субсидирования аграрного сектора.

Одна из главных проблем, рассматриваемых стратегией пространственного развития – демографические изменения. Согласно официальным прогнозам, население межселенной территории в среднем будет уменьшаться, а городские и пригородные территории наоборот получают прирост населения. Изменения также коснутся и возрастного состава: средний возраст жителей сельскохозяйственных районов продолжит увеличиваться, в то время как значительно большая часть экономически активного населения сосредоточится в городах и их пригородных зонах.

Что бы ответить на эти демографические вызовы, в плане пространственного развития территории агломерации должны быть определены основные места, где должен быть сконцентрирован рост населения и разви-

ваться соответствующая инфраструктура. Ключевым элементом стратегии, служащей основой для формирования сети расселения и модели землепользования региона, должна являться система «Центральных мест» – теория, разработанная немецким географом Вальтером Кристаллером, предполагающая иерархическую сетевую структуру населенных пунктов. Согласно такой системе в стратегии может быть выстроена иерархия населенных пунктов, которые выполняют определенные функции для прилегающих к ним районов: города, центры высокого порядка и центры среднего порядка, обладающие соответствующим весом. Основным критерием выделения центров является их устойчивость, то есть численность постоянного населения, а также транспортная доступность. Чем выше порядок «Центрального места», тем большим набором социальных, экономических и культурных функций он обладает.

Разработка плана стратегического пространственного развития должна инициироваться созданной структурой заинтересованных структур – Управлением совместного территориального планирования территории агломерации. После утверждения соответствующего решения региональной политической властью, Управление подготавливает проект документа и организывает конференцию для обсуждения его содержания и основных приоритетов. В ней принимают участие представители муниципальных органов, региональных ведомств (управление транспорта, коммунальных услуг, строительства, экологии), а также общественных организаций. Участие последних – очень важное условие. Представителей общественных интересов необходимо привлекать еще на самых ранних этапах разработки документа для получения рекомендаций и во избежание последующего недопонимания. На этом закончится предварительный этап. Далее Документ стратегии будет разрабатываться Управлением с последующим согласованием с муниципальными ведомствами, с общественными организациями, с официальной публикацией документа в официальных газетах и проведением публичных слушаний. Получив все согласования, стратегия станет официально принятой и действующей.

Основываясь на стратегии, далее могут быть разработаны региональные планы, планы развития областей, сельсоветов, городских и сельских территорий. План пространственного развития федеральных земель агломерации служит примером разумной организации процедуры планирования и координации действий нескольких регионов, разделенных административными границами. Объединение усилий регионов позволяет сформировать единые принципы пространственного развития агломерации и окружающей ее территории, связанных общим рынком труда и устойчивыми транспортными потоками.

Создание совместного органа территориального планирования продемонстрирует возможность кооперации субъектов Федерации, а относи-

тельно небольшая численность его сотрудников при хорошо налаженной коммуникации с другими ведомствами и экспертами выполнит роль объединяющей структуры, сэкономит средства каждого региона за счет сокращения численности чиновников.

Опыт создания такого работающего механизма согласования действий и формирования общей стратегии пространственного развития территории будет представлять интерес и для других регионов, как эксперимент, база для подобных проектов.