

**Аксёнова Елена Геннадьевна**  
Axenova Elena Gennadievna  
Ростовский государственный строительный университет,  
Rostov state building University  
ассистент кафедры Экономики природопользования и кадастра  
assistant of the Department of Economy of nature management and cadastre  
E-mail: Lenohek-1512@yandex.ru

**Организационно-экономический механизм планирования городского  
землепользования**  
Organizational-economic mechanism of planning of urban land use

**Аннотация:** Развитие городов, является объективным и необратимым следствием научно-технического прогресса, следствием которого является изменение городской природной среды. Пространственная дифференциация хозяйственной деятельности обуславливает различия в характере и интенсивности антропогенного воздействия на окружающую среду.

Городскую территорию можно охарактеризовать следующим образом: сложная градо-экологическая система, в которой в тесном взаимодействии находятся элементы природного комплекса и построенные человеком здания и сооружения.

**The Abstract:** The development of the cities, is an objective and irreversible consequence of the scientific-technical progress, the consequence of which is a change in the urban environment. The spatial differentiation of the economic activity determines the differences in the nature and intensity of anthropogenic impact on the environment.

The town can be described as follows: a complex Grado-ecological system, which in close cooperation are elements of the natural complex and built man of buildings and constructions.

**Ключевые слова:** Ключевые слова: природоохранная деятельность, агломерации, структура, планировка, проектирование, градостроительство, ресурсы.

**Keywords:** environmental activities, agglomeration, structure, layout, design, urban planning, resources.

\*\*\*

Развитие современного крупного города характеризуется динамичностью и противоречивостью. Чрезвычайно быстрый количественный и качественный рост городов и городских агломераций создает немало социальных и экологических проблем.

Анализируя некоторые особенности развития крупного города, как сложного социально-экономического объекта, можно выделить проблемы, связанные с формированием, ростом и развитием самого города (его пространственная среда, градообразующие факторы, инфраструктура), и проблемы формирования системы управления городом. Одним из принципов их комплексного решения должно служить взаимодействие объекта и субъекта управления.

Для эффективного управления городскими территориями необходимо устранить несоответствие административно установленных границ и географии фактически существующих хозяйственных, культурных, духовных и семейных связей.

Каждый город возникает в связи с общественными потребностями в выполнении определенных функций на данной территории. В зависимости от уровня развития города задача формирования его функциональной структуры приобретает различный характер.

Для организации системного изучения городской агломерации необходимо определить процедуру отбора из множества аспектов только тех, которые необходимы и достаточны для решения задач, связанных с управлением природопользованием. Необходимо отметить, что в условиях перехода к рыночным отношениям многие данные, в том числе о воздействии предприятия на окружающую среду, предполагаемые технические и технологические изменения в производственном процессе, планируемые объемы производства, темпы реконструкции и т.п., становятся труднодоступными.

Необходимость развертывания эффективной системы государственного регулирования природоохранной деятельности носит многоаспектный характер и определяется большим количеством разных факторов. Во-первых, исключительным значением в рамках целей устойчивого развития управления качеством экосистем, в особенности точки зрения возможностей структурной перестройки системы эколого-экономических взаимоотношений. Во-вторых, общемировым опытом регулирования отношений государства с хозяйствующими субъектами по поводу рационального природопользования. В-третьих, все более явными кризисными тенденциями в области экологии. В-четвертых, объективными трудностями первого этапа государственного регулирования экономического механизма природоохранной деятельности, тормозящими естественный ход того процесса. В-пятых, особенностями самого процесса инвестирования и поддержания качества экосистем, в силу своего положения на рынке инвестиций, требующих мер специального государственного контроля.

С позиций концепции саморазвития городской агломерации и комплексного подхода к оценке влияния природно-ресурсной составляющей на состояние его потенциала представляется целесообразным исследовать не только подходы к собственно оценке воздействия качества экосистем на экономику, но также решить вопросы выбора приоритетов для соответствующей поддержки со стороны органов государственного управления, как на этапе формулирования, так и в процессе реализации тех или иных стратегий природоохранной деятельности на территории городской агломерации.[1]

Одним из вариантов стратегии устойчивого развития городской агломерации могло бы стать формирование на основе накопленного значительного опыта более действенных, чем ранее, механизмов -государственной инвестиционной политики, в том числе, и в области охраны окружающей среды.

При этом важен учет необходимости и целесообразности развития функциональных сочетаний (энергопроизводственных, научно- производственных, финансово-промышленных), более полного использования трудовых ресурсов при расширении диапазона мест приложения труда, а также создания комплексов экологической индустрии (утилизация отходов, обезвреживание стоков и выбросов и т.д.).

Планировочная структура должна удовлетворять ряду требований: санитарно-гигиеническим, транспортным, она должна обладать гибкостью, способностью к развитию без возникновения при этом градостроительных и экологических трудностей.

Планировочное регулирование обеспечивает благоприятные условия функционирования всех составных частей города, его гармоничное развитие; совершенствование положительных свойств высоко урбанизированной среды; рациональное размещение функциональных элементов и развитие инфраструктуры; удовлетворительное санитарно-гигиеническое состояние; защиту окружающей среды и развитие рекреационных районов; гибкость территориальной структуры и перспектив развития. Средствами планировки достигается целенаправленное, соответствующее конкретным условиям города формирование его подсистем: расселения, приложения труда, обслуживания, инфраструктуры, рекреационных и природных зон.

Развитие социальной и производственной инфраструктуры имеет важнейшее значение для развития города и его экономики, влияет на качество жизни населения. Функционирование экономики города и формирование социальной инфраструктуры четко взаимосвязаны: экономическое развитие должно быть сопряжено с ростом потенциала его социальной инфраструктуры.

Социальная инфраструктура города определяется как совокупность элементов городского хозяйства, объектов культуры, образования, здравоохранения, обеспечивающих определенный уровень удовлетворения потребностей горожан.

При планировании городского землепользования в современных условиях необходимо учитывать следующие требования:

- сочетание интересов общества и законных интересов правообладателей/земельных участков и граждан, проживающих на данной территории;
- разграничение собственности на землю на собственность Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований и частную;
- приоритета экологических требований над экономической целесообразностью использования земель;
- дифференциального подхода к установлению правового режима земель с учетом природных, экономических, социальных и иных факторов;
- приоритета сохранения особо ценных сельскохозяйственных угодий и земель особо охраняемых территорий;
- сохранения единства судьбы земельных участков и прочно связанных с ними объектов недвижимости;
- предотвращения негативных (вредных) воздействий на здоровье населения
- эффективное и полное использование земельного и экономического потенциала административного района;
- научная обоснованность, экологическая, экономическая и социальная эффективность намечаемых мероприятий.

Город имеет и природную составляющую, так как размещается на определенной территории с определенным ландшафтом и другими географическими характеристиками. Он включен в природную среду, испытывает ее воздействие и сам влияет на нее.[2]

Таким образом, управление городом, его развитием предполагает комплексное воздействие на все компоненты социальной инфраструктуры с учетом всех ее функций (витальной, коммуникационной, правовой, экономической, обслуживающей, образовательной и культурно-эстетической).

Вместе с ростом городов растет и количество их проблем, с которыми сталкиваются администрация, жители городов.

Транспортная проблема. С ростом городского населения возрастает количество транспортных средств и интенсивность дорожного движения, возникает проблема "часов пик" на транспорте, связанная с временными колебаниями количества поездок населения в основные зоны притяжения (на работу и с работы - домой, в торговые центры и зоны отдыха и т.д.).

Территориальное расползание городов и проблема жилищного строительства. Рост населения городов требует строительства все большего количества жилых домов. Жилые постройки, как правило, располагаются на окраинах городов, т.к. в центре города высока арендная плата и цена земли, свободных площадей под застройку практически нет. Таким образом, территориальное расширение городов ведет к увеличению издержек бюджета на поддержание городской инфраструктуры.

Проблема финансирования инфраструктуры. С течением времени увеличивается износ инженерных сетей и сооружений, транспортных коммуникаций, дорог и все больше средств требуется на их ремонт, а также на строительство новых объектов. В связи с увеличением числа жителей и ростом их потребностей растут также расходы и на социальную инфраструктуру.

Проблемы формирования городского бюджета. С ростом городов растут и издержки на инфраструктуру и здесь городские власти сталкиваются с вопросом: из каких источников формировать городской бюджет? В России сейчас это одна из наиболее острых проблем, так как централизованное финансирование из государственного бюджета перестало применяться в прежнем объеме, а механизм финансирования городского бюджета за счет местных налогов недостаточно хорошо разработан.

Экологическая проблема. Во многих городах исторически сложилось, что многие вредные производства и промышленные объекты размещаются в городской черте, зачастую в центре. Проблема заключается в том, как ограничить воздействие этих предприятий на окружающую среду, вынести их за городскую черту.

Социально-экономические проблемы. Перед городскими властями стоит задача обеспечения полной занятости населения, проведения политики социальной защиты наименее обеспеченных и социально уязвимых слоев городского населения, привлечения инвестиций в жилищное строительство и программы перспективного развития.

Все эти общие проблемы городов тесно связаны с более узкими проблемами городского землепользования. Это объясняется той ролью, которую играет земля в хозяйственной деятельности людей, ее особенностями, как фактора производства.[3]

Решение критических проблем развития современных городских ландшафтов должно базироваться на следующих положениях:

1. Использование городских территорий происходит в основном посредством реконструкции, сноса и замены ветхих зданий, объектов инженерной и транспортной инфраструктуры, восстановления природных компонентов городской среды.

2. В ближайшее время развитие городских территорий будет происходить за счет уплотнения городской застройки и освоения подземного пространства и т. д.

3. Дальнейшее усовершенствование каждой городской территории должно быть ориентировано на человека.

Некоторые из вышеперечисленных положений уже применяются на практике: восстановление исторических памятников, уплотнение городской застройки в центре города путем сноса ветхих зданий и постройки новых, подземные пространства осваиваются под торговые места, гаражи и т.д.

Важной причиной создавшегося положения современных городских территорий, является, недооценка экологического, природного фактора. В основе развития территории городов ранее лежал принцип массовой застройки. Абсолютизация этого принципа, иллюзия того, что к усовершенствованию городских территорий можно подойти так же, как и ранее. Обеспечение людей жильем, способом возведения коробок привело к ряду неблагоприятных тенденций экологического состояния городских территорий, падению их эффективного использования на больших площадях.

Поиск путей выхода из экстремального использования городских территорий и успешное разрешение современной эколого-социально-экономической проблематики немислимы без эволюции эколого-экономических отношений и критического переосмысления крайне неблагоприятных тенденций сформировавшихся к настоящему времени в сфере использования городских земель. В данном контексте представляются необходимыми, с одной стороны, изучение существующих методик по эколого-экономическому использованию и оценке городских территорий, а с другой – анализ причин нерационального использования городских земель, объективных предпосылок замены качественно иным прогрессивным мировоззрением, которому адекватны идейно-теоретические стратегии экологически устойчивого социально-экономического развития.

При разработке предложений по проектному зонированию территории города последовательно соблюдаются принципы историко-культурного и экологического приоритетов принимаемых решений.

Во-первых это выделение средовых исторических районов с особым режимом градостроительной деятельности.

Во-вторых размещение нового жилищного строительства и объектов социальной инфраструктуры на экологически безопасных территориях (или после мероприятий по уменьшению или ликвидации санитарно-защитных зон источников вредности) с предварительным комплексом работ по инженерной и инфраструктурной подготовке территории;

Немаловажное значение имеет разработка мероприятий по снижению негативного воздействия транспорта и других источников воздействия.

Проектное зонирование территории города должно предусматривать:

1. Преемственность в функциональном назначении сложившихся территориальных зон, если это не противоречит нормативным требованиям экологической безопасности, эффективного и рационального использования городских территорий;
2. Реконструкция и модернизация городских территорий, в том числе, активный выход общественных, жилых и рекреационных зон к водному пространству города;
3. Проведение ряда структурных изменений в зонировании городской территории - сокращение доли территорий специализированного функционального назначения и увеличение многофункциональных зон - общественно-жилых, общественно-деловых, производственно-деловых);
4. Увеличение площади рекреационных зон и территорий природного комплекса в структуре городских территорий;

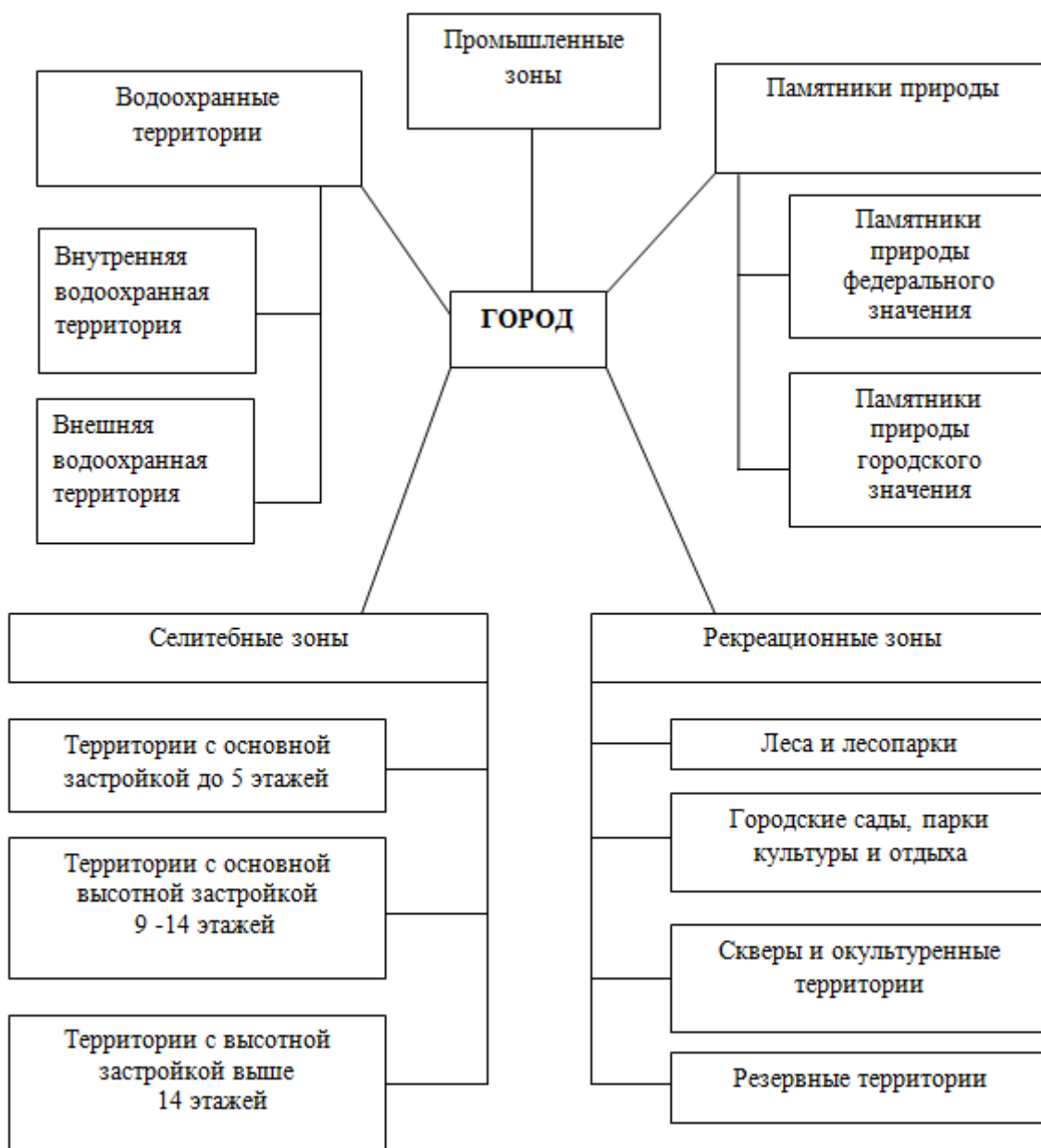
5. Изменение функционального назначения ряда производственно-коммунальных объектов в зоне центра и в составе жилых районов и развитие на этих участках коммерческо-деловых, обслуживающих и жилых функций;

6. Увеличение в проектном балансе территории города доли жилых и общественно-деловых зон при сокращении площадей, занятых в настоящее время производственными объектами.

Развитие планировочной структуры города и проектное зонирование территории изображаются на Основном чертеже Генерального плана города.

Зонирование городской территории можно представить в виде схемы, которая наглядно показывает организацию и использование городских ландшафтов.

В данной схеме выделены три подзоны в селитебной зоне. В настоящее время целесообразным является выделение третьей подзоны (территории с высотной застройкой выше 14 этажей), в связи с тем, что у этой зоны есть свои специфические характеристики связанные как с некоторыми особенностями техногенной нагрузки, изменениями в инженерных коммуникациях, так и с влиянием на экологическую обстановку городских ландшафтов.



*Схема 1. Зонирование городской территории.*

Широко распространенным явлением стало самовольное занятие земель. Как показывает обследование, из всех видов нарушения рационального использования земель, оно наиболее частое. Отсутствие жесткого регулирования в сфере использования территориальных ресурсов представляется особенно опасным, так как в данном случае действуют долговременные факторы.

Исправление ошибок при допущении нерационального использования территорий обходится дорогой ценой, причем эти ошибки часто дают о себе знать самым неожиданным образом.

В последние 20 лет в России в сфере жилищного строительства сложилась, к сожалению, устойчивая тенденция к уплотнению жилого фонда. За период с 1990 по 2012г удельный вес зданий в 9 этажей и выше возрос с 5 до 57%, а 1-5-этажных снизился с 60 до 13%. Необходимо отметить, что в период с 2005 по 2012 г. выросли темпы строительства в 14

этажей и выше. В процентном отношении строительство новых домов в 14 этажей и выше составляет 93% от общего числа новостроек, 5% составляет строительство коттеджей в 1-3 этажа, и лишь 2% приходится на строительство 9 этажных зданий.

Специалисты по градостроительству прогнозируют дальнейшее увеличение плотности селитебных территорий на 15 - 20%. Подобная тенденция с социально-экологической точки зрения не может рассматриваться как положительная. Есть все основания полагать, что чрезмерно уплотненный жилой фонд резко ухудшает не только социальные и санитарно-гигиенические показатели, но и психологические характеристики комфортности проживания. Плотная застройка нарушает микроклимат, изменяет ветровой режим жилых районов, способствуя накоплению в этих районах атмосферных загрязнений.

Выбор экологически и социально целесообразного функционального зонирования имеет большое значение при промышленном освоении территорий. Необходима научно обоснованная программа использования территориальных ресурсов, предусматривающая создание кадастра функционально ориентированных зон, заранее намеченных для различных типов промышленного, сельскохозяйственного и рекреационного использования, городской застройки, природных резерватов и других целей.

Анализируя условия использования городских территорий можно сделать вывод, что существующий механизм планировки городских территорий с точки зрения плановой экономики устарел и требует комплексного решения вопросов экологии, градостроительства, экономики для обеспечения устойчивого развития города в частности и страны в целом. Одним из главных направлений в улучшении городского землепользования, охраны природы и использования природных ресурсов должно быть определение адекватной цены и экономической оценки природных ресурсов.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Охрана окружающей среды и её социально-экономическая эффективность.- М: Наука. – 2010. Савченко В.Е
2. Чешев А.С., Власенко Т.В., Шевченко О.Ю.. Эколого-экономический механизм обеспечения эффективности использования городских территорий: монография / - М.: Вузовская книга, 2012. - 176 с.
3. Организационно-экономические аспекты агромелиоративного природопользования: монография/Александровская Л.А., Чешев А.С., Поляков В.В. – М.: Вузовская книга, 2011.