РАЗВИТИЕ ОБЩЕСТВЕННО-ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ СИСТЕМ

УДК 502.35.33913.911.62

© 1997 г. М.А. ФОМЕНКО, Г.А. ФОМЕНКО

ПЛАНИРОВАНИЕ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ НА РЕГИОНАЛЬНОМ И ЛОКАЛЬНОМ УРОВНЯХ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ РОССИИ

На базе шести типов планирования, применяемых в рыночной экономике, предложены методические подходы к организации плановых работ по природопользованию на уровне субъектов Российской Федерации и их административных районов. Показаны взаимосвязи типов планирования с реальной экономической и социально-психологической ситуацией в районах.

В последние десятилетия в административных районах России составлялись различные типы территориальных программ в сфере природопользования и охраны природы. Наиболее широко были распространены природоохранные разделы в планах социального и экономического развития территорий и городов, а также разделы в схемах районной планировки. Для некоторых территорий в начале 80-х годов составлялись ТерКСОПы - территориальные комплексные схемы охраны природы. Разрабатывались и иные документы, в большей или меньшей мере отражавшие вопросы охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов.

Большинство этих программ ныне утратили эффективность, поскольку они были ориентированы на применение инструментов государственного регулирования (партийное воздействие, заслушивание в исполнительных органах власти, депремирование, визирование внутренних планов предприятий и т.п.).

Однако новые эффективные программы, базирующиеся на методах рыночного регулирования, практически не разрабатываются. Причина этого не только в нехватке средств, ибо именно в сложных ситуациях особенно важно тщательно планировать свои действия, соизмеряя их с финансовыми возможностями. Следует признать, что сегодня появились новые стереотипы мышления. Уже в конце 80-х годов у многих управленцев-практиков возникло весьма устойчивое, во многом справедливое мнение, что территориальное планирование - весьма бесплодное занятие (жонглирование, цифрами, рутинное перекладывание бумаг без всяких последствий), практически не дающее результатов. Такое отношение к планированию, дополненное в начале 90-х годов романтизмом свободного рынка и безосновательной верой в достаточность монетарного регулирования, вызвало во многих регионах и в административных районах нигилистическое отношение к разработке программ и планов вообще.

Такая ситуация не может считаться удовлетворительной. В странах с рыночной экономикой в последние 30 лет планирование, не подменяя собой другие способы воздействия на общество, стало весьма широко использоваться, в том числе при разработке территориальных программ рационального природопользования и охраны природы. Современное эффективное планирование есть нечто большее, чем составление плана. Цель его заключается в последовательном проведении целесообразных изменений. При этом принципиально важно, что будущее формируют как из общих соображений (сверху вниз), так и основываясь на использовании опыта (снизу вверх).

Теории планирования, применимые и в сфере рационального природопользования и охраны природы во многих странах мира, постоянно развиваются [13, 15 и др.]. В настоящее время в мировой практике известны и используются шесть следующих основных типов планирования [1].

Всеобъемлющее рациональное планирование, основу которого составляют системный подход и всесторонний анализ альтернативных вариантов.

Протекционное планирование, главное содержание которого состоит в стремлении учитывать интересы малоимущих слоев населения.

Аполитичное планирование, базирующееся на представлении о том, что оно осуществляется лишь как техническая функция (на деле плановики должны скрывать учет политических аспектов, постоянно возникающих в их работе).

Критическое планирование, уделяющее главное внимание методам распределения власти в обществе и указывающее на важность свободных коммуникаций в поиске консенсуса при ее распределении.

Стратегическое планирование, зародившееся в корпоративном мире, имеющее своей основной целью выработку и осуществление стратегии по достижению вполне определенной корпоративной цели и основанное на организационной интеграции и координации, которые помогают справиться с возникшими случайностями и лучше использовать предоставившиеся возможности.

Инкрементальное планирование, основанное на утверждении, что принятие решений является процессом инкрементальным (идущим бесконечно малыми приращениями). При этом принятие эффективных решений осуществляется путем малых последовательных скоординированных действий (шагов). В ходе этого происходит взаимное приспособление заинтересованных сторон, которое не требует жесткой централизованной координации, но предполагает, что они предвидят поведение друг друга. Предусматриваются последовательность и постепенность действий: при планировании постоянно происходит выбор из мало отличающихся одна от другой альтернатив, к тому же не слишком расходящихся с теми, что встречались в прошлом.

Краткая характеристика этих типов планирования применительно к сфере территориального природопользования представлена в табл. 1. В чистом виде эти типы в мировой практике используются редко. Конкретное планирование природопользования в условиях того или иного региона неизбежно включает сочетание элементов этих типов. Роль каждого из них (их взаимосвязи и взаимозависимости) будет определяться всей совокупностью экономических, экологических, социальных, этнических, культурных и других условий. Возможности совместного применения различных типов планирования на уровне местного самоуправления в современных условиях России отражены в таблице 1.

Перечисленные типы планирования, так или иначе имея дело с будущим, различаются между собой отношением к его предвидению. При этом не все они признают возможность не только полного, но даже и частичного предвидения будущего. Для современных условий России, когда прогнозирование будущего весьма трудно, целесообразна ориентация на инкрементальный, критический и стратегический типы.

Однако выбор того или иного типа планирования для разработки программы рационального природопользования и охраны природы на конкретной территории определяется многочисленными (часто равнонаправленными) группами факторов. Проведенный нами анализ отечественной и зарубежной литературы свидетельствует, что наибольшее влияние на выбор того или иного типа планирования оказывают следующие три группы факторов.

Таблица 1

Краткая характеристика основных типов планирования применительно к сфере территориального природопользования*

	Всеобъемлющее рациональное	Протекционное	Аполитичное	Критическое	Стратегическое	Инкрементальное
Кто?	Альтшулер А.А., Уотерстон А., Шультце К., Сарфатти Ларсен и др.	Давидофф Барбер Б., Шпигель Х.Б., Крамер Р.М., Эдельсон и Колоднер Вахс М., Перин К., Берк Дженкинс-Смит и др.	Кейтанес А., Бейль и Лэтроп Фалуди А., Ильхман и Гастингс Баум Х.С., Хоу и Кауфман и др.	Кастеллс М., Кокс К.С., Скотт и Деар Гарви Д., Краусхаар Сильва и Слотер, Хабермас Х., Фостер Неувфилле, Бергер и Лукманн и др.	Эндрюз К., Кристенсен К.С., Брисон О'Коннор Р., Ансофф И., Билоу Морриси П., Акоун Брайнсон Кауфман и др.	Линдблом Ч., Брейбрук Д. и др.
Что?	Системный взгляд и системный подход	Ориентация на соблюдение интересов малоимущих слоев населения	Отказ от политических аспектов процесса планирования; непризнание его управленческой роли	Критикуя современную практику планирования, ведущую роль отводит методам распределения власти в обществе и степени влияния этого распределения на планирование	Предполагает невозможность достичь всеобъемлемости и ориентируется на наилучшие решения в конкретной ситуации	Метод принятия решений путем малых приращений. Приоритет - согласие о сегодняшней политике, а не о будущих целях
Кто заинтересован в условиях России	Проектные организации, проводившие подобные разработки в условиях планово-командной системы; научные круги, исповедующие системный подход; специалисты, имеющие опыт работы в планирующих организациях в старых	Малоимущие слои населения; рядовые избиратели; профсоюзы; общественные организации левой и центристской ориентации	Подход широко распространен; поддерживается представителями как проектных организаций, так и органов управления, а также отраслевыми ведом-	Демократически ориентированные общественные движения, представительные органы власти	Представители исполнительной власти; природопользователи, заинтересованные в повышении качества территориального управления	Управленцы консервативной ориентации, центристские политические движения

	условиях; многие работники территориальных организаций		ствами			
Кто не заинтересован в условиях России	Большинство территориальных подразделений отраслевых структур природно-ресурсного блока; многие практики-управленцы, осознающие неэффективность реализации в современных условиях такого подхода; природопользователи-временщики	Предприниматели, находящиеся на стадии первичного накопления капитала; компрадорская буржуазия; праворадикальные общественные организации; территориальные подразделения отраслевых министерств и ведомств	Большинство политических партий и общественных движений центристской ориентации, большинство представительных органов власти	Отраслевые природоресурсные ведомства; авторитарно настроенные представители органов власти	Природопользователи-временщики, ориентированные на быстрое изъятие ресурсов	Радикально настроенные политики и управленцы-«новаторы»
Почему?	Предоставляет возможность выбора наилучшего варианта решения. Кроме того, дает плановикам опыт, необходимый для успешной дальнейшей работы в сфере планирования	Осознание невозможности обеспечения участия простых граждан в процессе принятия решений в качестве главной трудности при составлении плана	Недооценка плановиками политических факторов при планировании	Несогласие с аполитичной позицией плановиков; осознание необходимости при планировании новых, не только технических знаний, побуждающих эффективные действия	В связи с сильным недоверием к способностям людей предсказывать будущее	В неопределенной обстановке принятие эффективных решений состоит из мелких шажков, делаемых последовательно, так как будет облегчена территориальная координация
Как?	Уточнение задачи, проведение системного анализа с целью выработки ряда альтернатив, установление критериев выбора	Учет при планировании потребностей людей, особенно неимущих, которые в обычных условиях, тем более при	Сведение планирования исключительно к технической функции; отделение пла-	Концентрация внимания на неравномерном распределении власти, важности свободных коммуникаций и поиске консенсуса. Ба-	Фокусирует внимание на исследовании сильных и слабых сторон организации вместе с исследованием	Выбор основан на последовательных, но ограниченных сравнениях нескольких альтернатив. В

оптимального варианта из этих альтернатив, осуществление и анализ результатов	ВРП, были бы проигнорированы	нирования от процесса управления и менеджмента	зируется на феноменологическом подходе, предусматривающем понимание предпосылок, мировоззрений, чувств и желаний жителей территории	возможностей и угроз вне организации. Никогда не имеет логического конца, всегда касается частного и заранее выбранного. Главный администратор играет в процессе решающую роль, плановики-эксперты помогают высшему эшелону власти в выполнении своих задач	неопределенной обстановке каждый участник процесса должен понять, как действуют другие, и приспособиться; тем самым удается избежать серьезных ошибок
Системный подход с соблюдением интересов малоимущих слоев населения	Системный подход и отказ от политических аспектов процесса планирования		Системный подход с усиленной проработкой вопросов распределения власти, координации, управления и достижения консенсуса	Стратегическое планирование с использованием элементов системного подхода к восприятию территории	Инкрементальный метод планирования по укрепленным направлениям в соответствии с системным видением территории (насколько это возможно)

*Связь различных типов планирования, иллюстрирующая возможности их совместного применения на практике в современных условиях России на местном уровне управления

Таблица 2

Типизация эколого-социально-экономической обстановки на территории по степени напряженности

Тип	Общая оценка	Краткая характеристика
1	Неудовлетворительная	Эколого-социально-экономические проблемы территории носят затяжной, всеобъемлющий, острый характер. Возможности финансирования природоохранных и ресурсосберегающих мероприятий за счет собственных средств крайне незначительны
2	Удовлетворительная	Эколого-социально-экономическая ситуация относительно стабильна. Возможно решение основных проблем в сфере природопользования за счет собственных средств территории
3	Благоприятная	Экономическая и социальная сферы динамично развиваются в условиях благоприятной экологической ситуации. Решение проблем в сфере природопользования осуществляется без привлечения внешних инвестиций

Таблица 3

Уровень знаний о территории

Тип	Общая оценка	Краткая характеристика
1	Низкий	Господство рассогласованных потоков ведомственной информации. Системные знания о территории отсутствуют
2	Удовлетворительный	Налажено пространственно-временное согласование ведомственной информации о территории
3	Высокий	Налажена система получения, обработки и использования системной информации о территории. Используются ГИС-технологии

Таблица 4

Типизация характера политико-психологической ситуации

Тип	Общая оценка	Краткая характеристика
1	Неудовлетворительный	Ярко выраженные маргинальные тенденции. От психологии достижения притязаний население перешло к психологии выживания и утратило элементарную осмысленность (смысловую определенность) жизни. На основе этого постепенно деградируют жизненные притязания и цели как таковые вообще. Политическая ситуация нестабильна
2	Удовлетворительный	Реальные возможности основных социальных групп имеют тенденцию к удовлетворению их притязаний. В общественном сознании цели, программы и планы их достижения приобретают значимость. Политическая ситуация относительно стабильна
3	Благоприятный	Притязания основной части населения реально достижимы. Люди планируют жизнь на долгосрочную перспективу. Политическая ситуация стабильна

Обусловленность типов планирования территориального

Основные факторы, определяющие выбор типа планирования	Общая оценка факторов	Принцип		
		Системный подход с соблюдением интересов малоимущих слоев населения	Стратегическое планирование с использованием элементов системного подхода к восприятию территории	Инкрементальный метод планирования по укрупненным направлениям в соответствии с системным видением территории (насколько возможно)
Эколого-социально- экономическая обстановка на территории	Сложная	Аполитичное Ориентация на соблюдение при планировании интересов малоимущего населения при отказе от политического аспекта в планировании		Критическое Планирование, ориентированное на достижение управленческого консенсуса вне политических проблем. Планирование в интересах малоимущих граждан с акцентом на решение вопросов распределения власти, координации, управления, достижения консенсуса
	Удовлетворительная			
	Благоприятная			
Уровень знаний о территории	Низкий			
	Удовлетворительный			
	Высокий			
Характер политико-психологической ситуации	Неудовлетворительный			
	Удовлетворительный			
	Благоприятный			
	Протекционное			

Таблица 5

природопользования основными факторами

планирования			
Улучшение жизни малоимущей части населения путем малых последовательных действий (приращений)	Инкрементальное стратегическое планирование	Инкрементальное планирование с акцентом на вопросы распределения властных полномочий, организации управления достижения консенсуса, учета чувств и желаний жителей территории	Стратегическое планирование с ориентацией на вопросы распределения властных функций, организации управления, достижения консенсуса, некоторого учета чувств и желаний жителей территории
Стратегическое Стратегическое планирование с ориентацией на вопросы распределения властных функций, организации управления, достижения консенсуса, некоторого учета чувств и желаний жителей территории Ориентация на наилучшее решение конкретной ситуации без учета политических аспектов Стратегическое планирование с учетом интересов малоимущих слоев населения		Инкрементальное Инкрементальное стратегическое планирование Инкрементальное планирование с постоянным акцентом на вопросы распределения властных полномочий, организации управления, достижения консенсуса, учета чувств и желаний жителей территории Инкрементальное планирование без учета политических аспектов Улучшение жизни малоимущей части населения путем малых последовательных действий (приращений)	

Степень напряженности эколого-экономической ситуации решающим образом влияет на выбор типа планирования в сфере природопользования и охраны природы. Она определяется прежде всего параметром, характеризующим:

состояние здоровья населения;

уровень экономического развития района;

уровень жизни населения;

занятость трудоспособного населения;

возможность финансирования природоохранных и ресурсосберегающих мероприятий за счет средств территории;

состояние окружающей природной среды и характер использования природно-ресурсного потенциала территории и др.

Для выявления наиболее рационального для данной территории типа планирования, как показали наши исследования, достаточен высокий уровень генерализации перечисленных параметров, при которой выделяется три укрупненных типа эколого-социально-экономической ситуации (см. табл. 2).

Уровень знаний о территории оказывает, с нашей точки зрения, прямое влияние на выбор типа планирования, поскольку от наличия и характера информации о состоянии территории, а также от используемых методов ее сбора и анализа зависят подбор и эффективность использования инструментов регулирования деятельности природопользователей. В условиях планово-командной системы была утрачена культура земской статистики начала века. В сочетании с отраслевым принципом планирования в большинстве регионов России природно-ресурсная и экологическая информация, характер ее сбора и направленность анализа носят ведомственный, отраслевой характер и в результате не соответствуют задачам территориального управления природопользованием.

При оценке информации о состоянии природно-ресурсного потенциала и состоянии окружающей среды следует переходить к укрупненной, комплексной оценке. В качестве последней можно использовать типизацию уровней знаний о территории, предложенную Г.А. Фоменко [8]. Следует отметить, что самого высокого уровня знания о территории требует всеобъемлющее рациональное планирование. Именно практическая возможность получения сегодня такой информации в значительной мере способствовала появлению и достаточно широкому использованию в большинстве стран мира иных типов планирования.

Для определения наиболее подходящего для конкретного района типа планирования, с нашей точки зрения, достаточно выделить три уровня изученности территории (табл. 3).

Характер политико-психологической ситуации весьма существенно влияет на эффективность разработки и реализации территориальных программ в сфере природопользования, а также оказывает воздействие на выбор того или иного метода планирования. В качестве критериев оценки ситуации можно назвать:

наличие разрыва между сформировавшимися притязаниями людей (в отношении уровня жизни) и реальными возможностями для достижения этих притязаний;

характер изменения уровня жизни населения;

соответствие политической реальности традиционным типам сознания и социальных действий;

соответствие темпов изменения ситуации возможному темпу психологических изменений (адаптации сознания).

Последний из критериев представляется наиболее существенным для рассматриваемого нами вопроса, так как в случае превышения темпов изменения ситуации над возможностями адаптации сознания «...психика оказывается недостаточно пластичной и постепенно, наряду с другими, лишается главного и последнего ресурса: ощущения конечности гонки вслед за изменениями реальности, обычно приносимого наличием соответствующих рациональных конструкций: целей, программ, планов их достижения...» [11].

В генерализованном виде, базируясь на работах Д.В. Ольшанского, Е.Б. Шестопала, В.С. Собкина применительно к задаче выбора рационального типа планирования для эффективной разработки и реализации программы в сфере природопользования в условиях конкретных территорий России, разработана следующая типизация характера политико-психологической ситуации (табл. 4).

Характер зависимости типов планирования от эколого-социально-экономической обстановки, уровней знаний о территории и характера политико-психологической ситуации приведен в табл. 5. Соотношения, показанные в этой таблице, помогают в первом приближении определить подход к планированию, который наиболее соответствует конкретным условиям конкретной территории.

Выводы. Системный подход в планировании, наиболее активно разрабатываемый и весьма популярный в последние годы в России, в настоящее время в мировой практике не является доминирующим. Этот подход предполагает относительно стабильный характер развития общества, наличие достаточно полной информации о территории, эффективные институты управления территориями, возможность выделения на создание информационного обеспечения значительных государственных инвестиций. Очевидно, что в современной ситуации практическое применение системного подхода при регулировании природопользования весьма ограничено.

При планировании рационального природопользования на каждой конкретной территории необходимо ориентироваться на учет интересов большинства населения, на что более всего ориентированы протекционный и критический подходы. Аполитичное планирование, приводящее на практике к двусмысленности ситуации, а зачастую и к самообману, может применяться лишь фрагментарно, в зависимости от реально распределения власти на конкретной территории.

В большинстве регионов в России на уровне местного самоуправления в сложившихся эколого-социально-экономических условиях при разработке планов действий и целевых программ в сфере рационального природопользования и охраны природы следует ориентироваться преимущественно на применение инкрементального планирования. В сочетании с элементами протекционного и критического подходов он представляется наиболее эффективным. Такой подход предполагает уделение особого внимания вопросам территориальной координации, развитию нормативно-правовой базы и созданию гибких, относительно дешевых и несложных в эксплуатации информационных систем, требования к которым определяются конкретными задачами территориального управления.

Только в отдельных районах с относительно благополучной эколого-социально-экономической ситуацией (некоторые пригородные территории, зоны свободного предпринимательства и т.п.) возможно использование всеобъемлющего и стратегического планирования. Именно на таких территориях возможны разработка и эффективная эксплуатация территориальных ГИС.

Следует подчеркнуть, что при использовании инкрементального метода в территориальном планировании в сфере природопользования особую роль играют территориальные планы действий, в которых определяются целевые приоритеты, основные подходы к организации работ, информационному обеспечению территориального управления природопользования. Таким образом, план действий по рациональному природопользованию и охране природы представляет из себя один из важнейших организационно-политических документов высокого ранга по развитию территории. Целевые программы по конкретным приоритетным направлениям деятельности должны разрабатываться в соответствии с территориальными планами действий.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Бенвенисте Г.* Овладение политикой планирования: Пер. с англ. / Под ред. М. Калантаровой. М., 1994. С. 304.

2. Возрождение и развитие малых городов России. Основные положения Федеральной программы и экономических методов ее практической реализации // Разработана под руководством и при непосредственном участии Министерства экономики Российской Федерации, Министерства строительства Российской Федерации, Российского товарищества содействия возрождению и развитию малых городов и сел «Возрождение» МГУ им. Ломоносова, Российского научно-производственного союза «Роскоммунмашстрой». М., 1994. С. 238.

3. Механизм в действии. Организация деятельности на местном уровне / Сост. Хаверкамп Я., Зондорп М.; Брюссель: Европейский отдел (Friends of the Earth), 1993. 53 с.

4. Окружающая среда для Европы. Программа действий по защите окружающей среды для Центральной и Восточной Европы / Документ, представленный конференции на уровне министров в Люцерне, Швейцария, 28-30 апреля 1993 года. 186 с.

5. Освобождение духа / Под ред. А.А. Гусейнова, В.И. Толстых. М.: Политиздат, 1991. 352 с.

6. Программа действий. Повестка дуя на 21 век и другие документы конференции в Рио-де-Жанейро в популярном изложении. Материалы встречи на высшем уровне «Планета земля» / Сост. Китинг. М.; Женева, 1993. 69 с.

7. Территориальная комплексная схема охраны природы (ТерКООП) г. Ярославля / Разр. ЦНИИП Градостроительства. М., 1989.

9. *Фоменко Г.А., Поярков Б.В.* Преобразование управления природопользованием в условиях перехода к рыночным отношениям и децентрализации государственной власти // Изв. АН СССР. Сер. геогр. 1993. №4. С. 77-84.

10. *Фоменко М.А.* Методические рекомендации по составлению локальных экологических программ в условиях государственного регулирования природопользования при переходе к рыночным отношениям. Ярославль: НПП «Кадастра», 1994. 40 с.

11. Человек, политика, психология (материалы «круглого стола») /Зинченко В.П., Донцев А.Й., Шестопал Е.Б., Ольшанский Д.В., Егорова Е.В., Гозман Л.Я., Ракитянский Н.М., Собкин В.С. // Вопр. филос. 1995. № 4. С. 3-23.

12. Экономика природопользования. Аналитические и нормативно-методические материалы / Под ред. А.А. Аверченкова, А.В. Шевчука, В.Л. Грошева. М.: Минприроды РФ, 1994. 417 с.

13. *Immler H.* Vom Wert der Natur. Zur ekologische Reform von Wirtschaft und Gesellschaft Natur in der ekonomischen Theorie Teil 3.2. Aufgabe. Westdeutscher Verlsg, 1990. 348 s.

14. *Lutz R.* Sieben Zukunftszenarien (Plane fur eine menschliche Zukunft. Hrsg. Von Rudiger Lutz. Mit Beitr. Von Manon Andreas Grisebach…) Weinheim; Basel Beltz, 1988. S. 291-300.

15. *Pearce D., Turner K.* Economics of Natural Resources and the Environment. Harverster Wheatsheaf. Great Britain. 1990.

Институт географии РАН,
НПЦ «Кадастр»

Поступила в редакцию 16.X.1995

M.A. FOMENKO, G.A. FOMENKO

PECULIARITIES OF THE TERRITORIAL PLANNING OF LAND USE AT THE LEVEL OF LOCAL SELFMANAGEMENT

Described in detail methodics of study and management of land use under the condition in conversion to the market economy at the lower level of administrative hierarchy – regions and inner administrative regions. A concreate materials on Yaroslavl and some other regions of the European part of the Russian Federation are given.