

АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА

**«О РЕШЕНИИ ПРОБЛЕМЫ ПЛАНИРОВАНИЯ И УПРАВЛЕНИЯ
РАЦИОНАЛЬНЫМ И БЕЗОПАСНЫМ РАЗВИТИЕМ НАСЕЛЕННЫХ ПУНКТОВ
В ЦЕЛЯХ ИХ БЮДЖЕТНОЙ ДОСТАТОЧНОСТИ И УСПЕШНОГО
ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ ГРАНИЦ АДМИНИСТРАТИВНЫХ
ЕДИНИЦ УКРАИНЫ
В ИЕРАРХИИ ИХ ПОДЧИНЕННОСТИ»**

**ЗАКЛЮЧЕНИЕ
ПО СОДЕРЖАНИЮ И ЦЕЛЕВОМУ НАЗНАЧЕНИЮ**

**г. Севастополь - г. Симферополь - г. Киев
январь - март 2005 года**

Участники обсуждения:

- ВАХРУШЕВ Борис Александрович - д.г.н., профессор, декан географического факультета Таврического Национального университета им. Вернадского В.И., г. Симферополь
- ДОРОШЕНКО Виктор Борисович - заместитель директора Института проблем национальной безопасности при СНБОУ, г. Киев
- ЕГОРОВ Федор Иванович – начальник отдела Департамента специальных телекоммуникационных систем и защиты информации Службы Безопасности Украины в г. Севастополе
- ЗАЙЦЕВ Владимир Александрович - заслуженный строитель Украины, директор государственного института коммунального проектирования "Крымкоммунпроект", г. Симферополь
- ЗУБАРЕВ Владимир Васильевич – заслуженный юрист Украины, Председатель Крымской коллегии адвокатов, г. Симферополь
- КАЧИНСКИЙ Анатолий Брониславович - д.т.н., профессор, начальник отдела стратегии национальной безопасности Института проблем национальной безопасности Украины при СНБОУ, г. Киев
- КЛИМЕНКО Геннадий Алексеевич - к.т.н., ученый секретарь Национального Центра обращения с опасными отходами, г. Киев
- КОВАЛЕНКО Николай Андреевич - Начальник Управления законодательства по вопросам земельных отношений, агропромышленного комплекса и охраны природы Министерства Юстиции Украины, г. Киев
- КОТОВ Александр Петрович - генеральный директор ООО «Крымское аэрокосмическое агентство», г. Севастополь
- МУХИН Валерий Николаевич – главный архитектор проекта территориальной проектной организации ЗАО "КрымНИОпроект", г. Севастополь
- ОМЕЛЬЯНЕЦ Сергей Николаевич - к.м.н., главный консультант комитета Верховной Рады Украины по вопросам экологической политики, природопользованию и ликвидации последствий чернойбыльской катастрофы, г. Киев
- ПРИМАЛЕННЫЙ Александр Алексеевич - к.г.н., председатель Крымского регионального и Севастопольского отделений Всеукраинского Комитета поддержки Программы ООН по окружающей среде (ЮНЕПКОМ); председатель ООО «Крымское аэрокосмическое агентство»; научный руководитель Программы информатизации г. Севастополя; член Координационной комиссии по разработке генерального плана развития г. Севастополя
- СЕМЕНЧЕНКО Андрей Иванович - к.т.н., с.н.с., директор Департамента стратегического планирования Министерства Обороны Украины, г. Киев
- СОЛОДОВ Валерий Васильевич - начальник Управления градостроительства и архитектуры Севастопольской городской государственной администрации, председатель координационной комиссии по разработке генерального плана развития г. Севастополя.
- ТИМЧЕНКО Игорь Евгеньевич - д.ф.-м.н., профессор, начальник отдела Морского гидрофизического института НАН Украины, г. Севастополь

Предмет обсуждения:

«Решение проблемы планирования и управления рациональным и безопасным развитием населенных пунктов в целях их бюджетной достаточности и успешного территориального планирования границ административных единиц Украины в иерархии их подчиненности на примере города Севастополя как эколополиса»

Требования к содержанию предмета обсуждения:

- показать состояние и основные типовые проблемы формирования генерального плана развития города, включая не учитываемые ранее факторы, совокупность которых влияет на национальную безопасность и требует скорейшего решения;
- отразить особенности предлагаемой методологии управления развитием общественных отношений и административных территорий как эколополисов;
- отметить необходимость финансирования разработки типового подхода к формированию и выполнению генеральных планов развития городов Украины на примере г. Севастополя за счет средств государственного бюджета в объеме 1000000 (одного миллиона) гривен.

Организация предварительных консультаций

Совещания участников:

1. 23-25.09.2003 г.- пос. Кацивели - г. Севастополь
2. 03-05.01.2004 г.- г. Севастополь
3. 25-28.01.2005 г.- г. Симферополь - г. Севастополь

Разработчик и докладчик аналитической записки: ПРИМАЛЕННЫЙ А.А.

АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА

Введение в проблему

В настоящее время около 13 тысяч местных бюджетов начинают финансирование разработки генеральных планов своих административно - территориальных единиц на долгосрочную (20 лет) перспективу развития. Основными сопутствующими факторами для органов местного самоуправления - заказчиков данной продукции являются, как минимум:

1. В сфере экономической эффективности планирования территории:

- неадекватное требованиям бюджетной достаточности областей территориальное планирование Украины (как минимум шесть из них требуют дотационной поддержки);
- неадекватное распределение ресурсной базы между регионами Украины по отношению к имеемой численности населения и промышленной базы при наличии идеи федерализма;
- наличие (в нарушение нормативных требований градостроительства) практики вывода из-под контроля органов самоуправления в распоряжение районных государственных администраций сельскохозяйственных производственных территорий с целью бесконтрольного от депутатского надзора распоряжения собственностью трудовых коллективов и территориальной громады предприятиями и отчужденными земельными угодьями (например, г. Севастополь);
- отсутствие идеологии противодействия международным экологическим санкциям в виде расчета достаточной для планируемой экономики экологической вместимости территорий;
- отсутствие теории социального обеспечения общества как сособственника окружающей природной среды за счет доходов от ее эксплуатации;
- др.

2. В сфере государственного регулирования развитием в сфере экономики:

- неэффективная инвестиционная политика, исключая широкое участие «национального инвестора» в лице населения на рынке доступных акций через создание открытых акционерных обществ по актуальным проектам, при сохранении политики тендеров в интересах отечественных и иностранных олигархических групп;
- недальновидность местных органов власти, конкурирующих через коммунальные предприятия на ресурсной базе громады и за счет местного бюджета с частными предприятиями - налогоплательщиками вплоть до их банкротства;
- отсутствие государственной политики региональной интервенции основных продуктов питания на рынках продовольствия при сдерживании роста цен административными методами;

- неэффективная политика льгот во всех сферах общественных отношений как одного из основных долгосрочных факторов коммунальной тарифной политики при наличии «рыночного» обстоятельства неизбежной «монетизации» льгот для сближения с евроатлантическим сообществом в среднесрочной перспективе;
- др.

3. На рынке рабочей силы:

- негативная демографическая ситуация, выражающаяся превышением смертности над рождаемостью;
- отток квалифицированной рабочей силы за рубеж;
- необоснованные требованиями модели развития общественных отношений количество бюджетных работников;
- наличие чрезмерного количества высших учебных заведений с «прагматическим» образованием в отсутствие требований данной рабочей силы;
- отсутствие достаточных социальных гарантий в случае потери работы, здоровья, кормильца и т.д. как в бюджетной, так и в производственной сфере;
- отсутствие эффективного пенсионного обеспечения (не «по старости» без наследования пенсий родственниками, а через политику «рантье»);
- др.

Не вдаваясь в более мелкие системные неприятности местного самоуправления там, где отсутствует государственная политика в сфере проектирования критериев общественных отношений, следует отметить «встречные» неприятности государства в связи с этим. Так, по опыту текущего выполнения генеральных планов в данных условиях постановки задачи (например, г. Ялта), их эффективность не превышает 10 % при затратах в среднем до 1 млн. грн. на одну административно-территориальную единицу Украины (без санитарной программы и информатизации органов управления). Таким образом нация Украины на 13 тыс. местных бюджетов понесет затрат до 13 млрд. грн. только на разработку бесполезных долгосрочных программ территориального развития. И еще столько же - на компьютеризацию только исполнительных органов власти.

Краткая характеристика проблемы

Современное развитие Украины, как крупнейшего европейского государства, в условиях становления новых общественных отношений после развала СССР с его тоталитарным управлением собственностью нации продолжает требовать от общества и государства не только осознания реалий рыночной экономики, но и создания адекватных инструментов социального управления. Это касается, в первую очередь, понимания ответственности органов власти и населения за эксплуатацию окружающей среды в интересах устойчивого развития общества и государства, а также для исключения ущерба международному сообществу от результатов собственной экономики и быта.

Законодательство Украины поясняет, что «устойчивое развитие населенных пунктов требует решения территориально-функциональных, социально-экономических, экологических проблем и заданий. Они связаны с распределением территориальных ресурсов и определением приоритетных направлений их использования, а также с поиском путей сбалансирования межотраслевых интересов, с решением задач размещения производственного, рекреационного, жилого, социального, инженерно-транспортного, коммунального и других видов строительства, сохранения и возрождения культурного наследия, охраной и укреплением природной среды населенных пунктов».

Понятно, что успех от решения проблем и заданий подобного глобального типа самым непосредственным образом зависит от понимания возможностей существующих в распоряжении государства производительных сил и умения правовыми методами их реорганизовать в случае изменения ресурсных или иных условий производства.

В особенности это касается человеческого фактора, упущенного положительным правом Украины при толковании проблемы устойчивого развития населенных пунктов как цель и смысл развития с определенной системой критериев качества жизни. Хотя именно человек в демократической Украине выступает сособственником ее природных богатств, наделен дееспособностью и является носителем личных физических свойств.

Может быть это объяснимо тем, что при прежней политической системе заказчиком качества развития общественных отношений в интересах обезличенного «общественного» человека выступало государство, рассматривая его как «объект» забот, отчего и поныне данная наследственность мышления еще преобладает у части нынешних законодателей и научной интеллигенции?

Но в этом случае необходимо пояснить, что в условиях демократического государства с рыночной экономикой заказчиком на развитие возможностей, данных ему Конституцией, выступает теперь конкретный гражданин как субъект развития в меру его собственной инициативы. Где нынешней политической системе Украины досталась намного более сложная задача использовать и застраивать территорию населенных пунктов с учетом интересов и возможностей конкретного человека без ущерба для остальных сотен тысяч и миллионов «частных» заказчиков на видение и развитие перспектив собственного бытия. И пояснить обязательно, поскольку именно непонимание этого отличия «человека-объекта» бывшего собственника-государства, от его нынешнего «человека-субъекта» как хозяина природных условий производства и заказчика на участие в

сопряженном развитии населенных пунктов, делает законодательств о способным лишь заявлять общие направления развития населенных пунктов Украины. Отчего в генеральных планах местного самоуправления вслед за возникающей методической бесперспективностью министерств и ведомств Украины:

- регулирование производительными силами будет носить фрагментарный и безадресный характер; оно ограничится указанием районов, в которых целесообразно усиление промышленного развития, без указания предприятий, необходимых для этого, а также без указания организаций и т.д., которые будут осуществлять это развитие.
- в ряде случаев могут быть даны рекомендации частному капиталу в отношении необходимости развития тех или иных отраслевых направлений деятельности; детализация по предприятиям делаться не будет, и план будет носить характер не закона, а рекомендации;
- в планах не получится всесторонняя проработка вопросов комбинирования предприятий вне зависимости от их принадлежности тому или иному монополистическому объединению, комплексного производственного обслуживания, использования отходов, взаимосвязей промышленных узлов, комплексной организации транспорта района, энергетики, комплексной организации расселения;
- освоение отдельных районов не сможет рассматриваться как задача развития национальной и региональной экономики в том смысле, что не определятся задачи всех районов в связи с их развитием и освоением; межрайонные балансы как один из методов территориального планирования в управлении развитием города применяться не смогут;
- будет отсутствовать реальный план капитальных вложений, без которого нельзя обеспечить намеченные уровни развития районов; притом что государство в достаточной мере не сможет обеспечить выполнение планов города необходимыми капитальными вложениями, а будет поддерживать инициативу различными мерами привлечь частный капитал;
- не смогут планироваться темпы роста отраслей и районов как единой системы хозяйства;
- не будет способно к планированию производственное и непроизводственное потребление;
- будут отсутствовать условия удовлетворительного планирования занятости населения: то уменьшающаяся, то увеличивающаяся безработица (даже в передовых капиталистических странах) подтверждает этот вывод;
- не будет планироваться распределение национального дохода между членами общества; распределение национального дохода, происходящее в действительности, противоречит интересам общества в целом, поскольку оно противоречит интересам основной его части;
- при неформализованных правилах государственного регулирования нация с ее индивидуально-коллективным заказом на сопряженное развитие останется без поддержки адекватной теорией собственности и правил цивилизованной конкуренции, а граждане - без статуса национальных инвесторов.

Именно в этих условиях градостроителям ставится задача разработать территориальные планировочные документы как исходную базу для решения социально-экономических и инвестиционных задач в целях устойчивого развития. Но окажется ли правомерным ожидание успешного экономического роста на единственно теоретической базе градостроительства, к которому сегодня обращается местное самоуправления для разработки долгосрочных генеральных планов?

Ведь у органов местного самоуправления навстречу этим задачам должна быть система адекватных запросов к механизму государства для учета его, этого механизма, отраслевых задач в генеральных планах населенных пунктов.

Однако, в действительности именно этого взаимодействия нет, поскольку у местных органов исполнительной власти и территориальных учреждений отраслевых министерств и ведомств отсутствует адекватная практика планирования «на местах» даже на среднесрочную перспективу, удовлетворяясь выполнением инструкций и методик, которые, в свою очередь, происходят из практики макроэкономического планирования и статистики «от результатов событий с мест».

Отсюда, органы самоуправления не способны сообщить градостроителям необходимый и достаточный объем отраслевых тематических информационных слоев и заданий генерального плана для последующего к ним обращения в целях учета и контроля социально-экономических и природоохранных аспектов развития.

Как следствие - органы местного самоуправления не могут обосновать и достаточность ресурсного обеспечения и экологической безопасности в рамках существующих административных границ своих населенных пунктов.

Хотя именно из качества таких генеральных планов населенных пунктов в их административных границах, если их собрать воедино, и формируются административные границы областей государства, которые должны обеспечить собственную бюджетную состоятельность.

Но именно этого тоже нет, да еще и при отсутствии интереса к этой проблеме отраслевых министерств и ведомств, кроме академического градостроительства. За что ему в силу бывших традиций, но в условиях изменения экономического уклада без новых критериев развития, браться не стоило по бесполезности занятия.

Но, поскольку не градостроители и не депутаты местных советов должны и способны решать такие задачи, очевидно, формированием структуры и качества данного запроса к отраслям от местных органов власти должен заниматься более высокий системный уровень управления - Кабинет Министров Украины. Где, кроме критериев развития, следует также определить методы государственного контроля и регулирования вопросов отраслевых плановых заданий в части сохранения, эффективного использования, экономического возрождения территорий населенных пунктов. Приняв за их естественную основу рациональное и безопасное природопользование в интересах повышения уровня жизни «на местах» при понятной демографической и миграционной политике и установлением достаточных в этих целях границ населенных пунктов. Удовлетворяющих, в том числе, экологическую вместимость отходов результатов жизни и деятельности их населения. И вот тогда, успешно выполнив генеральное планирование всех населенных

пунктов Украины, нужно будет снова вернуться к заданию более корректного территориального планирования Украины.

Следует отметить, что предлагаемая декомпозиция общей проблемы развития на генеральные планы населенных пунктов как единственные в Отечестве типовые документы, способные к дальнейшему синтезу их показателей в интересах территориального планирования Украины, является возможной как с научной точки зрения, так и в практическом обозначении места местного самоуправления в системе государственного управления. Ведь как можно что-то планировать центральным и отраслевым министерствам и ведомствам «в целом», если они не ведают отраслевых возможностей миллионов субъектов хозяйственной деятельности «на местах»?

В этом смысле можно отметить отрадный факт наличия в государстве необходимых для этого предпосылок, например, Концепции устойчивого развития населенных пунктов Украины и ряда других подобных наработок, которые в свете требований рыночной экономики остается лишь сделать достаточными: «критерии сверху», проектирование качества жизни населения «внизу», формирование бюджетно-состоятельных административных образований «снизу - вверх».

Данные документы уже предопределяют создание сбалансированной моделью развития городов и сельских поселений на основе комплексного учета географических (геоморфологических, климатических, гидрологических, рекреационных и т.д.) и социально-экологических признаков, ориентированных на международные критерии, показатели и стандарты качества окружающей среды.

Однако, с другой стороны, социально-экологические признаки в виде показателей рационального использования ресурсов (природных, трудовых, производственных, научно-технических, интеллектуальных и других) и соответствующих условий обеспечения жизнедеятельности населения, важнейшими из которых признаны показатели коммунально-информационной, инженерной, транспортной, жилищно-коммунальной инфраструктуры нужно дополнить требованиями новой эпохи по «гарантиям инициативы национального инвестора».

То есть, признать, наконец-то, человеческий фактор основополагающим дееспособным субъектом развития и определить систему аксиом искомых критериев успешного развития Отечества в интересах человека с его ответственностью и правами. Поскольку именно отсутствие человека как субъекта развития в предлагаемых законодателями концепциях привело к назначению приоритета обеспечения устойчивого развития в Законе Украины «О генеральной схеме планирования территории Украины» в таком виде, который оставил местные органы власти без понимания критериев качества этого приоритета. Ни по уровню жизни, ни по допустимости экономического роста, ни по экологической вместимости территории «на местах», ни по сопоставлению этих критериев между различными населенными пунктами и в их иерархии.

Органы местного самоуправления, в свою очередь, поручили градостроителям приступить к разработке генеральных планов развития населенных пунктов на долгосрочную перспективу в условиях неопределенности качественных показателей развития.

То есть, следует откровенно признать, в настоящее время существует комплексная проблема планирования перспективы сопряженного развития объектов

частной собственности, населенных пунктов, административных территорий и государства в целом. Сущность этой проблемы проявляется в виде отсутствия адекватной нормативно-правовой базы и современных инструментов управления развитием в условиях рыночной экономики и многоукладной собственности.

О системном подходе к разработке генерального плана развития

В развитие положительных примеров наличия в Отечестве необходимых, но пока недостаточных условий к появлению государственного инструмента проектирования и достижения европейского качества жизни, следует отметить еще и научно-практическую готовность Украины к удовлетворению искомой достаточности планирования населенных пунктов «в интересах человека».

Для реализации такой комплексной задачи была использована технология логико-математического представления населенного пункта в виде единой социально-эколого-экономической модели на конкретной ландшафтной территории с определенными историческими условиями.

Выбранный комплексный подход к развитию населенного пункта как экополиса позволил построить его модель с рациональной и безопасной совокупностью его субъектов, объектов и различных его свойств в виде признаков и зависимостей между ними при соблюдении условий, которые не противоречат требованиям системы аксиом устойчивого развития:

в социальной сфере – заданным показателям (критериям) уровня жизни как целевой установки развития;

в экономической сфере – заданным показателям (критериям) программы социально-экономического развития как механизма реализации целевой установки развития;

в природоохранной сфере – заданным природным и хозяйственно-экологическим показателям (критериям) экополиса как инструмента ограничения социально-экономической нагрузки на среду обитания сверх ее экологической вместимости.

И уже в таком комплексном виде было рассмотрено, удовлетворяют ли искомым требованиям материалы генерального плана, которые в соответствии с градостроительной нормативной документацией используются как исходные данные при разработке:

- планировочной документации и проектов застройки,
- местных правил использования и застройки территории населенного пункта,
- инвестиционных программ и проектов,
- программ социально-экономического развития,
- схем определения земель населенных пунктов для приватизации,
- планов земельно-хозяйственного устройства населенного пункта,
- специальных проектов, схем и программ охраны окружающей природной среды и здоровья населения,
- памятников истории и культуры,
- инженерной защиты и подготовки территории,
- комплексных схем транспорта,
- проектов и схем организации дорожного движения,

- систем управления дорожным движением,
- схем развития систем инженерного оборудования и отраслей городского хозяйства,
- выполнения денежной оценки земель,
- создании градостроительного и земельного кадастров и других документов.

К чести градостроительства как исходные планировочные материалы - да. Однако традиционный для градостроительства подход, сформулированный его нормативными документами, не раскрывает проблему управления собственностью в различных аспектах ее представления, в том числе, в части производственных отношений. Что никак не удовлетворяет требованиям новых условий хозяйствования для сотен тысяч и миллионов юридических и физических лиц.

Но при этом для градостроительных норм все равно ставится задача соответствовать требованиям Конституции Украины, Законов Украины, Указов Президента Украины, Постановлений Кабинета Министров Украины и ряда других подзаконных актов государства с рыночной экономикой, в том числе:

- согласования частных, общественных и государственных интересов;
- обеспечения устойчивого развития населенного пункта;
- обеспечения мероприятий по охране окружающей среды и эффективного использования природных ресурсов;
- сохранения историко-культурного наследия.

Однако, как все это реализовать в рамках теории градостроительства, которая вопросы политической экономии не рассматривает, но удовлетворять требованиям современности в рамках указанного выше перечня ответственности генерального плана обязана? Причем без разработки органами власти в этих целях механизма учета частных планов развития в составе генерального плана?

Очевидно, для выхода из переходного состояния от старого социального строя к новому общественному укладу органам местного самоуправления следует достичь непрерывности планировки использования территорий населенного пункта путем своевременной разработки нового или корректировкой действующего генерального плана в процессе достижения расчетных показателей.

Сделать это, не ссылаясь уже на рыночные аспекты развития населенных пунктов, крайне затруднительно, поскольку нужно не только декларировать цели развития, но еще и подробно планировать «дорогу к ним», сверяясь на этом пути «факт - план» ежегодно по этапам развития, чтобы своевременно корректировать отклонения от заданных показателей.

Однако, ни по форме, ни по содержанию градостроительный план не является инструментом оценки социально-экономической эффективности таких этапов, кроме учета заявленных заказчиками перспективных объемов застройки (при этом тоже без гарантий заявляемой социально-эколого-экономической эффективности в последующем). Хотя именно контроль данной эффективности развития является наиболее правильным занятием органов власти, поскольку обеспечивает управление по выявленным отклонениям от заданных этапных показателей развития. Что также как и в случае с заданием общегосударственных критериев требует «более высокой» организации управления, чем интуитивное понимание местным

самоуправлением территориальной допустимости застройки и использования территории в том или ином «нарисованном» градостроителями на карте месте.

Таким образом, можно кратко констатировать, что в настоящее время имеется нормативная база градостроительства, претендующая на комплексный анализ существующей ситуации развития территории, а также планировочное видение этого процесса из двадцатилетнего будущего.

Причем в этом видении никак не просматриваются экономические гарантии обеспечения этой перспективы, поскольку развиваться территории будут усилиями множества инвесторов в их частных хозяйствах.

Отсюда, в связи с изменением экономической ситуации появилась необходимость определения перспектив:

- конкретизации аспектов планирования производственных отношений, в первую очередь, в интересах повышения уровня жизни;
- перехода к реальному планированию и контролю социально-экономического развития, включая организацию расчета реальной потребительской корзины населенных пунктов и формирования государственного и региональных заказов на их реализацию;
- структуризации местных объединений промышленников и предпринимателей в отраслевые ассоциации для взаимодействия (через тендеры) с органами власти в целях реализации заявок потребительской корзины и определения достаточности местных экономических возможностей и объема импорта;
- сохранения и прироста общенародной собственности на объекты окружающей среды и природных ресурсов;
- др.

Иными словами, необходимо принятие системного законодательного решения по организации устойчивого развития с учетом всех требований современных условий существования государства и общества.

Такое решение будет особенно удовлетворять требованиям всех уровней управления различных ветвей власти, если оно будет способным обеспечить устойчивое развитие какой-либо административно-территориальной единицы государства как типовое для остальных населенных пунктов. Причем не столько по формированию генерального плана города как эколополиса, хотя и эта задача расчета экологической вместимости территории является делом настолько же своевременным, насколько велики международные штрафы за загрязнение окружающей среды.

В развитие требований эколополиса о достойном качестве жизни, как об основной, если не единственной предпосылке нормального психического состояния нации, необходимо организовать непрерывную поддержку генерального плана на пути от нынешнего состояния (дежурного плана) к его двадцатилетней перспективе (генеральному плану). Достигнув, таким образом, возможность корректировки очередных ежегодных заданий социально-экономического развития города по отклонениям фактических показателей развития от их проектных значений за отчетный период и создав на базе указанных ежегодных заданий структуру генерального плана развития населенного пункта с сопроводительным комплектом документов в составе, как минимум:

- плана инвестиционного обеспечения заданного процесса развития;
- сметы природоохранных затрат в рамках требований эколополиса;
- проекта информационно-аналитического центра развития населенного пункта, в том числе для корректировки поэтапно заданных показателей развития «на очередной год» по результатам контроля «по прошлому году».

Это обеспечит, с одной стороны, прозрачность общегосударственного планирования на базе планов развития территорий, нацеленных на повышение качества жизни. С другой стороны, должна прекратиться почти неуправляемая практика органов местного самоуправления по разработке половинчатой планировочной документации без ее надобности в подобном виде ни государству, ни частному сектору экономики, ни местным органам власти, потому что для демографической, инвестиционной, социально-экономической и природоохранной практики, как и других финансово-оценочных мероприятий мало одного анализа. Нужен также и качественный прогноз, включая при этом еще и понимание рациональности и безопасности принимаемых решений.

В интересах ускорения разработки такого комплексного документа по устойчивому развитию населенных пунктов Украины следует отметить появление первого генерального плана развития населенного пункта как эколополиса, разработанного в городе Севастополе.

Данный документ, в дополнение к существующим градостроительным нормативам по выработке планировочных решений, исходит из требований показателей уровня жизни в рамках стандартов ООН, готов к представлению и учету динамики основных групп экономического развития, определению экологической вместимости территории, в том числе с учетом международных природоохранных обязательств Украины.

При этом генеральный план развития города опирается на предложения программы санитарной очистки города, идентичной заданиям эколополиса, и возможности электронной приемной Председателя городского Совета, способной на базе информационных слоев планировочных документов контролировать развитие социально-экономических факторов и управлять ими через изменение их критериев в рамках планировочных решений и с учетом общественного мнения.

В указанном системном виде решение этой комплексной задачи было предложено специалистами Крымского регионального отделения Всеукраинского Комитета поддержки Программы ООН по окружающей среде в сотрудничестве с Управлением градостроительства и архитектуры Севастополя. Это решение выглядит вполне обоснованным, достаточно универсальным и готовым к внедрению не только в Севастополе, но и в других административно - территориальных единицах Украины.

Таким образом, в Севастополе создан прецедент разработки инструмента научно - практического управления сбалансированным развитием городов «в реальном времени» как механизма искомого взаимодействия органов местного самоуправления и государственных органов Украина в интересах его нации.

Однако развитие данного взаимодействия сдерживается отсутствием соответствующих отраслевых программ и методик по сотрудничеству государства

с частным сектором экономики в рамках территориальных заданий. По этой причине данный раздел разработки остается пока обезличенным, а дальнейшая организация работ для представления типового проекта генерального плана развития населенного пункта не только в социально-экологическом, но и в технико-экономическом смысле требует решения ряда комплексных задач:

1. Задачи методического и нормативного обеспечения генерального плана в целях его поэтапной трансформации в генеральный план развития

- Необходимо создание государственного заказа на решение проблемы планирования и управления рациональным и безопасным развитием населенных пунктов в целях их бюджетной достаточности и успешного территориального планирования границ административных единиц Украины в иерархии их подчиненности.
- Для качественного обеспечения процесса проектирования производительных сил и производственных отношений необходимо обеспечить выполнение ряда основополагающих условий путем:
 - а) определения уровня жизни как основополагающего критерия генерального плана при выборе оптимального варианта развития производительных сил из существующих возможностей ресурсной и промышленной базы;
 - б) формализации группы основных показателей развития;
 - в) расчета экологической вместимости территории как допустимого уровня раскрытия производительных сил в населенном пункте (экополисе);
 - г) формирования необходимого и достаточного количества информационных слоев генерального плана в интересах отраслевых и местных органов власти;
 - д) раскрытия инвестиционного механизма реализации заданий генерального плана как фактора его доказательности в рамках существующих и перспективных финансово-экономических реалий.
- Кабинету Министров Украины необходимо принять Постановление «О программе и проекте информатизации органов местного самоуправления» как требуемый законодательством уровень Программы национальной информатизации
- Остальные направления дополнительной законодательной и подзаконной базы для исключения интуитивности необходимо определить путем разработки модели угроз качеству жизни в населенных пунктах Украины на примере существующих разработок г. Севастополя.

2. Задачи организационного и технического обеспечения генерального плана в целях его поэтапной трансформации в генеральный план развития

- Необходимо создание генерального подрядчика (желательно в рамках задач Института проблем национальной безопасности) для разработки на базе опыта г. Севастополя типового проекта генерального плана развития населенного пункта для его последующего тиражирования за средства всех местных бюджетов Украины и разработки методологии формирования их иерархии для успешного территориального планирования Украины.

Во главе с генеральным подрядчиком необходимо создание кооперации исполнителей как технопарка (без поиска налоговых льгот) на базе разработчика внедряемых проектов - ООО «Крымское аэрокосмическое агентство» (г. Севастополь) в целях:

- а) разработки типового проекта генерального плана развития населенного пункта Украины на примере г. Севастополя, в том числе:
 - реализации проекта «АРМ Председателя городского Совета» в рамках программы информатизации органов местного самоуправления г. Севастополя (далее «АРМ РНП») на примере г. Севастополя;
 - организации перспективного планирования отраслевых показателей;
- б) рассмотрения возможности тиражирования типового генерального плана развития в населенные пункты Украины как аппаратно-программного комплекса на примере ИАЦР «Севастополь».
- в) последующей реорганизации ООО «Крымское аэрокосмическое агентство» (на дальнейшее усмотрение) в информационной-аналитический центр развития г. Севастополя и ядро АРМ РНП с формированием эффективного состава новых учредителей (участников общества) и/или участников технопарка на условиях сотрудничества (при невозможности их вхождения в состав учредителей).

3. Задачи финансово-экономического обеспечения генерального плана в целях его поэтапной трансформации в генеральный план развития

- Заказы от государственных и местных органов власти (местные бюджеты) на научно-прикладные разработки и дальнейшее их тиражирование реализуются через генерального подрядчика с привлечением ООО «Крымское аэрокосмическое агентство» как соисполнителя на договорных условиях.
- Стоимость реализации и апробации «АРМ РНП» составляет не менее 1 (Одного) миллиона грн. только в части затрат ООО «Крымское аэрокосмическое агентство» (при этом в местном бюджете средств на этот проект местного самоуправления не выделяют, поскольку отдел компьютеризации городской государственной администрации, отвечающий за реализацию региональной программы информатизации, активно данному проекту противодействует).
- Стоимость разработки отраслевых методик планирования динамики группы основных показателей развития на нашем уровне оценке не поддается (кроме того, что необходимо также распоряжение этим планированием заниматься).
- Стоимость типовой информационной технологии генерального плана развития в составе:
 - информационной технологии формирования информационных слоев типового генерального плана на базе АРМ РНП;
 - проекта типового АРМ РНП;
 - информационных технологий учета группы основных показателей развития, исследования операций и др. в составе проекта АРМ РНП;
 - рекомендаций по реализации технической защиты информации;
 - др., -

должна составлять за поставки оптовым пакетом около 100 тыс. грн., что для местных бюджетов (желательно в количестве 13 тыс. бюджетов в целях исключения их самостоятельности) это составит один миллиард триста миллионов грн., которые генподрядчик сможет освоить за один-два года. Если заказчики будут выступать консолидированным бюджетом - с уточнением количества и размера населенных пунктов в составе заказа, поскольку генеральный план должен иметь каждый из них.

- Стоимость разработки генерального плана как системы планировочных критериев на долгосрочную перспективу рассчитывается в пределах существующих расценок градостроительных учреждений.
- Расчет экологической вместимости территории, включая описание ландшафтной структуры территории в М 1: 25000, для равнинных городов оценивается в 10 % стоимости разработки генерального плана города как эколополиса, для горных-15 %.

Дополнительно следует отметить уже существующие в населенных пунктах затраты на компьютеризацию, которые расходуются по отдельной статье и также подлежат унификации (при условии работ ООО «Крымское аэрокосмическое агентство»):

- Для средних городов стоимость привязки типового проекта, монтажа и пусконаладочных работ вместе с внедрением комплексной системы защиты информации в АРМ РНП - ориентировочно 200 тысяч грн. за каждый населенный пункт.
- Для средних городов с учетом имеющейся технической базы стоимость программных, основных и технических средств составит ориентировочно 200 тысяч грн.

В целом внедрение генерального плана развития (с учетом программы санитарной очистки территории и информатизации) обеспечивает экономию местных бюджетов при разработке эффективной системы управления развитием территории, выгодную частному сектору экономики, населенным пунктам, регионам и государству, до 30 % от стоимости бесперспективного в его нынешнем виде генерального плана города. Естественно, эти очень предварительные оценки будут уточнены при разработке типового генерального плана развития.

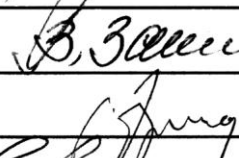
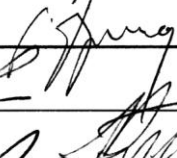
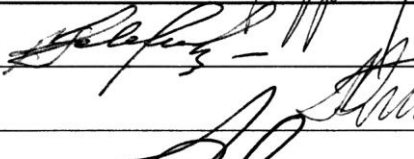
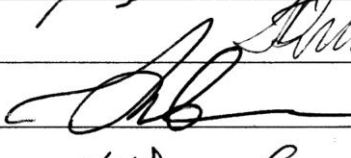
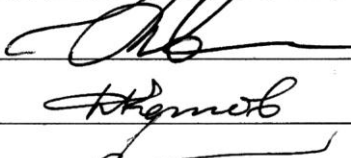
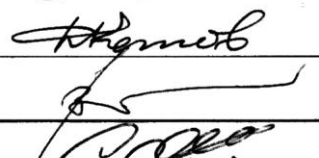
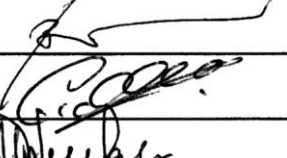
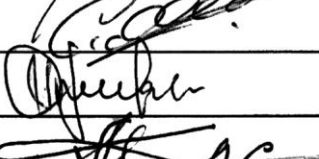
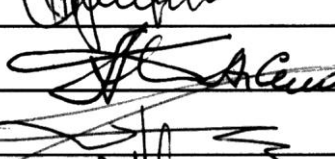
Аналитическая записка разработана на основании авторских материалов ООО «Крымское аэрокосмическое агентство» и Севастопольского отделения ЮНЕПКОМ:

1. Раздел генерального плана «Формирование города Севастополя как эколополиса».
2. Проект Постановления КМУ «Про програму та проект інформатизації органів місцевого самоврядування».
3. Статья «Об информационной составляющей программы информатизации органов местного самоуправления»
4. Региональная программа санитарной очистки г. Севастополя
5. Проект 1-й очереди АС «АРМ Председателя городского Совета».
6. Заключение государственного эксперта Семенченко А.И. о качестве разработки проекта 1-й очереди АС «АРМ Председателя городского Совета»
7. Заключение Министерства охраны окружающей природной среды Украины об одобрении региональной программы санитарной очистки г. Севастополя.
8. Устав ИАЦР «Севастополь» (проект)

Предложения:

1. Одобрить содержание и целевую установку аналитической записки.
2. Заверить аналитическую записку подписью разработчика.
3. Направить аналитическую записку в адрес Института проблем национальной безопасности при СНБО Украины в целях реализации ее предложений.
4. Согласиться с целесообразностью рассмотрения содержания и целевой установки аналитической записки на планируемой в сентябре 2005 года конференции под эгидой Института проблем национальной безопасности при СНБО Украины.
5. В целях подготовки указанной конференции предложить ее оргкомитету начать подготовку докладов в рамках содержания аналитической записки и сопутствующих научных задач для ее широкого научного и общественного обсуждения.

Подписи участников

	ВАХРУШЕВ Б.А.
	ДОРОШЕНКО В.Б.
	ЕГОРОВ Ф.И.
	ЗАЙЦЕВ В.А.
	ЗУБАРЕВ В.В.
	КАЧИНСКИЙ А.Б.
	КЛИМЕНКО Г.А.
	КОВАЛЕНКО Н.А.
	КОТОВ А.П.
	МУХИН В.Н.
	ОМЕЛЬЯНЕЦ С.Н.
	ПРИМАЛЕННЫЙ А.А.
	СЕМЕНЧЕНКО А.И.
	СОЛОДОВ В.В.
	ТИМЧЕНКО И.Е.