УДК 332.145: 352.075

Поливаева Ольга Геннадьевна – канд. экон. наук, доцент, зав. кафедрой финансов и кредита Дальневосточного института управления – филиала ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ» (г. Хабаровск). *E-mail: polivaeva@list.ru*

О.Г. Поливаева
O.G. Polivaeva

Схема территориального планирования как инструмент социально-экономического развития муниципальных образований

В статье рассмотрены вопросы территориального стратегического планирования и их роль в системе социально-экономического развития муниципальных образований. Выделены проблемы управления территориальным планированием на муниципальном уровне, сложившиеся в практике муниципального управления. Показана необходимость использования стратегии устойчивого развития при формировании схем территориального планирования муниципальных образований. Сделан акцент на целесообразности применения сценарного подхода в процессе социально-экономического обоснования схем территориального планирования. Предложен алгоритм социально-экономического обоснования разработки и корректировки схем территориального планирования муниципальных образований, а также порядок применения «дорожных карт» для их реализации.

Territorial planning scheme as an instrument for socio-economic development of municipalities

The article is devoted to a territorial strategic planning and their role in the socio-economic development of municipalities. The problems of management of the territorial planning at the municipal level are allocated. The need for a strategy for sustainable development in the formation of territorial planning schemes of the municipalities is shown. The accent is made on the expediency of application the scenario approach in the process of socio-economic justification of the territorial planning schemes. An algorithm of the socio-economic study of development and adjustment schemes of the territorial planning of municipalities is given, as well as the procedure for application of the "road maps" for their implementation.

Ключевые слова: *схема территориального планирования, социально-экономическое развитие, стратегия развития, сценарии развития, алгоритм формирования схемы территориального планирования.*

Keywords: *territorial planning scheme, socio-economic development of municipalities, strategy of development, formation algorithm schemes of territorial planning.*

В настоящее время в России в целом сформирован и закреплен в нормативных правовых актах (в частности в Градостроительном кодексе РФ) механизм территориального планирования, целью которого является «… определение в документах территориального планирования назначения территорий исходя из совокупности социальных, экономических, экологических и иных факторов в целях обеспечения устойчивого развития территорий, развития инженерной, транспортной и социальной инфраструктур, обеспечения учета интересов граждан и их объединений Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований» [1, ст. 9]. Таким образом, объектом территориального планирования является территория страны, субъекта РФ, муниципального образования и ее пространственное развитие. Именно этот факт определяет роль территориального планирования в механизме социально-экономического развития муниципальных образований. В то же время, имеется ряд проблем в реализации механизма территориального планирования, прежде всего, на муниципальном уровне (о наличии этих проблем автор делает вывод на основании изучения ряда источников [4, 5 и др.], а также своего практического опыта участия в разработке схем территориального планирования ряда муниципальных образований Хабаровского и Приморского краев).

К проблемам управления территориальным планированием могут быть отнесены следующие:

- имеет место «ведомственная разобщенность» специалистов, формирующих документы стратегического планирования (концепции, стратегии, программы и проекты, документы территориального планирования и бюджеты);
- документы стратегического развития муниципальных образований не всегда являются результатом активного участия местного сообщества, для которого данные документы разрабатываются (часто публичные слушания носят формальный характер);
- значительная часть документов по социально-экономическому развитию муниципальных образований рассчитаны на короткий срок (как правило, 2 – 3 года);
- концепции стратегического развития ряда муниципальных образований не имеют системы количественно определенных целей и результатов перспективного социально-экономического развития, часто предложения по стратегическому развитию муниципальных образований не опираются на результаты комплексного анализа;
- многие документы, характеризующие стратегическое развитие муниципальных образований, по существу таковыми не являются, так как не ориентированы на адаптацию к изменяющимся условиям внешней и

внутренней среды и, в связи с этим, не носят гибкий характер. Стратегический выбор векторов развития многих муниципальных образований не является результатом сравнения альтернативных вариантов на основе системы разработанных критериев, условий и ограничений. Как правило, отсутствуют предложение и критический анализ возможных сценариев развития территорий;

- концепции стратегического развития территорий на разных уровнях государственного и муниципального управления не увязаны по горизонтам планирования, а также с аналогичными отраслевыми документами. Так, например, при разработке схем территориального планирования муниципальных образований на период до 2030 г. не представляется возможным получить в качестве исходной информации стратегии социально-экономического развития территорий, разработанные и утвержденные на этот же период, т. е. до 2030 г. (на уровне РФ – стратегия до 2020 г.; на уровне субъектов РФ, как правило, – до 2025 г.; на уровне муниципальных образований горизонты планирования существенным образом отличаются и, в основном, не выходят за пределы 2020 г.). Этот факт существенно снижает качество территориального планирования. По сути, в настоящее время сбалансированная система планирования в полной мере не сформирована ни на одном из уровней государственного и муниципального управления;

- на практике муниципалитеты (прежде всего, сельские поселения) сталкиваются с проблемами, связанными с разрозненностью методических установок и отсутствием достаточного опыта подготовки плановых документов;

- документы территориального планирования, разрабатываемые на основании выигранного конкурса, не всегда удовлетворяют требуемым параметрам качества. Основными показателями при выборе подрядчика являются цена и сроки реализации, и для того, чтобы выигрывать конкурсы, многие подрядчики существенно занижают цены и сроки разработки документов территориального планирования, то есть не учитываются масштабы реальных задач, что, в свою очередь, может повлиять на обоснованность территориального планирования.

Таким образом, реализация в практике муниципального управления сформированных и закрепленных в нормативной правовой базе принципиальных подходов к территориальному планированию муниципальных образований в настоящее время не лишена недостатков, многие из которых могут быть устранены на базе использования механизмов устойчивого развития. Однако следует отметить, что вопросы научного обоснования территориального планирования устойчивого развития муниципальных образований не получили еще достаточного развития в российской экономической науке, что обусловлено в частности относительной новизной типов муниципальных образований и механизма их функционирования в условиях современной реформы местного самоуправления.

Современная наука и практика стратегического управления в качестве ключевого подхода к развитию цивилизации выдвигают стратегию устойчивого развития. Многие цели, задачи, критерии устойчивого развития, в принципе, являются общими для уровня страны, субъектов РФ и муниципальных образований. Традиционно при формировании схем развития и размещения производительных сил, прогнозах социально-экономического развития на длительную перспективу используется парадигма устойчивого развития, которая основана на создании гармоничной взаимосвязи интересов человека, общества, экономики и природы, что, в свою очередь, обуславливает необходимость учета этих составляющих в стратегическом территориальном планировании. Развитие стратегического планирования в современной России сопровождается совершенствованием форматов плановых документов. Так, получили свое развитие стратегии социально-экономического развития территорий, программы, приоритетные национальные проекты, сценарии развития, доклады о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования (далее – ДРОНДы), схемы территориального планирования и др. В соответствии с Концепцией перехода Российской Федерации к устойчивому развитию, утвержденной Указом Президента РФ от 01.04.1996 г. №440 [2], при разработке прогнозов и программ социально-экономического развития, подготовке нормативных правовых актов, принятии хозяйственных решений необходимо учитывать положения Концепции.

Формирование схем территориального планирования на уровне Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований также должно предусматривать учет интересов человека, общества, экономики и природы при выработке механизма социально-экономического развития территории, что соответствующим образом закрепляется на картографической основе в виде зонирования территории, обозначения поэтапных «точек роста», разработки мероприятий инвестиционного характера.

Действующая в России нормативная база (Градостроительный кодекс РФ) определяет укрупненный алгоритм формирования схем территориального планирования. Однако на этапе сбора исходной информации для разработки документов территориального планирования на уровне муниципальных образований возникают проблемы, обусловленные отсутствием стратегий социально-экономического развития на период до 2030 г.

Разработка схемы территориального планирования и стратегии развития территории должна базироваться на теории программно-целевого управления и предусматривать постановку стратегических (глобальных) и тактических (локальных) целей. Следует подчеркнуть, что в настоящее время в России проведена работа по систематизации целей государственного управления. Так, в Методических рекомендациях по подготовке Докладов о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования на 2006 – 2008 гг. [3] представлен примерный перечень

стратегических целей страны для разработки Докладов о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования, который, по мнению автора, позволяет сформулировать векторы территориального планирования.

Следует отметить, что разработка документов территориального планирования должна осуществляться на основе стратегических планов социально-экономического развития территорий. На федеральном и субфедеральном уровнях управления такие стратегические документы разработаны. В частности, во всех субъектах Российской Федерации на территории Дальневосточного федерального округа разработаны и утверждены стратегии социально-экономического развития, в то время как в муниципальных образованиях документы, в которых определены стратегические цели социально-экономического развития, часто отсутствуют (по этой причине применение методологического подхода, основанного на программно-целевом методе, имеет определенные трудности).

При общем понимании алгоритма обоснования социально-экономического развития муниципальных образований при разработке схем территориального планирования на практике возникают проблемы, связанные с отсутствием увязки по горизонтам планирования федеральных, субфедеральных и муниципальных плановых документов.

Результаты исследований автора выявили также проблемы слабой взаимосвязи органов государственного управления и местного самоуправления при разработке стратегических планов, отсутствие заинтересованности ряда чиновников в инновационных подходах к развитию территории. Население сельских муниципальных образований в условиях текущих социально-экономических проблем не всегда проявляет готовность к восприятию стратегических перспектив развития территории. Молодежь в таких муниципальных образованиях, как показали социологические опросы, под воздействием «центростремительных сил» связывает свое будущее, как правило, с проживанием в крупных городах Дальнего Востока или за его пределами.

Кроме этого, в реальных условиях территориального планирования не всегда представляется возможным четко определить вид варианта (сценария) развития территории на весь прогнозный период действия документа территориального планирования. По этой причине в практике обоснования схем территориального планирования целесообразно применять гибкое поведение в сфере стратегического муниципального управления. Гибкое поведение должно проявляться:

- во-первых, в применении различных вариантов и стратегий развития в различных сферах жизнедеятельности муниципального образования;

- во-вторых, в формировании поэтапного эволюционного применения вариантов и стратегий развития муниципального образования.

Например, при разработке схем территориального планирования ряда муниципальных образований Хабаровского края (Солнечный, Бикинский,

Нанайский муниципальные районы) предусмотрено поэтапное развитие муниципального образования по следующим сценариям:

1) сценарий 1 (инерционный) – Концепция ориентации на собственные возможности муниципального образования при сохраняющихся масштабах и пропорциях государственного участия в развитии экономики района:

- 2009 – 2014 гг. – преимущественно пессимистический вариант развития;
- 2015 – 2020 гг. – преимущественно реалистичный вариант развития;
- 2021 – 2030 гг. – преимущественно оптимистический вариант развития;

2) сценарий 2 (инновационный) – Концепция ориентации на собственные возможности муниципального образования с учетом развития межмуниципального сотрудничества при возрастающей роли государственного участия в развитии экономики района:

- 2009 – 2014 гг – преимущественно реалистичный вариант развития;
- 2015 – 2020 гг. – преимущественно оптимистический вариант развития;
- 2021 – 2030 гг. – оптимистический вариант развития.

На основании вышеизложенного с целью формирования социально-экономического обоснования схем территориального планирования муниципальных образований предлагается использовать алгоритм формирования схем территориального планирования с учетом следующих элементов:

1) диагностика состояния развития муниципального образования на основе комплексного анализа развития территории;

2) формирование миссии и сценариев устойчивого развития муниципального образования;

3) рассмотрение и утверждение (с учетом мнения населения) концептуальных подходов к устойчивому стратегическому развитию муниципального образования;

4) разработка основных направлений и мероприятий территориального развития муниципального образования;

5) рассмотрение и утверждение в установленном порядке основных направлений развития муниципального образования.

Отличительной особенностью предлагаемого алгоритма является не только дополнение этапа разработки схемы территориального планирования вышеперечисленными элементами, но и формирование поэтапного консультационно-экспертного сопровождения проектирования документа территориального планирования муниципального образования. Так, уже на втором этапе в процессе разработки проекта схемы территориального планирования муниципального района целесообразно организовывать обсуждение проектных положений схемы территориального планирования с населением района, с органами местного самоуправления всех поселений, входящих в состав муниципального района, а также с органами

государственного управления субъекта РФ. На этом этапе целесообразно широко использовать методы социологических исследований, такие как анкетирование, опросы (в СМИ, телефонные, Интернет), формирование и организация экспертных групп.

Второй цикл таких обсуждений и согласований должен проводиться в установленном порядке, т. е. после опубликования проекта схемы территориального планирования. Предлагаемый алгоритм позволит оптимизировать процедуру формирования схемы территориального планирования путем ее анализа и широкого обсуждения на начальном этапе, что позволит учесть предложения в процессе разработки проекта документа стратегического территориального планирования.

В процессе диагностики состояния муниципальных образований для целей территориального планирования рекомендовано применять алгоритм, используемый при обосновании стратегий социально-экономического развития территорий. Предлагаемый в диссертации комплексный подход опирается в качестве исходной информации на данные государственной и муниципальной статистики, отчетно-аналитическую документацию органов местного самоуправления муниципального района и всех поселений, входящих в состав района, на результаты социологических исследований по оценке уровня жизни и перспектив развития района по результатам проведения социологических исследований условий и проблем жизни населения, а также исследования социального потенциала молодежи муниципального района. Требуется изучение мнения бизнес-сообщества муниципального района по вопросам состояния и перспективам развития предпринимательской деятельности.

Учитывая тот факт, что в настоящее время разработка документов территориального планирования в ряде муниципальных образований еще не завершена, предлагается в рамках широкого практического применения механизма «дорожной карты» сформировать два варианта реализации схем территориального планирования:

- первый вариант «дорожной карты» – для муниципальных образований, в которых схемы территориального планирования утверждены;
- второй вариант «дорожной карты» – для муниципальных образований, в которых схемы территориального планирования еще не утверждены.

Соответственно, «дорожная карта» по первому варианту должна предусматривать детальный анализ утвержденных схем территориального планирования и внесение соответствующих корректировок в текущие и перспективные планы и программы социально-экономического развития муниципального образования. Такие корректирующие процедуры целесообразно проводить с широким привлечением местного сообщества, например, путем проведения общественной экспертизы плановых документов, организации и проведения публичных слушаний, конференций и т. п.

«Дорожная карта» по второму варианту для муниципальных образований, в которых работа по формированию схем территориального планирования еще не завершена, должна предусматривать социально-экономическое обоснование развития территории с учетом результатов комплексной диагностики социально-экономического состояния территории, проведения социологических опросов населения. На основании такой комплексной аналитической работы должны быть сформированы альтернативные сценарии территориального развития, которые должны стать предметом публичного обсуждения, в результате чего осуществляется выбор оптимального варианта и производится его детальная проработка. Привлечение к такой работе населения, в частности молодежи, позволит создать заинтересованность не только в формировании стратегического плана развития территории, но и в его реализации в будущем.

Предлагаемые дополнения в практику разработки схем территориального планирования муниципальных образований могут быть полезны при организации работ по формированию генеральных планов, планов застройки, стратегий социально-экономического развития муниципальных образований, планов приватизации муниципального имущества, бизнес-карт, бизнес-планов, инвестиционных проектов и т. п., а также для координации деятельности органов государственного управления и местного самоуправления, развития межмуниципального сотрудничества, активизации привлечения бизнес-структур и населения к решению задач стратегического муниципального управления.

Литература и источники:

1. Градостроительный кодекс РФ.

2. О концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию : указ Президента РФ от 01.04.1996 г. № 440.

3. Методические рекомендации по подготовке Докладов о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования на 2006 – 2008 гг. [Электронный ресурс] –.– Режим доступа: http://www.minfin.ru/ru/reforms/budget/legislation

4. Ореховский, П. А. Моделирование, прогнозирование и планирование развития муниципального образования [Электронный ресурс] / П. А. Ореховский. –.– Режим доступа: http://lab.obninsk.ru/public/articles.php@htmlfile=orekhovsky-10.htm

5. Территориальное стратегическое планирование. Т. 2. Как оценить качество стратегического планирования / авторский коллектив методики: д.э.н. Б. С. Жихаревич (руководитель коллектива), Н. Б. Жунда, к.э.н. И. А. Карелина, к.э.н. Л. Э. Лимонов, к.э.н. О. В. Русецкая. Рецензенты – д.э.н. В. М. Чистяков, д.т.н., проф. А. И. Шишкин, к. ф.-м. н А. Э. Яновский. – СПб : МЦСЭИ «Леонтьевский центр», 2001. – 43 с.