

УДК 332.1:711.45

ОЦЕНКА ЭКСЦЕНТРИСИТЕТОВ АДМИНИСТРАТИВНЫХ РАЙОНОВ ОРЕНБУРГСКОЙ ОБЛАСТИ И ЕЁ ПРАКТИЧЕСКОЕ ПРИМЕНЕНИЕ ДЛЯ УЛУЧШЕНИЯ КАЧЕСТВА СХЕМ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

Петрищев В.П., Косых П.А.

ФГБУН Институт степи Уральского отделения Российской академии наук, Оренбург,
e-mail: koloss58@mail.ru

В статье проводится анализ и предлагаются пути решения проблемы плохого качества схем территориального планирования муниципальных районов Оренбургской области путем обоснования реорганизации административно-территориального деления Оренбургской области на основе оценки эксцентриситетов административных районов. Выявленные недостатки в системе территориального планирования, такие как слабая координация между специалистами проектной организации, искусственное занижение цены и сроков выполнения проектов документов территориального планирования, низкий научно-аналитический уровень проектной документации, негативно отражаются на общем уровне территориального планирования в регионах и затрудняют возможность их рационального применения. Важным направлением в совершенствовании схем территориального планирования является ориентация проектных решений на существующие нормы землепользования, обоснованные научными концепциями и теориями. В частности, для регионов степной зоны подобной научной основой является концепция степеведения. Для улучшения качества территориального планирования и придания им большей научности предлагается учитывать идеи Б.Б. Родомана о позиционном давлении и проявлении феномена эксцентриситета, выявленного нами в муниципальных районах Оренбургской области. Практическая значимость совмещения административных и геометрических центров связана с тем, что географическая конфигурация муниципальных районов оказывается в ряде случаев сложно управляемой в административном отношении. Причинами смещения положения районных центров относительно размещения геометрических центроидов являются: влияние областного центра и прочих городских центров, в том числе за счет воздействия соседних регионов; влияние транспортных магистралей и узлов, а также в результате делимитации границ муниципальных районов.

Ключевые слова: схемы территориального планирования, эксцентриситет, муниципальные районы, административно-территориальное деление

EVALUATION ECCENTRICITIES ADMINISTRATIVE DISTRICTS OF THE ORENBURG REGION AND ITS PRACTICAL APPLICATION FOR IMPROVE THE QUALITY OF TERRITORIAL PLANNING SCHEMES

Petrishchev V.P., Kosykh P.A.

Institute of Steppe Ural Branch of Russian Academy of Science, Orenburg, e-mail: koloss58@mail.ru

The article analyzes and suggests solutions to the problem of poor quality of territorial planning schemes of municipal areas of the Orenburg region by the rationale for the reorganization the administrative-territorial division of the Orenburg region on the basis of an assessment of the eccentricities of the administrative districts. An important direction in the improvement of territorial planning schemes is to focus design decisions on the existing land regulations, sound scientific concepts and theories. In particular, for regions of the steppe zone of such a scientific basis is the concept of steppe science. To improve the quality of territorial planning and give them a more science-are invited to consider the ideas of B.B. Rodoman on positional pressure and manifestation of the phenomenon of eccentricity, we have identified in the municipal regions of the Orenburg region. The practical significance of combining the administrative and the geometric centers stems from the fact that the geographical configuration of municipal districts is in some cases difficult, managed administratively. Causes the shifted position of the regional centers regarding the placement of geometric centroids are: the impact of the regional centre and other urban centres, including due to the influence of neighboring regions; the impact of transport routes and nodes, and delimitation of municipal areas.

Keywords: territorial planning schemes, eccentricity, municipal districts, administrative and territorial division

Постановка проблемы

Одним из основных средств повышения эффективности использования земельных ресурсов является система территориального планирования на различных уровнях муниципального и регионального управления.

В настоящее время документы территориального планирования обнаруживают существенную разницу в качестве подготовки. Причинами являются:

1. Слабая координация между специалистами проектной организации, выполняющей схему территориального планирования (СТП) муниципального образования, специалистами местной администрации, предоставляющими сведения для подготовки СТП и научными сотрудниками, занимающимися вопросами устойчивого развития муниципалитетов. Как правило, в СТП отсутствует серьезный анализ природно-ре-

сурсного потенциала территории, оценка перспектив развития населенных пунктов, исторические аспекты развития системы расселения, развития планировочных осей и узлов. Прогнозирование ведется на уровне сценарного подхода без учета возможных экологических и экономических угроз, а также имеющегося потенциала развития.

2. При заключении контрактов на подготовку схем территориального планирования и генеральных планов поселений главную роль играет снижение цены (иногда прямой демпинг) и жесткое соблюдение сроков подготовки документов. В ряде случаев в регионах имеется одна организация, концентрирующая выполнение СТП сразу 70–80% муниципальных районов по сниженной цене [1], что, разумеется, в дальнейшем выливается либо в подготовку дополнительных соглашений на продление сроков, либо в заключение второй очереди контрактов на внесение дополнений и изменений в СТП (а по сути – это существенная доработка и исправление ошибок, возникших в результате спешки и нехватки квалифицированных исполнителей).

3. Научные организации и высшие учебные заведения практически не принимают участие в подготовке документов территориального планирования, что снижает их научно-аналитический уровень. В результате документы планировочной организации муниципалитетов, иногда, представляют собой информационные бюллетени, которые сопровождаются низкокачественной графикой, выполненной без использования геоинформационных технологий. Научные концепции рационального использования природных ресурсов, устойчивого развития территории, пространственно-временного развития муниципалитетов с учетом межмуниципальных и внутрирегиональных связей зачастую просто декларируются [2].

Научное обоснование как необходимая часть разработки любого документа территориального планирования встречается далеко не везде. Наиболее удачными в этом отношении являются СТП Соль-Илецкого района [3], где каждый из разделов материалов по обоснованию написан кратко и информативно. Кроме того, в данных материалах по тексту идут ссылки на картографический материал, что упрощает сопоставление теоретической составляющей с результатами практических работ компаний. В материалах по обоснованию СТП Кувандыкского района [3] также немало моментов, характеризующих компанию разработчика с положительной стороны. В частности, приведено сравнение района с другими по основным инвестиционным

показателям, дана оценка инвестиционной деятельности с приведением сильных и слабых сторон.

Важным направлением в совершенствовании схем территориального планирования является ориентация проектных решений на существующие нормы землепользования, обоснованные научными концепциями и теориями. В частности, для регионов степной зоны подобной научной основой является концепция степеведения [4]. Данная концепция предполагает следующие ключевые направления трансформации землепользования: сосредоточение сельскохозяйственного производства на элитных землях и формирование реальных кластеров, включающих высокопродуктивные пахотные угодья; диверсификация природопользования за счет включения в его состав альтернативных видов использования земель: природоохранных объектов (природных парков и заказников), туристско-рекреационных кластеров, кластеров экстенсивного животноводства, в том числе коневодства, кластеров бахчеводства и кумысолечения; использование научно обоснованных способов оценивания кадастровой стоимости земель с использованием коэффициентов, учитывающих качество земель (почвенно-экологический индекс).

Материалы и методы исследования

Для улучшения качества территориального планирования и придания им большей научности мы предлагаем учитывать идеи Б.Б. Родомана о позиционном давлении и проявлении феномена эксцентриситета, выявленного нами в муниципальных районах Оренбургской области. Б.Б. Родоман считает [5], что свойства объектов зависят от их положения в пространстве. Для большинства объектов в пространстве существует точка, место, где они могут наиболее оптимально функционировать. Речь может идти о глобальном и локальном территориальном оптимуме.

Объект, который не находится в точке территориального оптимума, испытывает давление места или позиционное давление.

Эта сила стремится переместить объект в оптимальное для него место и представляет собой вектор, скалярная величина которого пропорциональна разности оптимальных и фактических условий существования [5, с. 80]. Под влиянием позиционного давления легко подвижный объект (например, человек) перемещается, а малоподвижный (например, населенный пункт) оставаясь на месте, либо: изменяет свои свойства и функции; изменяет среду своего существования; деградирует и исчезает.

Результаты исследования и их обсуждение

С использованием методик, предложенных Б.Б. Родоманом [5, с. 149], проведен анализ размещения муниципальных центров Оренбургской области и центроидов

геометрических фигур, описывающих территорию муниципальных районов. Учитывая, что территории районов имеют ряд изолированных в транспортном отношении полуанклавов, географическая конфигурация муниципалитетов оказывает существенное влияние на уровень управления.

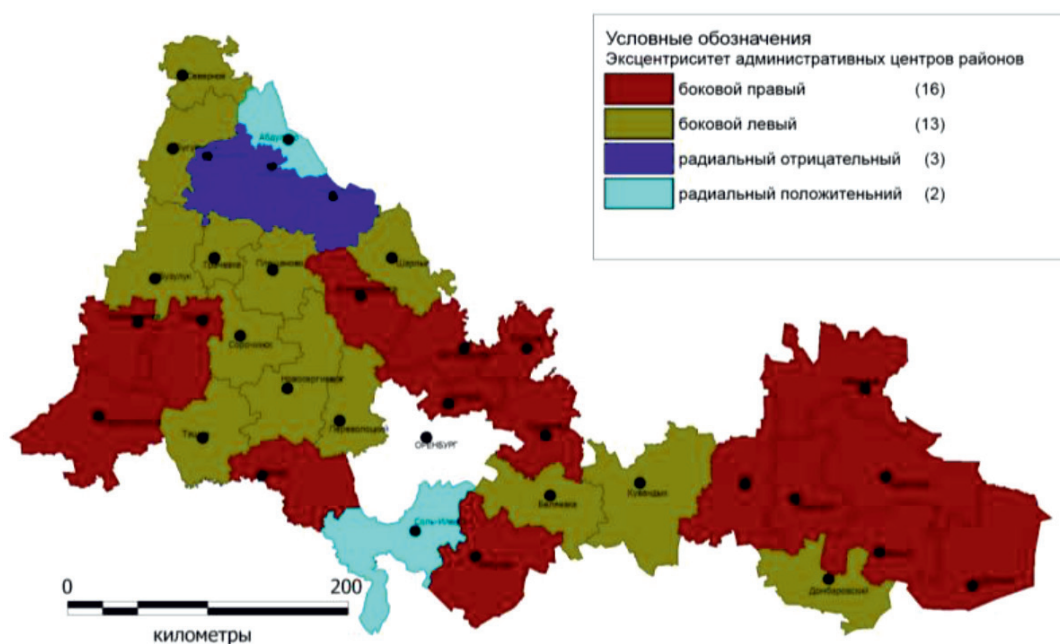
Ряд муниципальных районов Оренбургской области рассматривались как узловые для формирования внутриобластных надрайонов – территориальных объединений, имеющих общие исторические и экономические факторы развития. Каждый из муниципальных районов обладает административно-управленческим ядром (иногда несколькими ядрами) с развитой инфраструктурой и депрессивной периферией.

Расстояние от административного центра муниципального управления до центроида, описывающего геометрическую фигуру, повторяющую муниципальные границы, называется административно-географическим эксцентриситетом или диахерическим эксцентриситетом (греч. – *diacheirisi* – управление). По расстоянию от административного центра района до геометрического центроида определяется величина эксцентриситета – слабая (0–10 км), средняя (10–20 км), сильная (более 20 км). Влияние эксцентриситета на развитие муниципального образования (МО) заключается в основном в асимметричности развития его частей, формировании крупных массивов депрессивных территорий на окраинах МО.

Качественный анализ полученных эксцентриситетов проводился с использованием методики центрального угла, предложенной Б.Б. Родоманом [5]. Результатом типизации эксцентриситетов является карта направлений смещения административных и геометрических осей (рисунок). Смещение муниципального центра вправо относительно луча, между геометрическим центроидом и региональным центром (Оренбургом) представлено как правосторонний эксцентриситет. Соответственно, влево – левосторонний эксцентриситет.

В случае размещения административного центра на луче, соединяющем региональный центр и геометрический центроид муниципалитета, применяются еще два типа эксцентриситета, который был назван осевым (или аксонным) эксцентриситетом. Если муниципальный центр размещается на луче ближе к областному центру, то это учитывается как радиальный отрицательный эксцентриситет, если наоборот – радиальный положительный.

Активный радиальный положительный эксцентриситет характерен для города Соль-Илецк – центра Соль-Илецкого городского округа, дистальное смещение которого на фоне изменений АТД объясняется несмотря на влияние областного центра г. Оренбурга, разработкой уникального месторождения каменной соли и значением города в качестве важного транспортного узла.



Тип смещения административного центра относительно геометрического

Причины происхождения эксцентриситета могут быть вызваны притяжением/отталкиванием (индукцией) центра по отношению к другому центру, узлу, или территориальной оси. Влияние на эксцентриситет административно-территориальных изменений с образованием новых границ и новых центров представляют собой дизруптивные причины.

Особого внимания заслуживают муниципальные районы, центры которых сильно удалены от геометрического центра и обладают ярко выраженным осевым смещением. Если при этом границы муниципального района значительно изменялись, а административный центр оставался прежним, то речь идет об активном эксцентриситете. Если границы оставались прежними, а центром района стал новый населенный пункт, то возникает пассивный эксцентриситет. Большинство районов с активным эксцентриситетом возникло в результате реорганизации административно-территориального деления в форме укрупнения административно-территориальных единиц (АТЕ) при одновременном тяготении центров к крупным территориальным осям и узлам. Последние образованы в основном месторождениями полезных ископаемых, железными и автомобильными дорогами (вторая половина XIX–XX вв.) или речными долинами (XVIII вв. – первая половина XIX вв.). Примерами таких муниципальных образований в Оренбургской области являются Тоцкий, Соль-Илецкий, Илекский, Курманаевский.

Осевой эксцентриситет формируется в результате тяготения муниципальных центров к более крупным городским центрам как в пределах «домашнего» региона, так и в результате внешнего влияния.

Примером правостороннего эксцентриситета является с. Курманаевка, испытывающее влияние местного городского центра – Бузулука. Воздействие территориальной оси, образованной транспортными магистралями, обусловило правосторонний эксцентриситет с. Кваркено – центра одноименного района.

Очень важно учитывать исторические аспекты формирования центров вследствие влияния крупных административных преобразований в прошлом. Например, активный правосторонний эксцентриситет села Илек (в прошлом Илекский городок) связан с тем, что территория Илекского района в дореволюционное время относилась к Уральской области и землям Уральского казачьего войска [6], т.е. центром административного подчинения был г. Уральск, находящийся ныне в составе Республики Казахстан.

Большое влияние на эксцентриситет размещения административных центров оказывают значительные расстояния между территориальными осями и узлами, населенными пунктами, вызванные крупными водоразделами, озерно-болотными впадинами, лесными массивами. Результатом является формирование так называемого «вакуума» территориального влияния. Водораздел Общего Сырта образует крупный территориальный массив с разреженной плотностью населенных пунктов и транспортных путей. Поэтому центры районов, прилегающие к водораздельной оси Общего Сырта, обладают как административно-географическим, так и осевым эксцентриситетом. Влиянием природного фактора объясняется смещение центра Светлинского района, в центре которого размещается крупная впадина с серией озер (Шалкарега-кара, Жетыколь и другие), что образует естественный «вакуум», сдвигающий п. Светлый от геометрического центроида района.

Районный центр Переволоцкого района имеет достаточно высокое смещение вследствие формирования «вакуума» в системе расселения на Общем Сырте, тяготения к крупной федеральной трассе Оренбург – Самара, а также укрупнения районов в 1965 г. [7, 8].

Три района – Асекеевский, Матвеевский, Пономаревский – обладают активным радиальным отрицательным эксцентриситетом вследствие тяготения как к местным городским центрам – Бугуруслану и Абдулино, так и смещения к железнодорожной магистрали – Самара – Уфа.

В целом эксцентриситет муниципальных образований определяется следующими причинами:

- влиянием крупных городских центров, в том числе внешними по отношению к региону;
- притяжением транспортных магистралей и речных долин;
- административно-территориальными преобразованиями;
- воздействием природных факторов на систему расселения.

Заключение

Анализ проблем современного территориального планирования показал, что необходимы изменения в работе занимающихся этим организаций, что может быть достигнуто путем предъявления больших требований к организациям-подрядчикам. Необходим научный подход при разработке СТП. Такой научный подход может быть достигнут в случае использования специалистами компаний-разработчиков научных

теорий ведущих российских и зарубежных географов. Наше исследование можно использовать как научную основу к оптимизации административно-территориального деления (АТД) Оренбургской области.

Работа выполнена по теме фундаментальных научных исследований, финансируемых из федерального бюджета РАН «Степи России: ландшафтно-экологические основы устойчивого развития, обоснование природоподобных технологий в условиях природных и антропогенных изменений окружающей среды».

Список литературы

1. Косых П.А., Петрищев В.П. О качестве, сроках и стоимости выполнения Схем территориального планирования муниципальных районов Оренбургской области // Аспирант. – 2015. – № 8 (2). – С. 64–67.
2. Анализ и сравнительная характеристика схем территориального планирования муниципальных районов Оренбургской области / В.П. Петрищев, П.А. Косых, О.С. Борисова, И.С. Дьячкова // Междунар. науч.-исслед. журн. – 2015. – № 6 (37), ч. 2. – С. 83–86.
3. Схемы территориального планирования муниципальных районов Оренбургской области: [Электронный ресурс]. – URL: <http://fgis.economy.gov.ru/fgis/Strategis.FGISTestPageFGIS.aspx> (дата обращения: 14.11.2017).
4. Проблемы геоэкологии и степеведения. Том IV. Оптимизация структуры земельного фонда и модернизация природопользования степных регионах России / Под ред. чл.-корр РАН А.А. Чибилёва. – Оренбург: ИС УрО РАН, 2015. – 196 с.
5. Родоман Б.Б. Территориальные ареалы и сети. Очерки теоретической географии. – Смоленск: Ойкумена, 1999. – 256 с.
6. Дубовиков А.М. Уральское казачье войско как военно-административная единица и историко-культурный феномен дореволюционной России // Казачество. – 2015. – № 9. – С. 42–68.
7. Атлас Оренбургской области / Ред. коллегия: Ветров А.С., Барабанова Е.Н., Воронов А.М. и др. – М.: Главное управление геодезии и картографии при совете министров СССР, 1969. – 36 с.
8. Чибилёв А.А. О понятии Южный Урал (Южноуральский регион) и его естественных природных рубежах / А.А. Чибилёв // Изв. Оренб. отд. Рус. геогр. о-ва. – 2007. – № 3 (36). – С. 44–49.