



РЕСУРСНЫЙ ЦЕНТР  
ПО СТРАТЕГИЧЕСКОМУ ПЛАНИРОВАНИЮ  
ПРИ ЛЕОНТЬЕВСКОМ ЦЕНТРЕ



# СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ В РЕГИОНАХ И ГОРОДАХ РОССИИ

## ОБНОВЛЕНИЕ СТРАТЕГИЙ, ОБНОВЛЕНИЕ СМЫСЛОВ

Доклады участников  
XIII Общероссийского форума  
Санкт-Петербург, 27–28 октября 2014 г.



Санкт-Петербург  
2015

Стратегическое планирование в регионах и городах России: обновление стратегий, обновление смыслов. Доклады участников XIII Общероссийского форума лидеров стратегического планирования. Санкт-Петербург, 27–28 октября 2014 г. / Под ред. Б. С. Жихаревича. — СПб.: Леонтьевский центр, 2015. — 104 с.

Публикация фиксирует состояние территориального стратегического планирования в России на конец 2014 г., отраженное в докладах участников XIII Общероссийского форума «Стратегическое планирование в регионах и городах России: обновление стратегий, обновление смыслов». Рассмотрен опыт разработки и реализации стратегий и программ на уровне субъектов федерации и муниципальных образований. Затронуты такие темы, как федеральное законодательство о стратегическом планировании, стратегическое планирование на макрорегиональном, региональном и муниципальном уровнях, пространственное развитие, транспортная инфраструктура, территориальные кластеры, региональная конкурентоспособность, развитие креативных индустрий, территориальный маркетинг, международное сотрудничество и регион Балтийского моря, зеленая экономика. В издание включены краткий отчет, содержащий обзор основных событий Форума, а также рекомендации Форума.

Рекомендуется практикам стратегического планирования, студентам, преподавателям. Дополнительная информация — на сайте [www.forumstrategov.ru](http://www.forumstrategov.ru).

© Международный центр социально-экономических исследований «Леонтьевский центр», 2015.

Воспроизведение в полном объеме или фрагментарно любыми способами текста данного издания допускается только с письменного согласия МЦСЭИ «Леонтьевский центр».

*Научный редактор:* доктор экономических наук, профессор Б. С. Жихаревич

*Издатель:* Международный центр социально-экономических исследований «Леонтьевский центр»  
190005, Санкт-Петербург, 7-я Красноармейская ул., 25  
Тел.: (812) 314-41-19, факс: (812) 570-38-14  
[karelina@leontief.spb.su](mailto:karelina@leontief.spb.su)  
[www.leontief.ru](http://www.leontief.ru)

*Пре-пресс:* ООО «Профи-Центр»

Подписано в печать 20.02.2015. Бумага офсетная. Печать офсетная. Гарнитура «Балтика»  
Объем 104 с. Тираж 999 экз. Заказ № ТД-566

Отпечатано в типографии ООО «Типографский комплекс «Девиз»  
199178, Санкт-Петербург, В. О., 17 линия, 60, лит. А, помещение 4Н

# СОДЕРЖАНИЕ

<b>Б. С. Жихаревич.</b> МЦСЭИ «Леонтьевский центр», Санкт-Петербург Предисловие научного редактора .....	5
---	---

## ПРИВЕТСТВИЯ

<b>С. Е. Нарышкин.</b> Председатель Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации .....	6
<b>А. В. Улюкаев.</b> Министр экономического развития Российской Федерации .....	6
<b>И. Н. Слюняев.</b> Министр регионального развития Российской Федерации .....	6
<b>Г. С. Полтавченко.</b> Губернатор Санкт-Петербурга .....	7

## Раздел 1.

### РЕГИОНАЛЬНЫЕ СТРАТЕГИИ

<b>В. Ф. Городецкий.</b> Губернатор Новосибирской области Актуализация системы стратегического планирования региона с учетом требований Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» .....	8
<b>А. Б. Левинталь.</b> Правительство Хабаровского края Новые подходы к стратегическому развитию регионов Дальнего Востока .....	10
<b>Е. Г. Тыжинова, Н. Г. Бадмаева.</b> Министерство экономики Республики Бурятия Формирование системы стратегического планирования в Республике Бурятия на основе индикативного управления .....	14
<b>Д. Н. Гражданов.</b> Управление стратегического планирования Правительства Ярославской области Механизмы разработки и мониторинга Народной стратегии на примере Ярославской области .....	16
<b>И. В. Гришина.</b> Совет по изучению производительных сил Министерства экономического развития Российской Федерации и Российской академии наук (СОПС), Москва Место и роль региональной стратегии в системе стратегического планирования Российской Федерации. ....	17

## Раздел 2.

### ОПЫТ ПЕТЕРБУРГА

<b>А. Р. Батчаев.</b> МЦСЭИ «Леонтьевский центр», Санкт-Петербург Место и роль экономической политики в системе программно-плановых документов Санкт-Петербурга .....	22
<b>Л. В. Ивановский, М. Н. Безлепкин.</b> ООО «Балт-Аудит-Эксперт», Санкт-Петербург Координация процессов стратегического и бюджетного планирования на уровне субъекта Российской Федерации (на примере Санкт-Петербурга) .....	24
<b>Ю. В. Якишин.</b> Институт проблем региональной экономики РАН, Санкт-Петербург Выбор полюсов стратегического развития как элемент формирования экономической политики города .....	27
<b>А. Г. Шейкин, А. Е. Череповицын.</b> Общественное движение «Рабочая группа Артема Шейкина «Народные эксперты», Санкт-Петербург Принципы стратегического планирования территориального развития посредством народной экспертизы ....	29

## Раздел 3.

### СИНХРОНИЗАЦИЯ РЕГИОНАЛЬНОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УРОВНЕЙ

<b>Д. А. Ялов, С. И. Нерушай, А. А. Миронова, Л. Ю. Никифорова.</b> Комитет экономического развития и инвестиционной деятельности Ленинградской области Внедрение новых принципов формирования системы стратегического планирования в Ленинградской области .....	32
<b>С. А. Пономарева.</b> Департамент стратегического планирования Вологодской области Синхронизация систем стратегического планирования на региональном и муниципальном уровнях: опыт Вологодской области .....	35

<b>М. Ю. Авилова.</b> <i>Министерство экономического развития и внешних связей Хабаровского края</i> О механизме взаимодействия с муниципальным уровнем в формировании системы стратегического планирования в Хабаровском крае .....	38
<b>И. В. Петров.</b> <i>Независимый эксперт, Тольятти</i> Закон о стратегическом планировании: согласованность государственного и муниципального стратегического планирования .....	42
<b>А. М. Сафиоллин.</b> <i>Администрация города Сургута</i> Опыт стратегического планирования в Сургуте .....	45

#### Раздел 4.

### ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЙ МАРКЕТИНГ

<b>С. Т. Ходько.</b> <i>АНО «Северо-Западное агентство развития и привлечения инвестиций», Санкт-Петербург</i> Территориальный маркетинг — эффективный механизм реализации стратегий социально-экономического развития .....	47
<b>Т. В. Сачук.</b> <i>Карельский филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Петрозаводск</i> Территориальный маркетинг: инструмент или философия регионального управления? .....	48
<b>Г. В. Двас.</b> <i>Санкт-Петербургский научный центр РАН</i> Роль территориального маркетинга в привлечении инвестиций в регионы (на примере исследования возможностей повышения инвестиционной привлекательности Санкт-Петербурга) .....	51

#### Раздел 5.

### ИНФОРМАЦИОННЫЕ ТЕХНОЛОГИИ ДЛЯ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

<b>Д. Р. Струков, В. В. Макаров.</b> <i>Центр пространственных исследований, Санкт-Петербург</i> Облачная геоинформационная система «Геоинтеллект» для расчета населения в городах России (проживание, трафик, работа) и анализа инфраструктуры городов .....	54
<b>М. М. Эпштейн, Е. А. Пустовалова.</b> <i>Центр пространственных исследований, Санкт-Петербург</i> Определение границ агломераций и расчет объемов перемещения людей (на примере Республики Татарстан) ....	56
<b>А. В. Хомяков.</b> <i>ООО «НПО «Криста», Москва</i> Мониторинг как инструмент оценки конкурентоспособности территорий .....	61
<b>В. В. Окрепилов.</b> <i>ФБУ «Тест-С.-Петербург»</i> Роль экономики качества в стратегическом планировании .....	62

#### Раздел 6.

### ПРОСТРАНСТВЕННОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ И ПРИМОРСКИЕ ТЕРРИТОРИИ

<b>В. А. Щитинский.</b> <i>ОАО «РосНИПИУрбанистики», Санкт-Петербург</i> Устойчивое пространственное развитие России — важнейшее условие обеспечения национальной безопасности страны .....	65
<b>Ю. Г. Михайличенко.</b> <i>Министерство экономического развития Российской Федерации</i> Морская деятельность в системе стратегического планирования .....	67
<b>Н. А. Плинок.</b> <i>Российский государственный гидрометеорологический университет, Санкт-Петербург</i> О разработке и реализации программ комплексного развития приморских территорий и прибрежных акваторий (программ комплексного управления прибрежными зонами) .....	70
<b>Г. Д. Титова.</b> <i>Санкт-Петербургский государственный университет</i> Учет экологического долга в стратегическом планировании морской деятельности .....	72
ХАРТИЯ ЕВРОПЕЙСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ .....	76
ТАЛЛИННСКАЯ ДЕКЛАРАЦИЯ .....	88
КРАТКИЙ ОТЧЕТ О ФОРУМЕ .....	93
ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ КРУГЛЫХ СТОЛОВ .....	98
СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ .....	103

## ПРЕДИСЛОВИЕ НАУЧНОГО РЕДАКТОРА

Двухдневная программа XIII Общероссийского форума «Стратегическое планирование в регионах и городах России: обновление стратегий, обновление смыслов» включала три пленарных заседания и 30 параллельных акций. Общее количество модераторов, докладчиков и выступивших в рамках дискуссий составило около 300 человек.

Форум стал самым представительным по числу участников за всю историю с 2002 г., что во многом объясняется наступлением нового этапа в развитии стратегического планирования в России — этапа «стратегического планирования по закону». Около 1200 человек собрались, чтобы обсудить со специалистами и представителями Минэкономразвития РФ (которому после упразднения Минрегиона РФ предстоит регулировать и региональное стратегическое планирование) множество вопросов по реализации принятого в середине 2014 года Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

Опасения и напряжение со стороны регионов вызывает прежде всего то, что закон унифицирует требования к документам планирования, дает их закрытый перечень и тем самым лишает регионы возможности использовать привычные представления о системе документов планирования, сроках их действия, соподчиненности и т. п. Кроме того, неясны многие процедуры, предписанные законом. Ну и остается главное опасение: реализуем ли закон в принципе, не возвращает ли он нас к планово-административной системе, которая уже однажды доказала свою несостоятельность?

На первом пленарном заседании превалировал оптимистический настрой, хотя нотки тревоги, вызванной осознанием грандиозности объемов предстоящей работы, звучали в выступлениях представителей федеральных министерств.

Тема второго пленарного заседания «Планы и реальность: возможности и ограничения новой системы стратегического планирования в условиях развивающейся политико-экономической ситуации» подтолкнула к более открытой дискуссии, которую блестяще провел А. Л. Кудрин. В выступлении В. А. Мау был отмечен забавный парадокс: в СССР было плановое хозяйство, но не было закона о планировании, сейчас в России нет планового хозяйства, но есть закон о планировании. Обратившись к урокам советского опыта планирования, докладчик сформулировал соображения о трех рисках, которые порождает обязательность плановых документов.

1. Плановый фетишизм — когда есть план, особенно законодательно утвержденный, то возникает иллюзия, что все проблемы решаются путем включения показателя в план. Как правило, решения проблемы не происходит.
2. «Оценка» за план — успешность руководителя оценивается по выполнению плана. Это ведет к тому, что все начинают занижать целевые показатели, чтобы план успешно перевыполнить.

3. Разрыв бюджетного планирования и общего планирования. Существует риск бюджетной дестабилизации в угоду выполнению плана. По мнению В. А. Мау, закон обязывает разрабатывать чрезмерное количество документов — может не хватить численности аппарата госорганов, даже если все они будут заниматься разработкой только этих документов.

Объединяло всех участников обсуждения общее понимание того, что закон принят — значит, надо продумывать, как его выполнять. Настроение представителей регионов, ставшее лейтмотивом многих выступлений, афористично сформулировала И. В. Гришина: первая реакция: «Какое счастье, наконец-то у нас есть закон!» Вторая — «Какой ужас, как же нам все это реализовать?»

Уже сейчас видны шероховатости в законе, а также принципиальные нестыковки и трудновыполнимые требования: оценить финансовые ресурсы, потребные для реализации предписаний Закона, разработать План мероприятий сразу на весь срок действия стратегии, обеспечить увязку с бюджетным планированием и т. п. По результатам опроса в регионах, который Ассоциация специалистов по экономическому развитию территорий (АССЭТ) провела накануне Форума был получен список более чем из сотни вопросов к Закону, что позволило сделать дискуссии более предметными и продуктивными.

Содержание дискуссий нашло отражение на сайте Форума (там размещены 164 презентации/доклада) и в настоящем издании, куда вошли только 25 докладов — это материалы тех авторов, которые имели желание и нашли время для того, чтобы специально подготовить тексты к печати.

Неполноту отражения тем Форума в публикуемых докладах частично компенсируют краткий отчет и рекомендации. Электронные версии опубликованных текстов, а также многие другие материалы размещены на сайте Форума.

В отдельный сборник выделены материалы прошедшего в рамках Форума и вызвавшего большой интерес Конкурса городских стратегий.

В публикацию включен перевод Хартии европейского планирования — важного концептуального документа, акцентирующего уникальную роль профессионалов-планировщиков в развитии городов и регионов. От них во многом зависит качество стратегического планирования. Они в значительной мере ответственны за то, чтобы начавшийся в связи с принятием Закона процесс обновления стратегий стал не формальным актом «приведения в соответствие», а поводом к осмыслению развития территорий, к поиску объединяющих сообщества идей.

В 2015 году Форум продолжит выполнять свою миссию по повышению качества стратегического планирования, ждем всех заинтересованных участников в Санкт-Петербурге 19–20 октября.

# ПРИВЕТСТВИЯ

**С. Е. Нарышкин,**

*Председатель Государственной Думы  
Федерального Собрания Российской Федерации*

Приветствую организаторов, участников и гостей XIII Общероссийского форума «Стратегическое планирование в регионах и городах России: обновление стратегий, обновление смыслов».

При постоянно меняющихся показателях мировой экономики на фоне новых вызовов и угроз особенно актуальным и ответственным становится выбор обнов-

ленной экономической модели развития нашей страны и всех ее территорий.

Уверен, что намеченные дискуссии пройдут в конструктивном, содержательном ключе и придадут дополнительный импульс повышению качества региональных и муниципальных стратегий. Желаю участникам Форума успешной и плодотворной работы.

**А. В. Улюкаев,**

*Министр экономического развития Российской Федерации*

Приветствую организаторов, участников и гостей XIII Общероссийского форума «Стратегическое планирование в регионах и городах России»!

Начиная с 2002 года Форум по праву заслужил статус одного из важнейших событий в деловой и общественной жизни страны как основная площадка рассмотрения вопросов стратегического планирования и регионального развития. За 13 лет ежегодной работы Форума весь круг проблем этой сферы обсуждался на нем всесторонне и на высочайшем профессиональном уровне, что, безусловно, способствовало принятию необходимых государственных решений.

Одним из наиболее заметных событий текущего года стало принятие Федерального закона № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». Сохраняющаяся ситуация глобальной эко-

номической нестабильности придает реализации Закона, подготовке предусмотренных им документов, высокую актуальность.

Считаю, что обсуждение особенностей правоприменения Закона, формирования эффективных систем планирования и знакомство с лучшими практиками станут хорошим стимулом при подготовке нового поколения документов стратегического планирования всех уровней.

Уверен, что Форум станет площадкой для прямого диалога представителей органов власти, экспертного и научного сообществ, а его рекомендации будут востребованы в управленческой практике.

Желаю всем участникам и гостям Форума конструктивных дискуссий, интересных встреч и успешной продуктивной работы!

**И. Н. Слюняев,**

*Министр регионального развития Российской Федерации*

Дорогие друзья!

Приветствую участников и гостей Общероссийского форума «Стратегическое планирование в регионах и городах России».

Минрегион России традиционно выступает одним из организаторов этого ежегодного Форума и ключевым модератором дискуссии о стратегиях развития регионов страны.

Выбранная в 2014 году тема Форума «Обновление стратегий, обновление смыслов» представляет особый интерес в контексте реализации принятого Федерального закона № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». Обсуждение предусмотренных законом документов с учетом накопленного опыта развития региональных систем планирования должно стать хорошим подспорьем при формировании и реализации стратегий регионального и городского развития.

Вопросы совершенствования инструментов региональной политики, методов и технологий стратегического планирования регионального развития неразрывно связаны с эффективностью межрегионального и межмуниципального взаимодействия. В связи с этим проводимый в рамках Форума Конкурс городских стратегий должен не только познакомить с лучшими практиками, но и продемонстрировать, что долгосрочное планирование развития муниципалитетов за последние годы доказало свою полезность и необходимость.

Уверен, что Форум станет мощной площадкой для конструктивного диалога по формированию концептуальных подходов к развитию регионов.

Желаю участникам и гостям Форума плодотворной работы, продуктивных дискуссий и всего самого доброго!

**Г. С. Полтавченко,**  
*Губернатор Санкт-Петербурга*

Дорогие друзья!

Рад приветствовать в Санкт-Петербурге участников и гостей XIII Общероссийского форума «Стратегическое планирование в регионах и городах России»!

В нашей стране — во всех регионах России — вопросам стратегического планирования придается сейчас особое значение. Главная тема вашей деловой встречи — «обновление стратегий, обновление смыслов» — как нельзя лучше отвечает требованиям сегодняшнего дня и вызовам времени.

Есть определенная закономерность в том, что площадкой для проведения столь крупного мероприятия национального масштаба год от года становится именно наш город. Поступательное развитие экономики

Петербурга, последовательное и неуклонное выполнение всех социальных обязательств во многом опирается на действенную многоуровневую систему государственного планирования. В нашем городе разработана Стратегия экономического и социального развития Санкт-Петербурга до 2030 года. Стратегия ставит своей важнейшей целью повышение качества жизни петербуржцев, создание комфортной городской среды.

Уверен, что творческая атмосфера Форума и его живые дискуссии будут способствовать обновлению существующих стратегий, повышению конкурентоспособности отечественной экономики, росту благосостояния россиян.

Желаю всем вам успешной и плодотворной работы!

# РАЗДЕЛ 1.

## РЕГИОНАЛЬНЫЕ СТРАТЕГИИ

**В. Ф. Городецкий**  
(Губернатор Новосибирской области)

### АКТУАЛИЗАЦИЯ СИСТЕМЫ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ РЕГИОНА С УЧЕТОМ ТРЕБОВАНИЙ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА «О СТРАТЕГИЧЕСКОМ ПЛАНИРОВАНИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

Уважаемые коллеги, дорогие друзья!

До нынешнего, XIII Форума по стратегическому планированию в Санкт-Петербурге я присутствовал и выступал на этой площадке, правда, в иной ипостаси, уже семь раз. В том числе дважды, в 2003 и 2010 годах, с мастер-классами по передаче новосибирского опыта создания, а затем и исполнения Стратегического плана устойчивого развития Новосибирска. Так что не понаслышке знаю, насколько высок уровень компетентности собираемой аудитории и как умело организуется на Форумах благодаря талантливому коллективу Леонтьевского центра поиск решений сложнейших проблем управления. Считаю удачей, что именно здесь должна пройти апробация позиций и подходов к актуализации заданной Федеральным законом № 172-ФЗ системы стратегического планирования. Хочу поделиться и своими соображениями на этот счет, и первым опытом работы в рамках нового Закона.

По большому счету принятие 172-ФЗ летом текущего года — событие незаурядное, особенно для регионов и муниципалитетов, поскольку, инициативно занимаясь стратегированием, мы ждали его более 20 лет. Ждали, что этот закон будет направлен на упрочение государственного управления в России и позволит наконец выстроить целостную систему стратегического планирования для всех уровней государственного и муниципального управления, которая должна быть ориентированной, как мы полагали, на долгосрочные приоритеты всей страны, но при этом увязанной с решением текущих задач на федеральном уровне, в регионах и на местах. Ждали, что закон позволит развить взаимодействие и координацию стратегических установок органов власти, как государственных, так и местных, в достижении целей магистрального развития России. И конечно, ждали, что закон повлияет на улучшение инвестиционного климата в центре и на периферии. Теперь, читая принятый Федеральным Собранием и подписанный Президентом России закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации», можно твердо сказать: наши ожидания во многом оправдались.

Закон имеет жесткую иерархическую основу формирования системы стратегического планирования, соответствующую трехуровневой схеме управления Российской Федерацией. Законодатель выделил понятия, принципы и задачи стратегического планирования и логически выверенно прописал на каждом из трех уровней иерархии по вертикали полномочия каждого из участников процесса стратегирования, а также определил иерархию и содержание стратегических документов, указав их соподчиненность по видам от верхнего к нижнему. Законом предусмотрен порядок разработки проектов стратегических документов и организации их общественного обсуждения. Введена обязательная государственная регистрация принимаемых в стране стратегических документов в особом фе-

деральном госреестре. Создаются федеральная система информационного обеспечения, система мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования. Таким образом, мы получили нужный законодательный документ, позволяющий осуществлять в России нормативное регулирование системы стратегического планирования.

Предполагаю, что у 172-ФЗ найдется немало критиков даже на нашем Форуме, поскольку законодательный документ при всей своей сегодняшней уникальной полезности не безупречен. Я тоже обратил внимание на некоторые положения Закона, которые не во всем согласуются с моей практикой, особенно положения о горизонтах планирования стратегий, прогнозирования и целеполагании, типологии стратегических документов и т. д. С моей точки зрения, это недостатки, хотя у законодателя есть право полагать иначе. Думаю, если не все, то многие согласятся, что наличие таких упущений, нестыковок с опытом практиков и даже каких-либо дефектов в этом Законе естественно, так как сфера его применения поистине необъятна. Считаю, что Закон следует принять как данность и работать так, как это прописано в статье 47, занимаясь приведением собственных реалий в соответствие с Законом. Если же те или иные положения станут тормозить процессы стратегирования или снижать их эффективность, они, надеюсь, будут скорректированы путем внесения поправок в Закон и принятия подзаконных нормативных актов.

По моему мнению, сегодня нам следует сосредоточить внимание на использовании преимуществ принятия 172-ФЗ. Например, начать создавать механизмы получения синергетического эффекта в вертикали уровней управления от федерального через региональный до муниципального и наоборот, искать наиболее действенные подходы к достижению общественного согласия с вырабатываемыми и реализуемыми стратегическими установками на каждом уровне. Наконец, следует воспользоваться новациями, вносимыми 172-ФЗ, такими как федеральная информационная система, государственная регистрация стратегических документов, даже мониторинговая и контрольная подсистемы, для решения сверхзадачи стратегического планирования, а именно — привлечения инвесторов.

Возможность добавить новые подходы в арсенал решений названной сверхзадачи я почувствовал сразу же при чтении 172-ФЗ, поскольку в течение 14 лет работы мэром полуторамиллионного города практически каждодневно так или иначе занимался этой проблемой. И знаю, как инвесторы, особенно крупные, реагируют на стратегическую информацию. Когда инвестор приходит на территорию всерьез и надолго, он стремится понять все детали стратегических замыслов и оценить их с позиций ожидаемых доходов и рисков. Поэтому я придаю большое значение стратегическим документам

и их качеству. Кстати, моим первым распорядительным актом при избрании мэром в марте 2000 года было постановление о разработке Стратегического плана устойчивого развития города Новосибирска до 2020 года и создании для этого Общественного совета по стратегическим проблемам с участием более 130 человек. На основе их предложений и был разработан стратегический документ. Мы работали над ним 2,5 года. И как только проект был сделан и начал широко обсуждаться в начале 2003 года, еще до утверждения, в мегаполисе возник растущий поток инвесторов. Стали быстро расти (по крайней мере до кризиса 2008–2009 годов) и темпы развития многих отраслей экономики, прежде всего промышленности и строительства. На порядок вырос и городской бюджет.

Любопытно, что тогда недавно победивший на выборах губернатор отнесся к нашей инициативе и разработанному стратегическому документу скептически, публично выразив сомнение в его полезности. Но через несколько лет он сам организовал разработку Стратегии социально-экономического развития Новосибирской области до 2025 года. Сегодня, оказавшись в его роли, прихожу к убеждению, что усилия для привлечения инвесторов у мэра крупного города и губернатора большого региона примерно одинаковы, только у губернатора больше возможностей, хотя и ответственности тоже. Делить тут руководителям региона и административного центра нечего, нужно дружно работать вместе. И для этого 172-ФЗ создает хорошую основу. Закон требует и от муниципалитета, и от правительства региона с учетом их возможностей и потенциала выработать и ставить такие стратегические цели и задачи, которые наряду с эффективным собственным развитием, обеспечивающим рост качества жизни населения, решают приоритетные стратегические цели и задачи государства. И это правильно!

Приоритетной стратегической целью государства, поставленной сегодня Президентом России в ряде выступлений и майских Указах № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике» и № 603 «О развитии вооруженных сил и модернизации ОПК», является реиндустриализация экономики страны. Она призвана в существенно обновленном качестве возродить востребованные высокотехнологичные промышленные отрасли и одновременно на базе перспективных технологических укладов создать наукоемкие производства прорывных инновационных продуктов и услуг с высокой добавленной стоимостью. Ожидается, что новая индустриализация при необходимости позволит осуществлять импортозамещение промышленной продукции, а мультипликативный эффект наукоемких производственных прорывов окажет преобразующее влияние и на другие секторы экономики, в том числе на сферу социальных услуг: ЖКХ, здравоохранение, образование, культуру, туризм, электронную инфраструктуру торговли и платежей, хранение и передачу информации и т. д.

Новосибирская область сегодня обладает настолько высоким научным, технологическим и человеческим потенциалом, что вполне может претендовать на серьезные места в программах реиндустриализации Российской Федерации, а по целому ряду направлений — и на ключевые. Чтобы задействовать этот потенциал и обеспечить подъем в динамике развития территории, мною принято решение разработать в 2015 году государственную программу по реиндустриализации экономики Новосибирской области, реализовать ее первый этап до 2020 года, а в полном объеме — к 2025 году. Это решение соответствует положениям 172-ФЗ и согласу-

ется с утвержденной в декабре 2007 года и действующей у нас Стратегией социально-экономического развития Новосибирской области на период до 2025 года. Замысел программы прост: сформировать спрос на продукцию и услуги, модернизировать промышленные предприятия, создать новый сектор промышленности на основе ядра шестого технологического уклада.

Реальной базой реиндустриализации области станет большой, довольно высоко диверсифицированный промышленный сектор, доля которого — более 19% ВРП. В нем свыше 230 крупных и средних предприятий, в основном высокотехнологичных, а также малых, работающих во всех отраслях промышленного производства, включая наукоемкое. С 2005 года за 7 лет они увеличили свою долю в общем объеме отгружаемой продукции в 1,8 раза. Полагаю, что данный сектор, включая малые предприятия, будет расти, осваивая новые рынки, в том числе и импортозамещение.

На создание производств шестого технологического уклада мобилизуется научно-образовательный комплекс области. Его основу составляют более 60 институтов Новосибирского научного центра, включая вливающие в структуру СО РАН институты медицинского и сельскохозяйственного профиля, плюс Государственный научный центр вирусологии и биотехнологии «Вектор». Сюда же относятся учреждения высшего и среднего профессионального образования. Хотя в СО РАН, организациях прикладной науки, Новосибирском госуниверситете и некоторых вузах уже накоплены результаты НИОКР для шестого уклада, им потребуется содействие в выводе на рынок этого интеллектуального задела, подготовке кадров, организации производства. Рынками продукции и услуг производств шестого технологического уклада, таких как наноматериалы, наноэлектроника, нанофотоника, клеточные, геномные, информационно-коммуникационные и другие технологии, становятся медицина, сельское хозяйство, природопользование, «умные» ЖКХ, другие отрасли промышленности и т. д.

Замечу, что коммерциализацию результатов разработок высокотехнологичных продуктов и технологий много лет вели выделяющиеся из материнских исследовательских организаций малые наукоемкие предприятия. Они работали отдельно или объединялись в ассоциации. Не соглашаясь отдавать свои ноу-хау образующимся инициативно компаниям, некоторые институты умудряются сами коммерциализовать свои ОКР. К сегодняшнему дню при поддержке Правительства области и мэрии Новосибирска создана инновационная инфраструктура, состоящая из множества бизнес-инкубаторов, технопарков и промышленно-логистического парка.

Крупным и бурно развивающимся образованием является технопарк Новосибирского академгородка, называемый также Академпарком. Вторым по значимости назову биотехнопарк «Кольцово», резидентами которого являются компании, реализующие проекты в области биотехнологий, фармацевтики, производства медицинского оборудования и медицинских аксессуаров, в том числе компании, отделившиеся от центра «Вектор». В следующем году планируем закончить строительство основного здания биотехнопарка. В прошлом году был создан уникальный медицинский технопарк, или инновационный медико-технологический центр, в котором осуществляется прототипирование новейших медицинских технологий — диагностических, клинических, реабилитационных, — а также медицинских изделий и продуктов. Еще есть у нас технопарк «Новосибирск», образованный в 1997 году по постановлению

Правительства Российской Федерации, который уже давно поддерживает наиболее перспективные малые предприятия научно-технической сферы, имеющие проекты высокой степени готовности. Ведется также подготовка проекта создания аграрного технопарка.

Разработанные в Новосибирске прорывные продукты и технологии на основе шестого технологического уклада, производство которых открыто в технопарках или на промышленных предприятиях, показывают высокую эффективность. Приведу один весьма показательный пример сверхвысокой эффективности.

Четыре года назад в Институте теплофизики СО РАН член-корреспондент РАН Михаил Предтеченский разработал прорывную оригинальную технологию синтеза углеродных одностенных нанотрубок толщиной в один атом углерода, причем с очень высоким выходом годных. Добавка от тысячной до десятой доли процента таких нанотрубок в материалы кардинально улучшает их качество: пластики, например, становятся электропроводными, алюминий обретает свойства титана, мощность и долговечность аккумуляторов вырастает в разы и т. п. По существу был сделан шаг в сторону революции материалов. Чтобы такая революция началась, просто требовалось изготовить критическую массу углеродных одностенных трубок, но с 1990-х годов до изобретения Предтеченским высокопроизводительной технологии их качественного производства не было. В прошлом году, например, в мире было произведено всего 700 кг углеродных нанотрубок. Наш ученый совместно с опытным красноярским бизнесменом Юрием Коропачинским, имеющим яркий организаторский талант, и еще двумя физическими лицами,

вложившими серьезные средства, и при поддержке ОАО «Роснано» создал компанию «Оксиал», ставшую резидентом технопарка Новосибирского Академгородка. На построенной установке «Графетрон 1.0» была реализована идея Предтеченского, и в технопарке стали производить нанотрубки под брендом «Тубэлл» ценой \$ 3 тыс. за килограмм, что в 50 раз дешевле, чем на мировом рынке. Мощность реактора «Графетрон» — 10 тонн, то есть больше суммарной мощности всех производящих такие трубки реакторов в мире. Компания «Оксиал» в Академгородке уже в этом году произведет 2 тонны углеродных нанотрубок — в 3 раза больше, чем производится в мире. Всего за несколько месяцев 2014 года «Оксиал» сделал колоссальный рывок, создав на основе своего продукта линейку промышленных модификаторов для полимеров, структурных композитов, резин, прозрачных электродов, катодов литий-ионных батарей. В разработке находятся модификаторы для алюминия, бетона, красок, лаков и ряда других материалов. Интерес к этому материалу огромен.

В настоящее время в научно-образовательном комплексе Новосибирской области в стадии выхода на рынки находятся еще несколько интересных прорывных проектов, продукты и технологии которых будут применяться в фармакологии, медицине, агропромышленной отрасли, строительстве. Скорее всего, они будут проходить этот этап в рамках нашей государственной программы индустриализации. Ее апробацию мы намерены сделать в 2015 году на Международном форуме технологического развития «Технопром — 2015», который пройдет у нас в третий раз.

**А. Б. Левинталь**

*(Правительство Хабаровского края)*

## **НОВЫЕ ПОДХОДЫ К СТРАТЕГИЧЕСКОМУ РАЗВИТИЮ РЕГИОНОВ ДАЛЬНЕГО ВОСТОКА**

Система стратегического планирования является важнейшим фактором обеспечения конкурентоспособности экономики и ее сбалансированного развития.

Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» № 172-ФЗ, принятый 28 июня 2014 г., выстраивает механизм обеспечения согласованного взаимодействия участников стратегического планирования в Российской Федерации на основе единства целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования.

Таким образом, обеспечиваются формирование приоритетов деятельности органов исполнительной власти, прозрачность и согласованность федеральных, региональных и ведомственных планов, реализация крупномасштабных задач, увязка государственного стратегического управления с решениями, принимаемыми на среднесрочную и долгосрочную перспективу.

Система стратегического планирования основывается на принципах единства и целостности, разграничения полномочий, сбалансированности, результативного и эффективности стратегического планирования.

Действующая система стратегического планирования на Дальнем Востоке основана на:

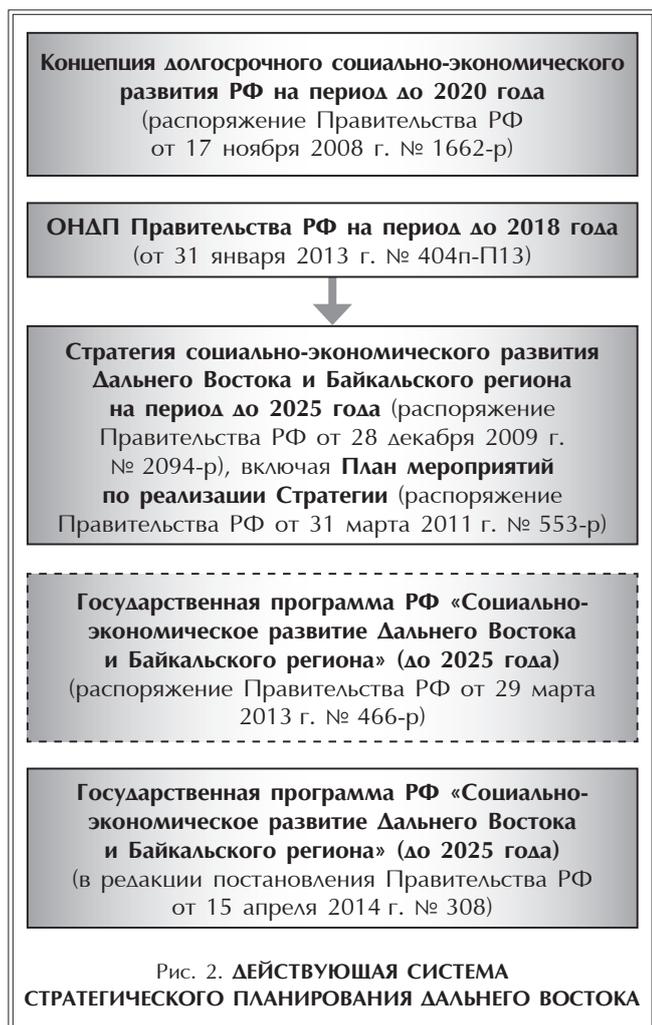
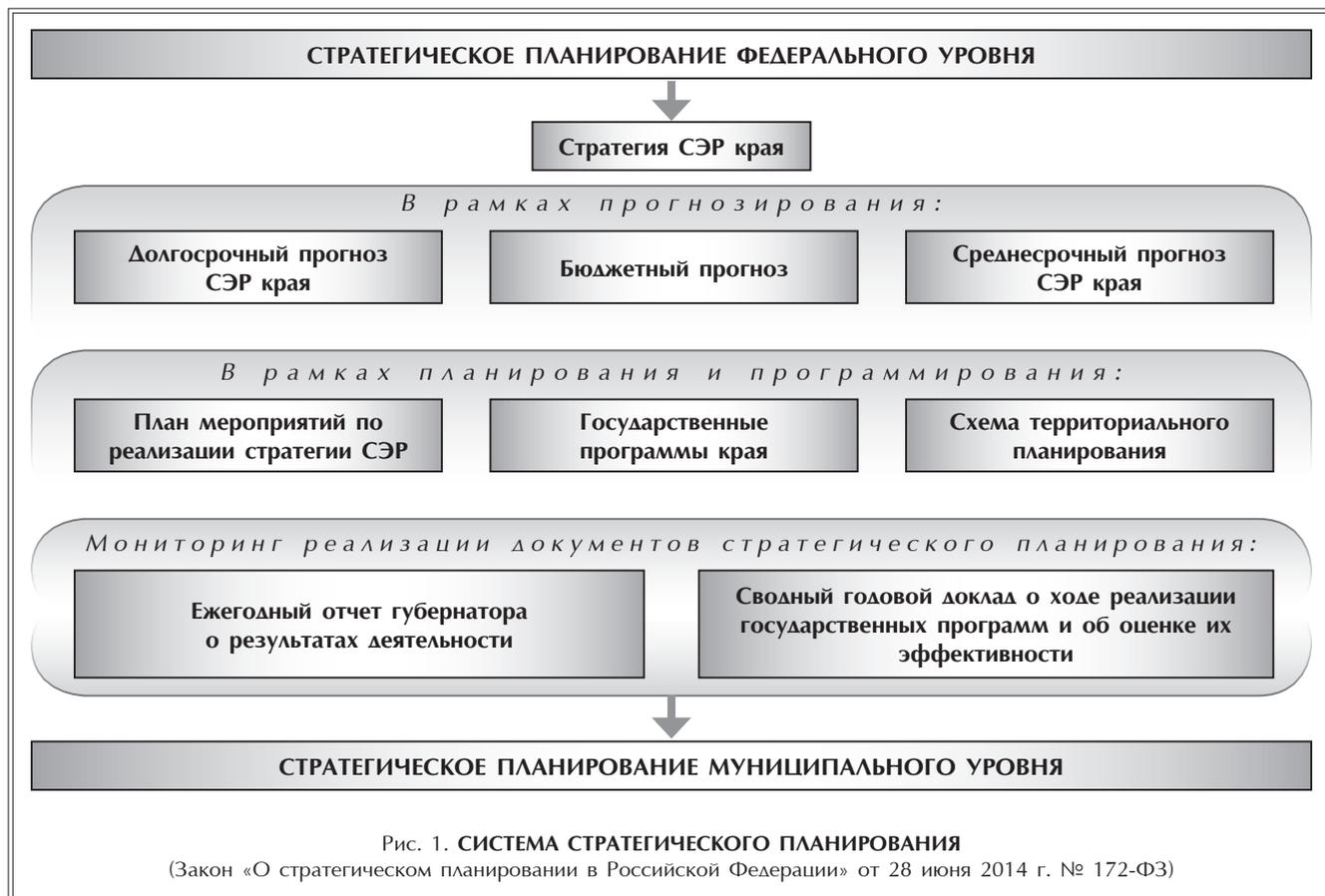
- ♦ Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации;
- ♦ Основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации;

- ♦ Стратегии социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона;
- ♦ Государственной программе «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона».

В новых условиях политического и экономического развития страны вопросы долгосрочного и ускоренного развития дальневосточных территорий приобретают особое стратегическое значение.

В то же время существует ряд проблем действующей системы стратегического планирования, таких как:

- ♦ отсутствие долгосрочных стратегических ориентиров социально-экономического развития Российской Федерации, определяющих основные перспективы;
- ♦ несогласованность сроков реализации действующих документов стратегического планирования;
- ♦ необходимость корректировки документов стратегического планирования территориального развития Российской Федерации;
- ♦ необходимость выстраивания единой вертикали стратегического планирования «Российская Федерация — субъект Российской Федерации — муниципальные образования».



Стратегия социально-экономического развития Российской Федерации отсутствует.

Стратегия социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона требует существенной доработки с учетом задач по ускоренному развитию Дальнего Востока.

Цели действующей Государственной программы по развитию Дальнего Востока и Байкальского региона формально соответствуют направлениям государственной политики по развитию макрорегиона. Однако описание характеристик, критериев и состава показателей, определяющих «ускоренное развитие» и «улучшение демографической ситуации», в Госпрограмме отсутствует.

Если останавливаться на индикаторах стратегических документов, то необходимо отметить их несопоставимость по составу и целевым значениям.

Более того, целевые значения большинства показателей противоречат направлениям развития, поскольку имеют тенденцию не к росту, а к снижению. В частности, темпы роста ВРП, заданные Государственной программой, идут по нисходящей линии и значительно ниже темпов роста, заложенных стратегическими документами Российской Федерации. Одновременно снижается и доля макрорегиона в общем объеме ВВП России с 9% в 2013 году до 6,8% в 2025 году (2020 г. — 7,9%), что не соответствует задачам, поставленным Президентом России по ускоренному социально-экономическому развитию Дальнего Востока.

Кроме этого, в госпрограмме отсутствуют показатели, характеризующие изменение структуры ВРП и повышение уровня жизни населения макрорегиона.

Сегодня необходима существенная корректировка документов стратегического планирования федерального уровня, определяющих перспективы развития.

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	...2025
Индекс роста ВРП, %									
Стратегия СЭР Дальнего Востока и Байкальского региона	103,5	103,5	103,5	108,5	108,5	108,5	108,5	108,5	Среднее за 5 лет — <b>107,3</b> ежегодно
Госпрограмма Дальнего Востока и Байкальского региона (старая редакция № 466-р)	107	106,2	107,2	107,6	108	104,8	105,4	105,6	Среднее за 5 лет — <b>104,9</b> ежегодно
Госпрограмма Дальнего Востока и Байкальского региона (новая редакция № 308)	107	102,8	103	103,3	103	101,7	101	101	Среднее за 5 лет — <b>101,1</b> ежегодно

Действующая в Хабаровском крае система стратегического планирования включает:

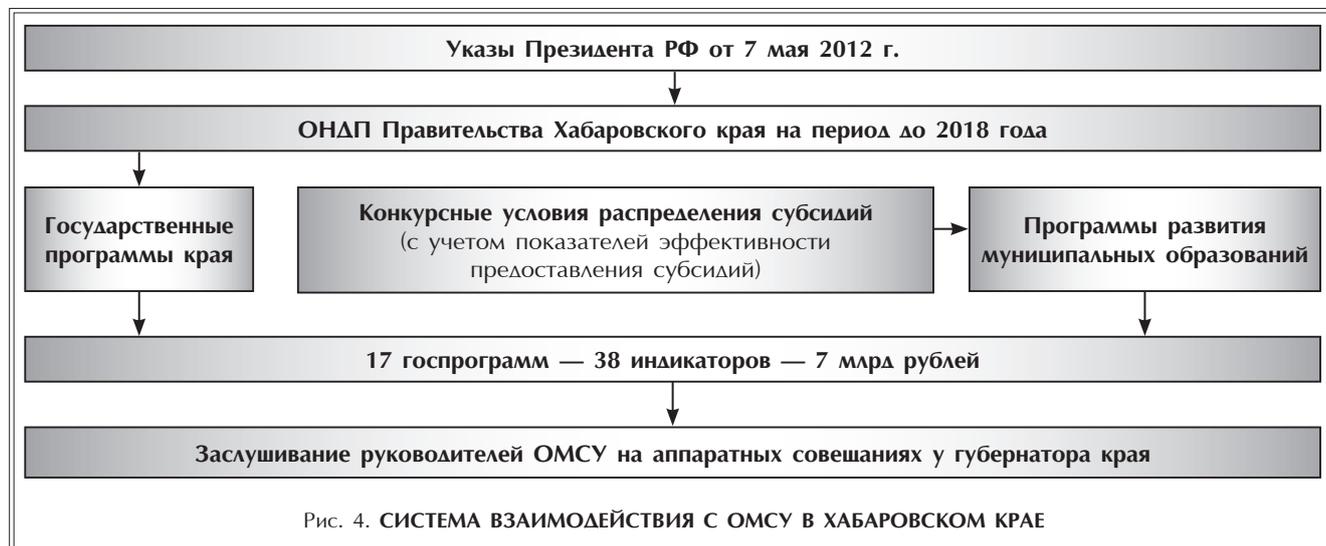
- ♦ Стратегию социального и экономического развития Хабаровского края на период до 2025 года, являющуюся документом долгосрочного планирования;
- ♦ Основные направления деятельности Правительства Хабаровского края (далее — ОНДП), являющиеся документом среднесрочного планирования.

С 2011 года в крае осуществлен переход на государственные программы. В настоящее время в крае действуют более 30 государственных программ, охватывающих свыше 90% средств краевого бюджета.

Отработан механизм интеграции в государственные программы края показателей и задач, определенных указами Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года и ОНДП.

В целях повышения эффективности деятельности органов исполнительной власти края внедрена система оценки на основе ключевых показателей эффективности (КПЭ).

В настоящее время в крае проводится работа по встраиванию в систему органов местного самоуправления через систему субсидирования в рамках государственных программ края. В настоящее время 17 из 30 Государственных программ предусматривают субсидирование расходных обязательств органов местного самоуправления, на финансирование которых предусмотрено 7 млрд рублей. Каждая из субсидий взаимосвязана с выполнением целевых показателей, определенных государственной программой.



В рамках работы по реализации положений Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» на территории края предстоит решить большое количество задач, в том числе:

- ♦ по актуализации стратегии социально-экономического развития края;
- ♦ по разработке долгосрочного прогноза социально-экономического развития края и бюджетного прогноза;
- ♦ по корректировке государственных программ и схемы территориального планирования края.

Актуализация стратегических документов края приобретает важное значение в свете реализации поставленных главой государства задач по ускоренному социально-экономическому развитию Дальнего Востока в части выработки механизмов стимулирования экономического развития, формирования территорий опережающего социально-экономического развития.

В ближайшее время требуется принятие Федерального закона «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации».

Необходимо совершенствовать инструменты, влияющие на развитие Дальнего Востока.

С одной стороны, предстоит повысить качество документов по развитию Дальнего Востока. В частности, провести корректировку Стратегии социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского

региона и Госпрограммы «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона» с учетом новых подходов к ускоренному социально-экономическому развитию макрорегиона.

С другой стороны, обеспечить развитие Дальнего Востока через реализацию отраслевого принципа стратегического планирования в части включения специальных разделов (или подпрограмм), направленных на ускоренное социально-экономическое развитие Дальнего Востока в отраслевые государственные программы Российской Федерации.

В поручении председателя Правительства Российской Федерации Д. А. Медведева от 20 марта 2014 г. предусмотрены:

- ♦ выделение специальных разделов и (или) подпрограмм, предусматривающих мероприятия по опережающему развитию Дальнего Востока, с перераспределением бюджетных ассигнований в рамках Госпрограмм и увеличение их финансирования;
- ♦ внесение изменений в постановление Правительства РФ от 2 августа 2010 года № 588 «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности госпрограмм», предусматривающее специальные требования, критерии, повышающие коэффициенты при распределении бюджетных ассигнований и иных механизмов, направленных на создание условий для опережающего развития Дальнего Востока.

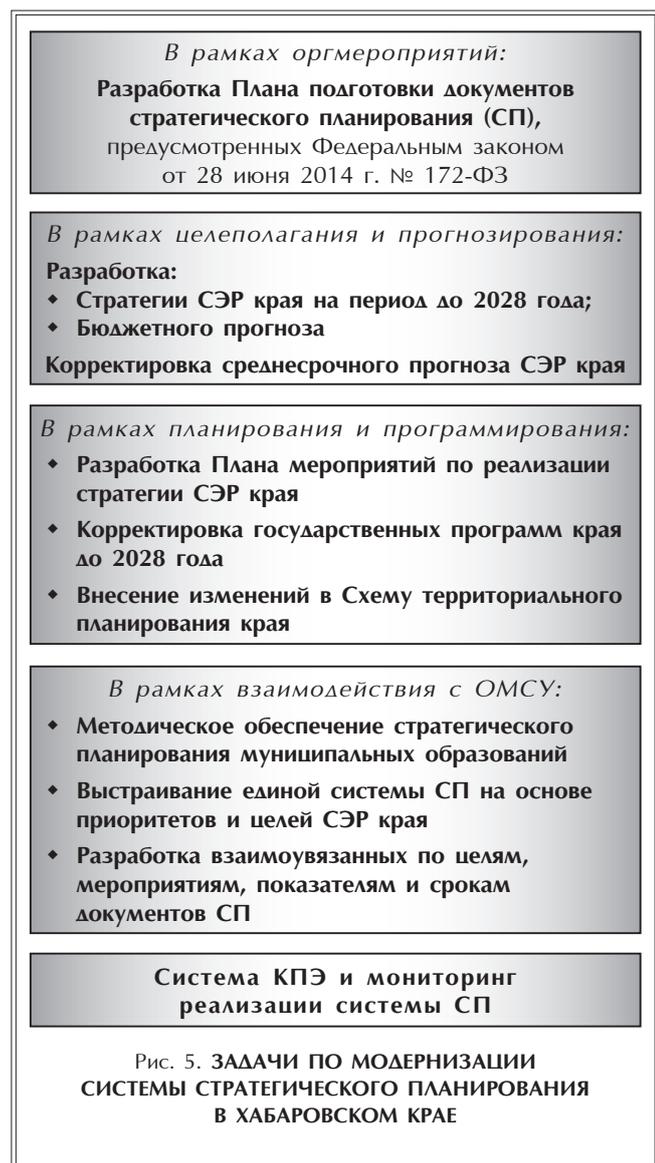


Рис. 5. ЗАДАЧИ ПО МОДЕРНИЗАЦИИ СИСТЕМЫ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В ХАБАРОВСКОМ КРАЕ

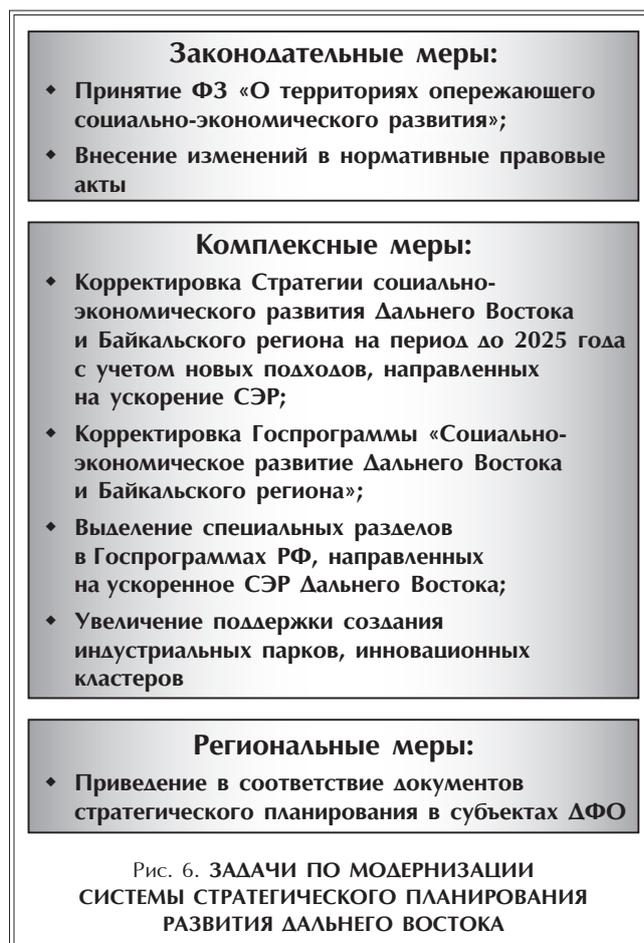


Рис. 6. ЗАДАЧИ ПО МОДЕРНИЗАЦИИ СИСТЕМЫ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ РАЗВИТИЯ ДАЛЬНЕГО ВОСТОКА

Кроме этого, дополнительно по итогам заседания Правительственной комиссии по социально-экономическому развитию Дальнего Востока 10 октября 2014 г. председателем Правительства РФ Д. А. Медведевым дано поручение Минэкономразвития России доработать методические рекомендации по разработке и реализации

Госпрограмм РФ в части определения требований к порядку и форме включения в госпрограммы РФ мероприятий, направленных на обеспечение опережающего развития Дальнего Востока. На протяжении многих лет роль и место Дальнего Востока в отраслевом программном аспекте были сильно занижены.

Безусловно, с одной стороны, большим подспорьем для нас была ФЦП «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья». Но, с другой стороны, именно этот документ фактически являлся основанием для федеральных органов исполнительной власти не включать объекты Дальнего Востока в отраслевые программы. Как следствие, объем выделяемых средств (в сравнении с другими субъектами РФ) не соответствовал потребностям социально-экономического развития макрорегиона.

Субъекты Дальнего Востока оказались недофинансированы по федеральным государственным и целевым

программам в 2 – 140 раз (в расчете на душу населения). Так, по программе «Развитие здравоохранения» — в 24 раза, «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами» — в 2 раза, «Развитие культуры» — в 140 раз. Есть и крайние случаи, когда не выделялось ни рубля. Это программы «Наследие» и «Туризм».

Сегодня необходимо принятие экстренных мер по увеличению финансирования и созданию новых механизмов и инструментов, соответствующих ускоренному развитию Дальнего Востока, в том числе с точки зрения создания территорий опережающего социально-экономического развития, поддержки приоритетных инвестиционных проектов и др.

Это позволит комплексно решить задачу по ускоренному развитию регионов Дальнего Востока, повысить уровень жизни населения и снизить миграционный отток.

**Е. Г. Тыжинова, Н. Г. Бадмаева**

*(Министерство экономики Республики Бурятия)*

## **ФОРМИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ БУРЯТИЯ НА ОСНОВЕ ИНДИКАТИВНОГО УПРАВЛЕНИЯ**

Республика Бурятия — это современный, динамично развивающийся регион в Восточной Сибири, который имеет значительный ресурсный, природный, туристско-рекреационный потенциал для развития. Республика имеет важное геополитическое расположение: по ее территории проходят две федеральные железнодорожные трассы: Транссибирская и Байкало-Амурская.

В Республике Бурятия проживает чуть менее миллиона человек; по численности населения регион занимает 54 место в России.

Более 80% территории республики покрыто лесами. Общий земельный фонд составляет 35 млн га, из них более 80% — земли лесного фонда с запасами древесины 2,1 млрд кубометров и расчетной лесосекой 6,5 млн кубометров.

На территории Бурятии находится большая часть акватории крупнейшего в мире озера Байкал. Водно-ресурсный потенциал составляет более 30% водных ресурсов России и более 20% мировых природных запасов пресной воды.

По запасам и разнообразию полезных ископаемых Бурятия занимает одно из ведущих мест в России. В недрах региона сосредоточено 48% цинка, 37% молибдена, 27% вольфрама, 36% кадмия, 24% свинца и 10% урана.

Основными отраслями промышленности являются топливно-энергетический комплекс, гражданское и военно-промышленное машиностроение, металлообработка, цветная металлургия, лесная и пищевая промышленности.

Республика Бурятия традиционно является аграрной. К приоритетным отраслям сельского хозяйства республики относятся животноводство и растениеводство. Агропромышленный потенциал республики имеет резервы для полного обеспечения населения продукцией собственного производства, в том числе по мясу, молоку, яйцам, овощам и картофелю, макаронам и кондитерским изделиям.

На территории республики активными темпами создается особая экономическая зона туристско-рекреационного типа «Байкальская гавань», а также восемь

зон экономического благоприятствования туристско-рекреационного типа, в том числе четыре туристических кластера (туристско-рекреационный кластер «Подлесье» и три автотуристических кластера: «Байкальский», «Кяхта» и «Тункинская долина»).

### **ОБ ИНДИКАТИВНОМ УПРАВЛЕНИИ**

Актуальной проблемой реализации стратегии социально-экономического развития региона является согласование интересов и деятельности экономических субъектов на разных уровнях управления экономикой. Одним из эффективных механизмов решения данной проблемы представляется реализация системы индикативного управления на региональном уровне.

Правительство Республики Бурятия в течение 13 лет применяет систему индикативного управления в региональной экономической политике. За это время система индикативного управления доказала свою эффективность и сегодня рассматривается как механизм координации интересов и деятельности государственных и негосударственных субъектов управления экономикой и основывается на разработке системы индикаторов социально-экономического развития.

В этой связи индикативное управление как процесс предусматривает реализацию следующих функций: установление целей (целеполагание), прогнозирование, планирование, финансирование, мониторинг и контроль.

Система индикативного управления в республике реализуется на пяти уровнях: республика, отрасли экономики, районы и города, поселения и хозяйствующие субъекты. Все уровни логически увязаны между собой через систему индикаторов, разрабатываемых с учетом полномочий и функций, закрепленных за органами власти.

Перечень и пороговые значения индикаторов для органов исполнительной власти ежегодно устанавливаются в Индикативном плане по реализации Программы социально-экономического развития.

Аналогичная работа проведена и на муниципальном уровне совместно с главами администраций районов и городов республики. Разработана система индикато-

ров социально-экономического развития муниципального образования.

Работа по формированию состава индикаторов и их качества постоянно совершенствуется. Модернизация системы индикаторов проводится в направлении конкретизации и подчинения индикаторов главным целям — достижению экономического роста и повышению качества жизни населения.

На республиканском уровне комплексное планирование включает в себя:

- ♦ Стратегию социально-экономического развития Республики Бурятия до 2025 года;
- ♦ Схему территориального планирования, которая является территориальной проекцией Стратегии;
- ♦ Программу социально-экономического развития Республики Бурятия с долгосрочным горизонтом планирования до 2020 года, среднесрочным — на 5 лет;
- ♦ Индикативный план по реализации Программы на один год;
- ♦ Государственные программы.

Необходимо отметить, что Программа социально-экономического развития, а также ежегодные отчеты о ее исполнении утверждаются региональными законами.

Инструментом реализации Стратегии и программ является Индикативный план Правительства, включающий в себя как комплекс мероприятий, так и систему индикаторов.

Система программных мероприятий сгруппирована по четырем блокам социально-экономической политики, соответствующим организационной структуре Правительства Республики Бурятия:

- ♦ развитие экономики (экономический блок Правительства);
- ♦ развитие социальной сферы (социальный блок Правительства);
- ♦ развитие инфраструктуры (инфраструктурный блок Правительства);
- ♦ совершенствование государственного управления.

Система целевых индикаторов соответствует функционалу органов исполнительной власти Республики Бурятия и привязана к базе 2007 года.

Ежеквартально подводятся итоги выполнения индикативного плана, которые увязаны с системой премирования госслужащих (каждый индикатор имеет свой вес, и в зависимости от степени недостижения запланированного значения того или иного индикатора снижается уровень поощрения).

На уровне муниципальных районов и городских округов комплексное планирование включает в себя:

- ♦ долгосрочную и среднесрочную программы социально-экономического развития района;
- ♦ схему территориального планирования.

Все муниципальные образования поселенческого уровня республики также имеют программы долгосрочного развития и генеральные планы развития поселений.

Все программы развития муниципальных районов и поселений республики взаимосвязаны между собой и с Программой республики, и также выстроены по блочному принципу. Программы районов — это территориальная проекция программы республики с одинаковыми структурой целей, задач и набором индикаторов. Программы поселений в совокупности направле-

ны на решение задач программы района. В идеологию программ районов и поселений мы заложили только обязательства, которые отвечают их полномочиям.

Все программы муниципальных районов и городских округов одобрены Правительством республики. Сегодня при оценке эффективности работы глав муниципальных образований мы рассматриваем уровень реализации целевых индикаторов, а по итогам года мы поощряем пятерку лучших (ежегодно на эти цели выделяется порядка 15 млн рублей).

В качестве одного из способов решения социально-экономических задач муниципальных образований по повышению обеспеченности населения качественными социальными услугами в республике начиная с 2010 года реализуется механизм по выделению «обезличенных» средств из республиканского бюджета на развитие объектов общественной инфраструктуры. Данный механизм позволяет повысить эффективность использования средств республиканского бюджета, в том числе за счет усиления ответственности органов местного самоуправления, стимулировать муниципальные образования на выполнение установленных индикаторов по развитию общественной инфраструктуры, по повышению обеспеченности населения качественными социальными услугами, сократить различия между муниципальными образованиями по уровню обеспеченности объектами.

Средства субсидий используются на реализацию следующих мероприятий:

- ♦ развитие социальной инфраструктуры (учреждения образования, культуры, физической культуры и спорта, многофункциональные центры по предоставлению государственных и муниципальных услуг);
- ♦ развитие коммунальной и инженерной, а также транспортной инфраструктур;
- ♦ благоустройство населенных пунктов.

При этом условиями предоставления субсидий являются:

- ♦ обязательное софинансирование средств из местных бюджетов в объеме не менее 5%;
- ♦ выполнение установленных целевых показателей обеспеченности;
- ♦ полное освоение средств, предусмотренных на реализацию мероприятий.

За четыре года реализации данного проекта осуществлен ввод 3693 дополнительных мест в дошкольных учреждениях, построено и отремонтировано порядка 400 объектов инженерной и транспортной инфраструктур, более 1200 объектов социальной сферы.

Реализация мероприятий по развитию общественной инфраструктуры позволила достичь поставленных целей — повысить обеспеченность муниципальных образований объектами общественной инфраструктуры, а также улучшить качество предоставляемых услуг.

Резюмируя, можно отметить, что система индикативного управления является эффективным механизмом координации интересов и деятельности органов власти региона, муниципальных образований и хозяйствующих субъектов, основанным на последовательности реализации функций целеполагания, прогнозирования, планирования, мониторинга и контроля на всех уровнях системы. В этом и есть положительный опыт управления, когда диалог строится на языке целевых индикаторов и взаимных обязательств.

## МЕХАНИЗМЫ РАЗРАБОТКИ И МОНИТОРИНГА НАРОДНОЙ СТРАТЕГИИ НА ПРИМЕРЕ ЯРОСЛАВСКОЙ ОБЛАСТИ

Каждый субъект Российской Федерации кроме реализации федеральных вводных имеет полномочия определять собственный вектор развития. У каких-то регионов этот вектор складывается хаотично в ходе постоянного принятия вынужденных решений по тем или иным проблемам, в других регионах руководители осознают, что для качественного развития нужно заранее наметить цели и «маршрут», в рамках планомерного движения по которому цели развития региона будут достигнуты максимально эффективно.

Руководитель региона, который располагает в своем арсенале механизмами постановки стратегических целей развития региона и системой управления, ориентированной на достижение этих целей, в долгосрочной перспективе всегда добьется успеха и обеспечит жителям своего региона более высокий уровень жизни, чем руководитель, который находится в постоянном цикле решения возникающих проблем.

Если до 2014 г. вопрос разработки региональной стратегии и других региональных стратегических документов был во многом творческим, то с выходом Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» региональные стратеги получили довольно четкие предписания, какие стратегические документы должны быть в регионе, каковы должны быть структура и содержание этих документов. Вопрос, каким образом необходимо строить работу по разработке стратегии, законом не регулируется, и его придется решать каждому региону самостоятельно. Ниже будет представлен опыт Ярославской области, недавно завершившей разработку Народной стратегии Ярославии на период до 2025 года.

### ПОДХОД К РАЗРАБОТКЕ НАРОДНОЙ СТРАТЕГИИ

В 2012 году губернатор Ярославской области С. Н. Ястребов дал задание обновить Стратегию социально-экономического развития Ярославской области до 2025 (далее — Стратегия), причем основными условиями этой работы стали максимальная открытость и участие широкого круга экспертов, а Стратегия получила название «Народная стратегия Ярославии».

Широкое вовлечение активной общественности позволяет обеспечить более качественную проработку принимаемых стратегических решений, разделить ответственность за их принятие и обеспечивает поддержку их исполнения в будущем.

Первое, с чего необходимо было начать планирование проекта по разработке Стратегии, — разработка модели вовлечения широкого круга экспертов в данную работу. И здесь возникло несколько проблем: во-первых, экспертов надо было найти, во-вторых, их надо было замотивировать на длительную содержательную работу на общественных началах, в-третьих, результаты их работы необходимо было каким-то образом интегрировать в единый системный документ, соответствующий существующим требованиям к содержанию и оформлению.

Для решения этой задачи Управление стратегического планирования Правительства Ярославской области, которое выступало координатором данного проекта, разработало двухуровневую модель работы над Стратегией.

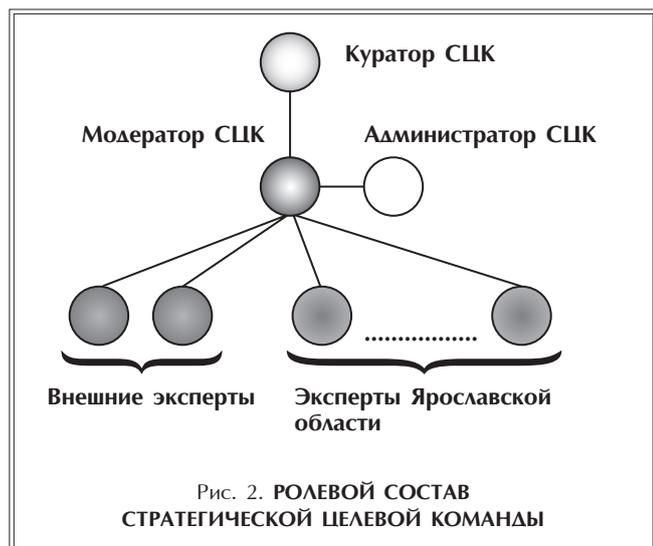
В самом начале работы была проведена широкая кампания по привлечению экспертов к разработке Стратегии. Были приглашены представители высшей школы и научной сферы, представители органов местного самоуправления, депутатский корпус, представители бизнеса



Рис. 1. МОДЕЛЬ РАБОТЫ НАД НАРОДНОЙ СТРАТЕГИЕЙ ЯРОСЛАВИИ

и некоммерческих организаций, активные жители Ярославской области. Состоялась вводная встреча, на которой губернатор области С. Н. Ястребов лично обратился ко всем экспертам с просьбой участвовать в работе.

Часть экспертов выразила желание принять участие в очном формате — из таких экспертов были сформированы стратегические целевые команды (далее — СЦК), которых на момент начала работы было девять. Каждая СЦК взяла на себя решение ряда задач стратегической проблематики (экономика, образование, здравоохранение и др.), в каждой команде был выбран модератор, каждой команде был назначен куратор из числа заместителей губернатора области, отвечающих за данное направление развития. Более подробно ролевая структура СЦК представлена на рис. 2.



Другая часть экспертов выразила желание работать над Стратегией удаленно; для этого на сайте Народного правительства Ярославской области был создан специальный раздел, в котором размещались промежуточные версии документа и собирались комментарии экспертов, которые рейтинговались за счет специального механизма взаимной оценки экспертами мнений друг друга. В результате, из поступивших предложений, выбирались только поддержанные наибольшим количеством экспертов.

Таким образом, первичная работа над Стратегией велась кабинетно — в формате СЦК; каждая СЦК в качестве результата своей работы представляла версию раздела Стратегии, далее эти разделы интегрировались в единый документ, версия которого была размещена для обсуждения на портале Народного правительства (далее — портал). На основе полученных замечаний проводилось обновление версии Стратегии, и в конечном итоге был получен документ, интегрирующий резуль-

таты работы СЦК и предложения экспертов, полученные через портал. Этот документ прошел общественные слушания и с учетом полученных замечаний был утвержден постановлением Правительства Ярославской области в феврале 2014 года. В общей сложности работа над Стратегией заняла чуть более одного года.

### ИЗВЛЕЧЕННЫЕ УРОКИ

Представленные подходы к разработке Народной стратегии выглядят довольно просто, тем не менее в ходе их реализации пришлось столкнуться с множеством проблем, которые оказывали негативное влияние на процесс разработки Стратегии и требовали активного урегулирования:

- ♦ различный понятийный аппарат экспертов, работающих над Стратегией, что не позволяло конструктивно проводить обсуждения и находить эффективные решения;
- ♦ не все модераторы СЦК обладают достаточными навыками для работы с большим количеством экспертов, зачастую имеющих противоположные взгляды на одну и ту же проблему; не всегда удается оперативно разрешать возникающие споры и направлять дискуссию в правильное русло;
- ♦ общественный характер работы экспертов приводит к довольно существенной их ротации, периодам отсутствия тех или иных экспертов;
- ♦ постоянный поиск компромиссов в команде часто вырождается в «серые», нейтральные решения, не удовлетворяющие критерию амбициозности;
- ♦ ряд серьезных экспертов отклонили предложение работать на общественных началах в предложенном формате, претендуя на фактор исключительности их мнения;
- ♦ взгляды экспертов бизнес-сообщества и чиновников иногда не удавалось подвести к общему знаменателю, что вызывает серьезные опасения в реализуемости принимаемых решений.

Большую часть описанных проблем удалось решить, некоторые остались частично не решенными. Правительство Ярославской области получило ценный опыт, имеет целый ряд интересных наработок в области стратегического управления развитием региона.

В настоящее время ведется работа по совершенствованию механизмов среднесрочного и программно-целевого управления, направленная на повышение эффективности планирования государственных программ региона в увязке с федеральными стратегическими вводными и принятой в регионе Стратегией. Внедряется система персональной ответственности высших должностных лиц за реализацию стратегических решений на основе системы ключевых показателей деятельности, совершенствуется система мониторинга реализации Стратегии.

**И. В. Гришина**

*(Совет по изучению производительных сил*

*Министерства экономического развития Российской Федерации и Российской академии наук, Москва)*

### **МЕСТО И РОЛЬ РЕГИОНАЛЬНОЙ СТРАТЕГИИ В СИСТЕМЕ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Процесс формирования системы стратегического планирования преодолел в 2014 году очень важный рубеж: принятие Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Россий-

ской Федерации» подтвердило, что на всех уровнях управления именно планирование сегодня осознано как насущная необходимость, единственно возможная альтернатива стихии рынка. Однако принятие 172-ФЗ

следует, на наш взгляд, рассматривать лишь как исходный пункт, как отправную точку в создании системы стратегического планирования в Российской Федерации, как начало большой работы по ее реальному наполнению.

Представляется важным, что в статье 7 данного Федерального закона в числе базовых принципов стратегического планирования определены в том числе принципы единства и целостности, преемственности и непрерывности, а также сбалансированности системы стратегического планирования. Принцип сбалансированности системы стратегического планирования означает при этом согласованность и сбалансированность документов стратегического планирования по приоритетам, целям, задачам, мероприятиям, показателям, финансовым и иным ресурсам, а также срокам реализации.

Достижение согласованности и сбалансированности системы стратегического планирования Российской Федерации по всем вышеуказанным критериям должно обеспечиваться как «по вертикали», то есть при переходе от документов более высокого уровня (Российской Федерации) к документам более низкого уровня (субъекта Российской Федерации и далее — уровня муниципального образования), так и «по горизонтали», то есть для каждого из трех уровней необходимо обеспечить согласованность и сбалансированность до-

кументов разных типов — целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования (см. табл.).

В целом закрепляемый законом состав документов стратегического планирования предполагает разработку и одновременную реализацию более 100 документов федерального уровня (включая четыре общероссийских долгосрочных прогноза и один среднесрочный прогноз, две общенациональных долгосрочных стратегии, долгосрочную стратегию пространственного развития и стратегии социально-экономического развития макрорегионов, отраслевые документы стратегического планирования, более 40 государственных программ Российской Федерации и государственную программу вооружения, схемы территориального планирования Российской Федерации, основные направления деятельности Правительства Российской Федерации и планы деятельности федеральных исполнительных органов власти на среднесрочный период) и не менее 500 документов регионального уровня (для каждого субъекта Российской Федерации предполагается разработка двух долгосрочных прогнозов и одного среднесрочного, долгосрочной стратегии социально-экономического развития и плана мероприятий по ее реализации, схемы территориального планирования, а также государственных программ субъекта Российской Федерации).

Таблица. Матрица документов целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования

Виды документов	Уровни стратегического планирования		
	Федеральный	Субфедеральный (субъект РФ)	Муниципальный
Целеполагание	1) Ежегодное послание Президента Федеральному Собранию Российской Федерации. 2) Стратегия социально-экономического развития Российской Федерации. 3) Стратегия национальной безопасности Российской Федерации, основы государственной политики, доклады и другие документы в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации. 4) Отраслевые документы стратегического планирования Российской Федерации. 5) Стратегия пространственного развития Российской Федерации. 6) Стратегии социально-экономического развития макрорегионов Российской Федерации.	1) Стратегия социально-экономического развития субъекта Российской Федерации.	1) Стратегия социально-экономического развития муниципального образования.
Прогнозирование	1) Прогноз научно-технологического развития Российской Федерации 2) Стратегический прогноз Российской Федерации 3) Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный период 4) Бюджетный прогноз Российской Федерации на долгосрочный период 5) Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочный период	1) Прогноз социально-экономического развития субъекта на долгосрочный период. 2) Бюджетный прогноз субъекта Российской Федерации на долгосрочный период. 3) Прогноз социально-экономического развития субъекта на среднесрочный период.	1) Прогноз социально-экономического развития муниципального образования на долгосрочный или среднесрочный период. 2) Бюджетный прогноз муниципального образования на долгосрочный период.
Планирование и программирование	1) Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации. 2) Государственные программы Российской Федерации. 3) Государственная программа вооружений Российской Федерации. 4) Схемы территориального планирования Российской Федерации. 5) Планы деятельности федеральных органов исполнительной власти.	1) План мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития субъекта РФ. 2) Государственная программа субъекта РФ. 3) Схема территориального планирования субъекта РФ.	1) План мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования. 2) Муниципальные программы.
Общее количество документов, которые предстоит разработать	100	500	100 000

В свою очередь, на муниципальном уровне законом предполагается разработка двух прогнозов (социально-экономического развития — на долгосрочный или среднесрочный период, бюджетного — на долгосрочный период), стратегии социально-экономического развития и плана мероприятий по ее реализации, а также муниципальных программ, то есть не менее четырех документов стратегического планирования для каждого муниципального образования, что, учитывая общее число муниципальных образований в России — 22 800, — может означать разработку еще порядка 100 тысяч документов.

В связи с этим для реализации стратегических целей и приоритетов социально-экономического развития и национальной безопасности Российской Федерации важно определить не только единые правила разработки каждого из документов стратегического планирования на федеральном уровне, на уровне субъектов Российской Федерации и муниципальном уровне, но и методологию, механизм и порядок их согласования как «по вертикали», так и «по горизонтали» для каждого временного периода.

Обеспечивать согласованность и сбалансированность создаваемой системы предполагается с учетом соответствующих полномочий органов власти Российской Федерации, которые закреплены в главе 2 172-ФЗ на всех трех уровнях управления.

Так, органы государственной власти Российской Федерации (в соответствии со статьей 4) ответственны за обеспечение согласованности и сбалансированности документов стратегического планирования, разрабатываемых на федеральном уровне и на уровне субъектов Российской Федерации, включая согласованность утверждаемых ими целей и задач деятельности органов государственной власти, показателей достижения этих целей и решения этих задач.

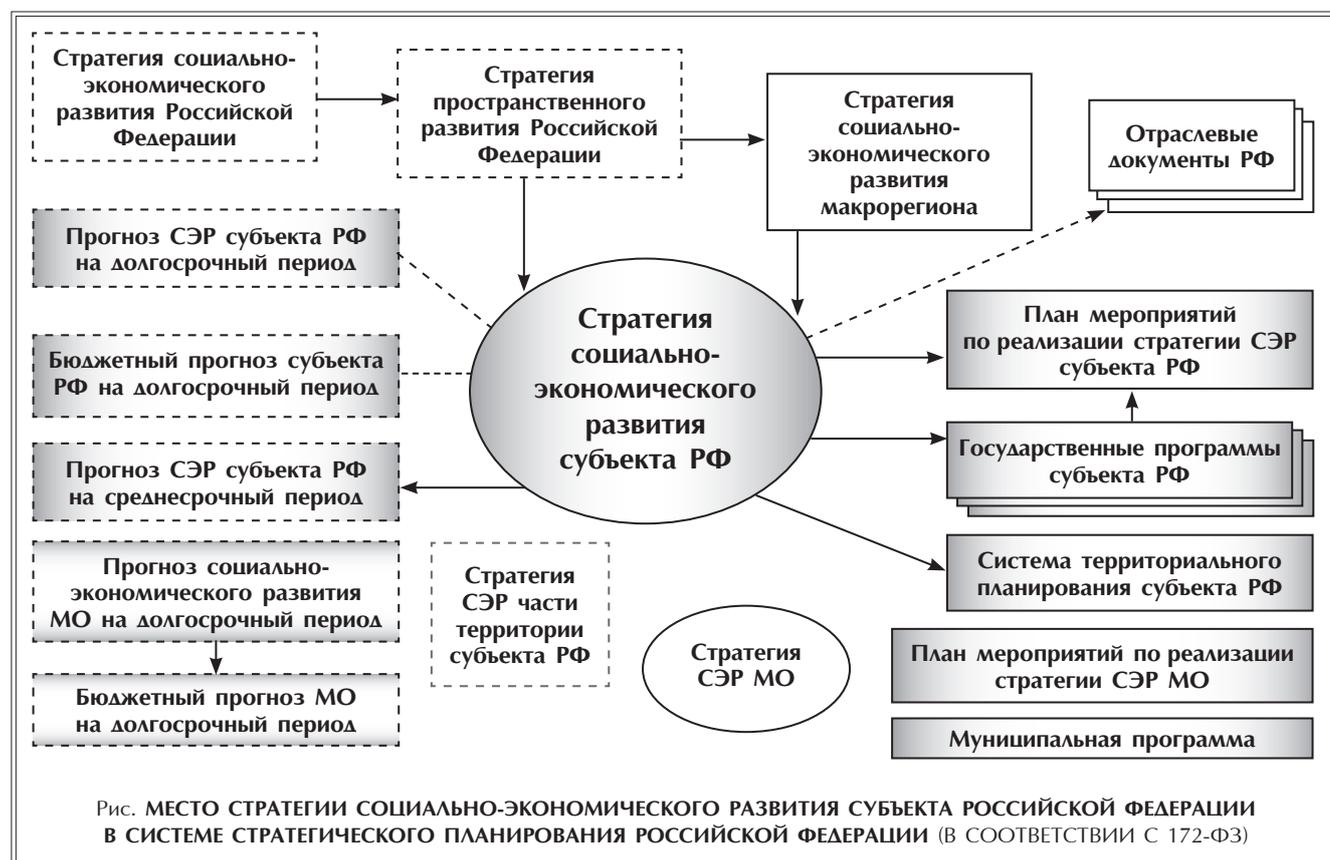
В свою очередь, органы государственной власти субъектов Российской Федерации ответственны за обеспечение согласованности и сбалансированности

документов стратегического планирования, разрабатываемых на уровне субъектов Российской Федерации.

И наконец, органы местного самоуправления ответственны за определение долгосрочных целей и задач муниципального управления и социально-экономического развития, согласованных с приоритетами и целями социально-экономического развития Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Рассмотрим подсистему стратегического планирования регионального уровня с точки зрения готовности к встраиванию в единую систему стратегического планирования Российской Федерации.

На рисунке отражены взаимосвязи между различными документами стратегического планирования, необходимость разработки которых определена законом непосредственно для регионального уровня (средняя часть рисунка), а также связи с нашедшими отражение в 172-ФЗ документами других уровней — федерального (верхняя часть рисунка) и муниципального (нижняя часть рисунка), — с которыми в документах регионального уровня также предстоит установить некие взаимосвязи в целях обеспечения согласованности и сбалансированности. При этом те взаимосвязи между документами, которые в 172-ФЗ обозначены явно, показаны на рисунке крупными стрелками. Остальные взаимосвязи показаны пунктирными стрелками, а в тех случаях, когда соподчиненность документов в 172-ФЗ в явном виде не обозначена, стрелки на рисунке отсутствуют — их заменяют пунктирные линии, направление воздействия по которым еще предстоит определить. В тех же случаях, когда взаимосвязи никак не определены, отсутствуют какие-либо стрелки и линии (указанное, в частности, относится к муниципальному уровню, для которого в 172-ФЗ определен только перечень возможных документов, а также к взаимосвязям документов муниципального уровня с документами уровня субъекта федерации и страны в целом).



В соответствии со статьей 11 (п 4.) 172-ФЗ к документам стратегического планирования, непосредственно разрабатываемым на уровне субъекта Российской Федерации, относятся:

- 1) документ стратегического планирования, разрабатываемый в рамках целеполагания, — стратегия социально-экономического развития субъекта Российской Федерации;
- 2) документы стратегического планирования, разрабатываемые в рамках прогнозирования, включая:
  - а) прогноз социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на долгосрочный период;
  - б) бюджетный прогноз субъекта Российской Федерации на долгосрочный период;
  - в) прогноз социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на среднесрочный период;
- 3) документы стратегического планирования, разрабатываемые в рамках планирования и программирования:
  - а) план мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации;
  - б) государственные программы субъекта Российской Федерации;
  - в) схема территориального планирования субъекта Российской Федерации.

Учитывая состав подлежащих разработке документов регионального уровня, в целях обеспечения их согласованности и сбалансированности как в рамках региона («по горизонтали»), так и с документами двух других уровней — федерального и муниципального (по вертикали), — в качестве базового документа стратегического планирования регионального уровня может рассматриваться только стратегия социально-экономического развития субъекта Российской Федерации (далее, стратегия субъекта РФ).

Приведем два основных аргумента в пользу определения именно такой соподчиненности документов стратегического планирования регионального уровня.

Во-первых, процесс стратегического планирования в Российской Федерации осуществляется исходя из целей и ограничений, поставленных стратегическими документами более высокого уровня, в связи с чем целеполагание на уровне субъекта Российской Федерации в соответствии с 172-ФЗ должно формироваться исходя из установленных ориентиров в целом по России (а затем, в свою очередь, по нисходящей оно может быть детализировано в стратегиях муниципальных образований соответствующего региона). Единственным документом целеполагания на региональном уровне выступает стратегия субъекта РФ, соответственно, именно через указанный документ в рамках единой системы будет обеспечиваться преемственность целей и задач стратегического планирования страны.

Во-вторых, все остальные документы стратегического планирования регионального уровня в соответствии с положениями 172-ФЗ так или иначе оказываются взаимосвязанными именно со стратегией субъекта РФ но при этом могут практически не иметь непосредственных, минующих стратегию субъекта РФ, связей друг с другом (за редкими исключениями).

Поскольку вполне очевидно, что любая система будет работоспособной только тогда, когда составляющие ее элементы взаимосвязаны и каждый элемент четко функционирует на своем месте, обеспечивая работу других элементов, от него зависящих, то к стратегии субъекта РФ как к базовому элементу регионального уровня предъявляются повышенные требования с точки зрения обеспечения согласованности и сбалансированности всей системы.

В связи с вышеизложенным в целях оценки готовности подсистемы регионального уровня к обеспечению той многокритериальной согласованности и сбалансированности, которую предполагает реализация соответствующего принципа, определенного 172-ФЗ, целесообразно проведение анализа документов стратегического планирования, которые уже разработаны в субъектах Российской Федерации.

Из документов стратегического планирования, которые в соответствии с 172-ФЗ должны разрабатываться на федеральном уровне в рамках целеполагания, к числу тех, на основе и с учетом которых должна разрабатываться стратегия субъекта РФ, относится в первую очередь Стратегия пространственного развития Российской Федерации и стратегия социально-экономического развития соответствующего макрорегиона. Стратегия субъекта РФ призвана отражать основные вызовы, цели, приоритеты, перечни мероприятий и объектов, а также иные параметры, определенные для того или иного субъекта Российской Федерации в вышеуказанных документах.

В соответствии с Планом подготовки нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации (документов), необходимых для реализации норм Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»<sup>1</sup>, только в течение 2015 года должны быть подготовлены проекты постановлений Правительства Российской Федерации «О содержании, составе, порядке разработки, утверждения, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации Стратегии пространственного развития Российской Федерации» (до 1 апреля 2015 г.) и «О содержании, составе, порядке разработки и корректировки стратегий социально-экономического развития макрорегионов» (до 1 июня 2015 г.). Сами предусмотренные Законом документы стратегического планирования должны быть разработаны в течение 2016 года.

Поэтому в современных условиях, когда Стратегия пространственного развития Российской Федерации пока не разработана, а стратегии социально-экономического развития макрорегионов существуют в виде стратегий социально-экономического развития федеральных округов Российской Федерации, целесообразно, ориентируясь именно на эти документы, а также на «Концепцию долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» (КДР), которая хотя и утратила актуальность в ряде своих положений, но тем не менее на текущий момент отражает основные принципы и приоритеты долгосрочной экономической политики страны, проанализировать стратегии субъектов РФ с точки зрения их соответствия документам целеполагания более высокого уровня, выявив основные проблемы, препятствующие выполнению ими главной связующей и координирующей роли базового элемента единой системы стратегического планирования.

<sup>1</sup> План подготовки нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации (документов), необходимых для реализации норм Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», утвержден поручением Правительства Российской Федерации от 26 сентября 2014 г. № ИШ-П13-7299.

Анализ существующих региональных стратегических документов даже по узкому кругу критериев позволил в первом приближении оценить степень их готовности к встраиванию в единую систему стратегических документов России. Среди ключевых проблем, характерных для современного состояния разработки стратегических документов регионального развития, которые в целом схожи, следует выделить:

- ♦ проблему несоответствия горизонтов стратегического планирования (у  $\frac{2}{3}$  стратегий субъектов Российской Федерации горизонт планирования не совпадает с горизонтом стратегии соответствующего федерального округа), этапов реализации (в 85% случаев), а также сценариев социально-экономического развития в документах субъектов Российской Федерации и соответствующих федеральных округов (в половине регионов они не соответствуют не только количественно, но и на уровне терминологии (используемого понятийного аппарата) документам более высоких уровней);
- ♦ проблему отсутствия целевых индикаторов, необходимых для анализа социально-экономического положения регионов и определения прогнозной динамики их развития, или их несоответствия (даже по названиям) целевым индикаторам стратегий социально-экономического развития федеральных округов и КДР (в каждом четвертом регионе Российской Федерации);
- ♦ проблему отсутствия территориального раздела (в каждом четвертом регионе Российской Федерации), а также обоснований намечаемых территорий опережающего развития (в каждом третьем регионе), что, на наш взгляд, является существенным препятствием для согласования регионального стратегического документа со схемой территориального планирования;
- ♦ проблему отсутствия детализированных описаний приоритетных инвестиционных проектов (включая отсутствие информации об их территориальной и отраслевой принадлежности, объемах и видах производимой продукции, оценок ожидаемой эффективности реализации проектов, а также сроках и этапах их реализации), что тем самым, с одной стороны, исключает возможность использования материалов действующих стратегий для согласования со схемами территориального планирования субъектов Российской Федерации в целях пространственного развития региона, а с другой стороны, снижает эффективность предлагаемых механизмов реализации стратегий ввиду отсутствия их внятного проектного наполнения (в  $\frac{2}{3}$  регионов Российской Федерации).

К сожалению, проведенный анализ свидетельствует о наличии тех или иных проблем соответствия какому-либо из вышеперечисленных критериев во всех региональных документах. Приходится констатировать, что если оценивать по совокупности критериев, то к встраиванию в единую систему стратегических документов России на сегодняшний день, скорее всего, окажутся не готовы практически все существующие стратегические документы регионов, что свидетельствует о необходимости проведения их актуализации, нацеленной на обеспечение:

- 1) соответствия стратегическим документам общероссийского и макрорегионального уровней с учетом требований 172-ФЗ;
- 2) взаимоувязки с документами территориального планирования;
- 3) повышения их практической реализуемости.

Учитывая базовый характер стратегии субъекта РФ для подсистемы стратегического планирования регио-

нального уровня, именно в ней, по нашему мнению, должны быть сформированы специальные модули, обеспечивающие ее согласование с документами федерального и макрорегионального уровней, с другими документами регионального уровня, а также «брошен мостик» на муниципальный уровень, позволяющий обеспечить в стратегических документах муниципальных образований согласованность параметров с региональным уровнем (а через него — и с более высокими уровнями). По существу, речь идет о подготовке специальных стыковочных модулей в составе стратегии субъекта РФ.

В рамках разработанного по заказу Минрегиона России еще в 2011 году проекта Методических рекомендаций по разработке стратегий социально-экономического развития субъектов Российской Федерации (СОПС) в целях формирования единой системы документов государственного стратегического и территориального планирования были заложены основы создания таких стыковочных модулей, содержащих в том числе системы соответствующих показателей социально-экономического развития, на основе которых возможно выполнение взаимоувязки различных видов стратегических документов всех уровней управления. Так, в состав важнейших целевых индикаторов стратегий субъектов РФ, подлежащих увязке с индикаторами, определенными в стратегических документах различных уровней, должен быть в обязательном порядке включен только очень ограниченный круг индикаторов, в числе которых, на наш взгляд, должны быть рост валового регионального продукта, рост инвестиций в основной капитал, рост реальных располагаемых доходов, рост производительности труда, рост ожидаемой продолжительности жизни.

В настоящее время в рамках обеспечения методического сопровождения актуализации различных документов стратегического планирования Минэкономразвития России на начало 2015 года намечено представление проекта Методических рекомендаций по подготовке стратегий субъектов РФ и планов мероприятий по их реализации, согласованного с положениями 172-ФЗ. Вместе с тем учитывая, что субъектам Российской Федерации в соответствии с 172-ФЗ предоставлены широкие полномочия и возможности по организации системы планирования на своей территории, в том числе в части установления требований к содержанию документов стратегического планирования, разрабатываемых в субъектах Российской Федерации, а также порядку их разработки, рассмотрения и утверждения, органам власти субъектов Российской Федерации целесообразно разработать и принять документы регионального уровня, регламентирующие организацию стратегического планирования на подведомственной территории.

Успешной реализации принципа согласованности и сбалансированности единой системы стратегических документов страны могут, на наш взгляд, способствовать также формирование единого порядка информационного обеспечения и обмена информацией в процессе разработки документов стратегического планирования и организация учебно-методической работы по стратегическому планированию, например, в форме проведения Минэкономразвития России семинаров для представителей региональных органов власти и органов местного самоуправления с привлечением ведущих экспертов в сфере разработки различных стратегических, прогнозных, программных и плановых документов.

Указанные шаги позволят, на наш взгляд, существенно повысить эффективность работы по созданию системы стратегического планирования в Российской Федерации, заложить основу ее практической реализации.

## РАЗДЕЛ 2.

# ОПЫТ ПЕТЕРБУРГА

А. Р. Батчаев

(МЦСЭИ «Леонтьевский центр», Санкт-Петербург)

### МЕСТО И РОЛЬ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ В СИСТЕМЕ ПРОГРАММНО-ПЛАНОВЫХ ДОКУМЕНТОВ САНКТ-ПЕТЕРБУРГА

С мая 2014 года в Санкт-Петербурге проводится работа по формированию городской экономической политики, которая рассматривается в качестве основного инструмента реализации Стратегии экономического и социального развития Санкт-Петербурга на период до 2030 года, утвержденной постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 13.05.2014 № 355 (далее — Стратегия «Санкт-Петербург — 2030»). Помимо органов государственной власти активное участие в этой деятельности принимают ассоциации и союзы деловых кругов, общественные организации, представители научных, консультационных и экспертных организаций. Этой работе придается большое значение. Основные положения проекта содержания экономической политики заслушивались на заседаниях Экономического совета при Губернаторе Санкт-Петербурга, прошедших в июле и в октябре 2014 года.

Разработка экономической политики была продиктована не только необходимостью реализации Стратегии «Санкт-Петербург — 2030», но и текущим положением дел в области государственного планирования. До осени 2014 года в целом экономическая политика Санкт-Петербурга не была окончательно сформирована и упорядочена в организационном, правовом и ресурсном отношениях. Отдельные положения экономической политики Санкт-Петербурга содержатся в законодательных и иных нормативных правовых актах, а также в многочисленных программно-плановых документах как общего, так и отраслевого характера. Помимо Стратегии «Санкт-Петербург — 2030» к числу таких документов, например, относятся: Концепция социально-экономического развития Санкт-Петербурга до 2020 года (утверждена постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 28.03.2012 № 275), Основные направления деятельности Правительства Санкт-Петербурга на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов (утверждены постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 12.11.2012 № 1200), Закон Санкт-Петербурга от 08.06.2009 № 221-47 «Об основах промышленной политики Санкт-Петербурга», Основные направления деятельности исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга по реализации государственной политики Российской Федерации в сфере труда и занятости населения в Санкт-Петербурге на период до 2015 года (утверждены постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 20.01.2010 № 15) и целый ряд других.

Наибольшим уровнем проработанности отличаются такие составные части (направления) экономической политики Санкт-Петербурга, как хозяйственный климат и институциональное развитие, инновационная, промышленная, государственно-частное партнерство, трудовые ресурсы и занятость населения. В то же время по многим составным частям (направлениям) экономической политики Санкт-Петербурга отсутствуют единые программно-плановые документы, содержащие их основные положения. Необходимо отметить, что

в части формирования и реализации отдельных направлений экономической политики Санкт-Петербурга в существенной степени зависит от внешних условий, как международных, так и общероссийских. Большое влияние на ситуацию в Санкт-Петербурге оказывают состояние мировой экономики и реализуемые на федеральном уровне денежно-кредитная, тарифная, внешнеэкономическая, бюджетная и ряд других политик.

При организации работы над содержанием экономической политики Санкт-Петербурга на первоначальном этапе был избран довольно оригинальный методический подход. Согласно ему под экономической политикой понимался комплекс мер экономического, институционального и административного характера, направленных на достижение целей Стратегии «Санкт-Петербург — 2030». Подобный подход существенно сузил содержание экономической политики. В широком смысле под экономической политикой государства традиционно понимается деятельность по определению (уточнению, корректировке) целей, приоритетных направлений и задач экономического развития, а также мер и механизмов их достижения (выполнения), имеющих соответствующее ресурсное обеспечение. Содержание экономической политики раскрывается в соответствующих законодательных и иных нормативных правовых актах, документах стратегического планирования и других программно-плановых документах (стратегиях, концепциях, основных направлениях деятельности правительства и др.). В свою очередь, реализация экономической политики подразумевает действия по осуществлению намеченных мер, достижению поставленных целей, обеспечению приоритетов и выполнению задач.

При формировании экономической политики Санкт-Петербурга учитывался довольно широкий спектр направлений развития города. Они включали основные сектора хозяйственной деятельности и сферы регулирования экономики. Помимо непосредственно аспектов, связанных с экономикой, учитывалась, например, проблематика пространственно-территориального развития Санкт-Петербурга. При определении содержания экономической политики разработчики исходили из тезиса, согласно которому экономика является основой развития любой территории и выступает в роли исходной базы для функционирования всех других составляющих развития: социальной, экологической, демографической, административно-управленческой. Исходя из основных направлений, в рамках работы над содержанием экономической политики было сформировано более десятка отраслевых и функциональных политик (отраслевых приоритетов, энергосбережения и использования ресурсосберегающих технологий, инвестиционная, инновационная, трудовых ресурсов, внешнеэкономическая и др.), которые соответствующим образом увязывались между собой. Содержание экономической политики оформлялось в виде большой таблицы, где все меры группировались по отраслевым

и функциональным политикам, целям Стратегии «Санкт-Петербург — 2030» и особенностям реализации (экономические, институциональные и административные).

В ходе работ первого этапа формирования экономической политики Санкт-Петербурга был выявлен целый ряд недостатков. Помимо уже упоминаемого использования узкого подхода к трактовке понятия «экономическая политика» без соответствующей проработки остался целый ряд важных компонентов, например, политика управления государственной собственностью Санкт-Петербурга и политика в сфере развития малого предпринимательства. Другим серьезным недостатком стало то, что работа над экономической политикой не сопровождалась параллельной деятельностью по формированию социальной, демографической и иных политик Санкт-Петербурга. Таким образом, учитывалась только одна сторона развития города.

Развитие любого административно-территориального образования не может замыкаться только на экономике. Сама по себе экономика не является самоцелью, ведь ее функционирование в конечном итоге должно приводить к повышению качества жизни населения. При определении целей, приоритетов, задач и мер по развитию города необходимо учитывать состояние социальной сферы и окружающей среды, практику государственного и муниципального управления, безопасность, общественно-политическую ситуацию. В связи с этим очень важно обеспечить согласованный и взаимосвязанный характер разработки экономической, социальной, экологической и других политик Санкт-Петербурга. Комплексный характер разработки политик Санкт-Петербурга должен основываться на подходе, согласно которому любое административно-территориальное образование можно представить в виде сложной системы, включающей несколько подсистем (экономическую, социальную, административно-политическую и экологическую).

Существенные коррективы в ход работ по формированию экономической политики Санкт-Петербурга были внесены в связи с изменениями законодательства на федеральном уровне. С принятием Федерального закона от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее — ФЗ о стратегическом планировании) были определены состав и требования к содержанию и порядку разработки наиболее важных программно-плановых документов. К числу документов стратегического планирования, разрабатываемых на региональном уровне, вышеуказанный Федеральный закон относит стратегию социально-экономического развития, прогнозы социально-экономического развития на среднесрочный и долгосрочный периоды, бюджетный прогноз на долгосрочный период, план мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития, государственные программы и схему территориального планирования (генеральный план).

Экономическая политика не входит в число документов стратегического планирования, но должна быть увязана с их содержанием. Главной основой для формирования положений экономической политики является содержание Стратегии «Санкт-Петербург — 2030». Помимо этого экономическая политика наиболее тесно связана с планом мероприятий по реализации стратегии и государственными программами Санкт-Петербурга. Экономическая политика должна быть взаимосвязана с положениями документов стратегического планирования и других программно-плановых документов, утвержденных на федеральном уровне. Общие параметры экономической политики Санкт-Петербур-

га, как и других субъектов Российской Федерации, определяются на федеральном уровне. Экономическая политика осуществляется в пределах предметов ведения и полномочий, предоставленных действующим законодательством городу федерального значения Санкт-Петербургу.

Согласно действующему законодательству в число документов стратегического планирования регионального уровня не попадают долгосрочные концепции и среднесрочные программы социально-экономического развития, а также отраслевые стратегии и концепции. Все эти программно-плановые документы традиционно готовились и реализовывались на региональном уровне управления. Правовая база не запрещает разработку таких документов после окончания сроков действия тех из них, которые были утверждены (приняты, одобрены) до вступления в силу ФЗ о стратегическом планировании.

После принятия ФЗ о стратегическом планировании разрабатываемый в Санкт-Петербурге проект экономической политики стал преобразовываться в план мероприятий по реализации Стратегии «Санкт-Петербург — 2030» (далее — План мероприятий). По своему содержанию этот документ представляется более широким, нежели экономическая политика, подготовленная в табличной форме и включающая мероприятия экономического, институционального и административного характера. Помимо табличной формы с перечнями мер План мероприятий должен включать текстовую часть, в которой излагаются основные положения политик Санкт-Петербурга по соответствующим направлениям и отраслям развития (цели, приоритеты, задачи, целевые ориентиры и пр.).

Все эти аспекты должны учитываться не только при разработке Плана мероприятий, но и в целом в рамках процесса формирования системы стратегического планирования в Санкт-Петербурге. По состоянию на ноябрь 2014 года в Санкт-Петербурге не принят (не утвержден, не одобрен) законодательный или иной нормативный правовой акт по вопросам стратегического планирования. В то же время действует Временное положение о системе государственного планирования Санкт-Петербурга (утверждено постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 12.08.2014 № 711). В связи с этим в рамках подготовки Плана мероприятий и формирования политик целесообразно обеспечить взаимное согласование систем стратегического и государственного планирования. Кроме этого, необходимо взаимное согласование положений программно-плановых документов социально-экономического, территориального (градостроительного) и финансово-бюджетного планирования. Данные аспекты должны найти свое отражение в положениях законодательного или иного нормативного правового акта по вопросам стратегического планирования в Санкт-Петербурге, который должен быть разработан в ближайшие месяцы.

Помимо Плана мероприятий содержание экономической и других политик Санкт-Петербурга целесообразно изложить в виде отдельного документа и издать его в краткой редакции. Содержание политик должно отличаться высокой функциональностью, четкой структурированностью и нацеленностью на достижение значений ориентиров, характеризующих задачи и содержание экономического развития Санкт-Петербурга. В этом случае экономическая и другие политики Санкт-Петербурга позволят обеспечить связь между документами стратегического планирования и другими программно-плановыми документами. Ознакомление

с содержанием экономической и других политик позволит предпринимательскому сообществу, потенциальным инвесторам и деловым партнерам (в том числе зарубежным), общественным и политическим органи-

зациям, всем заинтересованным горожанам получить информацию о том, каким образом будут достигаться цели, реализовываться приоритеты и задачи развития Санкт-Петербурга.

**Л. В. Ивановский, М. Н. Безлепкин**  
(ООО «Балт-Аудит-Эксперт», Санкт-Петербург)

## **КООРДИНАЦИЯ ПРОЦЕССОВ СТРАТЕГИЧЕСКОГО И БЮДЖЕТНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ НА УРОВНЕ СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (на примере Санкт-Петербурга)**

Старт реформе общественных финансов в Российской Федерации был дан на рубеже 2000-х годов, когда были внесены соответствующие изменения в Бюджетный кодекс Российской Федерации. В Санкт-Петербурге первые исследования по определению возможности применения нормативного подхода при бюджетном планировании были выполнены в 2002–2003 годах. К 2006 году были приняты первые нормативные правовые акты по внедрению нормативов при планировании бюджетных расходов в сфере образования, социального обеспечения и транспорта. В дальнейшем с появлением Федеральных законов № 83-ФЗ и 210-ФЗ была выполнена разработка реестров государственных услуг для всех отраслей социальной сферы, определены порядок формирования государственных заданий для государственных учреждений Санкт-Петербурга и порядок финансового обеспечения выполнения государственных заданий. Параллельно расширялся перечень отраслей для применения нормативного подхода к бюджетному планированию, а сами нормативы корректировались по мере накопления опыта их применения.

Наиболее значимые результаты применения нормативов бюджетного планирования получены в общем образовании. Образовательные учреждения переведены на финансово-хозяйственную самостоятельность с финансированием на основе подушевых нормативов. Достигнуто прозрачное, на известных всем основаниях, финансирование образовательных учреждений. Исключены факты применения административных методов распределения денежных средств. Произведена оптимизация сети образовательных учреждений.

Нормативный подход подтвердил работоспособность при краткосрочном бюджетном планировании и в дальнейшем был распространен на среднесрочное (трехлетнее) планирование.

С принятием закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» становится актуальной проблема долгосрочного и среднесрочного планирования финансового обеспечения стратегических программ субъектов Российской Федерации. Она может быть решена одновременным применением двух подходов: программно-целевого и нормативного. Первый подход выражается в том, что основным элементом (строкой) бюджета становится государственная программа, которая, в свою очередь, отражает цели стратегии социально-экономического развития региона. В Стратегии экономического и социального развития Санкт-Петербурга на период до 2030 года принята следующая иерархия целей:

- ♦ генеральная цель;
- ♦ стратегические направления (цели первого уровня);
- ♦ стратегические цели (цели второго уровня);
- ♦ программно-целевые установки (цели третьего уровня).

В названной стратегии генеральной целью является повышение качества жизни населения. Стратегия содержит 4 стратегических направления и 17 стратегических целей. Каждой стратегической цели поставлена в соответствие государственная программа. Цели и задачи государственных программ формируются на основе программно-целевых установок (целей третьего уровня).

Нормативный подход выражается во введении стандартов качества жизни и стандартов проживания и соответствующих им нормативов, в том числе нормативов бюджетного финансирования. При этом расчет стоимости мероприятий госпрограмм осуществляется с использованием финансовых нормативов (для нормируемых затрат) и оценок предполагаемых инвестиций (для ненормируемых затрат).

На основе анализа ряда наиболее крупных работ в области социологических исследований нами предложено рассматривать качество жизни как комплексную характеристику экономических, политических, социальных, идеологических, экологических и других факторов, определяющих положение человека в обществе и условия его жизнедеятельности. В качестве структурных составляющих качества жизни можно выделить следующие основные компоненты (в значительной мере условно, ибо между ними прослеживаются определенные взаимосвязи): уровень здоровья и продолжительность жизни населения, уровень жизни населения, образ жизни населения.

Выделение компоненты «уровень здоровья и продолжительность жизни населения» как одной из главных структурных составляющих качества жизни обусловлено тем, что в мировой практике уровень и динамика показателей здоровья, продолжительности жизни ставятся на первое место при оценке условий жизни, поскольку рассматриваются как базисная потребность человека, главное условие его жизнедеятельности.

Другой важнейшей составляющей качества жизни населения выступает уровень жизни населения, выражающий степень удовлетворения материальных и культурных потребностей людей, обеспеченности их потребительскими благами, состояние социальной защиты населения.

При этом уровень обеспеченности потребительскими благами оценивается как в абсолютных единицах (среднедушевой доход в рублях, обеспеченность бытовой техникой в единицах на семью, расходы на питание в рублях и т. п.), так и по степени удовлетворенности имеющимися объемом и качеством этих благ. В условиях отсутствия принятой системы стандартов качества жизни одни и те же величины дохода, заработной платы, качества и состава потребляемых продуктов питания ассоциируются у разных групп населения с различным уровнем жизни. Поэтому средние статистические показатели уровня обеспеченности на-

селения материальными и культурными благами должны дополняться соответствующим рядом оценочных показателей, характеризующих восприятие населением имеющегося уровня потребления.

И наконец, третьим из основных структурных компонентов качества жизни населения является образ жизни. Эта категория дает возможность рассмотреть комплексно во взаимосвязи содержание таких аспектов жизнедеятельности, как положение и развитие личности, ее социальную активность, отношение населения к труду, к политике властей, к институту семьи и брака, к законности и правопорядку; ценностные ориентиры различных социальных групп и т. п.

Стандарты проживания являются частью стандартов качества жизни. В них закрепляются те параметры качества жизни, которых человек (индивид) не может достичь самостоятельно, так как они требуют применения коллективных, то есть общественных, усилий. Управление процессом обеспечения качества проживания должно быть возложено на исполнительные органы власти.

Стандарты проживания реализуются путем предоставления населению общественных услуг в сферах образования, здравоохранения, социальной защиты, формирования среды обитания (транспорт, коммунальные услуги, сады и парки, экология, безопасность и др.). Данные услуги полностью или частично финансируются за счет бюджетных ассигнований и внебюджетных средств, привлекаемых органами власти. Таким образом, стандарты проживания являются по сути обязательствами власти перед населением. Качественные характеристики этих обязательств отражаются в нормативах стандартов проживания (в том числе финансовых) по периодам планирования. Достижение остальных параметров качества жизни (объем потребления материальных благ, качество питания и т. д.) население обеспечивает за счет собственных денежных доходов. Органы власти при этом сосредоточиваются на улучшении предпринимательского климата, содействии развитию бизнеса и создании рабочих мест.

С учетом изложенного считаем возможным определить стандарт проживания как элемент системы стратегического планирования и управления социально-экономическим развитием Санкт-Петербурга, представляющий собой иерархическую систему количественных и качественных характеристик категорий качества жизни населения, обязательства по достижению которых обеспечиваются деятельностью Правительства Санкт-Петербурга в ходе реализации положений документов стратегического планирования за счет средств бюджетов всех уровней.

Вводя в систему стратегического управления субъекта федерации понятие стандарта проживания, необходимо дополнить и систему принципов стратегического планирования, утвержденных Федеральным законом № 172-ФЗ, следующими положениями, обеспечивающими координацию стратегического и бюджетного планирования:

- ♦ стандартизация бюджетных услуг;
- ♦ нормативное планирование бюджетных расходов;
- ♦ программно-целевой принцип планирования и исполнения.

С учетом изложенных подходов и требований, содержащихся в законе «О стратегическом планировании в Российской Федерации», цели функционирования системы стратегического управления социально-экономическим развитием Санкт-Петербурга могут быть сформулированы следующим образом:

- ♦ обеспечение устойчивого сбалансированного социально-экономического развития города, достижение определенного стандарта качества жизни населения;
- ♦ переход от феноменологического развития города к упорядоченному, целенаправленному развитию, позволяющему эффективно решать актуальные проблемы: экономические, территориальные, социальные.

Задачи системы стратегического управления:

- ♦ формирование единого подхода к прогнозированию, планированию и реализации процессов развития на основе построения четкой взаимоувязанной системы документов стратегического планирования и управления;
- ♦ создание непрерывной системы принятия эффективных управленческих решений органами государственной власти при реализации принципа «от стратегии к действию»;
- ♦ упорядочивание процесса финансового, пространственного и организационного планирования;
- ♦ упорядоченное и транспарентное взаимодействие органов государственной власти с обществом, бизнесом, государственным сектором экономики.

Непосредственными результатами функционирования системы стратегического управления будут:

- ♦ утвержденные стандарты проживания;
- ♦ целевые нормативы стандартов проживания по этапам планового периода (в натуральном и стоимостном выражении);
- ♦ утвержденные документы стратегического планирования (долгосрочные, среднесрочные, краткосрочные);
- ♦ отлаженные механизмы и процесс управления реализацией утвержденных планов;
- ♦ данные ежегодного мониторинга реализации утвержденных планов.

Конечными результатами функционирования системы стратегического управления должны стать:

- ♦ достигнутое значение нормативов стандартов проживания;
- ♦ достигнутый уровень качества жизни.

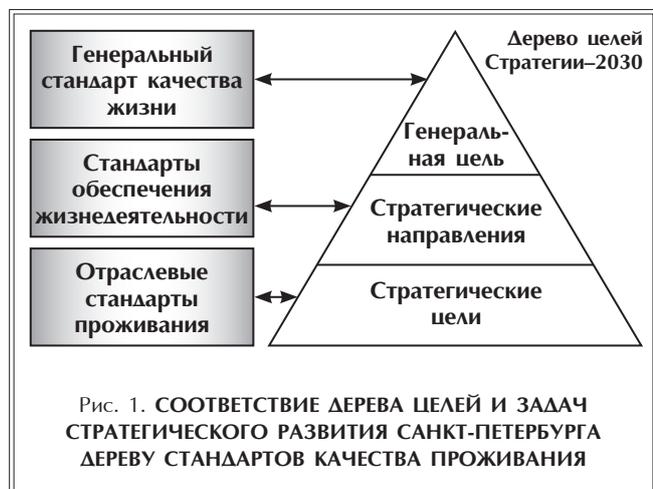
Применение принципа стандартизации при стратегическом и бюджетном планировании в Санкт-Петербурге имеет предысторию. Первая попытка разработки и внедрения стандартов проживания была предпринята в 2003–2008 годах. Однако жизнеспособными оказались только нормативы бюджетного финансирования. Применение остальных показателей стандартов проживания не получило развития по следующим причинам:

- ♦ значительное количество показателей не входило в существующую систему государственной статистики; возникли трудности с получением отчетных данных;
- ♦ несовершенная система ответственности за выполнение стандартов в исполнительных органах государственной власти не мотивировала деятельность чиновников в названном направлении.

В 2013–2014 годах при разработке Стратегии экономического и социального развития Санкт-Петербурга до 2030 года было учтено значительное количество элементов качества жизни, что нашло отражение в дереve показателей. В дальнейшем предполагается исполь-

зование стандартов проживания как главного элемента нормативного обеспечения стратегии города.

Система документов регионального стратегического планирования имеет иерархическую структуру, присутствующие в них прогнозные и плановые показатели имеют различную точность. Нами показано, что региональная система стандартов проживания также должна иметь иерархическую структуру (см. рис. 1).



На основе иерархической структуры должно разрабатываться дерево показателей и соответствующих им нормативов. Чем выше уровень планирования, тем меньше количество применяемых нормативов. Для генеральной стратегической цели социально-экономического развития региона предложены генеральные нормативы:

- ♦ доля бюджета в материальной составляющей качества жизни;
- ♦ валовый региональный продукт на душу населения;
- ♦ индекс удовлетворенности качеством жизни.

Первый показатель характеризует вклад региональных органов управления в повышение качества жизни населения, а также вклад населения в решение данной задачи. Второй показатель призван подтвердить наличие экономической базы, достаточной для достижения поставленной цели. Третий показатель характеризует удовлетворенность населения достигнутым уровнем качества жизни.

На нижнем уровне могут использоваться отраслевые нормативы, в том числе финансовые, применяемые при годовом бюджетном планировании.

Для построения полного дерева показателей стандартов качества жизни, охватывающего все уровни иерархии, необходимо произвести декомпозицию всех наиболее значимых компонентов качества жизни. С переходом от нижних уровней иерархии к верхним масштабность объекта нормирования будет возрастать.

Поясним данную мысль на примере образования (см. рис. 2). На нижнем уровне, где планируются мероприятия подпрограмм, объектом нормирования является один учащийся *i*-го типа в образовательном учреждении *n*-го вида. На следующем уровне, где планируются подпрограммы, объектом нормирования становится образовательное учреждение *n*-ного вида. На уровне государственной программы объектом нормирования будет сеть образовательных учреждений.

Здесь, например, в качестве нормативных могут использоваться следующие показатели:



- ♦ индекс образования;
- ♦ обеспеченность населения местами в дошкольных образовательных учреждениях;
- ♦ обеспеченность населения местами в общеобразовательных учреждениях.

На уровне стратегического направления «Развитие человеческого капитала» объектом нормирования может являться человеческий потенциал с нормируемым показателем «Индекс развития человеческого потенциала». В данном показателе должны быть отражены названные выше показатели стратегической цели (госпрограммы).

На всех вышеперечисленных уровнях должны присутствовать финансовые нормативы затрат. Применительно к учащемуся и образовательному учреждению это будут показатели прямого измерения. Для более высоких уровней иерархии — подпрограммы, госпрограммы (стратегическая цель), стратегического направления — целесообразно применять аддитивные формы.

Применение иерархической системы финансовых нормативов позволит прогнозировать по плановым периодам нормируемую часть расходов бюджета в целом и по стратегическим направлениям. Данный подход обеспечит также разработку бюджетного прогноза на долгосрочный период, предусмотренного законом о стратегическом планировании.

Бюджетному прогнозу на долгосрочный период в процессе стратегического планирования отводится роль ориентира, определяющего уровень бюджетных

доходов, необходимых для достижения целевых значений нормативов стандартов проживания.

Для обеспечения наполняемости доходной части бюджета в процессе стратегического планирования должны быть разработаны меры по адекватному развитию экономики региона, с тем чтобы формировался необходимый налоговый потенциал. Кроме того, разрабатываемая стратегия должна предусматривать создание новых рабочих мест (или модернизацию существующих), чтобы работоспособное население могло получать достаточные денежные доходы и самостоятельно достигать прогнозных показателей качества жизни в части объема потребления материальных благ, качества питания, дополнительных медицинских услуг, восстановления работоспособности, культуры, досуга и т. п.

Наличие утвержденных стандартов качества жизни и иерархической системы нормативов позволяет сформировать требования по ресурсному обеспечению стратегических планов и осуществлять координацию процессов стратегического и бюджетного планирования с целью добиться сбалансированного роста экономических показателей производства товаров и услуг, пополнения регионального бюджета и денежных доходов населения.

В дальнейшем по мере накопления опыта координации процессов стратегического и бюджетного планирования может быть поставлена задача оптимизации соотношения долей бюджета и денежных доходов населения в материальной составляющей качества жизни населения.

**Ю. В. Якишин**

*(Институт проблем региональной экономики РАН)*

## **ВЫБОР ПОЛЮСОВ СТРАТЕГИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ КАК ЭЛЕМЕНТ ФОРМИРОВАНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ ГОРОДА**

Разработка стратегии социально-экономического развития города завершается, как правило, формированием стратегического плана мероприятий. В некоторых случаях план может сопровождаться текстовой преамбулой, тогда такой документ называют экономической политикой. При формировании подобного рода документов необходимо иметь представление о полюсах экономического развития, поскольку они существенно влияют на экономику города. Иногда их называют полюсами (точками) роста. С нашей точки зрения, в контексте стратегического выбора города целесообразно говорить именно о полюсах его экономического развития, но не о точках (полюсах) экономического роста. Под точкой роста экономики города предлагается понимать хозяйствующий субъект, расположенный на его территории, способный вносить стабильно возрастающий и существенный вклад в местный бюджет, обеспечивать увеличение числа рабочих мест. Тогда как под полюсом развития следует понимать совокупность городских сопряженных хозяйствующих субъектов, отвечающих перечисленным требованиям.

Основная задача полюса развития состоит в способности стимулировать появление новых элементов пространственной структуры городской экономики. Поэтому кандидат в полюса развития — предприятие (отрасль, вид деятельности) — должен обладать рядом дополнительных качеств, главными из которых являются его включенность в систему межотраслевых связей в качестве ключевого звена, обеспечива-

ющего мультипликативный эффект, а также наличие устойчивого спроса на производимый конечный продукт и стабильного финансового положения, способности к саморазвитию и инвестиционной привлекательности.

В последние годы в экономической политике городов стали применяться новые формы промышленной деятельности — инновационные кластеры — объединения инновационных предприятий научно-производственной цепочки, ориентированных на выпуск конечного продукта. Анализ показывает близость кластерного подхода и концепции поляризованного развития применительно к развитию экономики территорий. Однако по масштабу задействованных ресурсов кластер и полюс развития могут отличаться. Инновационно-территориальный кластер во всех случаях можно рассматривать как полюс развития, но не всякий полюс развития является кластером. Однако при дефиците квалифицированных кадров и инвестиций далеко не каждому городу удастся сформировать всю необходимую цепочку конкурентоспособных на внешних рынках предприятий, чтобы образовать кластер.

В стратегии социально-экономического развития города, как правило, делается выбор в пользу инновационного сценария. Но такой сценарий не может быть реализован без ориентации на выявление и поддержку инновационных полюсов развития экономики города.

Инновационные полюса стратегического развития экономики города в сочетании с действующими по-

люсами, активация которых представляется целесообразной в рассматриваемой перспективе, составляют «отраслевой каркас» будущей структуры городской экономики. Поэтому выявленные инновационные полюса стратегического развития городской экономики следует рассматривать в качестве целевых ориентиров модернизации ее структуры и формирования экономической политики.

Принципиальная схема работ (алгоритм) по определению целесообразности использования действующих полюсов развития экономики города в стратегической перспективе и формированию дополнительных инновационных полюсов стратегического развития как элементов городской экономической политики состоит в следующем.

1. Первоначально осуществляется анализ потенциальных возможностей использования действующих полюсов экономического развития города в стратегической перспективе. Дело в том, что действующие полюса развития экономики в перспективе могут прекратить свое функционирование по различным причинам. Например, это может быть истощение природных ресурсов, изменение политической или экономической конъюнктуры, снижение вклада полюса в экономическое развитие города и т. п.
2. Затем проводятся аналитические работы по оценке целесообразности использования действующих полюсов экономического развития города в стратегической перспективе. Не любой из потенциально возможных к использованию в стратегической перспективе действующих полюсов экономического развития целесообразно активизировать, ибо это отвлекает ресурсы, которые, возможно, могут быть использованы более эффективно. Здесь в первую очередь осуществляется анализ вклада этих полюсов в достижение намеченных главных целей стратегического развития города. Если вклад какого-либо из действующих полюсов оценивается как мало значимый, то он исключается из рассмотрения.

Существует несколько методов отбора полюсов экономического развития. В частности, в работе [1, с. 204–205] дано описание шести методов. Однако в каждом из упомянутых методов выбор предпочтительного варианта осуществляется по одному критерию. Возможности практического применения таких методов при формировании экономической политики ограничены, так как описания оцениваемых объектов (полюсов экономического развития) по своей природе относятся к классу многокритериальных.

Отбор перспективных полюсов экономического развития из числа действующих в соответствии с основным содержанием экономической политики города целесообразно производить по следующим критериям:

- ♦ объем налоговых поступлений в бюджет города;
- ♦ средняя заработная плата на вновь создаваемых рабочих местах.

Данная задача выбора относится к классу задач упорядочения альтернатив и может быть решена с использованием методов многокритериальной векторной оптимизации. При векторной оценке есть набор альтернатив (проектов), перечень свойств, определяющий качество проекта, и их интенсивность. В рассматриваемом случае оцениваются два свойства. Сравнение ва-

риантов осуществляется на основе порядковой шкалы оценок по показателям с возрастающей интенсивностью свойства от начала шкалы показателей. Поскольку количество оцениваемых альтернатив может быть значительным, то выбор лучшего решения становится нетривиальной задачей. В данной ситуации могут быть рекомендованы следующие методы векторной оптимизации: метод выбора предпочтительных вариантов по минимуму отклонений и спектральный метод.

3. На следующем шаге алгоритма осуществляется генерация инновационных полюсов стратегического развития городской экономики за счет освоения новых отраслей.

Прежде всего необходимо обобщить и систематизировать позитивный опыт других городов по использованию ими тех или иных полюсов развития экономик. Причем важным здесь является не только описание полюса, но и данные, характеризующие его влияние на развитие экономики, качество жизни населения, трудности, с которыми столкнулось руководство города при активизации полюса, и т. п. Такие материалы особенно значимы для последующих этапов аналитических работ, на основе результатов которых будут приниматься решения по формированию «отраслевого каркаса» структуры городской экономики.

Кроме того, необходимо отказаться от сложившихся стереотипов в деле подбора «кандидатов» в полюса стратегического развития городской экономики. Ведь отказ или экономия средств на поиск таких «кандидатов» в рамках научных исследований означает консервацию сложившейся отраслевой структуры экономики на стратегическую перспективу, что зачастую сводит на нет все последующие усилия в сфере социально-экономического развития города.

Для повышения уровня обоснованности вырабатываемых рекомендаций по выбору новых инновационных полюсов развития целесообразно использовать математические методы. В частности, для оценки потенциала развития отраслей могут быть использованы разновидности квазистатической пороговой модели Дэвида [2].

4. Далее производятся сравнительный анализ сильных и слабых сторон отобранных полюсов развития, оценка их конкурентных преимуществ, соответствие ресурсных потребностей по активизации отобранных полюсов экономическим возможностям города по мобилизации таких ресурсов и т. п.

Сформированный в соответствии с предложенными рекомендациями комплекс полюсов стратегического развития городской экономики можно рассматривать в качестве целевого ориентира экономической политики города.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Вопросы региональной экономики: монография / Под науч. ред. В. М. Юрьева. Тамбов: Издательский дом ТГУ им. Г. Р. Державина, 2008. — Сер. Экон. Кн. IV: Совершенствование социально-экономической политики регионального развития, 2010. — 371 с.
2. Кобленц-Мишке Ю. А. Пороговые модели агрегированного спроса // Экономика и математические методы, 1996. — Т. 32. — Вып. 3. — С. 117–126.

## ПРИНЦИПЫ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ ПОСРЕДСТВОМ «НАРОДНОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ»

В современной системе стратегического планирования наиболее важно взаимодействие и сотрудничество со всеми заинтересованными лицами. План развития территории не может быть оторван от реальной социально-экономической среды, формирующейся в пространстве региона (района, муниципалитета). Очень важен учет мнений жителей района. Кроме того, необходимо отметить, что при хорошо налаженной обратной связи можно говорить о предупреждающем характере стратегического управления.

Лучшим способом выработки эффективных управленческих решений при стратегическом планировании территориального развития является развитие широких партнерских отношений администрации района со своим окружением вместо противостояния ему.

Чтобы заранее подготовить социальную среду к возможным изменениям в развитии, поддерживать и развивать взаимовыгодные партнерские отношения, управление должно быть преактивным, или упреждающим.

Преактивное управление — система управления территориальным развитием, которая способна изучать себя и окружающую социальную среду и изменяться, чтобы обеспечить упреждающее развитие по отношению к потребностям общества и вызовам в окружающей социально-экономической среде на основе баланса интересов всех заинтересованных лиц (рис. 1).

В современных условиях управление территориальным развитием должно быть ориентировано на постоянное (непрекращающееся) изучение внутренней

среды района (муниципалитета) и того социума и экономической ситуации, которые окружают территорию. Это необходимо для обеспечения упреждающего развития и совершенствования социально-экономической среды на основе баланса интересов всех заинтересованных лиц. Информационное пространство в системе стратегического планирования территории представлено на рис. 2.

Система стратегического планирования в условиях существующих реалий и потребностей общества включает широкое поле информационного обеспечения. Это непрерывающаяся работа по информированию, обратной связи, обсуждению, взаимодействию на всех уровнях управления с привлечением стейкхолдеров. Создание постоянно пополняющейся информационной базы в условиях режима взаимодействия и партнерства — основа успешного стратегического планирования территориального развития.

Классический алгоритм стратегического планирования помимо целеполагания, анализа, стратегического выбора и механизма реализации должен дополняться механизмом взаимодействия с обществом и независимыми экспертами из профессиональной среды с постоянным отслеживанием событий, происходящих в районе, и изучением тенденций изменения общественного мнения (рис. 3).

«Народная экспертиза» — современный инструмент реализации демократических принципов. Общественное обсуждение и привлечение всех заинтересованных лиц к разработке стратегии территориального



Рис. 1. РЕАКЦИЯ В СИСТЕМЕ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

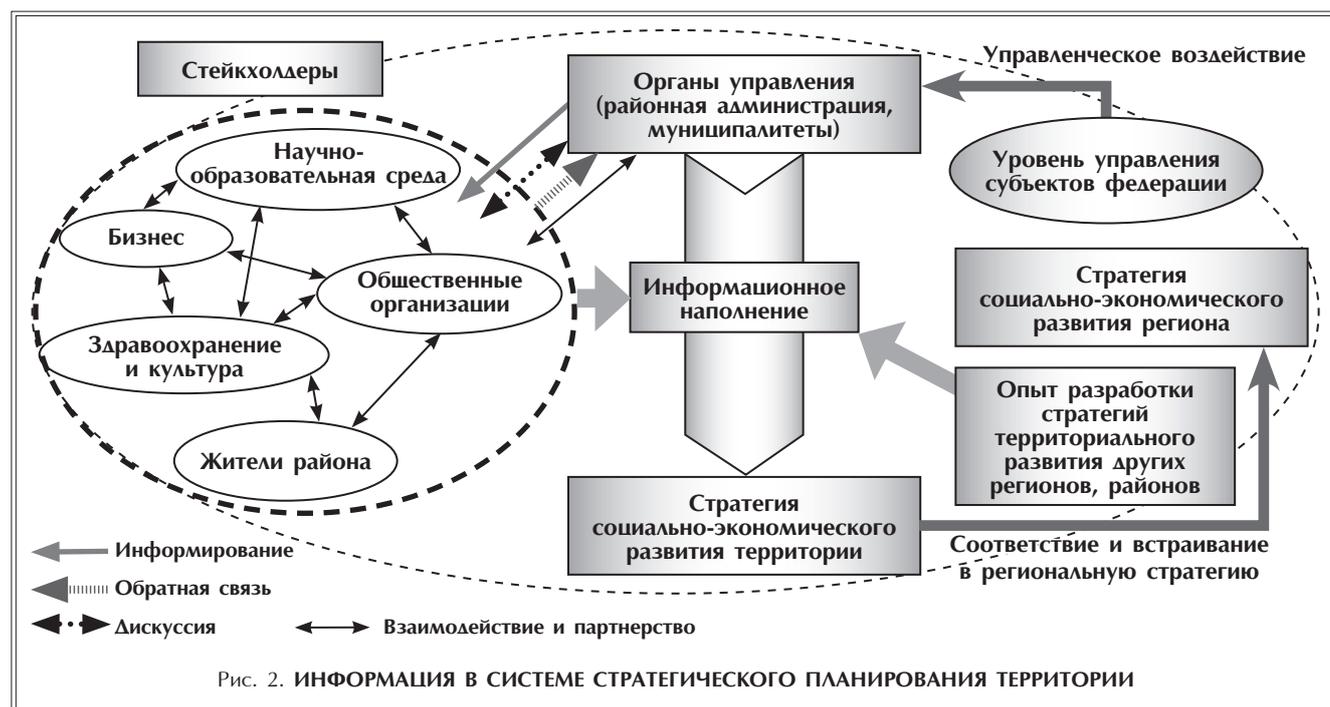


Рис. 2. ИНФОРМАЦИЯ В СИСТЕМЕ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ ТЕРРИТОРИИ

развития становится не формальным аспектом стратегического планирования, а реально необходимым и эффективным его этапом.

Система «Народной экспертизы» позволит:

- привести качество работ в соответствие с ожиданиями населения;
- привлечь независимых компетентных специалистов с активной жизненной позицией;
- учесть реакцию жителей на происходящие изменения;
- повысить вовлеченность граждан в процесс развития территории.

На выходе получается разработанное и принятое коллективное решение о приемлемости стратегической программы (проекта, плана) развития территории.

Концептуальное представление стратегического планирования развития территории посредством «народной экспертизы» — это треугольник взаимодействия: «администрация — профессиональное сообщество специалистов разных областей с активной жизненной позицией — жители региона, участвующие во всех этапах подготовки стратегического плана и формирующие элементы обратной связи» (рис. 4).

Последовательность формирования проектной группы «народных экспертов» следующая:

- администрацией инициируется организационный комитет проектной группы народных экспертов (ПГНЭ);
- Организационный комитет ПГНЭ формирует перечень областей социальной жизни, которые могут быть затронуты стратегическим планом;
- определяется перечень авторитетных профессиональных сообществ (наука и образование, культура, здравоохранение и др.);
- назначаются выборы, и определяются потенциальные участники проектной группы;
- проводятся индивидуальные встречи со специалистами, выбранными в проектную группу, в ходе которых выявляется их готовность участвовать в работе ПГНЭ и утверждается окончательный состав ПГНЭ;
- проводится общее собрание ПГНЭ: избирается руководящий орган, согласовываются план работ по проекту и график рабочих встреч;
- руководящий орган с момента избрания выполняет координационные функции и взаимодействует с членами группы, заказчиком и другими стейкхолдерами.

Здесь важно понимание того, что должен быть использован объективный подход на выборной основе с привлечением инициативных специалистов, реально желающих участвовать в социально-экономическом планировании территориального развития.



Использование принципов краудсорсинга является современным подходом, позволяющим повысить эффективность использования продуктивных идей общественности путем сбора информации и ее обсуждения посредством интерактивного общения.

Результатом краудсорсинга должно стать формирование банка идей и знаний через создание интернет-портала, позволяющего реализовать концепцию «открытого правительства» (рис. 5).

Далее представлены практические результаты, достигнутые группой «Народные эксперты» Артема Шейкина.

1. Создание плана развития района в рамках Стратегии социального и экономического развития Санкт-Петербурга на период до 2030 года (совместно с администрацией Невского района). Невский район с февраля 2014 года публично реализует основные положения Стратегии «Санкт-Петербург – 2030». Особый акцент сделан на всеобщее участие граждан в обсуждении планов развития, которое обеспечивают «Народные эксперты». В рамках этого проекта был проведен всерайонный социальный опрос в день выборов 14.09.2014, в ходе которого было получено более 15 тысяч анкет с пожеланиями жителей. Эти данные лягут в основу разработки программ развития в разрезе муниципальных образований.
2. Проект благоустройства Белевского (Ивановского) карьера (совместно с администрацией Невского района). Разрабатывая план развития района, «Народные эксперты» не могли обойти вниманием Белевский карьер, крупнейший водоем Невского района. Карьер используется окрестными жителями как зона для отдыха, рыбалки, выгула собак. Однако территория не имеет статуса парка, как следствие — отсутствие бюджета на благоустройство и уборку, а значит — загрязнение, опасность для здоровья граждан, отсутствие минимального комфорта и удобства для досуга. По замыслу Губернатора, закрепленному в «Стратегии – 2030», «обязательным является формирование творческой креативной среды для самореализации жителей, формирование общественных пространств, предоставляющих жителям возможности общения, отдыха». Территория Белевского карьера может стать именно таким местом не только для Невского района, но и для близлежащих районов. Первый шаг на этом пути — придание карьере статуса парка с водным объектом и внесение в Генеральный план Санкт-Петербурга соответствующих корректировок. С этой инициативой «Народные эксперты» вышли на прошедшие 3 июня 2014 г. публичные слушания по проекту изменений в Генплан. По итогам слушаний

проект был одобрен и передан в Комитет по градостроительству и архитектуре Санкт-Петербурга как рекомендуемый к рассмотрению. Также «Народные эксперты» организовали широкое общественное обсуждение проекта.

3. Разработка методики оценки социально-экономического развития территорий Санкт-Петербурга (совместно с Комитетом по экономической политике и стратегическому планированию). Поставленная задача не имеет стандартного решения: аналогичной методики в принципе не существует ни в отечественной, ни в зарубежной практике. Благодаря этой работе, у городских властей появится возможность узнать, что на самом деле происходит с конкретной территорией и ее жителями сегодня. «Народные эксперты» были привлечены на этапе разработки технического задания. Они участвуют в приемочной комиссии, а в будущем планируется народная экспертиза программ развития территорий, созданных с применением разработанной методики.
4. Внедрение инвестиционных стандартов на уровне района (совместно с Комитетом по инвестициям, Санкт-Петербургским государственным экономическим университетом и администрацией Невского района, с которыми рабочая группа «Народных экспертов» подписала четырехстороннее соглашение в рамках ПМЭФ – 2014). Одним из инициаторов разработки инвестиционного стандарта деятельности органов исполнительной власти Санкт-Петербурга на территориях районов выступили «Народные эксперты». В рамках данного проекта будет подготовлена «дорожная карта» внедрения инвестиционного стандарта и его апробации на территории Невского района.

Можно обозначить следующие перспективные направления работы группы «Народные эксперты» Артема Шейкина:

- ♦ создание центра мониторинга общественного мнения с применением концепции краудсорсинга;
- ♦ создание программы для наглядного отслеживания и информирования населения о преобразованиях в районе;
- ♦ аудит и экспертиза программ района по работе с населением;
- ♦ аудит и экспертиза программ района по достижению целевых показателей в сфере здравоохранения;
- ♦ разработка программ по развитию физической культуры жителей района.



Рис. 5. АУКЦИОН ИДЕЙ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ

## РАЗДЕЛ 3.

# СИНХРОНИЗАЦИЯ РЕГИОНАЛЬНОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УРОВНЕЙ

Д. А. Ялов, С. И. Нерушай, А. А. Миронова, Л. Ю. Никифорова

*(Комитет экономического развития и инвестиционной деятельности Ленинградской области)*

## ВНЕДРЕНИЕ НОВЫХ ПРИНЦИПОВ ФОРМИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ

Систему стратегического планирования Ленинградской области к настоящему моменту можно считать фактически сформировавшейся. Вместе с тем в статье обосновывается необходимость перестройки и укрепления этой системы в связи с принятием нового Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации». В статье перечисляются основные мероприятия, которые уже реализуются и будут реализованы в будущем для развития системы качественного стратегического планирования Ленинградской области. Одним из ключевых моментов является соблюдение принципа сбалансированности системы стратегического планирования, то есть требование синхронизации стратегических документов муниципального уровня с аналогичными документами регионального уровня. В связи с этим в статье приведены первые результаты разработки инструментов синхронизации документов и процедур стратегического планирования двух уровней, а также определены дальнейшие шаги в этом направлении.

Правительством Ленинградской области уже на протяжении многих лет ведется работа по формированию системы стратегического планирования региона. Фактически данная система уже выстроена и ежегодно совершенствуется, дополняется новыми нормативными правовыми актами, стратегическими документами, обеспечивающими необходимый уровень управляемости процессами социально-экономического развития региона.

В настоящее время система стратегического планирования Ленинградской области включает прогнозы, Концепцию социально-экономического развития, документы территориального планирования и государственные программы. Все документы стратегического планирования области увязаны по целям, направлениям и мероприятиям не только между собой, но и с федеральными стратегическими документами. Так, Концепция социально-экономического развития Ленинградской области на период до 2025 года учитывает основные показатели эффективности социально-экономического развития РФ и стратегические направления, заложенные в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, а также в Стратегии социально-экономического развития СЗФО на период до 2020 года. Также в систему государственных программ области встроена и вся система показателей реализации указов Президента РФ от 7 мая 2012 года.

На сегодняшний день в Ленинградской области разработан и применяется широкий перечень нормативных правовых актов, регулирующих вопросы стратегического планирования. Начальным этапом в формировании системы стратегического планирования Ленинградской области можно считать принятый в 2006 году областной закон «О стратегическом планировании социально-экономического развития Ленинградской

области», в соответствии с которым разрабатываются и утверждаются все стратегические документы области и который регулирует основные принципы и понятия, касающиеся сферы стратегического планирования в регионе.

В 2012–2013 годах в Ленинградской области была проведена масштабная работа по совершенствованию системы стратегического планирования. Была разработана и принята Концепция социально-экономического развития Ленинградской области на период до 2025 года, которая является ключевым региональным стратегическим документом. В ней описываются основные цели и задачи развития региона, организационные, программно-целевые механизмы реализации мероприятий по социально-экономическому развитию области, механизмы государственно-частного партнерства, повышения качества государственного и муниципального управления.

Базовым в формировании системы стратегического планирования в Ленинградской области является программно-целевой принцип. Реализация данного принципа обеспечивает достаточную глубину анализа проблем, четкость и ясность при формулировке целей, выбор приоритетных направлений работы, предотвращение несогласованных действий, возможность поэтапного контроля достигаемых результатов. Такой подход служит финансовому обеспечению стратегических задач.

Государственные программы Ленинградской области, выступающие основой формирования областного бюджета, являются ключевым инструментом реализации Концепции социально-экономического развития Ленинградской области. Они представляют собой систему мероприятий и инструментов государственной политики, формируемых на основе целей и задач развития Ленинградской области в долгосрочной перспективе. По сути, госпрограммы заменили собой целевые программы, которые оказались неэффективными с точки зрения аккумулирования средств областного бюджета. На данный момент в Ленинградской области действуют 16 государственных программ, которые охватывают более 94% областного бюджета (93,1% по итогам шести месяцев 2014 года, 94,4% по итогам девяти месяцев 2014 года).

Структурно система стратегического планирования Ленинградской области выглядит следующим образом. Ее программной основой служит подпрограмма «Совершенствование системы стратегического управления социально-экономическим развитием Ленинградской области» государственной программы «Стимулирование экономической активности Ленинградской области». В число основных мероприятий подпрограммы входят совершенствование нормативно-правовой и методологической базы разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Ленинградской области, совершенствование механизмов

синхронизации долгосрочных и среднесрочных документов муниципальных образований с документами регионального уровня, а также разработка и содействие в обеспечении реализации документов комплексного развития территорий Ленинградской области.

Организационную основу системы стратегического планирования в Ленинградской области составляют специальные совещательные органы, которые выступают своего рода площадками для выработки стратегических решений:

- ♦ Комиссия по стратегическому планированию и повышению эффективности управления рассматривает проекты базовых документов развития региона;
- ♦ Экспертный совет при губернаторе Ленинградской области по разработке и корректировке государственных программ рассматривает проекты программ, проекты изменений в программы и итоги их реализации, оценивает целесообразность иницилируемых программ, дает рекомендации по повышению качества и эффективности реализации программ;
- ♦ Координационный совет Санкт-Петербурга и Ленинградской области в сфере социально-экономического развития обеспечивает эффективное взаимодействие исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга и Ленинградской области по представляющим взаимный интерес вопросам социально-экономического развития.

Всю деятельность по стратегическому планированию в Правительстве Ленинградской области координирует Комитет экономического развития и инвестиционной деятельности.

Несмотря на накопленный опыт и имеющийся задел в сфере стратегического планирования, Ленинградская область в ближайшие несколько лет планирует качественно перестроить и укрепить систему документов стратегического планирования. В первую очередь данный процесс начавшейся «перестройки» связан с принятием в июне 2014 года нового Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации», который поставил перед региональными органами власти ряд новых задач.

Согласно Федеральному закону до 1 января 2017 года необходимо сформировать новую систему стратегического планирования как на региональном, так и на муниципальном уровне согласно принципам и специфике, изложенным в законе.

В настоящее время в Ленинградской области подготовлен план разработки документов стратегического планирования, согласно которому в апреле 2015 года планируется принятие нового регионального закона о стратегическом планировании взамен действующего. До конца марта 2016 года будет обновлена и переструктурирована Концепция социально-экономического развития области, в результате чего будет утвержден документ под названием «Стратегия» (как того требует Федеральный закон). Работа по обновлению Концепции уже начата и будет продолжена в начале 2015 года одновременно с подготовкой ряда методических документов, порядков разработки, реализации, мониторинга и контроля всего перечня документов стратегического планирования регионального уровня.

Что касается дальнейших направлений качественного развития системы стратегического планирования в Ленинградской области, то необходимо:

- ♦ скорректировать и актуализировать документы стратегического планирования согласно новым требованиям федерального законодательства;

- ♦ оптимизировать структуру государственных программ в целях более эффективного планирования бюджетных средств, в том числе за счет включения в их состав новых направлений;
- ♦ совершенствовать механизмы синхронизации долгосрочных и среднесрочных документов муниципальных образований с документами регионального уровня;
- ♦ автоматизировать процессы стратегического планирования на основе внедрения автоматизированных информационных систем;
- ♦ продолжить разработку и реализацию документов комплексного социально-экономического развития муниципальных образований Ленинградской области (например, Концепции социально-экономического развития удаленных территорий Ленинградской области).

Одним из важных направлений в развитии системы документов стратегического планирования Ленинградской области и обеспечении синхронизации стратегических документов разных уровней является выстраивание сквозной системы планирования и мониторинга социально-экономического развития, которая реализуется в Ленинградской области на основе автоматизированных информационных систем.

Ключевая задача автоматизации процессов планирования и программирования заключается в создании единой системы документов бюджетного, стратегического и территориального планирования области, что позволит:

- ♦ оперативно и с минимальными административными затратами проводить корректировку перечня, структуры и содержания всех стратегических документов;
- ♦ с помощью системы мониторинга отслеживать ход реализации мероприятий стратегических документов и достижения ключевых показателей;
- ♦ оптимизировать структуру бюджетных расходов за счет оперативного контроля хода реализации документов;
- ♦ координировать деятельность субъектов стратегического планирования по согласованию целей, задач и мероприятий различных документов;
- ♦ осуществлять эффективный контроль исполнения контрактов и проектов.

Для Ленинградской области, которая является субъектом РФ, не имеющим регионального центра, формирование эффективной системы управления социально-экономическим развитием муниципальных образований, а также обеспечение качественного взаимодействия региональных органов власти с муниципальными являются первоочередными задачами. В частности, это может быть достигнуто за счет развития системы документов стратегического планирования на муниципальном уровне.

С этой целью начиная с 2015 года Правительство Ленинградской области планирует стимулировать разработку стратегий и планов по их реализации всеми муниципальными районами области, а также крупными городами, в том числе за счет предоставления субсидий из бюджета Ленинградской области местным бюджетам на софинансирование расходных обязательств муниципальных образований по разработке и (или) актуализации документов стратегического планирования муниципальных образований.

В 2015 году критериями отбора муниципальных образований Ленинградской области для предоставления

субсидий будут являться численность населения (свыше 80 тыс. человек), а также полный пакет документов на получение субсидии. В дальнейшем предоставление данных субсидий планируется осуществлять на конкурсной основе также для муниципальных образований меньшей численности.

Важным является то, что разработка документов стратегического планирования должна проводиться муниципальными образованиями в соответствии с разработанными документами на региональном уровне. Новый Федеральный закон вводит принцип сбалансированности системы стратегического планирования, что означает согласованность этих документов по приоритетам, целям, задачам, мероприятиям, показателям, финансовым и иным ресурсам и срокам реализации. Для стратегических документов муниципального уровня реализация данного принципа означает требование синхронизации положений и параметров данных документов с аналогичными положениями и параметрами документов регионального уровня.

Еще до принятия Федерального закона о стратегическом планировании Ленинградская область начала реализацию мероприятий, направленных на синхронизацию стратегических документов регионального и муниципального уровней. К настоящему моменту завершен анализ существующей практики стратегического планирования на региональном и муниципальном уровнях.

Анализ показал, что не во всех муниципальных районах Ленинградской области имеется весь перечень основных документов муниципального стратегического планирования, при этом документы имеют разную структуру, в них недостаточно проработаны вопросы ресурсного обеспечения, механизмы контроля и реализации Стратегии и прогнозы социально-экономического развития; документы территориального планирования имеют практически все муниципальные районы (94% районов). Вполне активно ведется в районах и работа по разработке муниципальных программ (в 88% районов разработана хотя бы одна муниципальная программа).

На основе анализа данных результатов был составлен рейтинг муниципальных районов и городского округа Ленинградской области, отражающий как качество проработки документов муниципальными образованиями, так и степень их внутренней и внешней (по отношению к региональным и федеральным стратегическим документам) согласованности (см. табл.).

Из данных рейтинга видно, что лидерами являются районы, максимально отдаленные от Санкт-Петербурга. Это позволяет сделать вывод, что районы, имеющие дефицит инвесторов, больше заинтересованы в позиционировании себя как инвестиционно привлекательного региона и, следовательно, большее внимание уделяют качеству разрабатываемых документов стратегического планирования.

На текущий момент очевидно, что процессы стратегического планирования на региональном и муниципальном уровнях проходят довольно асинхронно. В результате планы по социально-экономическому развитию отдельных муниципальных образований часто не скоординированы как друг с другом, так и с документами стратегического планирования регионального и федерального уровней.

В продолжение работы в области синхронизации документов стратегического планирования регионального и муниципального уровней будут:

- ♦ сформированы единые требования к синхронизации документов стратегического планирования Ле-

нинградской области регионального и муниципального уровней;

- ♦ определен порядок приведения документов стратегического планирования муниципальных образований Ленинградской области в соответствие с региональными документами стратегического планирования в случае их принятия, изменения, признания утратившими силу;
- ♦ разработаны типовые формы (шаблоны) и процедуры согласования, утверждения и изменения (корректировки) документов стратегического планирования муниципальных образований, подготовлены методические рекомендации;
- ♦ модернизирована деятельность Комиссии по стратегическому планированию и повышению эффективности управления в Ленинградской области (в том числе отнесение к ее компетенции рассмотрения документов стратегического планирования муниципальных образований);
- ♦ составляться рейтинги муниципальных образований по качеству документов стратегического планирования и их синхронизации с региональными документами.

В целом дальнейшее выстраивание эффективной системы стратегического управления в Ленинградской области за счет повышения качества и согласованности документов стратегического планирования будет способствовать экономическому росту, повышению качества жизни населения, комплексному развитию территорий и росту конкурентоспособности экономики региона, то есть решению главных задач региональных органов власти.

**Таблица. Рейтинг муниципальных образований Ленинградской области по качеству документов стратегического планирования и их синхронизации**

Муниципальное образование	Баллы	Место в рейтинге	Группа
Приозерский	52,75	I	более 50 баллов
Подпорожский	51,55	II	
Тосненский	51,4	III	
Гатчинский	50,5	IV	
Ломоносовский	49	V	40 – 49 баллов
Сланцевский	45,85	VI	
Сосновоборский	42	VII	
Выборгский	41,85	VIII	
Лодейнопольский	39,1	IX	30 – 39 баллов
Тихвинский	38,7	X	
Бокситогорский	37,4	XI	
Кировский	36,6	XII	
Кингисеппский	34,45	XIII	
Волосовский	34,3	XIV	
Всеволожский	33,75	XV	
Лужский	31,2	XVI	
Волховский	29,95	XVII	менее 30 баллов
Киришский	28,9	XVIII	

## ЛИТЕРАТУРА

1. Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».
2. Областной закон Ленинградской области от 18 мая 2006 г. № 22-оз «О стратегическом планировании социально-экономического развития Ленинградской области».
3. Концепция социально-экономического развития Ленинградской области на период до 2025 года (утв. областным законом Ленинградской области от 28 июня 2013 г. № 45-оз).
4. Государственная программа Ленинградской области «Стимулирование экономической активности Ленинградской области» (утв. постановлением Правительства Ленинградской области от 14 ноября 2013 г. № 394).

С. А. Пономарева

(Департамент стратегического планирования Вологодской области)

## СИНХРОНИЗАЦИЯ СИСТЕМ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ НА РЕГИОНАЛЬНОМ И МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЯХ: ОПЫТ ВОЛОГОДСКОЙ ОБЛАСТИ

Действующим Федеральным законом «О стратегическом планировании в Российской Федерации» разграничены полномочия органов власти в части определения приоритетов, направлений, целей и задач социально-экономического развития. Как отмечено в данном нормативно-правовом акте, закон регулирует отношения, возникающие между участниками стратегического планирования, планирования и программирования социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, отраслей экономики и сфер государственного и муниципального управления, обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, а также мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования.

Формирование вертикали стратегического планирования от федерального до муниципального уровня заключается в четком разграничении права определения приоритетов, направлений, целей и задач между субъектами стратегического планирования. Иначе, определено участие субъектов стратегического планирования в процессе целеполагания, сущность которого заключается в определении направлений, целей и приоритетов социально-экономического развития и обеспечении национальной безопасности Российской Федерации (в соответствии со статьей 3 Федерального закона о стратегическом планировании).

Так, на федеральном уровне определены полномочия органов власти по определению приоритетов социально-экономической политики и целей социально-экономического развития; на уровне региона — определение в пределах полномочий субъектов Российской Федерации приоритетов социально-экономической политики, долгосрочных целей и задач социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, согласованных с приоритетами и целями социально-экономического развития Российской Федерации; на муниципальном уровне — определение долгосрочных целей и задач муниципального управления и социально-экономического развития муниципальных образований, согласованных с приоритетами и целями социально-экономического развития Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Таким образом, можно выделить ряд основных категорий, согласованность которых должна быть реализована в документах стратегического планирования:

- ♦ приоритеты социально-экономической политики (федеральный и региональный уровни);

- ♦ цели и задачи социально-экономического развития (федеральный уровень, региональный уровень, муниципальный уровень);
- ♦ цели и задачи муниципального управления.

К компетенциям органов власти на всех уровнях не относится право определения направлений, оно принадлежит Президенту Российской Федерации. В соответствии со статьей 10 Федерального закона о стратегическом планировании Президент Российской Федерации «определяет и уточняет направления, цели и приоритеты социально-экономической политики, цели социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации».

Такой подход обеспечил четкое разграничение определения данных категорий за участниками стратегического планирования и согласованность подходов, в то же время в Законе «О стратегическом планировании» не раскрываются понятия «направления социально-экономической политики», «приоритеты социально-экономической политики», что приводит к нарушению понимания «пирамиды» целеполагания и понятийного соотношения данных категорий.

Анализ документов стратегического планирования подтверждает данный вывод: отсутствует единообразие подходов к постановке и соотношению направлений, приоритетов социально-экономической политики, целям и задачам социально-экономического развития.

В текущем году основной задачей Департамента стратегического планирования стало построение синхронизированной системы стратегического планирования, как на региональном, так и на муниципальном уровне, которая нашла отражение в стратегиях муниципальных образований региона и актуализированной Стратегии социально-экономического развития Вологодской области. Была выстроена система декомпозиции направлений, приоритетов, целей и задач на муниципальный уровень. Особое место в системе стратегирования занимает модель КРІ (ключевых показателей эффективности), которая позволила декомпозировать и установить плановые значения ключевых показателей на муниципальном уровне в соответствии с задачами регионального развития.

Концептуально модель КРІ основывается на трех основных принципах: результативности, экономности и динамичности.

При расчете КРІ органов власти области (далее — ОИГВО) используются четыре группы показателей:

- ♦ показатели, направленные на исполнение указов Президента Российской Федерации (группа показателей  $k = 1$ ), в частности:

- от 7 мая 2012 года № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике»;
- от 7 мая 2012 года № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики»;
- от 7 мая 2012 года № 598 «О совершенствовании государственной политики в сфере здравоохранения»;
- от 7 мая 2012 года № 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки»;
- от 7 мая 2012 года № 600 «О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным и комфортным жильем и повышению качества жилищно-коммунальных услуг»;
- от 7 мая 2012 года № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»;
- от 7 мая 2012 года № 606 «О мерах по реализации демографической политики»;
- от 21 августа 2012 года № 1199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации»;
- от 10 сентября 2012 года № 1276 «Об оценке эффективности деятельности руководителей федеральных органов исполнительной власти и высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации по созданию благоприятных условий ведения предпринимательской деятельности»;

- ♦ показатели, направленные на увеличение валового регионального продукта области (группа показателей  $k = 2$ );
- ♦ показатели, предусмотренные государственными программами области (группа показателей  $k = 3$ );
- ♦ показатели развития курируемой ОИГВО отрасли (сферы), которые не отражены в государственных программах области (группа показателей  $k = 4$ ).

Для показателей всех групп рассчитываются коэффициенты реализации принципов, заложенных в модель КРІ.

Коэффициент выполнения планового значения показателя (далее — *КВП*), который выражает результативность деятельности органа исполнительной власти области, рассчитывается следующим образом:

- а) если результатом выполнения планового значения показателя является получение фактического значения показателя, которое должно быть равно или больше планового значения показателя, то КВП рассчитывается по формуле:

$$КВП = \frac{X_{i \text{ факт}}}{X_{i \text{ план}}}, \text{ где:}$$

$X_{i \text{ факт}}$  — фактическое значение показателя за отчетный год. В случае если на момент проведения расчета КРІ ОИГВО отсутствует фактическое значение показателя за отчетный год, используются данные оценки за отчетный год, проводимой ОИГВО;

$X_{i \text{ план}}$  — плановое значение показателя на отчетный год;

- б) если результатом выполнения планового значения показателя является получение фактического значения показателя, которое должно быть равно или

меньше планового значения показателя, то КВП находится по формуле:

$$КВП = 1 : \frac{X_{i \text{ факт}}}{X_{i \text{ план}}}, \text{ где:}$$

$X_{i \text{ факт}}$  — фактическое значение показателя за отчетный год. В случае если на момент проведения расчета КРІ ОИГВО отсутствует фактическое значение показателя за отчетный год, используются данные оценки за отчетный год, проводимой ОИГВО;

$X_{i \text{ план}}$  — плановое значение показателя на отчетный год.

Коэффициент развития сферы, курируемой ОИГВО (*КР*), характеризующий динамичность показателя в отчетном году по сравнению с предыдущим годом, рассчитывается следующим образом:

- а) если результатом изменения показателя в отчетном году по сравнению с предыдущим годом является получение фактического значения показателя, которое должно быть больше значения показателя предыдущего года, то *КР* рассчитывается по формуле:

$$КР = \frac{X_{i \text{ факт}}}{X_{i-1}}, \text{ где:}$$

$X_{i \text{ факт}}$  — фактическое значение показателя за отчетный год. В случае если на момент проведения расчета КРІ ОИГВО отсутствует фактическое значение показателя за отчетный год, используются данные оценки за отчетный год, проводимой ОИГВО;

$X_{i-1}$  — значение показателя в году, предшествующем отчетному;

$i$  — отчетный год;

$(i-1)$  — год, предшествующий отчетному;

- б) если результатом изменения показателя в отчетном году по сравнению с предыдущим годом является получение фактического значения показателя, которое должно быть меньше значения показателя предыдущего года, то *КР* рассчитывается по формуле:

$$КР = 1 : \frac{X_{i \text{ факт}}}{X_{i-1}}.$$

Дополнительно для группы показателей, предусмотренных в рамках государственных программ, рассчитывается коэффициент использования средств областного бюджета ( $КИ_{СОБ}$ ):

- а) при достижении плановыми значениями не менее 80% показателей государственных программ  $КИ_{СОБ}$  рассчитывается в качестве коэффициента экономности средств областного бюджета по формуле:

$$КИ_{СОБ} = \frac{СОБ_{\text{план}}}{СОБ_{\text{факт}}}, \text{ где:}$$

$СОБ_{\text{план}}$  — средства областного бюджета, утвержденные законом области об областном бюджете на текущий год и плановый период на реализацию государственных программ и непрограммных направлений деятельности ОИГВО на отчетный год;

$СОБ_{\text{факт}}$  — фактически использованные средства областного бюджета в отчетном году, направленные ОИГВО на реализацию государственных программ и непрограммных направлений деятельности;

- б) при недостижении плановыми значениями 80% показателей государственных программ  $КИ_{СОБ}$  рассчитывается в качестве коэффициента освоения средств областного бюджета по формуле:

$$КИ_{СОБ} = \frac{СОБ_{\text{факт}}}{СОБ_{\text{план}}}, \text{ где:}$$

$СОБ_{план}$  — средства областного бюджета, утвержденные законом области об областном бюджете на текущий год и плановый период на реализацию государственных программ и непрограммных направлений деятельности ОИГВО на отчетный год;

$СОБ_{факт}$  — фактически использованные средства областного бюджета в отчетном году, направленные ОИГВО на реализацию государственных программ и непрограммных направлений деятельности.

Среднегеометрическая оценка  $k$ -группы показателей ( $СОГ_k$ ) рассчитывается следующим образом:

а) для группы показателей, предусмотренных указами Президента, и по группе влияния на ВРП — по формуле:

$$СОГ_k = \sqrt[n]{\prod_{j=1}^n \sqrt{КВП_j \times КР_j}}, \text{ где:}$$

$k$  — группа показателей ( $k = 1, k = 2$ );

$j$  — показатель  $k$ -группы;

$n$  — количество показателей  $k$ -группы;

б) для группы показателей в рамках госпрограмм и непрограммной деятельности — по формуле:

$$СОГ_k = \sqrt{КИ_{СОБ} \times \left( \sqrt[n]{\prod_{j=1}^n \sqrt{КВП_j \times КР_j}} \right)}, \text{ где:}$$

$k$  — группа показателей ( $k = 3, k = 4$ );

$j$  — показатель  $k$ -группы;

$n$  — количество показателей  $k$ -группы.

Таким образом, КРП ОИГВО определяется по формуле:

$$КРП = 0,8 \times \left( \sum_{k=1}^4 (\alpha_k \times СОГ_k) \right) + 0,2 \times КИ_{СФБ}, \text{ где: } \alpha_k —$$

весовой коэффициент, равный единице ( $\sum_{k=1}^4 \alpha_k = 1$ ), которая распределяется между  $k$ -группами показателей следующим образом:

$\alpha_1 = 0,4$  для группы показателей  $k = 1$ ;

$\alpha_2 = 0,4$  для группы показателей  $k = 2$ ;

$\alpha_3 = 0,1$  для группы показателей  $k = 3$ ;

$\alpha_4 = 0,1$  для группы показателей  $k = 4$ .

В случае, если у ОИГВО отсутствует группа показателей  $k$ , весовой коэффициент  $\alpha_k$  отсутствующей  $k$ -группы показателей распределяется между присутствующими группами поровну.

$КИ_{СФБ}$  — коэффициент использования средств федерального бюджета, значения которого определяются решением Координационного совета по привлечению средств из федерального бюджета на софинансирование мероприятий государственных программ Вологодской области и непрограммных направлений деятельности исполнительных органов государственной власти области.

Коэффициент использования средств федерального бюджета ( $КИ_{СФБ}$ ) рассчитывается по формуле:

$$КИ_{СФБ} = \frac{СФБ_{исп.} - С + ВО}{СФБ_{план} - С}, \text{ где:}$$

$СФБ_{исп.}$  — фактический объем средств, использованных за отчетный год, за вычетом остатков средств прошлых лет, разрешенных к использованию в отчетном году;

$С$  — финансирование полномочий Российской Федерации, переданных для осуществления органу исполнительной власти области (объем субвенций) за отчетный год;

$ВО$  — остатки средств отчетного года, разрешенные к использованию в текущем году;

$СФБ_{план}$  — плановое задание по привлечению средств из федерального бюджета на отчетный год.

В случаях если объем привлекаемых средств из федерального бюджета сокращен ввиду:

- ♦ изменения Федерального закона о федеральном бюджете;
- ♦ принятия федеральными органами решений о перераспределении средств федерального бюджета, выделяемых субъекту РФ, с последующим направлением их на устранение последствий форс-мажорных обстоятельств (стихийных явлений, военных действий, пожаров, забастовок, запретов на экспорт и импорт товаров и др.);
- ♦ недостаточность средств областного бюджета, необходимых для обеспечения софинансирования из федерального бюджета,

$КИ_{СФБ}$  находится по формуле:

$$КИ_{СФБ} = \frac{СФБ_{исп.} - С + ВО}{СФБ_{план} - С - М}, \text{ где:}$$

$СФБ_{исп.}$  — фактический объем средств, использованных за отчетный год, за вычетом остатков средств прошлых лет, разрешенных к использованию в отчетном году;

$С$  — финансирование полномочий Российской Федерации, переданных для осуществления исполнительному органу государственной власти области (объем субвенций) за отчетный год;

$ВО$  — остатки средств отчетного года, разрешенные к использованию в текущем году;

$СФБ_{план}$  — плановое задание по объему привлекаемых средств из федерального бюджета на отчетный год;

$М$  — объем средств федерального бюджета, привлечение которых органом исполнительной власти области не представилось возможным.

В случае если один или несколько показателей в отчетном году равны нулю, производится корректировка КРП ОИГВО по следующему алгоритму:

- а) нулевой показатель не включается в расчет КРП ОИГВО и не учитывается при исчислении среднегеометрической оценки  $k$ -группы показателей ( $СОГ_k$ );
- б) находится среднее значение показателя в  $k$ -группе ( $\bar{K}$ ) по формуле:

$$\bar{K} = \frac{\alpha_k \times СОГ_k}{n}, \text{ где:}$$

$n$  — количество показателей  $k$ -группы, применяемых для расчета КРП ОИГВО (без учета нулевых показателей);

в) значение КРП ОИГВО с учетом корректировки на нулевые показатели ( $КРП'$ ) определяется:

- ♦ в случае если нулевое значение является результатом недостижения планового значения показателя на отчетный год — по формуле:

$$КРП' = КРП - \bar{K} \times T, \text{ где:}$$

$T$  — количество показателей, равных нулю;

- ♦ в случае если нулевое значение является результатом достижения планового значения показателя на отчетный год — по формуле:

$$КРП' = КРП + \bar{K} \times T;$$

- ♦ в случае если плановые значения одного или нескольких показателей в отчетном году равны нулю (или их развитие невозможно спрогнозировать), среднегеометрическая оценка  $k$ -группы показателей ( $СОГ_k$ ) рассчитывается без учета коэффициента выполнения планового значения показателя ( $КВП$ ) этих нулевых показателей;

- ♦ в случае если один или несколько показателей в году, предшествующем отчетному, равны нулю, среднегеометрическая оценка  $k$ -группы показателей ( $COG_k$ ) рассчитывается без учета коэффициента развития ( $KP$ ) этих нулевых показателей;
- ♦ в случае если плановые и фактические значения одного или нескольких показателей в отчетном году равны нулю ( $x_{i\text{ план}} = 0, x_{i\text{ факт}} = 0$ ), а их значения в году, предшествующем отчетному, ненулевые ( $x_{i-1} \neq 0$ ), коэффициент развития ( $KP$ ) и коэффициент выполнения плана ( $КВП$ ) рассчитываются по формулам:

$$KP = \frac{x_{i\text{ факт}} + x_{i-1}}{x_{i-1}};$$

$$КВП = \frac{x_{i\text{ факт}} + x_{i-1}}{x_{i\text{ план}} + x_{i-1}}.$$

Полученное значение КРІ ОИГВО подлежит округлению до тысячных (три цифры после запятой). Градация оценки эффективности деятельности ОИГВО через интегральный показатель будет составлять:

- ♦  $KPI > 1$ , деятельность ОИГВО считается эффективной;
- ♦  $0,985 \leq KPI \leq 1$ , деятельность ОИГВО считается результативной;
- ♦  $KPI < 0,985$ , деятельность ОИГВО считается неэффективной.

Что дает внедрение модели КРІ в текущую деятельность органов власти? Во-первых, «управление по целям» — метод, предусматривающий предвидение возможных результатов и планирование путей их достижения. Начальники должны избегать «ловушек времени», когда они вовлечены в процесс решения текущих ежедневных задач, поскольку это приводит к тому, что они начинают забывать выполнять задачи, направленные на достижение общих региональных целей. Во-вторых, общую картину состояния дел в области можно будет разложить на сильные и слабые сферы, а также оценить вклад каждого в общий результат. В-третьих, оценка результатов работы будет облачена в числовое значение, что весьма удобно для соизмерения, а также принятия управленческих решений.

**М. Ю. Авилова**

(Министерство экономического развития и внешних связей Хабаровского края)

## О МЕХАНИЗМЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ С МУНИЦИПАЛЬНЫМ УРОВНЕМ В ФОРМИРОВАНИИ СИСТЕМЫ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В ХАБАРОВСКОМ КРАЕ

С новым этапом развития стратегического планирования, принятием Федерального закона о стратегическом планировании, вопросы взаимодействия и выстраивания единой системы с органами местного самоуправления приобретают важное значение.

Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ выстраивает механизм обеспечения согласованного взаимодействия участников стратегического планирования в Российской Федерации на основе единства целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования.

Таким образом, обеспечиваются формирование приоритетов деятельности, прозрачность и согласованность

федеральных, региональных и муниципальных планов для реализации крупномасштабных задач.

Система стратегического планирования основывается на принципах единства и целостности, разграничения полномочий, сбалансированности системы стратегического планирования, результативности и эффективности стратегического планирования.

Действующая в Хабаровском крае система стратегического планирования представлена на рис. 1.

Несомненно, важную стратегическую роль сегодня играют указы Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. Именно вокруг них сосредоточена вся система стратегического развития края. Указы определили принципиально новую платформу управ-



Рис. 1. ДЕЙСТВУЮЩАЯ В КРАЕ СИСТЕМА СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

ления развитием страны. Эта платформа предусматривает:

- ♦ постановку на период до 2018 года конкретных целей, задач и тесно увязанных с ними показателей, то есть результатов социально-экономического развития государства;
- ♦ распределение задач указов по вертикали для всех уровней власти, в том числе для субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления;
- ♦ установление ответственности уровней власти за достижение определенных главой государства стратегических результатов.

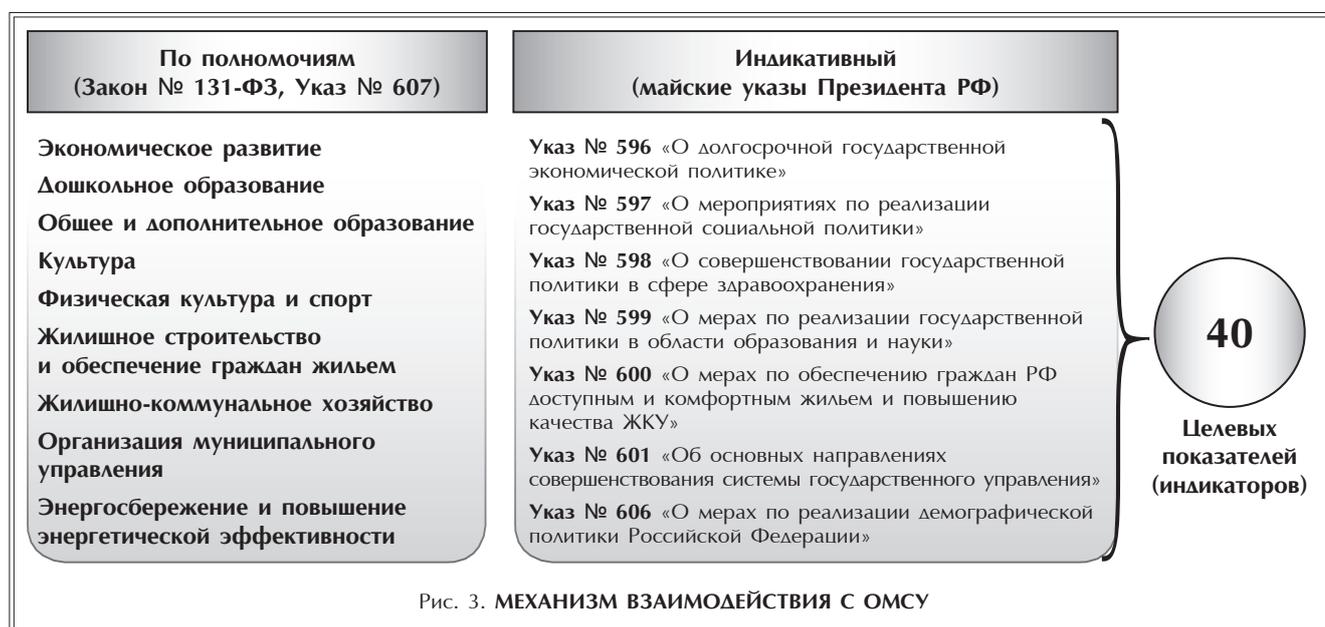
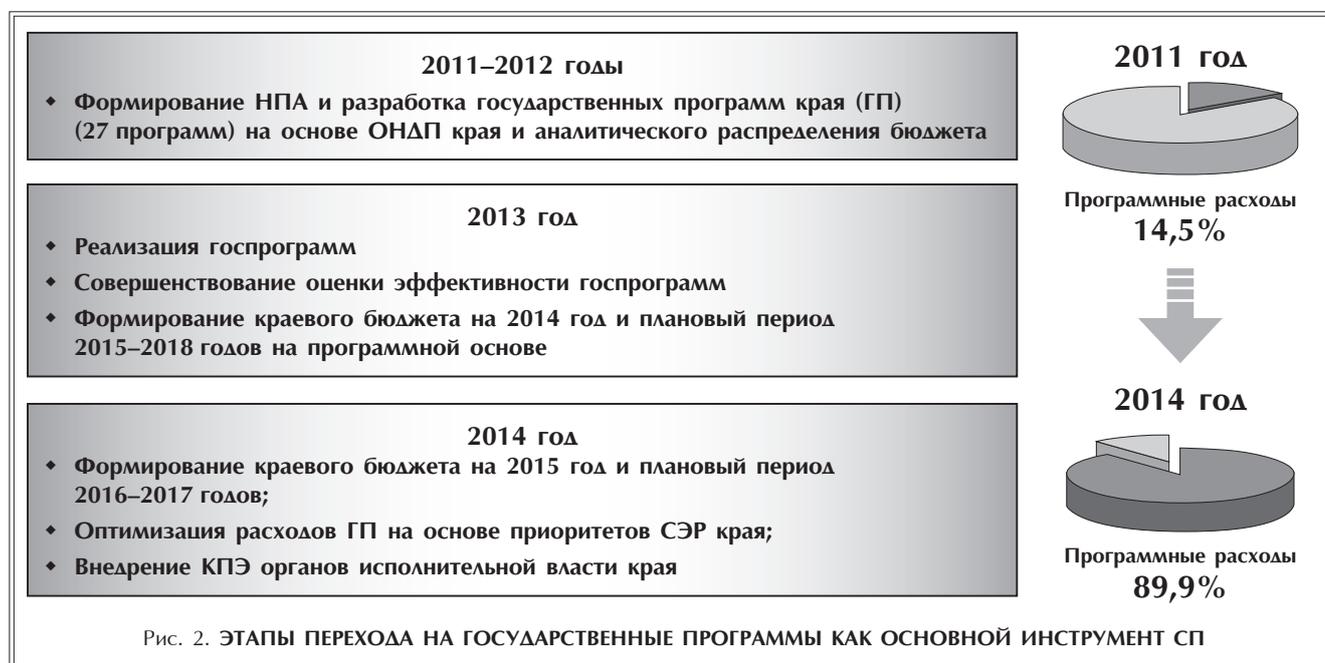
Основным документом системы стратегического планирования в крае является Стратегия социального и экономического развития Хабаровского края на период до 2025 года. Составной частью системы стратегического планирования также выступают Основные направления деятельности Правительства Хабаровского края (далее — ОНДП), которые являются документом среднесрочного планирования.

Безусловно, ключевую роль в практической реализации системы стратегического планирования играют государственные программы края.

С 2011 года в крае начался переход на государственные программы. Если в 2011 году в крае на долю программ приходилось только 14,5% расходов краевого бюджета, то в настоящее время в крае действует более 30 государственных программ края, охватывающих около 90% средств краевого бюджета.

За период 2011 – 2014 гг. усовершенствована система оценки эффективности программ, сформирован краевой бюджет на программной основе, отработан механизм интеграции государственных программ края с показателями указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. и ОНДП. В 2014 году в целях повышения эффективности деятельности органов исполнительной власти края внедрена система оценки эффективности и результативности органов исполнительной власти края на основе ключевых показателей эффективности (КПЭ).

В настоящее время проводится работа по встраиванию органов местного самоуправления в систему стратегического планирования.



Несмотря на ведущую роль указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г., действующая система работы органов местного самоуправления еще не в полной мере отвечает поставленным задачам в силу существующих различий. Предусмотренная Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» система полномочий, а также Указ Президента РФ от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» не взаимосвязаны с задачами, поставленными майскими указами. В то же время у нас общие задачи в развитии экономики и создании благоприятного инвестиционного климата, повышении заработной платы работникам социальной сферы, ликвидации аварийного жилищного фонда, строительстве жилья эконом-класса, развитии жилищно-коммунального хозяйства, создании многофункциональных центров и повышении качества государственного и муниципального управления. К сожалению, эти задачи не в полной мере нашли отражение в постановлении Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2012 г. № 1317 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» и подпункта «и» пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления».

Решение этих вопросов возможно через выстраивание единой системы «региональные государственные программы — муниципальные программы». Согласно статье 179 Бюджетного кодекса Российской Федерации государственными программами субъектов Российской Федерации может быть предусмотрено предоставление субсидий местным бюджетам на реализацию муниципальных программ, направленных на достижение целей, соответствующих целям государственных программ Российской Федерации.

Соответственно, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации вправе предъявлять к муниципальным программам общие требования, касающиеся взаимного соответствия их целей, инструментов и механизмов достижения этих целей, а также целевых показателей (индикаторов), соответствующих государственным программам субъектов Российской Федерации.

Правительство края еще в начале 2014 года определило целевые показатели для каждого муниципального образования и выработало методические рекомендации по разработке муниципальных программ.

Одно из главных новшеств в крае в 2014 году — изменение подходов к предоставлению субсидий органам местного самоуправления на основе достижения целевых показателей государственных программ. Аналогичная система на уровне Правительства РФ принята в сентябре 2014 года (постановление Правительства РФ от 30 сентября 2014 г. № 999 «О формировании, предоставлении и распределении субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации»).

По 17 краевым государственным программам предусмотрены правила субсидирования расходов муниципальных образований, которые взаимосвязаны с 38 индикаторами. По этой системе сегодня распределяется порядка 7 млрд рублей.

Приоритетные направления субсидирования расходов для ОМСУ:

- ♦ повышение заработной платы работникам социальной сферы и оптимизация сети;
- ♦ проведение капитального ремонта МКД, переселение граждан из аварийного жилья;
- ♦ выравнивание условий доступности услуг (энерго-, теплоснабжение, транспортная доступность);
- ♦ содействие жилищному строительству и обеспечению жильем;
- ♦ предоставление земельных участков гражданам, имеющим трех и более детей;
- ♦ реализация программ поддержки малого и среднего предпринимательства;
- ♦ развитие сельского хозяйства, поддержка местных инициатив;
- ♦ поддержка программ эффективности бюджетных расходов.

Посредством софинансирования муниципальных расходов решаются такие важнейшие задачи, как:

- ♦ повышение оплаты труда работников бюджетной сферы;
- ♦ проведение капитального ремонта многоквартирных домов, переселение граждан из аварийного жилищного фонда;
- ♦ выравнивание условий для предоставления услуг населению края;

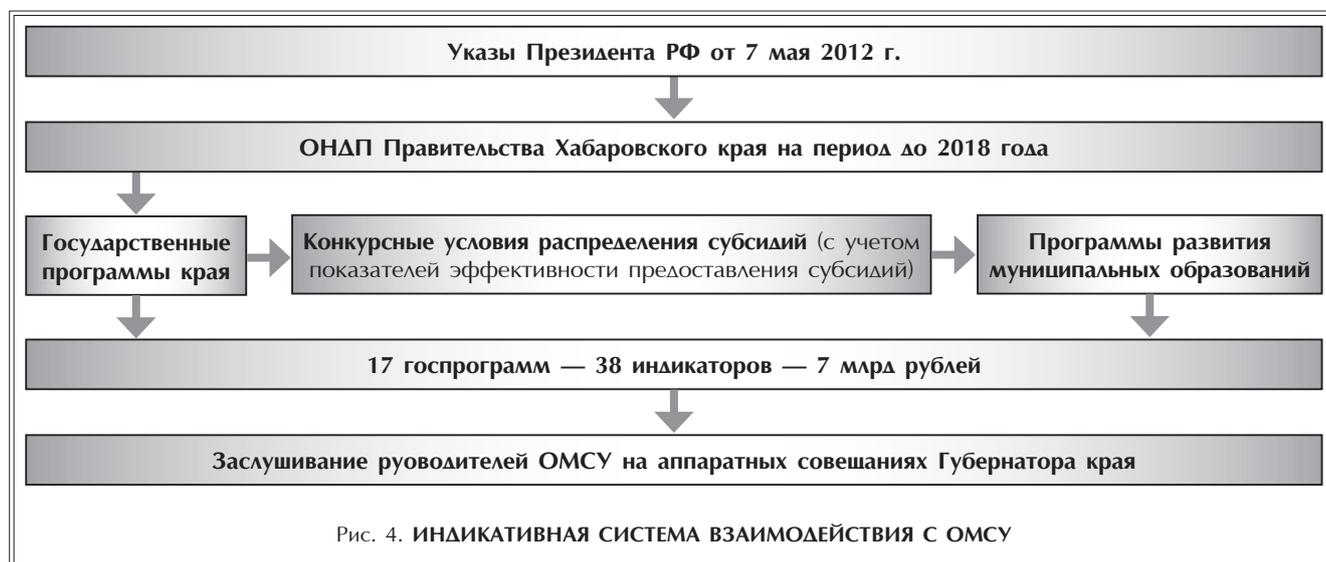


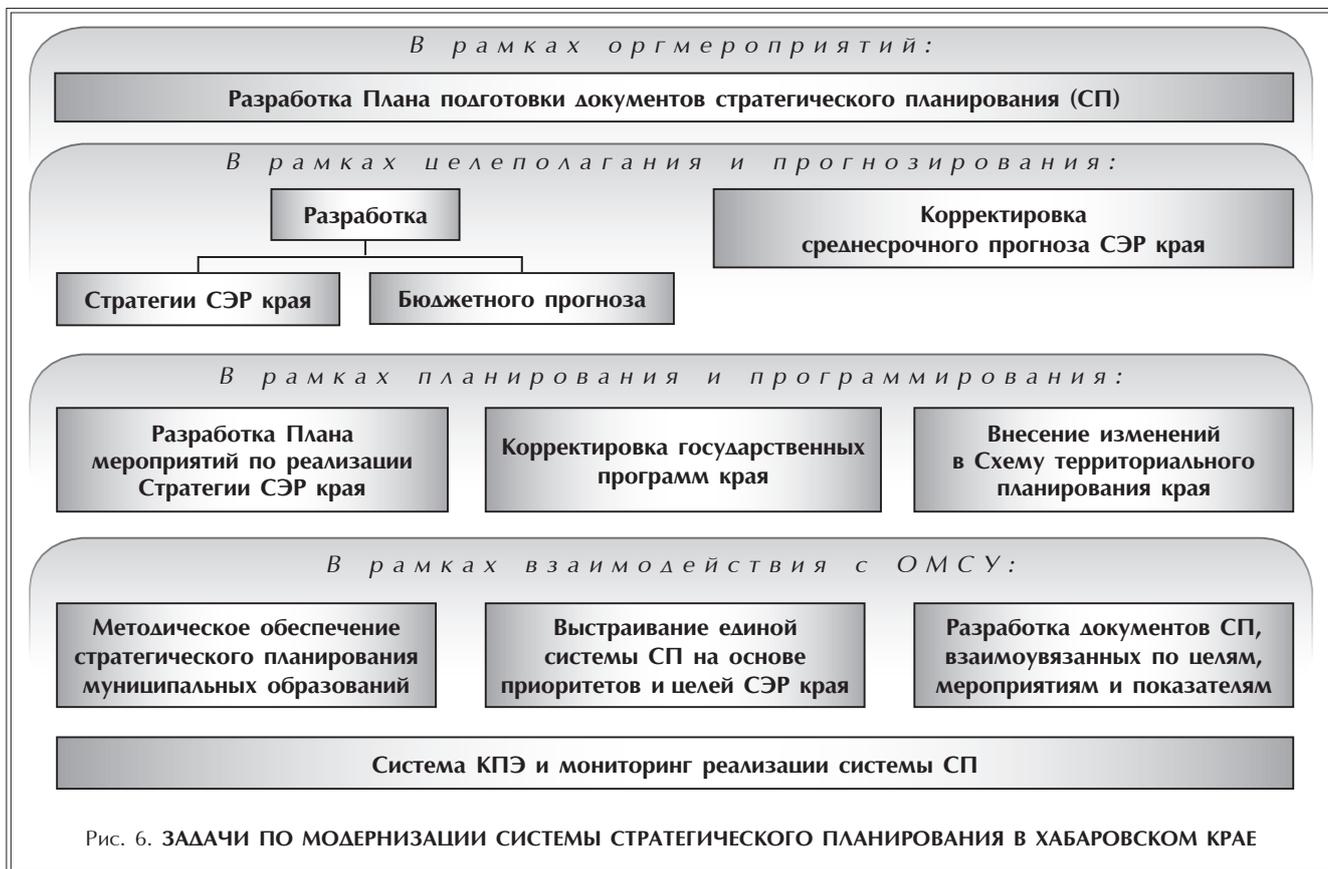
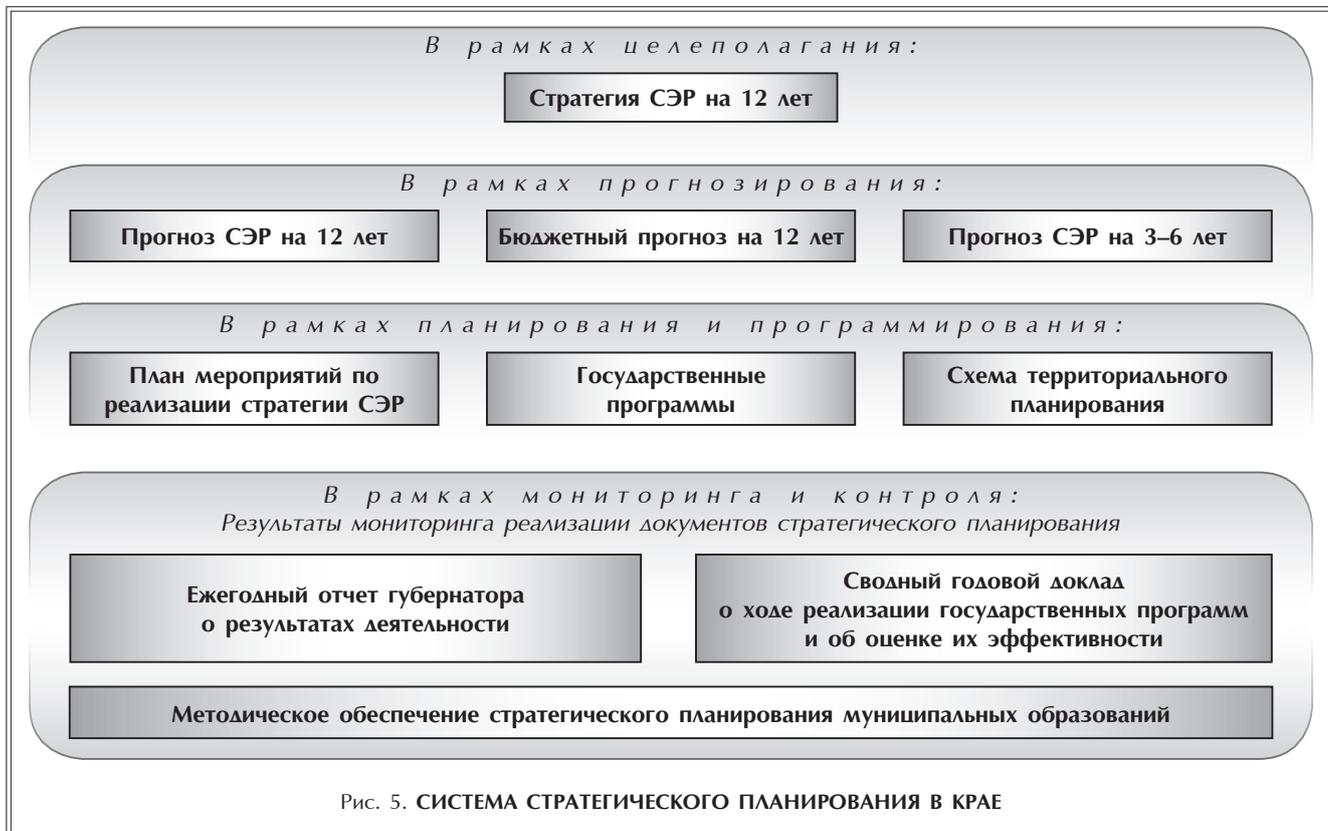
Рис. 4. ИНДИКАТИВНАЯ СИСТЕМА ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ С ОМСУ

- ♦ содействие жилищному строительству;
- ♦ предоставление земельных участков гражданам, имеющим трех и более детей и др.

Кроме этого, с 2014 года в крае введен механизм заслушивания руководителей органов местного самоуправления на аппаратных совещаниях губернатора

края по социально-экономическому развитию муниципальных образований и достижению установленных целевых показателей.

Для поощрения органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов, добившихся лучших результатов деятельности, в краевом бюджете ежегодно предусматриваются грантовые



средства. Гранты — средства стимулировать органы местного самоуправления к повышению эффективности их работы.

Большая дифференциация муниципальных образований, значительная протяженность территории Хабаровского края (площадь территории края составляет 788,6 тыс. км<sup>2</sup>, протяженность с севера на юг — почти 1800 км), низкая плотность населения (1,70 чел./км<sup>2</sup>), неоднородный экономический потенциал не позволяют применять единые подходы для всех муниципальных образований края.

В этих условиях Правительство края определяет уровень целевых значений для каждого муниципального образования в отдельности. Даже действующая система оценки для предоставления грантов предусматривает деление органов местного самоуправления на четыре группы.

В этих условиях требуется особая работа с органами местного самоуправления по внедрению на территории края Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

В рамках внедрения Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» на территории края предстоит реализовать большой комплекс работ по:

- ♦ актуализации стратегии социально-экономического развития края;

- ♦ разработке долгосрочного прогноза социально-экономического развития края и бюджетного прогноза;
- ♦ корректировке государственных программ и схемы территориального планирования края.

Актуализация стратегических документов края приобретает важное значение в свете реализации задач, поставленных главой государства, по ускоренному социально-экономическому развитию Дальнего Востока: наработки механизмов поддержки экономического развития, формирования территорий опережающего социально-экономического развития.

В рамках взаимодействия с органами местного самоуправления края предстоит:

- ♦ осуществить методическое обеспечение развития системы стратегического планирования в муниципальных образованиях края;
- ♦ выстроить единую систему стратегического планирования на основе приоритетов и целей социально-экономического развития края;
- ♦ разработать взаимоувязанные по целям, мероприятиям и показателям документы стратегического планирования.

Только комплексный подход с учетом особенностей каждого муниципального образования позволит решить задачи по ускоренному развитию Дальнего Востока и повысить уровень жизни населения.

**И. В. Петров**

*(независимый эксперт, Тольятти)*

## **ЗАКОН О СТРАТЕГИЧЕСКОМ ПЛАНИРОВАНИИ: СОГЛАСОВАННОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ**

В июне 2014 года произошло событие, которого профессиональное сообщество ждало уже много лет. С принятием Федерального закона № 172-ФЗ от 28.06.2014 «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее — Закон № 172-ФЗ) был отменен устаревший Федеральный закон № 115-ФЗ от 20 июля 1995 г. «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации». Данный закон не учитывал практики, которая стала нарабатываться только с 1998 года, а с кризисом 2008 года вошла в активную фазу. Однако следует посмотреть, насколько новый закон отвечает требованиям времени и реалиям жизни.

Одним из достижений данного документа можно считать внесение задачи координации государственно-го и муниципального стратегического управления и мер бюджетной политики (ст. 8, п. 1). До сих пор стратегии, принятые на уровне муниципалитета, как правило, не имели никакой связи с вышестоящими стратегическими документами, что не лучшим образом сказывалось на их реалистичности. Однако в данном разрезе закона выявляются значительные недочеты и недоработки.

Так, принципы стратегического планирования (ст. 7) не включают закономерного в таком случае принципа согласованности стратегий разных уровней. В отдельных статьях упомянута необходимость согласования региональных стратегий с федеральной, а муниципальных — с вышестоящими. Но Закон № 172-ФЗ фактически игнорирует возможность согласования вышестоящих стратегий с нижестоящими, в строгом соответствии с субординацией. И это притом что наработки стратегических документов и практика их использо-

вания на уровне муниципалитетов ведут свой отсчет с 1998 года. То есть муниципальная практика гораздо обширнее, чем региональная, тогда как на федеральном уровне до данного момента вообще не было принятой Стратегии СЭР. Так называемая «Стратегия — 2020» — это всего лишь Концепция долгосрочного развития России до 2020 года, тогда как в число документов стратегического планирования согласно ст. 11 Закона № 172-ФЗ концепции не входят.

Другими словами, не ориентироваться на нижестоящие структуры при формировании стратегии региона или федерации неправильно. В частности, это не позволяет извлечь максимальную пользу из планируемых мероприятий или даже помимо пользы может спровоцировать и вредные эффекты. При этом учет интересов нижестоящих структур не подразумевает безоговорочного принятия их к исполнению. Таким образом, внесение в Закон № 172-ФЗ пунктов о согласовании вышестоящих стратегий с нижестоящими будет иметь целый ряд позитивных эффектов.

Во-первых, повысится эффективность реализуемых мероприятий за счет согласования эффектов на разных уровнях (ст. 7, п. 5 — принцип сбалансированности).

Во-вторых, рассмотрение нижестоящих стратегических документов при разработке или корректировке вышестоящих документов обеспечит контроль единства методологии, а также позволит избежать дублирования (ст. 7, п. 2 — принцип единства и целостности).

В-третьих, при формировании стратегических документов «снизу вверх» идут фактическое накопление идей, а также сбор аналитических материалов. Таким образом, использование материалов нижестоящих стра-

тегий будет способствовать снижению трудоемкости разработки вышестоящего документа с одновременным повышением его качества.

Из материалов Закона № 172-ФЗ видно, что документ имеет значительные противоречия и требует дальнейшей доработки. На данный момент выстроена иерархия документов, в которой главного элемента нет вообще, а второстепенные элементы качеством ниже третьестепенных. Но при этом цели и задачи спускаются сверху вниз. Каждый уровень стратегического планирования имеет свои собственные источники информации о положении на подконтрольной ему территории, не совпадающие с источниками тех уровней, которые контролируют фрагменты этой же территории. То есть, другими словами, правая рука не знает, что делает левая, — согласовываются только цели и задачи. Схема этой структуры приведена на рис. 1.

Доработки должны быть связаны с определением ролей стратегий в едином пространстве, позволяющем выстраивать взвешенную и общепризнанную политику стратегического развития страны. Для этого необходимо добавить связь между стратегическими документами «снизу вверх» в дополнение к существующей «сверху вниз». Невозможно ограничить право на создание целей и задач. Каждый на своем уровне это делает в разрезе своих потребностей и возможностей. Но нежелательно и отрицать необходимость обмена информацией во всех направлениях. Вышестоящая стратегия может не только диктовать свое видение ситуации нижестоящей, но и аккумулировать видения ситуаций на местах, что значительно повышает качество, обогащает каждый уровень, повышая потенциал реализуемости каждого уровня.

То же самое можно сказать и об информации (рис. 2). Регион может не собирать информацию независимо от своих муниципалитетов, а на федеральном уровне возможно не тратить лишние средства на выявление ситуации, которая уже проработана в регионах. Обмен информацией между уровнями стратегии позволяет избежать дублирования или недоработок по источникам информации.

Показанные на рис. 2 потоки информации и целей с задачами обеспечиваются следующим образом. Порядок взаимного согласования стратегий различными органами власти формируется по аналогии с согласованием документов территориального планирования (ст. 9 – 25 Градостроительного кодекса РФ, утвержден-

ного Федеральным законом от 29.12.2004 № 190-ФЗ, далее — ГрК РФ). Эти документы согласно ст. 11 Закона № 172-ФЗ также являются стратегическими. Принципы их согласования применяются с учетом ряда соответствующих доработок.

## ПОТОКИ ЦЕЛЕЙ И ЗАДАЧ

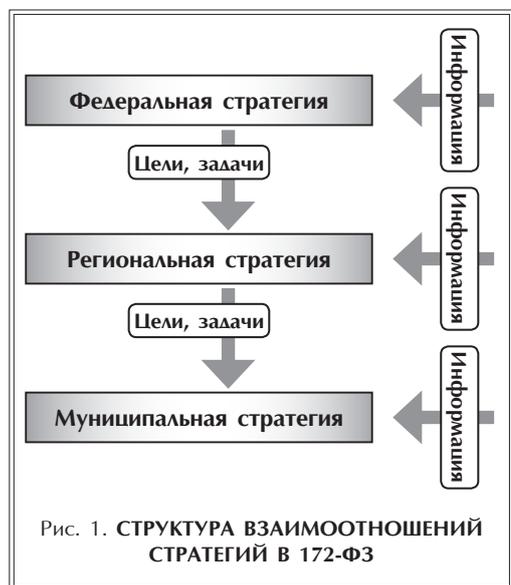
При разработке стратегии необходимо соблюсти принцип сбалансированности (п. 5 ст. 7 Закона № 172-ФЗ), подразумевающий согласование по целям и задачам. Поскольку цели строятся от общего к частному, то есть дедуктивно, то они должны определяться на федеральном уровне, но могут дополняться и уточняться на нижних уровнях. Это не противоречит Закону № 172-ФЗ. При разработке нижестоящей стратегии авторы должны обеспечить согласованность с целями вышестоящего документа в части, относящейся к их зоне ответственности. То есть цели, связанные с развитием Дальнего Востока, не будут копироваться западными регионами в своих стратегиях. При этом ничто не мешает дополнять «внешние» цели «сверху», «внутренними», вытекающими из локальных интересов и вообще не отраженными в вышестоящем документе (см. рис. 2).

Таким образом, цели и задачи стратегических документов имеют два входа: из вышестоящей стратегии и из собственных интересов.

## ПОТОКИ ИНФОРМАЦИИ

Однако цели не возникают сами по себе — они являются результатом синтеза проанализированной информации о реальном положении дел на территории. Сюда включается информация и о внешнем по отношению к территории пространстве, и о самой территории — то есть внутреннем пространстве (см. рис. 2). Согласно ст. 14 Закона № 172-ФЗ создается федеральная информационная система стратегического планирования. По роду своих функций это механизм пассивной передачи информации: информация есть, но ею необходимо воспользоваться. Тем не менее это интересный механизм взаимодействия, пусть и опосредованного, авторов стратегий разного уровня.

Помимо данного источника существует еще много различных вариантов, откуда можно добыть информацию по интересующим разработчиков вопросам. Но если источники «внешней» информации разнообразны и выделить наилучший источник вряд ли возможно, то в случае с информацией внутреннего характера



наилучшим источником являются нижестоящие стратегические документы, поскольку они в любом случае при создании стратегии должны анализировать доступную информацию.

Информация, в отличие от целей, складывается в единую картину из крупиц, что соответствует индуктивному принципу познания — от частного к общему. То есть для информации более естественными являются потоки «снизу вверх», что в Законе № 172-ФЗ не отражено.

Таким образом, при разработке стратегии разработчикам предлагается помимо прочих источников информации в обязательном порядке использовать аналитические материалы стратегий, находящихся на уровне ниже. То есть федеральная стратегия берет информацию о внутренних факторах СЭР, а также о планах развития из региональных, региональные — из муниципальных. Целями данного процесса являются:

- ♦ снижение или исключение риска упустить важную информацию о внутренних процессах СЭР соответствующей территории;
- ♦ обеспечение первичного согласования (создания условий для согласования) соответствующих документов не только по формальным признакам;
- ♦ облегчение сбора информации о социально-экономическом развитии.

В процессе работы над стратегией любого уровня субъекты стратегического планирования, не имеющие непосредственного отношения к разработке, но являющиеся заинтересованными, могут представлять предложения в документ в части своих интересов. Исполнение данных пунктов обеспечит значительную степень корреляции информации и материалов, лежащих в основе разрабатываемых стратегий.

Таким образом, информация о внутренних факторах развития на каждом уровне имеет два входа: от территориальных элементов и из собственных источников. Информация от вышестоящей стратегии относится уже к внешним факторам, она принципиально не отличается от прочей информации, собранной регионом самостоятельно. При этом следует отметить, что это не навязывает вышестоящей стратегии обязательного принятия предложений или дословного копирования аналитических блоков нижележащих стратегий, что противоречило бы Закону № 172-ФЗ. В данном случае требуется лишь не упустить важную информацию, неучет которой может заметно снизить эффективность и реализуемость вышестоящей стратегии.

Данные процедуры обеспечат движение информационных и целевых потоков между уровнями, что обеспечит единое информационное пространство в дополнение к федеральной информационной системе стратегического планирования. Использование обоих потоков обеспечит помимо пассивной активную форму передачи этой информации.

## СОГЛАСОВАНИЕ

Принципиальный момент обеспечения согласованности стратегий разного уровня заключается в процедуре принятия. Поскольку позиция авторов в любом случае субъективна, они могут учесть требования вышестоящей стратегии (согласно действующим требованиям Закона № 172-ФЗ), но не вполне корректно. Во избежание проблем при государственной регистрации стратегических документов, на стадии принятия проводится процедура официального согласования со всеми заинтересованными. Муниципальная стратегия согласовывается поми-

мо остальных с органами федеральной и региональной власти, ответственными за соответствующие стратегии. Региональная — с федеральными и муниципальными. Федеральная — с региональными. Но рамки этих согласований жестко зафиксированы во избежание злоупотреблений на местах, как это делается в случае с документами территориального планирования.

Продолжительность этапа согласования стратегии предлагается установить в три месяца с момента опубликования конечного варианта проекта документа. Федеральная стратегия согласовывается региональными органами власти в течение трех месяцев с момента извещения их о публикации проекта. Для согласования региональные власти рассматривают ее на соответствие их интересам, отраженным в региональной стратегии. Интересы, не выраженные в тексте региональной стратегии, согласованию не подлежат. Дополнительно региональные власти рассылают извещения в свои муниципалитеты для подачи замечаний, которые используются в сводном ответе. Срок рассмотрения муниципальными органами власти проекта федеральной стратегии — 30 дней. Муниципальные власти также проверяют проект федеральной стратегии на соответствие интересам, выраженным в муниципальных стратегиях, о чем и информируют регион. При отсутствии в установленные сроки замечаний от муниципалитетов и регионов проект считается ими согласованным.

В случае наличия замечаний у регионов к проекту федеральной стратегии создается согласительная комиссия на срок не более 3 месяцев, итогом работы которой является выработка согласительных позиций по проекту. В случае снятия замечаний проект считается согласованным и утверждается соответствующим органом власти, иначе — отправляется на доработку.

## НЕЗАВИСИМАЯ ЭКСПЕРТИЗА

В дополнение к этому необходимо добавить следующее. Нормативные правовые акты, издаваемые на всех уровнях власти, в обязательном порядке должны проходить антикоррупционную экспертизу, которую могут проводить не только официальные органы, но и специально аккредитованные граждане России (независимая экспертиза — ст. 5 Федерального закона от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»).

Стратегия не является нормативным правовым актом, хотя им и утверждается, поэтому под антикоррупционную экспертизу не подпадает, однако по степени влияния на жизнь и права населения соответствующей территории она превосходит большинство подобных документов. То есть помимо чисто формального согласования с заинтересованными официальными органами для стратегий необходимо добавить независимую общественную экспертизу. Но, в отличие от антикоррупционной, проведение такой экспертизы должно быть добровольным. От органов власти требуется лишь создать условия для этого.

В свете требований статьи 13 Закона № 172-ФЗ (об общественном обсуждении), а также вышедшего почти одновременно с ним Федерального закона от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» (далее — Закон № 212-ФЗ), механизмы осуществления такой экспертизы становятся достаточно понятны. В процесс согласования документа следует добавить еще одну сторону — общественные институты, являющиеся субъектами общественного контроля (ст. 9 Закона № 212-ФЗ). Для этого необходимо всего лишь сделать доступ к опубликованным про-

ектам стратегий открытым не только для официальных органов, но и для всех желающих, естественно, с учетом требований законодательства о государственной, коммерческой, служебной и иной охраняемой законом тайне. Это позволит сделать процесс максимально открытым и демократичным, избежать опасности сделать его нежизнеспособным, что иногда происходит при чрезмерном участии со стороны общественности.

### ЕЖЕГОДНАЯ КОРРЕКТИРОВКА

Следует отметить, что в Законе № 172-ФЗ отсутствуют положения о корректировке стратегий, что не правильно в свете продолжительности их действия. Изменения, происходящие в окружающем мире, а также в жизни нашей страны на всех уровнях, зачастую имеют характер стремительных перемен, значительно изменяющих реальность, в которой существуют однажды утвержденные стратегии. Следовательно, необходимо иметь механизм корректировки, который будет достаточно гибким, чтобы реагировать на значительные перемены, но при этом не станет перегружать процесс реализации стратегии.

В связи с этим предлагается формализовать данный процесс, сделав его ежегодным. Каждый год ответственный орган собирает рабочую группу, которая сводит все перемены, произошедшие за минувший год. Сюда относятся и внешние изменения в мире, а также в стратегиях иных уровней, и внутренние изменения в сфере деятельности данной стратегии. Например, изменения в структуре стратегических документов, появление крупных знаковых проектов или рассмотрение предложений, поступивших уже после утверждения стратегических документов.

Рабочая группа принимает решение о внесении изменений, которое публикуется в целях согласования со всеми сторонами, как и в случае с самой стратегией. Это позволяет всем уровням вносить изменения синхронно, если того требует ситуация. После взаимного согласования изменения регистрируются в федеральном государственном реестре документов стратегического планирования (ст. 12 Закона № 172-ФЗ) и федеральной информационной системе стратегического планирования (ст. 14 Закона № 172-ФЗ).

Таким образом, нами приведен пример механизмов и процессов, которые могут обеспечить согласованность стратегий друг с другом согласно требованиям Закона № 172-ФЗ. При этом описанные механизмы позволяют сделать разработку и корректировку стратегических документов связным процессом на всех уровнях, что значительно повысит качество как отдельных стратегий, так и всей системы стратегического планирования страны в целом.

В случае внесения соответствующих изменений в Закон № 172-ФЗ или разработки подзаконных актов, вносящих подобные уточнения, станет возможным реализовать первую из задач стратегического планирования — «координацию государственного и муниципального стратегического управления и мер бюджетной политики» (ст. 8 Закона № 172-ФЗ). Также, что не менее важно, удастся сохранить и использовать весь накопленный за пятнадцать лет активной деятельности опыт стратегического планирования на уровне муниципалитетов, в противном же случае возникает риск потерять накопленные достижения и начать длинный период поиска новых методологических принципов, отвечающих несовершенным нормам принятого закона.

**А. М. Сафиоллин**

*(Администрация города Сургута)*

## ОПЫТ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В СУРГУТЕ

Принятие Федерального закона № ФЗ-172 «О стратегическом планировании в Российской Федерации» позволило нам, разработчикам, по-другому взглянуть на работу, проведенную в городе Сургуте по разработке Стратегии развития до 2030 года. Разработанная нами при непосредственном участии горожан система стратегического планирования отлично вписалась в рамки принятого закона, подтвердив правильность курса, выбранного нами еще в начале 2013 года: на стратегию достижений с элементами опережения. Сегодня я с уверенностью могу сказать, что нашему городу уже удалось решить задачи, поставленные на перспективу до 2017 года в ходе реализации ФЗ-172. И мы готовы делиться своим опытом.

Сургут без преувеличения можно назвать зеркалом российской экономики. Наш Сургут — город с 420-летней историей, построенный во времена Ивана Грозного как форпост освоения западно-сибирских и северо-восточных широт до Мангазеи и арктических шельфов. Богат наш город и новой историей: за последние 50 лет в крайне сложных климатических условиях из 6-тысячного поселка самоотверженным трудом геологов, нефтяников, энергетиков, газовиков, строителей и работников других отраслей были сначала построены, а в XXI веке модернизированы новый Сургут и Сургутский район, в которых постоянно проживает не менее 500 тысяч человек. На нашей территории можно в качестве пилотных проектов проверять, как на лакмусо-

вой бумажке, все тенденции российской действительности. У нас есть все, чем богата современная Россия. Объем промышленного производства составляет более 1,2 трлн рублей в год. Больше только у Москвы (2,4) и Санкт-Петербурга (1,6), но это субъекты федерации.

У нас сосредоточены крупнейшие производства: добыча, переработка и транспортировка нефти, газа и электроэнергии. Сургут является важнейшим стратегическим транспортным узлом на пересечении международных транспортных широтных коридоров. Мы занимаем ведущие места в стране по рейтингам качества жизни и социально-экономическому развитию. Точно так же все сегодняшние проблемы страны присутствуют и у нас. Каждый десятый — мигрант, большая часть из них находится в городе незаконно, и это влияет на межнациональные отношения внутри города. Есть нормативная необеспеченность объектами социальной инфраструктуры. У местных жителей высокие требования к развитию гражданского общества, участие в решении своей судьбы. В полной мере присутствуют проблемы улучшения инвестиционного климата, диверсификации экономики, сложности перехода на инновационные производства, создания высокотехнологичных рабочих мест, инженерного образования, работы с молодежью.

Сургут — самый крупный город РФ выше 60-й параллели от Урала до Дальнего Востока. Наши природные богатства измеримы, а будущее можно просчитать

не на одно столетие вперед. Кладовая России только открывается, ее глубина и экологическое состояние зависят от нас. И сегодня мы определили для себя главную стратегическую цель города: в следующие 15 лет перейти в другое качество — из промышленного центра РФ стать промышленно-инновационным центром РФ. Следующие поколения реализуют цель: стать инновационно-промышленным центром и войти в XXII век инновационным городом — современным маяком РФ в освоении северных, арктических и северо-восточных широт нашей необъятной Родины.

Я не буду подробно останавливаться на документах стратегического планирования, которые у нас получились в результате работы. С ними можно ознакомиться на специально созданной интернет-площадке ЮСИ.рф (раздел «Стратегия») с функциями работающей городской социальной сети. Там все подробно описано и системно структурировано по направлениям и векторам развития города, идет прямая коммуникация с активными горожанами, общественными организациями, представителями бизнеса и науки, которые поверили и уже вовлечены в возможность доведения своих инициатив до результата. Самое главное, я считаю, в том, что мы обеспечили прозрачность и убедительность действий власти относительно эффективности управления и расходования бюджетных средств. То, что мы сделали на общедоступной интернет-площадке с точки зрения открытости, уникально и инновационно. Возможно, мы являемся самым «прозрачным» городом РФ.

В современном мире планы и стратегии должны быть обращены не только к рационально-информационно-директивному восприятию человека. Они должны восприниматься, переживаться и проживаться эмоционально, визуально, личностно и т. д., обоими полушариями и всеми органами чувств человека. В связи с этим мы уделяем особое внимание представлению нашей стратегии основным группам, от которых зависит ее реализация: власти, менеджменту, профессиональным группам (деятелям образования, бизнеса, строительства и т. д.) и всему населению. Выбранная нами форма представления основана на универсальных числовых закономерностях и пропорциональных отношениях в строении Вселенной и человека. В основу легло золотое сечение Витрувианского человека Леонардо да Винчи, принцип: «Прочность, польза, красота». Материальное и духовное начала и развитие отображены в виде круга-компыаса в четырех направлениях, разделенных на 12 векторов. Каждое направление и вектор получили свои названия, согласованные цели в рамках достижения генеральной стратегической цели. Векторы расписаны по желаемому образу, определены задачи для достижения целей. Действия и решения в виде проектов и мероприятий относительно ближнесрочного периода финансово обоснованы утвержденным бюджетом города на три года. Среднесрочный период определен на следующие пять лет с действующими государственными и муниципальными программами до 2020 года. Долгосрочный период планирования определяет действия до 2030 года с указанием проектов, которые необходимо реализовать для достижения замысла. Все проекты капитального строительства по векторам формируют долгосрочную инвестиционную программу города, открывая понятный и прозрачный путь бизнесу. Инвестиционная программа является частью комплексной долгосрочной (15 лет) программы развития города.

Качественные и количественные изменения в жизнедеятельности города фиксируются во времени через векторные показатели, формируя основные интегральные признаки развития в сравнении с референтными городами.

Практика показала, что именно в такой круговой системе удобно и понятно работать со структурными подразделениями администрации: за каждый вектор отвечает руководитель департамента, комитета или управления, за направление — курирующий замглавы администрации на основании нормативно-правового акта. Кроме этого, структура системы стратегического планирования понятна жителям и инвесторам города — тем, кто хочет участвовать в развитии города, и тем, кто хочет понимать, как и куда развивается город.

Таким образом, через высокую вовлеченность жителей территории достигается повышение уровня неравнодушия и доверия к власти. Интегрированная в систему стратегического управления общедоступная городская социальная сеть обеспечивает разработку и корректировку, а также мониторинг, контроль и реализацию документов стратегического планирования.

Система стратегического планирования является круговой и сбалансирована по четырем направлениям развития:

- ♦ предпринимательство;
- ♦ человеческий потенциал;
- ♦ гражданское общество;
- ♦ жизнеобеспечение.

Направления гармонично систематизированы по двенадцати векторам развития, охватывающим:

- ♦ промышленность;
- ♦ бизнес;
- ♦ инновации.

Ключевой проект в инновационном направлении системы стратегического управления, общем с направлением «образование», — «Инженеры XXI века». Название проекта определяет его целевой ориентир: воспитание интеллектуальной элиты мирового уровня, ориентированной на развитие региона и страны. Такая элита будет выращиваться всей атмосферой города, дружественного по отношению к детям, средой детских садов и школ, статусом и квалификацией учителя, участием виднейших ученых в университетском образовании Сургута. Этот проект может быть реализован только благодаря согласованному взаимодействию всех направлений системы:

- ♦ образования;
- ♦ здравоохранения;
- ♦ культуры, молодежной политики и спорта;
- ♦ коммуникаций;
- ♦ безопасности;
- ♦ самоуправления;
- ♦ ЖКХ;
- ♦ градостроительства;
- ♦ экологии.

Механизмами реализации стратегии являются утвержденные программы — государственные, муниципальные, государственно-частного партнерства, муниципально-частного партнерства. Схема реализации стратегии предполагает использование четырех инструментов:

- ♦ координационного штаба;
- ♦ официального сайта органов власти;
- ♦ Экспертного совета при главе города;
- ♦ интернет-площадки городской сети.

Опыт применения данной системы стратегического управления в городе Сургуте позволяет предложить ее использование на территории всей Российской Федерации, хотя она неидеальна, требует осмысления и доработки.

## ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЙ МАРКЕТИНГ

С. Т. Холько

(АНО «Северо-Западное агентство развития и привлечения инвестиций», Санкт-Петербург)

## ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЙ МАРКЕТИНГ — ЭФФЕКТИВНЫЙ МЕХАНИЗМ РЕАЛИЗАЦИИ СТРАТЕГИЙ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ

В настоящее время тема территориального маркетинга чрезвычайно популярна. Интерес обусловлен целым рядом причин, связанных с мировой глобальной экономической перестройкой в XXI в., усложнением условий конкуренции на мировых и территориальных рынках. Объектами конкуренции между территориями становятся инвесторы, население, туристы, квалифицированная рабочая сила, экспортные рынки.

Цели и задачи управления территориями в новых экономических условиях, необходимость принятия гибких творческих решений в постоянно меняющейся окружающей среде диктуют необходимость внедрения маркетинга территорий.

Применение территориального маркетинга как нового фактора управления ведет к успешному социально-экономическому развитию территории за счет оптимального использования наличных ресурсов, имеющегося потенциала территории и привлечения на нее дополнительных финансовых, материальных, трудовых ресурсов. Маркетинговую деятельность на территории стоит рассматривать во взаимосвязи со стратегическим планированием.

Стратегия развития региона дает представление о том, каким регион будет через 15–20 лет, какие социально-экономические ниши он хочет и способен занять в условиях ужесточающейся конкуренции. Стратегия развития региона является фундаментом для территориального маркетинга, в соответствии с которым определяются основные задачи региона и направления реализации, инструменты и основные исполнители. Стратегическое планирование позволяет обозначить перспективные интересы территории, в то время как территориальный маркетинг выступает одним из наиболее действенных инструментов их реализации.

На практике реализация территориального маркетинга неотделима от процесса стратегического планирования. Маркетинг выступает инструментом обеспечения каждого этапа стратегического планирования. Стратегическое планирование и территориальный маркетинг являются параллельными, взаимосвязанными, синхронизированными процессами. Только такой подход позволит повысить эффективность управления.

Территориальный маркетинг станет эффективным инструментом в том случае, если ключевые стейкхолдеры, участвующие в процессе его реализации, смогут ответить на вопросы: *что? кому? как? кто?*

**Что?** Территориальный продукт представляет собой комплекс характеристик территории, потребляемых жителями, туристами, бизнесменами, инвесторами территории в процессе их проживания, посещения, ведения бизнеса, потребления товаров конкретной территории.

**Кому?** Целевыми аудиториями в территориальном маркетинге являются постоянные и временные жители, туристы, инвесторы, экспортные рынки.

**Как?** Система продвижения в территориальном маркетинге включает в себя комплекс различных методов маркетинговых коммуникаций, способствующих дове-

дению информации о территориальном продукте до целевых потребителей.

**Кто?** Ключевыми стейкхолдерами, вовлеченными в процесс реализации территориального маркетинга, являются территориальные органы власти и управления, некоммерческие организации, коммерческие организации, частные лица.

Ответы на вопросы должны найти свое отражение в маркетинговом планировании, являющиеся важным элементом реализации территориального маркетинга.

Маркетинговое планирование представляет собой процесс исследования особенностей, возможностей территории, постановки целей, разработки стратегии и планов маркетинга территории, которые соответствуют имеющимся ресурсам территории, планам ее развития.

Процесс маркетингового планирования по аналогии со стратегическим планированием можно разбить на три этапа: стратегический территориальный маркетинг, отраслевой маркетинг, оперативный маркетинг.

На этапе стратегического территориального маркетинга заинтересованные стороны (органы власти, бизнес, научные и общественные организации, население) обсуждают вектор развития территории в долгосрочной перспективе на 10–15 лет. Целью этого этапа является разработка совместного проекта развития территории, удовлетворяющего каждую из заинтересованных сторон.

На этапе стратегического территориального маркетинга реализуются следующие шаги:

1. **Формирование площадки для встречи заинтересованных сторон** или организация компании, ответственной за реализацию территориального маркетинга.
2. **Комплексный анализ территории:** изучение исторических, географических, культурных, экономических, политических особенностей территории, анализ внешней и внутренней среды, изучение конкурентов, проведение SWOT-анализа, исследование целевых аудиторий. Основные методы исследований, применяемые на этом этапе: кабинетные, экспертные интервью.
3. **Разработка маркетинговой стратегии:** постановка целей, выработка маркетинговых мероприятий, разработка плана продвижения, выбор ответственных лиц.
4. **Оценка эффективности проводимых мероприятий.**

На этапе отраслевого территориального маркетинга происходит уточнение конкретных отраслевых векторов развития территории. Конечной целью этого этапа является составление отраслевого плана действий (программы маркетинга). Оперативный территориальный маркетинг предусматривает эффективную реализацию намеченных ранее мероприятий. Системный подход к реализации территориального маркетинга способствует установлению обратной связи с целевыми аудиториями, получению от них информации в режиме реального времени, своевременной корректировке плана мероприятий и в конечном итоге повышению эффективности управления территориями.

## ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЙ МАРКЕТИНГ: ИНСТРУМЕНТ ИЛИ ФИЛОСОФИЯ РЕГИОНАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ?

В первом приближении территориальный маркетинг часто воспринимается как один из современных инструментов стратегического планирования и регионального управления. Территориальный маркетинг позволяет ставить и решать задачи продвижения территории, осуществляя информирование о ее характеристиках, проводя пропаганду ее преимуществ, создания территориальных брендов и т. д. Территориальный маркетинг часто трактуют как способ повышения привлекательности территории для туристов и инвесторов. Все это так. Но, по нашему глубокому убеждению, все это — лишь малая часть всего того, что может дать государственным и муниципальным служащим территориальный маркетинг. Понимание сущности территориального маркетинга позволяет сформировать новую философию территориального управления, в основе которой лежит не просто удовлетворение потребностей клиентов (жителей, гостей, коммерческих и некоммерческих организаций), а их активное вовлечение в процесс взаимодействия по созданию более высокого качества жизни и более привлекательных условий ведения деятельности на данной территории.

Особенно это становится понятным, когда разрабатываются стратегические и прогнозны документы социально-экономического развития территории, в которых только с участием общественности возможно не просто задать образ будущего территории, но и сформировать определенные установки целеполагания, в том числе направления развития, ожидаемые показатели и результаты развития.

Реализуя территориальный маркетинг, органы исполнительной власти не просто изучают потребности клиентов, но с учетом наиболее значимых параметров и критериев оценки клиентами результативности управленческого воздействия корректируют свою работу. С другой стороны, не только спрос рождает предложение, и предложение может породить спрос. Будучи встроенными в единую вертикаль управления (социально-экономические задачи и территориальное планирование), органы исполнительной власти могут предлагать местному сообществу те или иные варианты развития и способствовать выработке компромиссов при выборе средств и инструментов достижения целей повышения качества жизни и создания благоприятных условий деятельности на данной территории с учетом ее ресурсов и потенциалов.

Но такая трактовка роли территориального маркетинга как новой философии территориального управления становится более понятной, если мы рассмотрим сущность комплекса средств территориального маркетинга и более подробно раскроем особенности территориального продукта.

Теоретические аспекты территориального маркетинга только формируются. Одним из наиболее сложных вопросов является содержательное наполнение параметров маркетинговой деятельности, то есть разработка комплекса средств территориального маркетинга. Комплекс средств территориального маркетинга — это совокупность управляемых параметров, манипулируя которыми, можно наилучшим образом удовлетворить потребности человека и экономических субъектов в общественных благах, услугах и ресурсах

территории. В комплекс средств (инструментов) территориального маркетинга мы включаем территориальный продукт, цену территориального продукта, локализацию территориального продукта, продвижение территориального продукта.

Первое средство маркетинга — территориальный продукт — является одной из наиболее сложных категорий в территориальном маркетинге. Для определения его состава задумывается, какие потребности есть у человека в тот момент, когда он принимает решение о выборе территории как конкретного места, где он намерен жить и/или осуществлять деятельность. Территориальный продукт позволяет комплексно охарактеризовать территорию как объект социального и/или экономического интереса частного лица, дает возможность ответить на вопрос: что приобретает потребитель, принимая решение жить и/или вести деятельность на данной территории? Частное лицо, стоящее перед выбором, где жить и/или осуществлять деятельность, будет оценивать:

- ♦ какие ресурсы есть на территории, комплекс ресурсов территории;
- ♦ какие материально-вещественные блага (доходы, товары, услуги) и общественные блага он сможет получить на данной территории;
- ♦ какую политику проводят органы власти данной территории.

Представляется, что территориальный продукт можно рассматривать как сложную структуру, состоящую из трех элементов.

Во-первых, это конкретные характеристики территории (природные ресурсы, климат, месторасположение, удаленность от центральных зон развития страны, основные виды деятельности, задаваемые спецификой природных ресурсов территории, статусная нация и национальная структура и др.). Человек воспринимает территорию как объект своего месторасположения в пространстве, то есть превалирует «географическая» оценка территории со всеми вытекающими из этого последствиями.

Во-вторых, территория воспринимается человеком как конкретное место, где, проживая и/или осуществляя деятельность, он будет получать доходы и их тратить, а также получать общественные блага. Поэтому для человека значимыми являются наличие работы, уровень заработной платы, возраст выхода на пенсию и размер пенсии, товары и услуги для личного потребления и развития делового сотрудничества, уровень медицинского обслуживания, образования, экологической безопасности и др. Человек воспринимает территорию как объект своих экономических и социальных интересов.

В-третьих, это система организации и качество менеджмента данной территории, который осуществляют органы исполнительной власти. Частное лицо воспринимает этот элемент территориального продукта как общественно организованную силу, которая будет направленно и активно влиять на его жизнь и деловую активность на данной территории. Например, на территории действует программа обеспечения жильем молодых специалистов, работающих в сельской местности,

существуют финансовые доплаты за счет средств местного бюджета отдельным группам граждан, действует программа поддержки инвесторов и т. д. Кроме того, человеку важно, насколько хорошо взаимодействуют на территории разные ветви власти и какое будущее данной территории заявлено в стратегических документах социально-экономического развития<sup>1</sup>.

Сравнивая территориальные продукты разных территорий, потребители приобретают те преимущества, которые они могут получить от проживания и/или осуществления деятельности на данной территории. Отдавая предпочтение какому-то территориальному продукту, человек надеется удовлетворить тем самым свои потребности наилучшим образом и при наименьших затратах. Результатом предпочтения становится выбор конкретной территории как места проживания и ведения деятельности.

Мы не будем подробно рассматривать первый элемент территориального продукта, а по второму элементу территориального продукта заметим, что критерии оценок и формы анализа качества жизни населения на данной территории могут быть разнообразными. Повышение качества жизни населения является целью социально-экономического развития страны, регионов, муниципальных образований, населенных пунктов, в этом смысле это «сквозная» управленческая цель, которая обеспечивает согласованность управленческих усилий ради достижения конкретных результатов при условии максимальной эффективности управленческой деятельности. Рассмотрим более подробно третий элемент территориального продукта — систему организации и качество менеджмента территории, что позволяет оценить деятельность органов исполнительной и законодательной власти территории. Деятельность органов исполнительной власти (далее — ОИВ) состоит в выполнении государственных (муниципальных) функций и оказании государственных (муниципальных) услуг (далее — ГМу) физическим и юридическим лицам. Для оценки качества государственного (муниципального) управления предлагаем выделять четыре аспекта.

## 1. КАЧЕСТВО ПРОЦЕССА

Качество процесса достигается разработкой стандартов качества ГМу, для чего необходимы разработка и утверждение нормативно-правовых актов, закрепляющих ключевые требования к качеству услуги. Стандарты качества ГМу могут быть индикативными (фиксируется эталон, к которому следует стремиться) и обязательными для исполнения. Также необходима разработка административных регламентов, определяющих последовательность действий (административные процедуры), обеспечивающих исполнение государственных (муниципальных) функций, включая предоставление ГМу, эффективную работу структурных подразделений и должностных лиц, реализацию прав граждан и организаций.

Но несмотря на наличие этих документов, параметры стандарта зачастую не соблюдаются. Регламенты в основном содержат описание и систематизацию действий и не влекут за собой оптимизации межведомственного взаимодействия, в регламентах не всегда корректно даны описание видов, размеров и способов взимания платежей и надлежащее описание бесплатности, плохо представлены процедуры внутриведомственного контроля и др. Регламенты отражают «диктат производителя», то есть разработаны с точки зрения

ОИВ, а не клиента — получателя услуги. В регламентах мало учтены потребности клиентов: например, режим работы учреждений в вечернее время, использование дистанционных форм работы. Регламенты ГМу должны быть скорректированы с учетом реальных потребностей клиентов.

## 2. КАЧЕСТВО РЕЗУЛЬТАТА

Качество результата будем оценивать с двух точек зрения: со стороны того, кто «делает» результат, и со стороны тех, кто «получает» результат. Разница в том, что, например, в потребительском маркетинге результатом деятельности компании является товар, который подлежит реализации, а клиент покупает не товар, а набор полезностей, которые решают его проблему и удовлетворяют его потребности.

Вначале рассмотрим конечный результат с точки зрения ОИВ. Для оценки качества конечного результата деятельности ОИВ были внедрены два инструмента государственного управления: бюджетирование, ориентированное на результат, и программирование. Обратим внимание на проблему определения количественной оценки результата, особенно в таких сферах деятельности, как, например, повышение уровня толерантности в обществе, которое зависит не только от деятельности ОИВ, но и от личной заинтересованности жителей территории в безопасном проживании и деятельности НКО территории. Оправдано определять непосредственный результат управленческих действий и далее формулировать конечный результат деятельности ОИВ. При определении непосредственного результата вместо результата пытаются описать процесс, и бывает сложно перейти от слов «активизация участия родителей в образовательном процессе...» к показателям результативности этого процесса. Следует использовать не только показатели в абсолютном выражении, но и показатели в относительном выражении (в расчете на тысячу жителей, на площадь и/или количество населенных пунктов и т. д.), что позволяет проводить сравнения и более объективно осуществлять территориальное управление. Наибольшие трудности возникают при определении конечных результатов деятельности. Часто конечные результаты представляют собой расширенный перечень бюджетных процессов и услуг вместо ответа на вопросы «Для чего вы все это делаете?», «Зачем и кому нужны ваши услуги?», «Кто и как страдает, если вы не будете действовать?». Следует избегать общих формулировок конечного результата и вводить уточняющие характеристики, что позволяет отличать конечный результат деятельности по управлению сферой здравоохранения от конечного результата деятельности по управлению сферой дополнительного образования.

Теперь рассмотрим результат со стороны того, кто получает ГМу, — со стороны клиента. Одним из основных критериев качества результата должен стать уровень удовлетворенности клиента, который получал (приобретал) данную услугу, например, в виде показателя уровня удовлетворенности населения медицинским обслуживанием в процентах от числа опрошенных. Отметим, что следует различать уровень удовлетворенности самой бюджетной услугой и сопутствующими ей факторами. Жители удовлетворены работой медицинской организации, но не удовлетворены тем, что далеко расположена остановка общественного транспорта. Удовлетворенность клиента носит комплексный

<sup>1</sup> Сачук Т. В. Территориальный маркетинг. — СПб.: Питер, 2009. — С. 41–42.

характер и отражает общее представление клиента о безопасном, удобном решении его проблемы и удовлетворении потребности в медицинском обслуживании при проживании в данном населенном пункте.

В коммерческом маркетинге уровень удовлетворенности клиента — это действительно очень важный показатель результата (если клиент не удовлетворен, он в другой раз просто не будет приобретать товар или услуги у этого конкретного производителя (продавца), поскольку в условиях конкуренции у клиента есть выбор). В некоммерческом маркетинге, когда существует естественная монополия на ряд государственных услуг, даже неудовлетворенный клиент (получатель услуги) будет вынужден вновь и вновь обращаться к этому производителю (продавцу). Во многих случаях передача права оказания государственной услуги сторонним организациям (аутсорсинг) не осуществляется (не так много или просто нет сторонних организаций, готовых оказывать государственные услуги, но и ОИВ не стремятся развивать данную деятельность). Отсутствие конкуренции не создает предпосылок для повышения качества данных услуг. Если «наказать рублем» не может клиент, то это должен делать тот, кто принимает решение о финансировании деятельности в целом или найме на работу конкретного сотрудника ОИВ.

В целом следует отметить, что и в системе БОР и при использовании программно-целевого метода планирования необходимо активное вовлечение общественности в моменты разработки, мониторинга и оценки результатов деятельности ОИВ.

### 3. КАЧЕСТВО СТРУКТУРЫ

Сложившаяся практика построения организационных структур, распределение обязанностей и зон ответственности, а также практика материального стимулирования государственных и муниципальных служащих не способствуют повышению качества государственного и муниципального управления.

Необходимо сформировать оптимальные организационные структуры ОИВ, это позволит разграничить функции организационных звеньев, избежать дублирования функций, что приведет к экономии бюджетных средств и упростит условия пользования ГМу для населения и организаций. Необходимо достичь оптимальной численности служащих. Но фактические затраты времени на исполнение функций и оказание услуг пока не определены, и численность служащих ОИВ часто зависит от способности конкретного руководителя найти аргументы в пользу максимально возможного количества работников. Следует развивать межтерриториальное и межведомственное сотрудничество для выполнения схожих функций и оказания подобных услуг, что за счет объединения усилий позволит сократить государственные расходы и сделает получение услуг и удовлетворение нужд более удобным для населения. Необходимо повышать уровень профессиональной подготовки и квалификации государственных и муниципальных служащих в области современной теории и практики менеджмента, в том числе проектного менеджмента и управления в ситуации риска, а также в области территориального маркетинга.

### 4. КАЧЕСТВО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ МЕЖДУ ОИВ И ПОЛУЧАТЕЛЯМИ УСЛУГ (НАСЕЛЕНИЕМ И ОРГАНИЗАЦИЯМИ), А ТАКЖЕ НЕПОСРЕДСТВЕННО МЕЖДУ ОИВ

Объективная сторона получения государственной услуги может быть измерена набором количественных показателей, отражающих время, стоимость, количество обращений граждан. Концепцией снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011–2013 годы, утвержденной 10 июня 2011 года распоряжением Правительства Российской Федерации № 1021-р<sup>2</sup>, установлено снижение среднего числа обращений граждан и предпринимателей, сокращение времени ожидания в очереди, повышение степени удовлетворенности граждан качеством и доступностью государственных и муниципальных услуг.

Для повышения качества взаимодействия следует развивать электронный документооборот, что ведет к значительной экономии человеческих, финансовых, материальных ресурсов, создает предпосылки для более четкой формализации содержания функции или услуги и обеспечения соблюдения стандарта качества и регламента, создает условия для межведомственного и межуровневого взаимодействия, а также резко снижает «негативный человеческий фактор» некачественного управления. В Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации была определена цель: к 2015 году доля государственных услуг, которые население может получить с использованием информационных и телекоммуникационных технологий, в общем объеме государственных услуг в Российской Федерации должна составить 100%<sup>3</sup>. Необходимо преодолеть «цифровое неравенство», особенно для отдельных групп населения (пожилые люди, инвалиды), а также для жителей отдаленных районов страны.

Для клиента важна «законченность» услуги, то есть решение конкретной проблемы (задачи), поэтому даже начинать информировать клиента о возможности получить ту или иную услугу надо «с конечного результата», например, «для того чтобы получить земельный участок под застройку, необходимо...» (и дальше должна следовать понятная пошаговая инструкция). Если человек решит свою задачу (проблему), он сможет оценить данную ГМу как качественную.

Создание многофункциональных центров повышает качество взаимодействия, в том числе межведомственного. Принцип «одного окна» предполагает сокращение как количества документов, предоставляемых заявителями для получения ГМу, так и сроки их предоставления. Например, процедура предоставления земельных участков может быть существенным образом упрощена. Если при самостоятельном оформлении участка гражданин затрачивает в среднем от 6–8 месяцев и более (до 3 лет), то при передаче функций по сбору документов сотруднику МФЦ это займет не более 3–4 месяцев, а количество личных посещений заявителем служащих уменьшится с 25–30 до 4–6.

Необходимо развивать внутриведомственный и внешний контроль оценки качества предоставления ГМу, в том числе в виде проведения контрольных закупок, проводить социологические исследования по оценке удовлетворенности граждан и организаций уровнем

<sup>2</sup> Концепция снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011–2013 годы. — [www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/55071564/#ixzz3Ka0zx3ad](http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/55071564/#ixzz3Ka0zx3ad).

<sup>3</sup> Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации от 7 февраля 2008 г. № Пр-212. — [rg.ru/2008/02/16/informacia-strategia-dok.html](http://rg.ru/2008/02/16/informacia-strategia-dok.html).

взаимодействия с ОИВ (это позволит понять, насколько клиентам удобно и комфортно и насколько существенны транзакционные издержки данного взаимодействия).

Все четыре элемента оценки качества территориального управления позволяют комплексно оценить систему организации и качество менеджмента территории. В условиях, когда за ограниченное время необходимо создать предпосылки становления и внедрить систему стратегического планирования на федеральном, региональном и муниципальном уровнях в соответствии с законом «О стратегическом планировании в Российской Федерации»<sup>4</sup> и выработать механизм обеспечения согласованного взаимодействия всех участников стратегического планирования, такой подход к оценке системы организации и качества менеджмента территории представляется нам удобным для использования.

Рассмотрев сущность одного из ключевых элементов территориального продукта — систему организации и качества менеджмента территории, — мы можем сделать вывод, что территориальный маркетинг действительно предполагает новую философию (идеологию) территориального управления. Территориальный мар-

кетинг начинается только тогда, когда он понимается как философия регионального и муниципального управления, поскольку через сущность территориального маркетинга становится ясно, для кого и для достижения каких целей осуществляется территориальное управление.

Такое понимание территориального продукта и, следовательно, территориального маркетинга позволяет иначе взглянуть на целеполагание, прогнозирование, планирование и программирование социально-экономического развития муниципального образования и региона и с учетом более глубокого понимания принципов, целей и задач территориального управления осуществлять подбор методов и инструментов решения задач по сбережению населения и созданию условий для повышения качества жизни населения, а также привлечению инвесторов и туристов. Таким образом, территориальный маркетинг как философия регионального и муниципального управления формирует новый образ мышления, который создает и предопределяет новый образ действия — методы, средства, функции, организацию территориального управления.

**Г. В. Двас**

*(Санкт-Петербургский научный центр РАН)*

## **РОЛЬ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО МАРКЕТИНГА В ПРИВЛЕЧЕНИИ ИНВЕСТИЦИЙ В РЕГИОНЫ (на примере исследования возможностей повышения инвестиционной привлекательности Санкт-Петербурга)**

В целях выявления степени влияния различных факторов, определяющих экономическое развитие Санкт-Петербурга на ближайшие 10–15 лет, был выполнен корреляционный экспресс-анализ зависимости роста валового регионального продукта от изменения ключевых факторов развития несколько большего таксона — совокупности субъектов Северо-Западного федерального округа (СЗФО).

Как показывают многочисленные опросы руководителей действующих в Санкт-Петербурге предприятий и потенциальных инвесторов, возможность обеспечения предприятий трудовыми ресурсами является наиболее значимым фактором, влияющим на принятие инвестиционных решений. На основании данных по всем субъектам, входящим в СЗФО, за период, прошедший между двумя переписями населения — с 2002 по 2010 год, можно рассчитать коэффициент корреляции между двумя рассматриваемыми параметрами (величиной ВРП и численностью населения, в значительной степени определяющей трудовой потенциал), характеризующими динамику развития. Он достаточно высок — 0,67, что однозначно указывает на усиление влияния фактора оптимизации расселения на эффективность экономического развития региона.

Вместе с тем утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 18 ноября 2011 года № 2074-р Стратегией социально-экономического развития Северо-Западного федерального округа на период до 2020 года (далее — Стратегия СЗФО) прогнозируется не просто сохранение, а даже небольшое сокращение численности населения СЗФО — примерно на 100 тыс. человек (или на 0,9% к уровню 2010 го-

да) — при одновременном весьма масштабном росте валового регионального продукта — на 80%.

Можно отметить, что при этом темпы роста промышленного производства прогнозируются несколько выше темпов роста валового регионального продукта, что указывает на два обстоятельства. Во-первых, разработчики Стратегии достаточно обоснованно считают, что именно промышленность сохранит на ближайшее десятилетие главенствующее значение для формирования ВРП регионов Северо-Запада, не только внося наибольший вклад, но и определяя тем самым темпы экономического развития. А во-вторых, авторы уверены, что темпы развития других отраслей экономики, включая такие как транспорт и строительство, будут существенно ниже, чем в промышленности.

По другому прогнозу, содержащемуся в Стратегии транспортного развития Северо-Западного федерального округа, суммарный грузопоток регионов СЗФО увеличится со 148 млн т в 2010 году до 200 млн т в 2020 году, то есть на 36% (основной прирост грузопотока планируется обеспечить за счет развития морских портовых мощностей, а основным фактором, ограничивающим этот рост, в период до 2020 года будет являться недостаточная развитость железнодорожной инфраструктуры). Очевидно, что даже с учетом определенного ранее достаточно высокого коэффициента корреляции между развитием транспортной системы и ростом промышленного производства рост грузопотока на 36% при практически постоянной численности населения не в состоянии обеспечить 80%-ный рост промышленности.

<sup>4</sup> Федеральный закон Российской Федерации от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». — [www.rg.ru/2014/07/03/strategia-dok.html](http://www.rg.ru/2014/07/03/strategia-dok.html).

Единственным механизмом, позволяющим в этих условиях обеспечить требуемый для адекватного роста качества жизни населения рост промышленного производства, является ускоренное внедрение высокотехнологичных наукоёмких производств и процессов с увеличением к 2020 году их доли в общем объеме промышленного производства как минимум в полтора раза.

С учетом того, что основу экономики Северо-Запада составляет экономическая подсистема Санкт-Петербургской агломерации, можно сделать выводы о том, что:

- ♦ в условиях ограниченных возможностей по привлечению трудовых ресурсов из-за пределов Санкт-Петербургской агломерации для эффективного развития Санкт-Петербурга целесообразно разработать и реализовать политику, направленную на повышение уровня инновационного развития, имея в виду удельное сокращение количества занятых на единицу валового регионального продукта. Задача обеспечения реального инновационного развития должна стать основополагающей при планировании и организации деятельности органов государственной власти, собственников существующих предприятий и инвесторов, вкладывающих средства в создание новых промышленных и иных предприятий на территории Санкт-Петербурга, на ближайшую перспективу;
- ♦ необходимо повышать эффективность использования одного из основных конкурентных преимуществ Санкт-Петербурга — геоэкономического потенциала, сочетающегося с развитой транспортно-логистической инфраструктурой, имея в виду необходимость увеличения мультипликативного эффекта «индустриализации» грузопотоков.

Исходя из изложенного, политика властей Санкт-Петербурга по корректировке региональных факторов (то есть в силу природных и исторических обстоятельств присущих региону факторов, влияние на которые региональных властей требует задействования серьезных материальных ресурсов на протяжении продолжительного периода времени), формирующих инновационную привлекательность региона, должна обеспечивать:

- ♦ повышение эффективности использования ограниченных трудовых ресурсов;
- ♦ развитие инфраструктурного потенциала для реализации инвестиционных проектов, связанных с максимальным задействованием транспортно-логистического потенциала (с учетом внутрироссийского и международного разделения труда).

На практике необходимость совместной реализации указанных подходов (с учетом того, что Санкт-Петербург занимает первое место среди регионов по диспропорции «вакансии/безработные», имея самый низкий в стране уровень безработицы, который в 5–6 раз ниже фонового значения) означает целесообразность следующих решений:

- ♦ принять в качестве стратегической политики поддержку исключительно высокотехнологичных инвестиционных проектов, реализация которых приведет не к созданию новых рабочих мест, а к замещению существующих неэффективных (с точки зрения производительности труда, устойчивости функционирования и бюджетной эффективности). Остальные инвестиционные проекты должны реализовываться без опоры на меры государственной поддержки (полностью или частично);

- ♦ принять в качестве стратегической политики поддержку высокотехнологичного сектора малого предпринимательства, имея в виду, что производительность труда на малых предприятиях в среднем ниже, чем на средних и крупных, и в условиях резкой нехватки трудового потенциала переток трудовых ресурсов из сферы малого предпринимательства является крайне желательным (за исключением оттока работников из секторов, для которых сфера малого бизнеса является системообразующей);
- ♦ развивать систему целевой подготовки и переподготовки кадров для реализуемых (предполагаемых к реализации) инвестиционных проектов совместно с учреждениями, осуществляющими профессиональное образование и профессиональное обучение граждан, и инвесторами;
- ♦ участвовать в формировании индустриальных парков с явно выраженным дистрибутивно-логистическим акцентом, ориентированных на создание предприятий, обрабатывающих (перерабатывающих) грузопотоки, поступающие в Санкт-Петербург морским, речным или железнодорожным транспортом с последующей дистрибуцией готовой продукции на внутренние рынки России или на экспорт. Тенденции последних лет явно указывают, что на «старых» промышленных площадках Санкт-Петербурга остаются производства с добавленной стоимостью, превышающей среднюю по городу, для которых транспортно-логистические затраты, многократно возрастающие для таких площадок, не имеют существенного значения. Предприятия, для которых транспортно-логистическая составляющая важна, тяготеют к периферийным промышленным площадкам с развитой инфраструктурой.

Для решения поставленных задач оптимальным представляется использование методологии территориального маркетинга, сходной (но не до степени тождественности) с методологией микроэкономического маркетинга, по крайней мере в части этапности и содержания работ — идентификация потребностей потенциальных инвесторов, выявление собственных возможностей и конкурентных преимуществ, формирование инвестиционной политики и объектов, предлагаемых инвесторам, продвижение территории. Примером может служить следующая цепочка, являющаяся аналитической основой территориального маркетинга Санкт-Петербурга.

Как показывает практика последнего десятилетия, для Санкт-Петербурга основным конкурентом по созданию индустриальных дистрибутивно-логистических парков является Ленинградская область. Преимуществом Ленинградской области является наличие значительного количества территорий для размещения новых индустриальных зон с хорошим дистрибутивно-логистическим потенциалом, базирующимся не только и не столько на транспортно-логистическом комплексе Санкт-Петербурга, сколько на вновь создаваемых объектах транспортной инфраструктуры, включая морские порты и автомобильные и железнодорожные подходы к ним. Есть все основания предполагать, что в случае если Санкт-Петербург не сможет реализовать стратегию, связанную с получением синергетического эффекта от взаимодействия транспортно-логистического и промышленного комплексов, его геоэкономический потенциал в течение ближайших 15–20 лет перестанет быть системообразующим для городской экономики фактором.

Вместе с тем Санкт-Петербург обладает рядом важнейших конкурентных преимуществ по сравнению

с Ленинградской областью. Среди региоторных факторов, определяющих относительную конкурентоспособность Санкт-Петербурга, — «не запирающий», в отличие от Ленинградской области, характер сложности с привлечением в регион трудовых ресурсов из-за его пределов. Усиление воздействия этого фактора на инвестиционную привлекательность Санкт-Петербурга возможно за счет других его конкурентных преимуществ, на которые было указано выше. Во-первых, Санкт-Петербург, в отличие от Ленинградской области, может на базе собственного научно-образовательного потенциала обеспечить эффективное функционирование системы целевой подготовки и переподготовки кадров для реализуемых (предполагаемых к реализации) инвестиционных проектов, то есть обеспечить постоянное повышение качества трудового потенциала. И во-вторых, учитывая существенно более высокую плотность расселения и размещения производительных сил, Санкт-Петербург, в отличие от Ленинградской области, может обеспечить переток занятых из сферы малого предпринимательства на крупные и средние предприятия, то есть создать предпосылки и для количественного расширения трудового потенциала для реализации инвестиционных проектов.

При этом, однако, все указанные конкурентные преимущества носят условный характер в связи с тем, что в силу описанных выше уже существующих проблем на региональном рынке труда средняя заработная плата в большинстве секторов промышленности и во многих секторах других отраслей экономики Санкт-Петербурга выше, чем по аналогичным предприятиям в Москве, и существенно превышает среднероссийский уровень. Дальнейший рост средней заработной платы, являющийся неременным условием и следствием обеспечения необходимого уровня трудовой миграции, может привести к снижению конкурентоспособности петербургской промышленности.

В силу указанных обстоятельств наряду с конкурентными преимуществами, основанными на региоторных факторах, необходимо выделить конкурентные преимущества Санкт-Петербурга, связанные с интерактивными факторами (то есть определяющими эффективность взаимодействия объектов и субъектов региональной инвестиционной политики, факторами, влияние на которые со стороны региональных властей может быть реализовано путем принятия правовых, организационных и кадровых решений и не связано с существенными материальными и временными затратами). Среди наиболее значимых преимуществ можно выделить концентрацию всех властных полномочий, влияющих на эффективность инвестиционной политики, на региональном уровне и административно-территориальную индифферентность к месту реализации инвестпроектов. Основными следствиями наличия указанных преимуществ являются:

- ♦ возможность, в отличие от всех остальных регионов России (кроме Москвы), обеспечить реальную реализацию принципа «одного окна» при взаимодействии с потенциальными и действующими инвесторами. Вероятность возникновения каких бы то ни было противоречий между органами управления Санкт-Петербурга и органами входящих в его состав муниципальных образований исключена действующим законодательством;

- ♦ отсутствие у органов государственной власти Санкт-Петербурга предпочтений по месту реализации того или иного инвестиционного проекта, что гарантирует потенциальному инвестору совершенно независимый и объективный выбор площадки.

Наличие указанных конкурентных преимуществ облегчает возможность и создает предпосылки для повышения эффективности использования иных интерактивных факторов, таких как развитость интерактивных коммуникационных каналов между властью и бизнесом, наличие правовых и организационных механизмов, позволяющих бизнесу участвовать в выработке целей и мер государственной поддержки инвестиционной деятельности, совершенствования бизнес-среды.

Вместе с тем в настоящее время, несмотря на столь важные конкурентные преимущества, власти Санкт-Петербурга не смогли наладить хоть сколь-нибудь существенную активацию еще одного фактора инвестиционной привлекательности — эффективную деятельность системы организаций, призванных оказывать практическую помощь и поддержку инвесторам (бизнесу в целом) в режиме онлайн.

Очевидно, что значимость влияния тех или иных региоторных и интерактивных факторов на эффективность разных инвестиционных проектов может существенно различаться. Более того, существенно могут различаться и механизмы реализации тех или иных факторов применительно к инвестиционным проектам в разных отраслях и секторах экономики. Однако выполненный анализ позволяет сформулировать шесть ключевых задач, решение которых необходимо обеспечить в целях повышения инвестиционной привлекательности Санкт-Петербурга:

- ♦ развитие трудового потенциала (повышение качества трудовых ресурсов и эффективности их использования);
- ♦ ограниченное развитие инфраструктурного потенциала;
- ♦ концентрация ресурсов (финансовых, материальных, организационных, информационных и т. д.) для полномасштабного оказания мер государственной поддержки высокотехнологичным инвестиционным проектам;
- ♦ повышение прозрачности и скорости выполнения административных процедур как в рамках мер государственной поддержки инвестиционной деятельности, так и при реализации инвесторами различных бизнес-процессов;
- ♦ расширение перечня услуг, оказываемых специализированными организациями (агентствами) инвесторам на различных стадиях реализации проектов, повышение скорости реагирования на запросы инвесторов;
- ♦ повышение качества (полноты, надежности, оперативности и т. д.) информации, предоставляемой инвесторам о ресурсах (их доступности, стоимости и т. п.), а также о мерах государственной (в том числе институциональной) поддержки инвестиционной деятельности.

Решение каждой из перечисленных задач требует разработки комплекса мер и мероприятий, объединенных по основным крупным направлениям, что также является неотъемлемой практической частью территориального маркетинга Санкт-Петербурга.

## РАЗДЕЛ 5.

# ИНФОРМАЦИОННЫЕ ТЕХНОЛОГИИ ДЛЯ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

Д. Р. Струков, В. В. Макаров

(Центр пространственных исследований, Санкт-Петербург)

### ОБЛАЧНАЯ ГЕОИНФОРМАЦИОННАЯ СИСТЕМА «ГЕОИНТЕЛЛЕКТ» ДЛЯ РАСЧЕТА НАСЕЛЕНИЯ В ГОРОДАХ РОССИИ (ПРОЖИВАНИЕ, ТРАФИК, РАБОТА) И АНАЛИЗА ИНФРАСТРУКТУРЫ ГОРОДОВ

Использование пространственных данных имеет стратегическое значение как для социального, так и для экономического развития территорий. В настоящее время облачные геоинформационные системы и BIG Data дают специалистам по стратегическому планированию, аналитикам, городским планировщикам новые возможности «взглянуть» на данные поверх карты как на результат территориального проектирования и стратегического планирования прошлых лет.

Постулаты нового урбанизма требуют от планировщика комфортности городской среды: 10 минут пешком до места торговли, транспортного узла; локализация досуговых центров в районах и многое другое. Все это частично реализуется в кусочках крупных и небольших городах во всем мире. Сегодня в мире для анализа поведенческих особенностей перемещения людей все чаще используются обработанные «большие данные» сотовых операторов и ГИС-технологии. Облачная ГИС предполагает моментальный доступ к системе данных, а, значит, оперативный анализ территории и населения. При этом доступ к облачной ГИС стоит в разы дешевле стандартного исследования. Используются бизнес-модели «Программное обеспечение как сервис» или «Данные как сервис». Это позволяет «покупать»

инструмент и проводить анализ территории под конкретную задачу на определенное время.

На данный момент в облачную геоинформационную систему «Геоинтеллект» загружены пространственные данные о 100 городах (демо-версия на сайте [www.geointellect.com](http://www.geointellect.com)). Спектр загруженных в систему данных различен в зависимости от города: например, население по кварталам доступно в 70 городах; данные о пассажиропотоках есть по всем городам. В зависимости от поставленных задач мы собираем информацию, анализируем и предоставляем ее в «Геоинтеллекте».

Самая запрашиваемая информация — данные о населении. Для решения задач развития компаниям нужна детальная информация. Сколько человек проживает на конкретном участке, в какой части города приоритетнее размещать рекламу или открывать кафе. В зависимости от цели пользователь «Геоинтеллекта» может выбирать численность населения по избирательным участкам, по районам, по кварталам, численность в конкретной зоне или радиусе.

Актуальным решением, которое пользуется большим спросом, стало использование данных об абонентах сотовых операторов. Мы используем данные от сотовых



Рис. 1. ОТОБРАЖЕНИЕ ИНФОРМАЦИИ О РАССЕЛЕНИИ

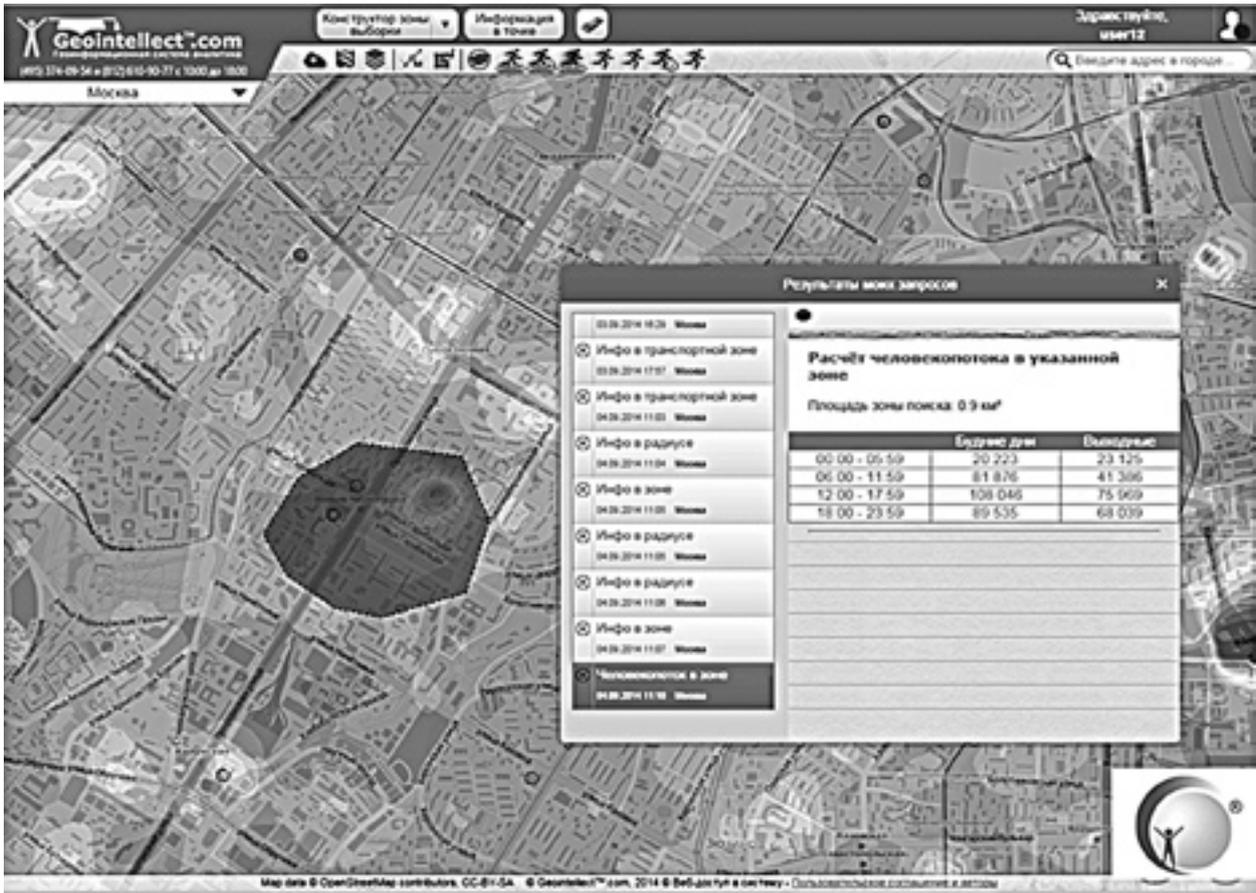


Рис. 2. ОТОБРАЖЕНИЕ ИНФОРМАЦИИ О ПЕРЕМЕЩЕНИЯХ



Рис. 3. ОТОБРАЖЕНИЕ ИНФОРМАЦИИ О ТРАНСПОРТНОЙ ДОСТУПНОСТИ

вышек, которые принимают сигналы с устройств абонентов. Таким образом можно посчитать количество потоков людей, выстроить плотность их распределения и визуализировать на карте. Инструмент «Геоинтеллекта» «Информация в зоне» позволяет рассчитать поток людей в конкретной зоне. Эта информация также необходима для изучения участков территории. Расчеты потоков людей могут варьироваться:

- ♦ по времени суток;
- ♦ по дням недели (будни и выходные);
- ♦ расчет по линии метро;
- ♦ расчет на станциях метро;
- ♦ среднесуточный автопоток (рис. 2).

Точки интересов (POI) располагают информацией обо всех возможных конкурентах для разных сфер: продуктового ритейла, DIY-объектов, социальных учреждений и т. д. Данные представляются в виде плотности для общей оценки территории и выявления концентрации нужных объектов, а также в виде конкретной информации по точкам.

Возможности «Геоинтеллекта» позволяют анализировать и быстро оценивать транспортную ситуацию, отображая зоны пешеходной доступности от станции метро. Такую возможность можно использовать для построения зон пешеходной доступности от собственных точек, от точек конкурентов, остановок общественного транспорта и т. д. Для удобства пользователей системы предусмотрен набор инструментов.

Основными опциями, которые используются при анализе территории, являются:

- **Информация в зоне.** Например, необходимо выяснить количество жителей в данной зоне. Пользователь отмечает необходимый слой данных, чертит зону и получает информацию.
- **Зона транспортной доступности** — позволяет строить зоны от 5 до 180 минут в любой точке города.
- **Инструмент пересечения зон** — позволяет накладывать и пересекать зоны.

Одно из последних нововведений «Геоинтеллекта» — разработка совместно с Центром экспертиз ЭКОМ урбанистического модуля — уникального инструмента для оценки комфортности проживания в жилых кварталах (рис. 3). Расчет индекса производился на основании автомобильной доступности к объектам, необходимым для комфортного проживания: торговым центрам, магазинам, школам, медицинским учреждениям, вокзалам и пр. Инструмент позволяет строить модели и оценивать конкретные кварталы с точки зрения интересов потребителя, относящегося к той или иной социальной группе. Можно сравнивать кварталы по транспортной доступности к объектам интереса на автомобиле (или пешком). Данные модели можно построить и по другим городам России и сделать доступными через урбанистический модуль «Геоинтеллекта».

Если в организации используются свои настольные ГИС, то можно интегрировать геосервисы в существующую систему и также оперативно проводить анализ территории и планирования.

Облачная технология позволяет собирать и сохранять данные «на улице» по автомобильным потокам, пешеходным потокам и инфраструктуре прямо на мобильном устройстве благодаря специально настроенным функциям мобильного приложения. Можно проводить оценку места прямо «в поле» и вбивать данные для аналитиков в офисе.

Таким образом, проектировщики и стратеги получают новую интересную систему, которая может быть применима для мониторинга выполнения стратегий, изучения территорий, работы со сценариями «что будет, если», при интеграции с генеральными планами и схемами территориального планирования регионов.

«Геоинтеллект» может быть прототипом и геоинформационных систем территориального планирования, пространственного развития, причем доступным массовому пользователю с обратной связью, что позволит каждому оставить свои пожелания о функциональном назначении территории, проанализировав ее в «Геоинтеллекте».

М. М. Эпштейн, Е. А. Пустовалова

(Центр пространственных исследований, Санкт-Петербург)

## ОПРЕДЕЛЕНИЕ ГРАНИЦ АГЛОМЕРАЦИЙ И РАСЧЕТ ОБЪЕМОВ ПЕРЕМЕЩЕНИЯ ЛЮДЕЙ (на примере Республики Татарстан)

При разработке стратегии развития регионов, и особенно механизмов ее реализации, часто встает вопрос: как перейти от уровня стратегических целей к конкретным механизмам реализации? В рамках данной проблемы необходимо не только планировать желаемое состояние региона как системы, но и знать текущую ситуацию. Такое знание не только поможет в определении масштаба «разрыва» между текущим и целевым состоянием системы, но и позволит, опираясь на масштабность планируемых изменений, определить число шагов для достижения цели.

Типичной задачей для определения текущего состояния региона в градостроительном смысле является понимание и изучение объемов перемещения людей с различными целями, выявление силы связи между различными частями региона в целом, объемы перемещений извне, связи с соседними регионами. Также стоит задача рассмотрения текущего состояния территорий,



Рис. 1. ОПРЕДЕЛЕНИЕ ЧИСЛА ШАГОВ ПО РЕАЛИЗАЦИИ СТРАТЕГИИ

включаемых или планируемых к включению в агломерацию. Как правило, существует недостаток фактических данных в нужном объеме, не позволяющий строить на них выводы о вышеизложенных процессах или хотя бы формировать гипотезы. Те возможности и объемы данных, которые уже давно используются на Западе для решения подобных задач в рамках исследовательской деятельности, стали доступны в России всего лишь два-три года назад. Речь идет о применении «больших данных» по нагрузке на сеть сотовых операторов. Термин «большие данные» подразумевает под собой не только объем и разнообразие информационных ресурсов, которые подаются на «входе» для обработки, но и применение инновационных технологий обработки, требующих участия целых команд специалистов разного профиля, которые при этом являются экономически эффективными и ведут к поддержке принятия решений.

Отдельное внимание стоит уделить роли исследовательской деятельности при решении градостроительных задач в двух аспектах:

1. Решение градостроительных задач несколько отличается от решения задач бизнеса, так как затрагивает намного более глубокие и разнообразные аспекты социально-экономических процессов. В отличие от типично геомаркетинговых и маркетинговых исследовательских задач, интерпретация результата может вызвать целую серию новых вопросов, которые, в свою очередь, порождают другие и т. д. Поэтому на первый план выходят результаты исследования в виде изменения представлений лиц, принимающих решения в ходе самого исследования. Становится важен не сам результат в конце, а то, что становится понятнее, как управлять процессом.
2. Вторая ценность подобных работ состоит в том, что исследование может производиться не только или не столько для создания конкретных выводов, сколько для того, чтобы продемонстрировать результат аналитики, который становится инструментом стимулирования принятия решения. Таким образом, решение принимается не на основании исследования (как в бизнесе), а на основании обсуждений широким кругом специалистов, экспертов, бизнесменов, общественности и т. д. А данные обсуждения «стимулируются» исследованием.

В рамках работ над подготовкой Стратегии социально-экономического развития Татарстана «Татарстан – 2030» проводилось исследование, основанное на использовании больших данных для обоснования текущего состояния основных предполагаемых агломераций Республики Татарстан и объемов реальных перемещений между искомыми агломерациями. Задачи исследования:

- ♦ определение реальных границ Казанской, Камской и Альметьевской агломераций;
- ♦ построение матрицы спроса на перемещения для последующего использования и определение объемов движения и направленности автопотока при калибровке региональной транспортной модели.

## МЕТОДОЛОГИЯ ИССЛЕДОВАНИЯ

В ходе исследования изучались перемещения абонентов сотового оператора на неделю в мае 2014 г. (не в период майских праздников). Объем базы составил 1,7 млн абонентов. Для целей исследования поведение абонентов делилось на 2 группы:

- ♦ перемещения с трудовыми и учебными целями (далее — трудовые перемещения);
- ♦ перемещения с нетрудовыми целями.

Трудовые перемещения делились на ежедневные перемещения на работу и перемещения в рамках вахтового метода. Классификация была основана на двух принципах:

1. Использовался критерий деления поездок по сочетанию дней совершения поездок, длительности пребывания в месте назначения и частотности поездок в течение недели;
2. Весь массив данных делился на группы типов перемещений так, чтобы не было пересекающихся массивов, то есть чтобы одно и то же перемещение не относилось сразу к двум и более группам.

В рамках этой работы был разработан алгоритм обработки данных, который учитывал на первом этапе предполагаемое место проживания абонента и далее «задержки», которые определялись как места назначения для перемещения и классифицировались по цели перемещения в соответствии с критериями отнесения к той или иной группе. Также при предварительном анализе исходных данных проверялось географическое покрытие данных сотового оператора по территории Республики Татарстан, проводилась верификация алгоритма трудовых перемещений, и апробировалась достаточность объема исходных данных. В частности, о возможности применения метода говорит показатель доли абонентов по отношению к численности населения муниципального образования. Минимум составил 11%, при этом выборки из генеральной совокупности в объеме 3% и 6% дают очень близкие результаты на таких массивах данных. Соответственно, применение метода в разрезе муниципальных образований Республики Татарстан возможно. Показатель доли абонентов по отношению к численности населения муниципального образования использовался для перехода от полученной матрицы корреспонденций, выраженной в абонентах, к матрице корреспонденций, выраженной в людях.

## РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

1. При выделении границ агломераций было осуществлено несколько вариантов расчетов.

Первый вариант опирался на выделение границ вокруг основных городов-центров — Казани, Набережных Челнов, Альметьевска. Границы были построены по границам муниципальных образований — муниципальных районов Республики Татарстан. При построении учитывался подход к понятию агломерации как территорий муниципальных районов, объем перемещений из которых с трудовыми и учебными целями в центр агломерации составляет 10% проживающего в муниципальном образовании населения и более. Если из проживающих в муниципальном образовании 10% и более ездят с трудовыми целями в искомый город, например, в Казань, то искомое муниципальное образование включается в территорию, относящуюся к Казанской агломерации. При таком определении агломерации получились следующие результаты:

- ♦ Центры агломераций в данном случае были предпосылкой в анализе. В ходе обсуждения результатов, как было указано в начале статьи, одним из эффектов стало обсуждение того, что такое центр агломерации. Данный вопрос является предметом формирования определений и гипотез, которые необходимо проверять в ходе дальнейших исследований и анализа.

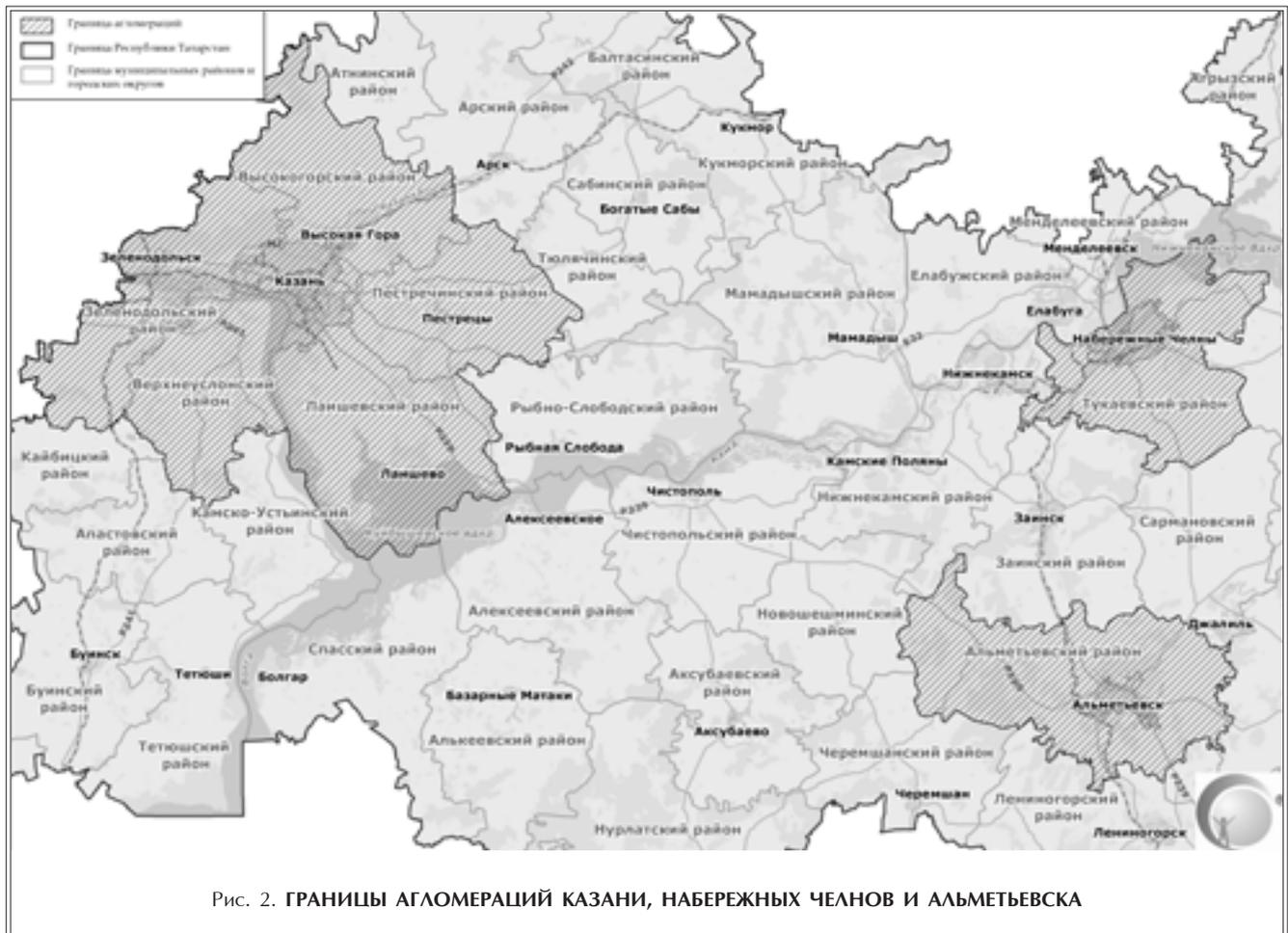


Рис. 2. ГРАНИЦЫ АГЛОМЕРАЦИЙ КАЗАНИ, НАБЕРЕЖНЫХ ЧЕЛНОВ И АЛЬМЕТЬЕВСКА

- ♦ Как мы видим на рис. 2, в результате обнаружилось, что Казань окружают территории муниципальных образований, жители которых активно посещают Казань с учебными и трудовыми целями. Для Набережных Челнов и Альметьевска такой мощной закономерности выявлено не было. Для каждого из городов «ареалом» влияния является муниципальный район, который окружает искомый город: Тукеевский район — для Набережных Челнов и Альметьевский район — для Альметьевска.
- ♦ В ходе обсуждения полученных результатов велись дискуссии, которые касались не только центра агломерации, но и точности границ агломерации, так как хотелось опираться не на «искусственные» административные границы муниципальных районов, а на границы более мелких таксономических единиц, коими являются сельские и городские поселения. В ходе дальнейших изучений оказалось, что результат может быть достигнут без применения оцифровки границ поселений на базе уже обработанных данных, которые описывают «центры массы» скопления выездов с трудовыми целями в каждый из городов (Казань, Набережные Челны, Альметьевск). В результате появилась карта-схема уточненных границ (рис. 3).

На рис. 3 видно, что границы агломераций несколько изменились. Например, границы Казанской агломерации «сжались»: Зеленодольский и Верхнеуслонский районы теперь участвуют только территориями, прилегающими к Волге, где связь обеспечивается мостом через Волгу. Аналогично «уточнились» границы других прилегающих районов (Высокогорского, Пестречинского, Лаишевского).

- ♦ Карта-схема на рис. 3 и расчеты, приведенные в табл. 1, иллюстрируют еще один срез в рассмотрении «сложившейся» или «не сложившейся» на текущий момент территории агломерации. Речь идет о понятии полицентрической агломерации. На момент проведения исследования были выявлены слабые связи между предполагаемыми ядрами полицентричных агломераций (Камской и Альметьевской) по целям трудовых корреспонденций.

Таблица 1. Связи между городами Камской агломерации

	Доля выезжающих из города с трудовыми или учебными целями в транспортном контингенте		
	в г. Елабуга	в г. Набережные Челны	в г. Нижнекамске
из г. Елабуга		3%	0,5%
из г. Набережные Челны	1%		0,3%
из г. Нижнекамск	0,3%	0,5%	

Таблица 2. Связи между городами Альметьевской агломерации

	Доля выезжающих из города по трудовым или учебным целям в транспортном контингенте		
	в г. Альметьевске	в г. Бугульма	в г. Лениногорске
из г. Альметьевска		0,2%	0,2%
из г. Бугульма	0,2%		0,4%
из г. Лениногорска	1%	1%	

Косвенно о текущем положении свидетельствуют факты наличия диверсифицированной экономики в центрах этих агломераций: в Нижнекамске, Елабуге, Лениногорске и Бугульме также есть собственная промышленность, отрасли экономики, которые могут обеспечить занятость населения. Также на текущий момент, например, связь между Елабугой и Нижнекамском идет через единственный мост через р. Каму с проездом мимо Набережных Челнов. Автобусные перевозки при этом крайне редки. На момент проведения исследования железнодорожные перевозки из Набережных Челнов напрямую в Нижнекамск были уже остановлены. Все эти факты позволяют предположить, что регулярные поездки с трудовыми целями между данными городами затруднительны.

2. Изложенные выше аргументы предъявляют требования к дополнительному анализу и рассмотрению понятия агломерации с точки зрения не только трудовых, но и нетрудовых перемещений (что также явилось следствием рассмотрения исследовательского материала). Если говорить не только о трудовых перемещениях, но также и о нетрудовых с точки зрения совместной эксплуатации территорий разными муниципальными образованиями и совместного управления задачами данных территорий, то картина границ агломераций несколько меняется.

Границы въезда по нетрудовым перемещениям для трех городов были больше, чем границы въезда, поэтому на рис. 4 отражены границы въезда в ядро по критерию  $\geq 10\%$  жителей муниципального образования, включенного в агломерацию, въезжающих в ядро агломерации с нетрудовыми целями. При совмещении границ трудовых и нетрудовых въездов видно, что по

нетрудовым целям границы агломераций получились более широкими, чем по трудовым целям.

Исследование ставит множество дальнейших вопросов, которые можно было бы развить даже в рамках уже собранного материала текущего исследования:

- ♦ уточнение границ агломерации по нетрудовым поездкам;
- ♦ более углубленный анализ дачно-коттеджной застройки и, соответственно, перемещений, связанных с поездками на дачу;
- ♦ уточнение методологии и более детальный расчет трудового поведения вахтовым методом;
- ♦ рассмотрение направлений транзитного перемещения (что показывает объем и форму взаимосвязи Республики Татарстан с другими субъектами федерации). Текущее исследование выявило, что «транзитники» (люди, попадающие на территорию Татарстана извне) составляют примерно дополнительные 28% сверх людей-резидентов, которые формируют транспортный контингент Татарстана.

Концепция территориальной экономической политики Республики Татарстан от 2009 г. ставила задачу формирования территорий агломераций, и подобные исследования позволяют проанализировать, удалось ли достичь целей или нет, служат своеобразным индикатором.

3. Для калибровки модели транспортных потоков Республики Татарстан была произведена оценка транспортных потоков на основных магистралях Республики Татарстан. Для измерения транспортных потоков на основных магистралях был разработан алгоритм, который определял, что абонент проехал



Рис. 3. КАРТА-СХЕМА УТОЧНЕННЫХ ГРАНИЦ КАЗАНСКОЙ, КАМСКОЙ И АЛЬМЕТЬЕВСКОЙ АГЛОМЕРАЦИЙ

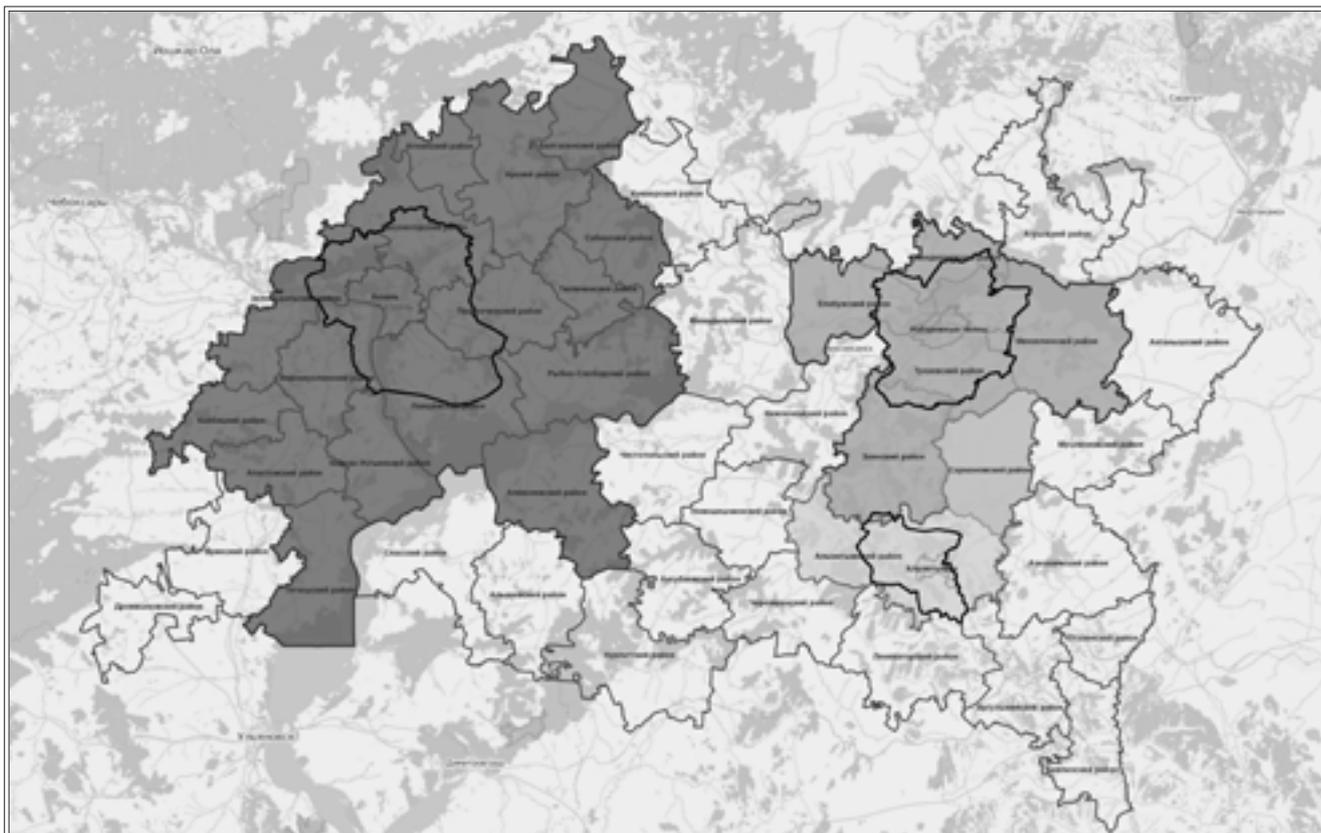


Рис. 4. ГРАНИЦЫ КАЗАНСКОЙ, КАМСКОЙ И АЛМЕТЬЕВСКОЙ АГЛОМЕРАЦИЙ ПО ТРУДОВЫМ И НЕТРУДОВЫМ ЦЕЛЯМ

### Состав агломерации

Состав агломерации согласно «Концепции территориальной экономической политики Республики Татарстан» (2009)

[ править | править вики-текст ]

Название	Население, чел. <sup>[3]</sup> (2014)
Набережные Челны	↗ 522 048
Агрызский район	↘ 36 244
Актанышский район	↘ 31 322
Елабужский район, включая Елабугу	↗ 83 698
Заинский район, включая Заинск	↘ 56 962
Менделеевский район	↘ 30 337
Мензелинский район	↘ 29 133
Муслимовский район	↘ 21 043
Нижнекамский район, включая Нижнекамск	↗ 273 805
Тукаевский район	↗ 38 045
<b>Вся агломерация:</b>	<b>1 122 637</b>



Рис. 5. ПРИМЕР ГРАНИЦЫ КАМСКОЙ АГЛОМЕРАЦИИ ПО МАТЕРИАЛУ ВИКИПЕДИИ СОГЛАСНО КОНЦЕПЦИИ ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ РЕСПУБЛИКИ ТАТАРСТАН 2009 г.

### Состав агломерации согласно «Схеме территориального планирования Республики Татарстан» (2011)

В «Положении о территориальном планировании», входящем в состав «Схемы территориального планирования Республики Татарстан», агломерация имеет три основных центра: Нижнекамск, Набережные Челны, Елабуга. В Положении отмечается, что включение в состав агломерации Мамадышской, Агрызской, и Актанышской районных систем расселения станет в перспективе возможным по мере качественного изменения градообразующих функций всех трёх центров агломерации, усиления связей между ними, когда зона их общего влияния «расширится в западном, северном и восточном направлениях, в результате чего в состав системы войдут Мамадышская, Агрызская и Актанышская районные системы расселения»<sup>[4]</sup>.

Согласно «Схеме пространственного развития Республики Татарстан»<sup>[5]</sup>, входящей в состав «Схемы территориального планирования Республики Татарстан», в границы Набережночелнинской агломерации входят:

Название	Население (1.01.2011) <sup>[6]</sup>
Набережные Челны	513 823
Нижнекамск	234 271
Елабуга	70 900
Заинск	42 049
Южная и восточная части Елабужского района	≈ 7 000
Центральная и северная части Заинского района	≈ 10 000
Центральная и южная части Менделеевского района	≈ 20 000
Центральная и западная части Мензелинского района	≈ 20 000
Центральная и северная части Нижнекамского района	≈ 30 000
Центральная и северо-западная части Сармановского района	≈ 25 000
Тукаевский район	36 621
<b>Вся агломерация:</b>	<b>≈ 1 010 000</b>

Рис. 6. ПРИМЕР ГРАНИЦЫ КАМСКОЙ АГЛОМЕРАЦИИ ПО МАТЕРИАЛУ ВИКИПЕДИИ СОГЛАСНО СХЕМЕ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ РЕСПУБЛИКИ ТАТАРСТАН 2011 г.



по автомагистрали, на основе трех регистраций абонента на базовых станциях сотового оператора, расположенных вблизи автомагистрали.

Как видно из рис. 7, наиболее загруженными автомагистралями Республики Татарстан являются федеральная трасса М7 «Волга», а также трасса Р241 Казань — Ульяновск. Также несмотря на то, что сделать вывод об абсолютном количестве транспортных средств, которые в среднем в сутки перемещаются по выбранным для анализа трассам, не представляется возможным, можно сделать вывод о разнице или сходстве нагрузки

на трассы в разных направлениях. Видно, что практически на всех участках нагрузка в обоих направлениях движения примерно одинакова, наиболее значимые различия наблюдаются на участке трассы М7 при въезде в Казань со стороны Москвы и на трассе Р239 Оренбургский тракт (Казань — Казахстан). В обоих случаях поток выше в сторону Казани. Часть нагрузки на трассу Р239 на участке Чистополь — Набережные Челны обусловлена ремонтными работами на трассе М7 на участке между Казанью и Набережными Челнами, что также проявилось в ходе исследования данных.

**А. В. Хомяков**  
(ООО «НПО «Криста», Москва)

## ИМОНИТОРИНГ КАК ИНСТРУМЕНТ ОЦЕНКИ КОНКУРЕНТОСПОСОБНОСТИ ТЕРРИТОРИЙ

Конкурентоспособность того или иного региона оценивает государство, исходя из финансовых показателей территории. Наблюдая за исполнением регионального бюджета, за собираемостью налогов, эффективностью целевых программ или исполнением майских указов Президента РФ, высшие власти делают вывод об эффективности работы губернатора или сити-менеджера. В свою очередь, граждане региона оценивают руководство с точки зрения простых и близких им показателей — средней зарплаты, стоимости продуктов первой необходимости или коммунальных услуг. Если экономические показатели далеки от планируемых или же территория заметно отстает по сравнению с соседними, вероятность ее главы остаться на следующий срок заметно снижается.

Для того чтобы объективно оценить конкурентоспособность региона с точки зрения как руководства страны, так и рядовых граждан, нужно одно и то же — достоверная и актуальная информация в территориальном разрезе. Разумеется, эта информация точно так же необходима и региональному руководству, чтобы намечать точки роста и на основе актуальных данных принимать стратегические или ситуационные решения.

НПО «Криста» решило проблему оценки конкурентоспособности территории, разработав **iМониторинг** — решение, основанное на практическом опыте регионов, научно-обоснованных методиках анализа и прогнозирования социально-экономического развития региона, передовых web-технологиях. **iМониторинг** позволяет сравнивать территории по различным социально-

экономическим показателям, определяя слабые места и намечая точки роста. Сравнение дается в контексте средних значений по федеральному округу или стране, позволяя определить регионы-лидеры и регионы-аутсайдеры.

Всю необходимую для анализа информацию можно найти как на главном сайте открытого информационного ресурса, так и на сайтах аналитических центров отдельных регионов и ведомств, которые предназначены для публикации информации по аналитическим направлениям и являются «витриной данных» **iМониторинга**. Система гибко настраиваемой отчетности позволяет сравнивать территории по широкому спектру направлений, а также выбирать любой временной промежуток для анализа. Наглядная и простая форма представления информации, последовательная ее детализация (от укрупненных сигналов до детализированных данных) позволяют быстро сориентироваться в текущей ситуации на исследуемых территориях. Кроме того, в системе есть возможность создания инфографики. Так называемые «числа в картинках» более наглядно представляют соотношение предметов и фактов в анализируемой сфере. В перспективе инфографика в **iМониторинге** будет интерактивной.

Важно, чтобы необходимая информация не только была представлена в удобном и понятном виде, но и всегда была под рукой. Для решения этой проблемы предназначено мобильное приложение **iМониторинг** для планшетов на базе **iOS** и **Android**. В нем собрана и удобно структурирована информация о финансовом и социально-экономическом состоянии России и регионов, что позволяет выявить конкурентные преимущества каждого из них. Информация на главном экране, структурированная по темам или территориям, представлена в виде лент виджетов. С каждого

виджета выполняется переход на укрупненный отчет, где можно изменять те или иные параметры, получая детальные данные по интересующим направлениям анализа.

**iМониторинг**, уже развернутый более чем в 30 регионах России, является региональным сегментом единой вертикально интегрированной государственной автоматизированной системы (ГАС) «Управление». Решение НПО «Криста» обеспечивает сбор, систематизацию, хранение и предоставление в ГАС «Управление» данных о социально-экономическом развитии регионов, а также эффективности деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации в целях повышения их конкурентоспособности. Кроме того, возможна и обратная связь: **iМониторинг** может получать данные из ГАС «Управление», источниками которых являются Минэкономразвития, Минкомсвязи, Минздрав и ФСО России. Подобная интеграция позволяет регионам наладить быстрое и удобное автоматизированное взаимодействие с центральными органами исполнительной власти.

**iМониторинг** является частью Единого портала бюджетной системы России. Его цель — обеспечить общественный контроль бюджетных доходов и расходов. На портале можно ознакомиться, например, с детализированной оценкой налогового потенциала субъектов РФ, где помимо значений показателей в абсолютных числах оценивается ранг региона относительно остальных, входящих в состав России. Кроме того, НПО «Криста» в рамках ЕПБС разработан и внедрен в мобильное приложение раздел «Гражданский бюджет». В нем можно отследить как расходы федерального бюджета по основным статьям, так и личный взнос каждого налогоплательщика в консолидированный бюджет России.

**В. В. Окрепилов**  
(ФБУ «Тест-С.-Петербург»)

## РОЛЬ ЭКОНОМИКИ КАЧЕСТВА В СТРАТЕГИЧЕСКОМ ПЛАНИРОВАНИИ

Стратегическое мышление — это, пожалуй, главное качество человека, отвечающего за процессы управления. Масштабы и функции объекта управления могут быть разными. Но чтобы работа шла успешно, необходимо мыслить системно, видеть дальнюю перспективу, различные варианты решения проблем, уметь выделять приоритеты.

В управлении региональным развитием стратегическое планирование играет особую роль, поскольку принятые в рамках реализации стратегий решения определяют социальное и экономическое благополучие региона, развитие промышленности, бизнеса, науки, социальной сферы. Речь идет о качестве жизни многих тысяч людей. И поэтому любой шаг, любое планирование требуют тщательного анализа, тщательной проработки.

В условиях глобального финансово-экономического кризиса, который, к сожалению, затрагивает и нашу страну, вопросы стратегического планирования выходят на первый план. Кризисные явления в экономике можно преодолеть только благодаря повышению темпов социально-экономического и научно-технического развития, уровня качества и конкурентоспособности продукции и услуг, созданию механизмов достижения экономической безопасности и социальной стабильности, широкому внедрению инноваций. Очевидно,

что решение этих вопросов требует тщательного долгосрочного планирования.

Опыт ведущих стран мира показывает, что при разработке стратегий развития на всех уровнях управления необходимо уделять самое пристальное внимание вопросам качества, которое сегодня превратилось из сугубо технической в общественно-экономическую проблему и стало касаться всех субъектов экономических отношений на всех стадиях общественного воспроизводства. Речь идет о качестве и процессах управления, и межличностных отношений, и о многих других аспектах. Именно качество является ключевым фактором в достижении делового совершенства. Следовательно, для повышения уровня качества недостаточно усилий отдельных специалистов и предприятий. Необходимо применить системный подход во всех отраслях экономики, независимо от формы собственности, характера деятельности и размеров организаций.

Качество с точки зрения экономики характеризует отношения между производителями и потребителями. И поиск оптимального соотношения между требуемыми затратами и получаемым эффектом должен осуществляться экономическими методами. Такие методы разрабатываются в рамках нового научного направления — экономики качества.

Экономика качества изучает взаимосвязь качественных характеристик объектов или явлений с экономическими показателями. В рамках данного научного направления вопросы качества рассматриваются применительно не только к продукции и услугам, но и ко всей системе экономических отношений; исследуются процессы управления всей деятельностью предприятий, включая такие аспекты, как финансы, ресурсы, персонал и т. д.

Одной из ключевых составляющих экономики качества является стандартизация. В числе главных направлений развития стандартизации — разработка индикаторов развития региона, которые могли бы оценивать показатели устойчивого развития территорий. Именно поэтому в начале 2012 года под эгидой Всемирного банка в рамках Международной организации по стандартизации был создан новый технический комитет ISO/TK 268 «Устойчивое развитие в сообществах». Главными задачами ТК являются выработка критериев оценки деятельности органов управления сообществами и создание систем управления сообществами. Под сообществом понимается административно-территориальное образование, целями которого являются обеспечение безопасности и благоприятных условий жизнедеятельности человека, ограничение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и обеспечение охраны и рационального использования природных ресурсов в интересах настоящего и будущего поколений. То есть под сообществом мы можем понимать и муниципальное образование, и город, и область.

Понимание того, что повышение устойчивости развития регионов — актуальная задача, существует и в нашей стране. В России создан национальный ТК 115 «Устойчивое развитие административно-территориальных образований», являющийся «зеркальным» по отношению к ISO TK 268.

В рамках ТК ведутся работы по созданию национальных стандартов, уточняющих формулировок и формированию единого понятийного аппарата, разработке системы показателей эффективности работы органов управления и методик внедрения механизмов управления качеством в них, формированию показателей эффективности использования стандартов и функционирования систем управления.

Еще одним ключевым элементом экономики качества является метрология, которая сегодня выступает в качестве одного из важнейших факторов повышения эффективности и качества работы практически во всех отраслях жизни и деятельности человека.

Исследования, проведенные во многих странах мира, подтверждают прямую технико-экономическую выгоду от вложений в метрологию.

Наши исследования показали, что инвестиции в развитие системы измерений оказывают непосредственное влияние на качество продукции, что выражается в росте ВВП на 0,8—1,5%.

Ежедневно в нашей стране проводятся миллионы измерений, свыше 2 млн человек занимаются измерениями в связи со своей профессиональной деятельностью. Оценки показывают, что доля затрат на измерения составляет 5—10% затрат общественного труда, а в отраслях промышленности, производящих сложную технику, она достигает 20—30%. Стоимость этих работ в России оценивается приблизительно в 2% ВВП. В развитых странах этот показатель достигает 4—6% ВВП.

Третья главная составляющая экономики качества — это управление качеством, которое сегодня рассматривается как инструмент инновационного разви-

тия экономики на всех уровнях управления: предприятия, региона, государства в целом.

Управление качеством дает гарантии получения прибыли, снижения издержек и сроков изготовления и реализации продукции, а также обеспечивает стабильность и надежность любой экономической деятельности, повышает ее эффективность.

Модель управления любого экономического субъекта сегодня должна основываться на системном подходе, который широко применяется как в различных отраслях, так и в сферах деятельности.

Сегодня наиболее распространенными являются модели, основанные на принципах всеобщего управления качеством (TQM).

Данная методология реализуется через системы менеджмента, базирующиеся на международных стандартах ISO серии 9000, модели региональных премий по качеству и критериях различных региональных конкурсов товаров и услуг.

Система менеджмента качества по стандарту ISO 9001 является наиболее распространенной в мире. Указанный стандарт используется с 1987 г. В настоящее время по нему работают более 1 млн организаций различных отраслей и сфер деятельности в 184 странах мира. Более чем 30-летний положительный опыт внедрения подобных систем на уровне предприятий свидетельствует о большой их эффективности. Результаты многочисленных опросов показывают, что системы способствуют повышению удовлетворенности потребителей, стандартизации (а значит, упорядочению) бизнес-процессов, созданию благоприятных условий для внедрения других систем менеджмента — охраны окружающей среды, охраны здоровья, обеспечения безопасности труда и др.

В ходе проведенных нами научных исследований в области экономики качества было получено доказательство, что методы менеджмента качества, основанные на общих принципах управления, единых требованиях международных стандартов, являются универсальным механизмом повышения эффективности деятельности любого объекта управления и упорядочения его деятельности.

Это послужило основанием для распространения опыта внедрения систем менеджмента качества на другие, более высокие уровни управления — муниципальный, региональный и даже федеральный (национальный).

На сегодняшний день у нас уже имеется успешный опыт внедрения систем менеджмента качества в регионах, на муниципальном уровне, на уровне министерств.

Так, в Минэкономразвития РФ на основе системы по ISO работает департамент электронного Правительства. В центральном аппарате и в территориальных органах Федеральной антимонопольной службы системы успешно внедряются с 2012 года. Результаты таковы, что в настоящее время рассматриваются возможности распространения опыта на всю систему исполнительной власти в России. Системы внедрены и в ряде региональных и муниципальных образований — в городе Шахты, в Чувашской Республике, Калининградской области и Ярославле.

Уникальный опыт управления качеством в различных социально-экономических системах привел нас к пониманию того, что при изучении вопросов качества необходимо рассматривать всю систему экономических отношений, разрабатывать и исследовать процессы управления всей деятельностью предприятия, обращать внимание на такие аспекты деятельности,

как финансы, ресурсы, человеческий фактор, и т. д. Речь должна идти о поиске оптимальных решений социально-экономических проблем на всех иерархических уровнях управления.

Исходя из этого нами был предложен проект многоуровневой системы управления качеством, который сейчас проходит апробацию в Северо-Западном федеральном округе РФ.

Наши исследования показывают, что методология и теория управления качеством, используемые при упорядочении деятельности предприятий и организаций, могут быть применимы и для повышения устойчивости развития территорий.

Важным моментом при повышении устойчивости развития является определение направлений, в которых возможно повышение качества. Исходя из сущности понятия «устойчивое развитие» и принципов Всеобщего управления качеством, такими направлениями могут быть сам процесс управления, экологическое развитие, экономическое развитие, социальное развитие.

В результате анализа проектов стандартов в области устойчивого развития было определено, что в каждом направлении должен быть реализован единый алгоритм действий, а именно:

- ♦ определение потребностей и ожиданий заинтересованных сторон;
- ♦ идентификация существующих и возможных рисков, выработка мер по противодействию им;
- ♦ разработка программ развития, включающих и систему целевых показателей;
- ♦ идентификация процессов;
- ♦ разработка мер по реализации программ развития, в том числе определение того, кто, в какие сроки будет их выполнять, какие для этого необходимы ресурсы.

Применение методов управления качеством для повышения устойчивости развития показано на рисунке.

При использовании методов управления качеством для повышения устойчивости развития территории

можно будет говорить о возникновении своеобразной цепной реакции качества. Люди ищут, где лучше жить, а инвестор — где выгоднее вкладывать. Регионы с высоким уровнем качества жизни, как правило, отличаются высокой устойчивостью развития, а, следовательно, они более инвестиционно привлекательны. Инвестиции же, в свою очередь, способствуют разработке и применению инноваций, а следовательно, росту качества жизни, что приводит к росту устойчивости развития. И наоборот, в регионах с низкой инвестиционной привлекательностью постепенно происходит падение качества жизни. И преодолеть данную тенденцию можно только с помощью мер на уровне государства.

В заключение необходимо подчеркнуть, что разработка стратегических планов регионального развития и повышение качества жизни населения, особенно в условиях экономических кризисов, могут и должны опираться на инструменты экономики качества — метрологию, стандартизацию и управление качеством. По нашему глубокому убеждению, этой науке в будущем предстоит сыграть ведущую роль в решении задач обеспечения устойчивого развития регионов России.

## ЛИТЕРАТУРА

1. *Окрепилов В. В., Крутиков В. Н., Элькин Г. И.* Экономическая составляющая в обеспечении единства измерений // Измерительная техника. — 2014. — № 2.
2. *Окрепилов В. В.* Многоуровневая система управления качеством как инструмент модернизации экономики России // Научно-технические ведомости СПбГУ. — 2014. — № 1 (187).
3. *Окрепилов В. В.* Устойчивое развитие административно-территориальных образований на основе экономики качества // Инновации. — 2014. — № 1 (183).
4. *Окрепилов В. В.* Экономика качества как методологическая основа управления регионами // Экономика и управление. — 2013. — № 1 (87).
5. *Окрепилов В. В.* Экономика качества. — СПб.: Наука, 2011.

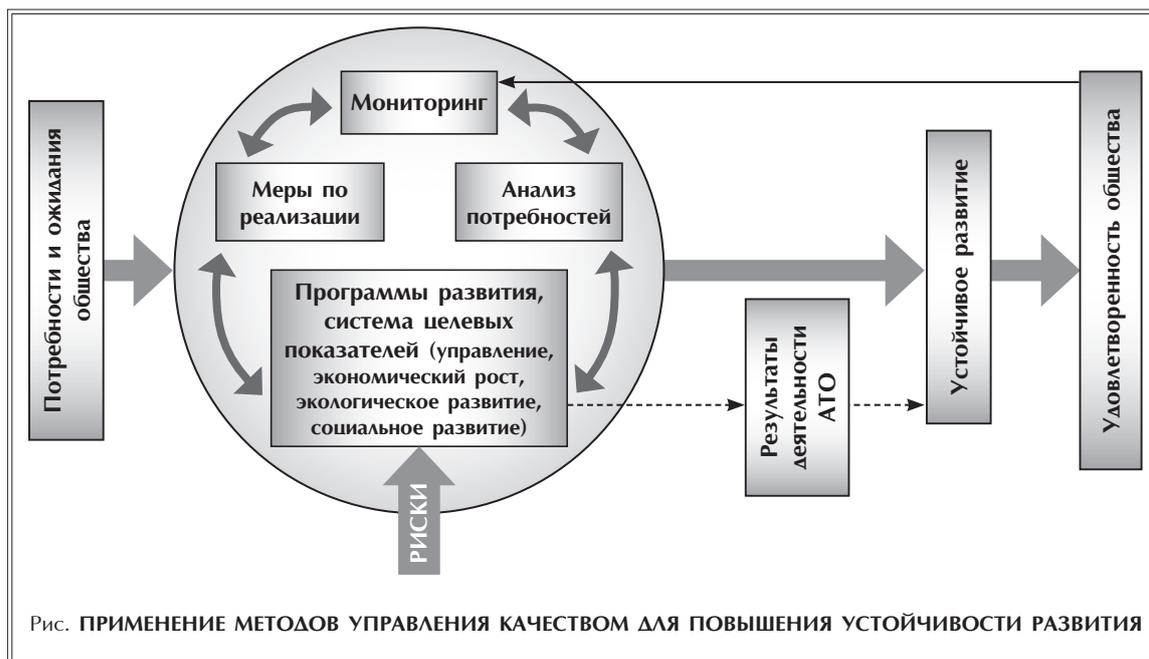


Рис. ПРИМЕНЕНИЕ МЕТОДОВ УПРАВЛЕНИЯ КАЧЕСТВОМ ДЛЯ ПОВЫШЕНИЯ УСТОЙЧИВОСТИ РАЗВИТИЯ

# ПРОСТРАНСТВЕННОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ И ПРИМОРСКИЕ ТЕРРИТОРИИ

В. А. Шитинский

(ОАО «РосНИПИУрбанистики», Санкт-Петербург)

## УСТОЙЧИВОЕ ПРОСТРАНСТВЕННОЕ РАЗВИТИЕ РОССИИ — ВАЖНЕЙШЕЕ УСЛОВИЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ СТРАНЫ

Важнейшими условиями обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, зафиксированными в «Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года», являются «стратегические национальные приоритеты, которыми определяются задачи важнейших социальных, политических и экономических преобразований для создания безопасных условий реализации конституционных прав и свобод граждан Российской Федерации, осуществления устойчивого развития страны, сохранения территориальной целостности и суверенитета государства»<sup>1</sup>.

Президент России В. В. Путин в своих предвыборных публикациях в 2012 г., по существу, сформулировал главные задачи государственной политики Российской Федерации в области ее пространственного развития, выделив «территорию России [как] источник ее потенциальной силы»<sup>2</sup>, территории которой обладают «богатейшей ресурсной базой» и находятся на разном уровне социо-экономического развития, а также в разных социокультурных плоскостях»<sup>3</sup>.

Все сформулированные В. В. Путиным задачи и потенциалы находятся прежде всего в плоскости стратегического и территориального планирования. На сегодняшний день, после ликвидации Министерства регионального развития Российской Федерации в соответствии с Указом Президента РФ от 8 сентября 2014 года № 612, они закреплены за Министерством экономического развития Российской Федерации, которому в числе прочего поручены выработка и реализация государственной политики по нормативно-правовому регулированию в сфере социально-экономического развития субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, районов Крайнего Севера и Арктики, осуществлению приграничного и межрегионального сотрудничества, территориального планирования, разработке и реализации комплексных проектов социально-экономического развития федеральных округов.

В настоящее время в связи с принятием Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ появилось законодательное основание для разработки принципиально нового документа стратегического планирования федерального уровня — «Стратегии пространственного развития Российской Федерации» — документа стратегического планирования, определяющего приоритеты, цели и задачи регионального развития Российской Федерации и направленного на поддержание устойчи-

вости системы расселения на территории Российской Федерации»<sup>4</sup>.

Данный закон позволит также преодолеть имевшуюся до сих пор разобщенность стратегического, территориального, экологического и отраслевого планирования, транспортного, энергетического и производственного строительства, приводившую к неэффективной, во многом небезопасной в современных условиях пространственной организации страны, постоянному воспроизводству затратной структуры коммунального хозяйства и занятости, нерациональному размещению производительных сил. Это станет возможным прежде всего за счет повышения комплексности разработки документов стратегического и территориального планирования, усиления роли государства в процессе пространственной организации страны.

Логика закона состоит в том, что пространственные интересы, факторы и ограничения должны быть определены на федеральном уровне. Фактически это означает, что в «Стратегии пространственного развития Российской Федерации» должны быть определены основные пространственные ресурсы и ограничения развития территории как страны в целом, так и регионов — в этом случае на уровне документов территориального планирования федерального и регионального уровней идеология пространственного развития не задается, а осуществляется только «расстановка» объектов в соответствующих схемах территориального планирования. При этом могут быть существенно снижены затраты региональных бюджетов, так как многие принципиальные вопросы будут урегулированы на федеральном уровне.

Сказанное выше означает, что ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» является инновацией в сфере государственного управления, с его принятием появляется новый формат решений по управлению региональным развитием, который раньше просто не существовал.

К основным проблемам пространственного развития Российской Федерации в контексте обеспечения национальных интересов России и соблюдения принципов устойчивого развития можно отнести следующие.

### СОХРАНЕНИЕ И ЗАЩИТА ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ЦЕЛОСТНОСТИ СТРАНЫ

Сокращение населения — одна из серьезнейших проблем, с которыми Россия столкнулась в конце XX века. Существует очевидное несоответствие между ее

<sup>1</sup> Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года. Указ Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537.

<sup>2</sup> Россия и меняющийся мир // Московские новости. — 2012. — 27 февраля.

<sup>3</sup> Демократия и качество государства // Коммерсант. — 2012. — 6 февраля.

<sup>4</sup> Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ. Ст. 3. С. 26.

населением и размерами территории, протяженностью границ, огромностью пространств, нуждающихся в освоении, неразвитостью сети поселений и т. п.

Налицо реальная угроза дезинтеграции российского пространства, связанная прежде всего с общим сокращением численности населения и процессом обезлюдения громадных территорий на Севере и Востоке страны. Россия нуждается в притоке населения. Закон о стратегическом планировании позволит обеспечить принципиально иной подход к решению проблем населения, сохранения и защиты территориальной целостности страны.

#### **ОБЕСПЕЧЕНИЕ БЕЗОПАСНОСТИ ПОГРАНИЧНОГО ПРОСТРАНСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ В ЕГО ПРЕДЕЛАХ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ И ИНЫХ ВИДОВ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

После распада СССР перед новой Россией во весь рост встала сложнейшая проблема формирования и обустройства заново пограничного пространства, обладающего сильнейшей спецификой и одновременно играющего важнейшую роль в обеспечении безопасности страны. Больше половины субъектов Российской Федерации являются приграничными. На их территории проживает около 33% населения страны.

Громадный приграничный периметр страны до сих пор не может выполнять должным образом ни барьерных, ни контактных функций. Плотность международных переходов на российских границах — одна из самых низких в мире. Обоснование и проектирование их размещения невозможно без тщательного изучения всей ситуации в пограничной зоне, в том числе территориальных аспектов.

#### **ОБЕСПЕЧЕНИЕ ВЫСОКОГО УРОВНЯ ЖИЗНИ НАРОДА НА ОСНОВЕ ПОДЪЕМА ЭКОНОМИКИ СТРАНЫ, ПРОВЕДЕНИЯ НЕЗАВИСИМОГО И СОЦИАЛЬНО ОРИЕНТИРОВАННОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО КУРСА ПУТЕМ УСИЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫМ РАЗВИТИЕМ**

Важнейшим элементом государственного управления в современных условиях является управление территориальным или пространственным развитием, так как глобализация мировой экономики, видоизменяя течение процессов конкуренции, делает эпицентром зарождения конкурентноспособности предприятие, которое представляет страну на мировых рынках, его местоположение и образуемую им региональную среду, которую невозможно переместить в другое место.

Именно поэтому наличие целостной государственной концепции пространственного развития страны является одним из главных условий управления на всех уровнях, от федерального до муниципального, так как от этого во многом зависят консолидация общества и социально-политическая устойчивость (читай — национальная безопасность) страны, оптимизация миграционных процессов, степень использования имеющегося демографического, производственного и природно-ресурсного потенциала, степень доверия населения к власти и инвестиционная активность.

#### **ОБЕСПЕЧЕНИЕ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИЙ РОССИЙСКОГО СЕВЕРА КАК ЗАЩИТА НАЦИОНАЛЬНЫХ ИНТЕРЕСОВ И БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ**

Вся история освоения и развития российского Севера на протяжении веков говорит о том, что эта территория — традиционная сфера национальных интересов и безопасности России, имеющая стратегическое

значение в масштабах всей страны, что нашло свое отражение в принятой в 2013 году «Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года». Выделение АЗРФ в отдельный объект управления и достижение поставленных в Стратегии целей требуют обязательного решения задач ее пространственного развития.

#### **УПРОЧЕНИЕ ПОЗИЦИЙ РОССИИ КАК ВЕЛИКОЙ ДЕРЖАВЫ — ОДНОГО ИЗ ВЛИЯТЕЛЬНЫХ ЦЕНТРОВ МНОГОПОЛЯРНОГО МИРА**

Россия занимает гигантские пространства и на европейском, и на азиатском континентах. В XXI веке геополитическое предназначение России заключается в том, чтобы своим экономическим развитием связать напрямую Евро-Атлантический и Азиатско-Тихоокеанский экономические регионы, тем самым достроив недостающее звено глобальной экономической системы. Решение этой задачи невозможно без выстраивания стратегии пространственного развития страны в целом.

#### **КОРЕННОЕ УЛУЧШЕНИЕ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ СИТУАЦИИ**

Уникальность территории Российской Федерации как крупнейшей страны мира — в неоднородном климате, большом разнообразии ландшафтов и природных зон, огромных площадях неурбанизированных территорий, пахотных земель, запасах пресной воды, богатейших запасах полезных ископаемых.

Анализ экологической ситуации в Российской Федерации свидетельствует о том, что экологическая обстановка остается неблагоприятной, а загрязнение природной среды достаточно высоким. Поэтому решение всех экологических проблем является важнейшим условием обеспечения национальной безопасности России, укрепления ее международного веса и значения в качестве уникального биосферного объекта планетарного уровня.

#### **ЗАЩИТА ОТ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ ПРИРОДНОГО И ТЕХНОГЕННОГО ХАРАКТЕРА И ИХ ПОСЛЕДСТВИЙ**

Следует отметить, что за последнее время в России участились чрезвычайные ситуации, вызванные более чем 10-летним невниманием к инфраструктурам жизнеобеспечения. А ведь именно принципы устойчивого пространственного развития являются базовыми для проектирования этих инфраструктур, инженерной защиты населения от опасных природных явлений.

#### **СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ, ФЕДЕРАТИВНЫХ ОТНОШЕНИЙ, МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РФ**

Обеспечение взаимодействия и учета интересов органов государственного управления различных уровней, местного самоуправления, частных компаний, населения напрямую связано с вопросами регионального развития, территориального устройства и планирования.

Таким образом, в «Стратегии пространственного развития Российской Федерации», исходя из перечисленных выше основных проблем пространственного развития Российской Федерации в контексте обеспечения национальных интересов России, должны быть:

- ♦ определены меры по выравниванию уровня развития различных российских регионов;

- ♦ намечены проблемы и перспективы пространственного развития Российской Федерации;
- ♦ выявлены специфические государственные, общественные и частные интересы в пространственном развитии;
- ♦ сформулированы принципы устойчивого пространственного планирования России;
- ♦ даны предложения по пространственному развитию в масштабе российских территориальных категорий;
- ♦ намечены пути эффективного взаимодействия региональных, муниципальных властей и граждан по территориальному развитию;
- ♦ предложены меры по интеграции пространства Российской Федерации в мировое пространство.

В этой работе следует также оценить состояние основных системообразующих инфраструктур в масштабе страны; определить базовые территориальные характеристики для целей устойчивого социально-экономического развития России; выявить основных агентов регионального развития с их проектами и программами, предложить пути кооперации с ними.

Утвержденная Правительством Российской Федерации «Стратегия пространственного развития Российской Федерации», позволит, как уже отмечалось выше, в значительной степени снизить сроки и издержки на разработку схем территориального планирования РФ, стратегий социально-экономического развития макро-регионов, государственных программ РФ, стратегий социально-экономического развития субъектов РФ, иных документов стратегического планирования и документов территориального планирования, предусмотренных Градостроительным кодексом РФ.

В этой связи важнейшей первоочередной задачей Правительства РФ является выпуск постановления, посвященного содержанию, составу, порядку разработки и утверждения Стратегии, без чего невозможна практическая работа по подготовке проекта Стратегии. Учитывая масштаб, сложность и новизну поставленной задачи, подготовку постановления следует организовать в рамках самостоятельной научно-исследовательской работы, заказчиком которой должно выступить

Министерство экономического развития Российской Федерации.

Принимая во внимание специфику Стратегии как документа, отражающего пространственные, территориальные аспекты развития, головным исполнителем этой научно-исследовательской работы должен быть один из еще сохранившихся в государственной собственности научно-исследовательских и проектных градостроительных институтов — «Гипрогор» (Москва), РосНИПИУрбанистики (Санкт-Петербург) или НИИПГрадостроительства (Санкт-Петербург), еще не забывшие вкуса разработки крупнейших градостроительных проектов национального масштаба и располагающие пока еще соответствующими высококвалифицированными кадрами (так, «Гипрогор» был автором последней Генеральной схемы расселения Российской Федерации 1994 года).

Проблема в том, что эти три института, несмотря на неоднократные активные возражения со стороны почившего в бозе Министерства регионального развития Российской Федерации, Российской академии архитектуры и строительных наук, задвинутой вместе с ее ЦНИИП градостроительства под Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства, включены в прогнозный план (программу) приватизации федерального имущества и основных направлений приватизации федерального имущества на 2014—2016 годы, утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 1 июля 2013 г. №1111-р, и согласно распоряжению Правительства Российской Федерации от 29 июля 2014 г. № 1419-р акции обществ подлежат приватизации путем продажи на аукционе или посредством публичного предложения. Процедура продажи московского «Гипрогора» уже началась.

То есть в ближайшем будущем государство накануне утвержденного им же качественного скачка в области стратегического и пространственного развития страны может лишиться последних комплексных специалистов в этой области и перейти к услугам частных консультантов, скорее всего зарубежных, что в условиях сегодняшней политической обстановки не только не актуально, но и является прямой угрозой национальной безопасности страны.

**Ю. Г. Михайличенко**

*(Министерство экономического развития Российской Федерации)*

## **МОРСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ В СИСТЕМЕ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ**

11 июля 2014 г. вступил в силу Федеральный закон от 28.06.2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», регулирующий правовые основы стратегического планирования в Российской Федерации. Он, можно сказать, пришел на смену давно уже не функционировавшему в полноценном режиме Федеральному закону от 20.07.1995 № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации».

За достаточно длительный период разработки нового закона подходы к его назначению и содержанию претерпели значимые изменения. Предлагались и варианты «вписания» морской деятельности в предлагавшуюся в то время законопроектом канву, см., например, [1].

Прежде чем давать оценку, насколько удалось в новом законе учесть характерные особенности и масшта-

б морской деятельности страны, целесообразно, на наш взгляд, обратиться к цифрам.

Сухопутная территория страны составляет 17,1 млн км<sup>2</sup>. В соответствии с Конвенцией ООН по морскому праву 1982 г. (ратифицирована Россией в 1997 г.) под суверенитетом Российской Федерации находятся ее внутренние морские воды и территориальное море (около 1 млн км<sup>2</sup>). А в юрисдикции Российской Федерации находятся ее исключительная экономическая зона и континентальный шельф, где Россия имеет суверенные права на природные ресурсы, а также юрисдикцию в отношении таких важных видов деятельности, как научные исследования, создание искусственных островов и установок, проведение буровых работ для любых целей, определение трасс подводных кабелей и трубопроводов. Исключительная экономическая зона Российской Федерации (прилегает к морской государственной границе Российской Федерации) имеет

площадь более 6 млн км<sup>2</sup>. Границы континентального шельфа Российской Федерации пока определены частично или находятся в стадии определения (с ожидаемым возможным приращением порядка 1 млн км<sup>2</sup>). Таким образом, площадь морских пространств, находящихся под суверенитетом или в юрисдикции Российской Федерации, составляет в настоящее время около 7,5 млн км<sup>2</sup>, что превышает площадь крупнейших макрорегионов страны.

23 субъекта Российской Федерации из 85 являются приморскими, то есть их территория примыкает к внутренним морским водам и/или территориальному морю Российской Федерации. Также 7 федеральных округов из 9 — приморские.

Что же мы имеем в этой части в новом законе? Буквально на завершающей стадии работы над законопроектом удалось обеспечить включение в него упоминания о морских пространствах. К сожалению, этим закон и ограничился, констатировав лишь вхождение морских пространств в предмет его регулирования (п. 5 ст. 1).

В то же время специфика морских пространств, находящихся под суверенитетом или в юрисдикции Российской Федерации, их пространственные размеры и объективные условия хозяйствования на них требуют формирования отдельных направлений, приоритетов, целей и задач социально-экономического развития, относящихся к морской деятельности, при разработке документов стратегического планирования, что, по нашему мнению, должно найти безусловное отражение в Федеральном законе № 172-ФЗ.

В этой связи представляется, что в канву нового закона естественным образом ложатся следующие основные дополнения.

Статью 3 «Основные понятия, используемые в настоящем Федеральном законе» после пункта «36) макрорегион — часть территории Российской Федерации, которая включает в себя территории двух и более субъектов Российской Федерации, социально-экономические условия в пределах которой требуют выделения отдельных направлений, приоритетов, целей и задач социально-экономического развития при разработке документов стратегического планирования» следует дополнить пунктом следующего содержания:

«37) морские пространства — находящаяся под суверенитетом (внутренние морские воды и территориальное море) или в юрисдикции (исключительная экономическая зона и континентальный шельф) Российской Федерации акватория, социально-экономические условия в пределах которой требуют выделения отдельных направлений, приоритетов, целей и задач социально-экономического развития при разработке документов стратегического планирования».

В части 3 «К документам стратегического планирования, разрабатываемым на федеральном уровне, относятся» статьи 11 «Документы стратегического планирования» следует:

- ♦ дополнить пункт 2) «документы стратегического планирования, разрабатываемые в рамках целеполагания по отраслевому и территориальному принципам, к которым относятся» после подпункта «в) стратегии социально-экономического развития макрорегионов» подпунктом следующего содержания: «г) стратегия развития морской деятельности Российской Федерации» (напомним, что Стратегия развития морской деятельности Российской Федерации до 2030 года утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 8 декабря 2010 года № 2205-р.);

- ♦ дополнить пункт 4) «документы стратегического планирования, разрабатываемые в рамках планирования и программирования, к которым относятся» после подпункта г) «схемы территориального планирования Российской Федерации» подпунктом следующего содержания: «д) схемы морского (акваториального) планирования Российской Федерации».

Главу 5 «Документы стратегического планирования, разрабатываемые в рамках целеполагания по отраслевому и территориальному принципам на федеральном уровне» после статьи 21 «Стратегии социально-экономического развития макрорегионов» следует дополнить статьей 22 «Стратегия развития морской деятельности Российской Федерации» следующего содержания:

- ♦ «Статья 22. Стратегия развития морской деятельности Российской Федерации:

1. Стратегия развития морской деятельности Российской Федерации разрабатывается в соответствии с Морской доктриной Российской Федерации в целях реализации основных положений Стратегии социально-экономического развития Российской Федерации и Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, определяет приоритеты, цели и задачи развития морской деятельности Российской Федерации и меры по их достижению и решению.

2. Стратегия развития морской деятельности Российской Федерации разрабатывается и корректируется в целях обеспечения согласованности проведения в морском (акваториальном), территориальном и временном отношениях мероприятий, предусмотренных отраслевыми документами стратегического планирования Российской Федерации, стратегиями социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, генеральными схемами, плановыми и программно-целевыми документами государственных корпораций, государственных компаний и акционерных обществ с государственным участием в соответствии с положениями, определенными стратегией национальной безопасности Российской Федерации, стратегией социально-экономического развития Российской Федерации, а также на основе данных прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный период.

3. Стратегия развития морской деятельности Российской Федерации разрабатывается на основании решения Правительства Российской Федерации и учитывается при разработке и корректировке схем морского (акваториального) планирования Российской Федерации, схем территориального планирования Российской Федерации, стратегий социально-экономического развития макрорегионов, государственных программ Российской Федерации, стратегий социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, иных документов стратегического планирования и документов морского (акваториального) и территориального планирования в целях реализации полномочий органов государственной власти Российской Федерации по предметам ведения Российской Федерации и по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

4. Стратегия развития морской деятельности Российской Федерации может быть основанием для принятия решения о разработке государственной программы Российской Федерации в целях реализации указанной стратегии.

5. Стратегия развития морской деятельности Российской Федерации утверждается Правительством Российской Федерации.

6. Содержание, состав, порядок разработки и утверждения Стратегии развития морской деятельности Российской Федерации определяются Правительством Российской Федерации.

7. По поручению Президента Российской Федерации Правительство Российской Федерации разрабатывает Морскую доктрину Российской Федерации, являющуюся основой для определения приоритетов развития морской деятельности в Российской Федерации. Морская доктрина Российской Федерации утверждается Президентом Российской Федерации».

Главу 7 «Документы стратегического планирования, разрабатываемые в рамках планирования и программирования на федеральном уровне» после статьи 30 «Схемы территориального планирования Российской Федерации» следует дополнить статьей 31 «Схемы морского (акваториального) планирования Российской Федерации» следующего содержания:

- ♦ «Статья 31. Схемы морского (акваториального) планирования Российской Федерации.

Схемы морского (акваториального) планирования Российской Федерации разрабатываются в целях обеспечения устойчивого социально-экономического развития Российской Федерации и основываются на основных положениях Стратегии социально-экономического развития Российской Федерации, Стратегии пространственного развития Российской Федерации, стратегиях социально-экономического развития макрорегионов, отраслевых документах стратегического планирования Российской Федерации с учетом требований, определенных нормативными правовыми актами в этой сфере».

Оперативное внесение «морских» дополнений в Федеральный закон № 172-ФЗ представляется тем более обоснованным в свете того, что за последние два десятилетия ведущие морские страны обновили свои стратегические морские документы, разработали и приступили к реализации новой интегральной морской политики, рассматривая морскую деятельность как целостный объект управления. Их политические и административные усилия сосредоточены на преодолении фрагментарности, присущей отраслевому подходу, снижению конфликтности между видами морепользования, сохранении морской среды, исходя из экосистемного подхода, рассматривающего морскую среду как единое целое, а происходящие в ней процессы во взаимосвязи, на достижении этих целей путем интегрального (межотраслевого) управления на всех уровнях.

У нас Стратегия развития морской деятельности Российской Федерации до 2030 года и Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года, утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 8 февраля 2013 года № 232-Пр, поставили задачу перехода от отраслевого (секторального) к комплексному (интегральному) планированию развития приморских территорий и прибрежных акваторий страны, выделяя их в отдельный единый объект государственного управления, что предусматривает разработку и реализацию программ комплексного развития приморских территорий и прибрежных акваторий

(программ комплексного управления прибрежными зонами). Указанный подход закреплен в стратегиях социально-экономического развития федеральных округов и планах мероприятий по их реализации.

В этой связи для ускорения процесса внесения дополнений в Федеральный закон № 172-ФЗ заслуживает рассмотрения возможность их включения в готовящийся по поручению Морской коллегии при Правительстве Российской Федерации (протокол заседания от 20 сентября 2011 г. № 1 (20), п. 5 раздела 1) законопроект «О государственном управлении морской деятельностью». Этот законопроект внесен в проект Плана законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации на 2015 год.

В связи с предлагаемыми дополнениями в Федеральный закон № 172-ФЗ представляется целесообразным проанализировать подходы и продолжить работу по подготовке проекта Федерального закона «О морском (акваториальном) планировании в Российской Федерации», начатую Минрегионом России в 2014 году в соответствии с Планом законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации на 2014 год.

Также необходимо актуализировать Методические рекомендации по разработке прибрежно-морского компонента Стратегии социально-экономического развития приморского субъекта Российской Федерации, разработанные Минэкономразвития России в 2013 году, в связи с фактическим уточнением перечня документов государственного стратегического планирования Федеральным законом № 172-ФЗ.

В целом, если говорить о сфере управления, прогресс в развитии морской деятельности страны будет зависеть, на наш взгляд, от успеха в решении трех взаимосвязанных задач:

- ♦ определения (создания специализированного) федерального органа исполнительной власти, ответственного за комплексное развитие и управление морской деятельностью, как это имеет место во всех ведущих морских странах мира;
- ♦ развития конституционного принципа совместного ведения, то есть уточнения компетенции федерального центра и приморских субъектов Российской Федерации применительно к использованию морских природных ресурсов (в отличие от акваторий большинства ведущих морских стран мира, все наши морские акватории находятся в национальном (в нашем случае — в федеральном) ведении);
- ♦ установление четких и прозрачных механизмов управления морскими природными ресурсами.

## ЛИТЕРАТУРА

1. *Коновалов А. М., Михайличенко Ю. Г.* О системе государственного стратегического планирования социально-экономического развития в сфере морской деятельности России // Стратегическое планирование в регионах и городах России: Ресурсы для развития. Докл. участников юбилейного X Общерос. форума лидеров стратегического планирования. Санкт-Петербург. 17–18 октября 2011 г. / Под ред. Б. С. Жихаревича. — СПб.: Леонтьевский центр, 2012. — С. 99–102.

## О РАЗРАБОТКЕ И РЕАЛИЗАЦИИ ПРОГРАММ КОМПЛЕКСНОГО РАЗВИТИЯ ПРИМОРСКИХ ТЕРРИТОРИЙ И ПРИБРЕЖНЫХ АКВАТОРИЙ (ПРОГРАММ КОМПЛЕКСНОГО УПРАВЛЕНИЯ ПРИБРЕЖНЫМИ ЗОНАМИ)

Совершенствование системы управления требует новых методологических подходов, связанных с использованием интегральных методов управления, к числу которых относятся методология комплексного управления прибрежными зонами и экосистемный менеджмент. Лучше всего инструментарий интегральных подходов управления разработан и апробирован в рамках модели комплексного управления прибрежными зонами (КУПЗ). Опираясь на системный подход, комплексное управление прибрежной зоной нацелено на достижение целей и задач социально-экономического развития прибрежной зоны с позиций достижения наилучшего результата, учитывающего баланс экономических, политических и социальных, в том числе природоохранных, интересов, что дает возможность достижения положительного синергетического эффекта в процессе развития прибрежных территорий.

Прибрежное управление имеет по сравнению с традиционным менеджментом ряд особенностей, связанных с широким охватом рассматриваемых проблем природного, экологического, социально-экономического, культурно-этического характера. Методология КУПЗ разработана как ответ на обострение проблем развития приморских территорий — проблем, приводящих к потере способности устойчивого развития этих исторически наиболее эксплуатируемых благодаря своим богатым ресурсам районов в мире.

Необходимость перехода к комплексному планированию развития приморских территорий и прибрежных акваторий конкретных побережий страны путем выделения их в отдельный единый объект государственного управления была определена в Стратегии развития морской деятельности Российской Федерации до 2030 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации № 2205-р от 8 декабря 2010 года (см. рис.).

Принятие Стратегии развития морской деятельности Российской Федерации до 2030 года создало нормативно-правовую основу для использования модели

КУПЗ в процессе стратегического планирования социально-экономического развития приморских территорий. Указанный подход закреплен в утвержденных Правительством РФ стратегиях социально-экономического развития федеральных округов и планах мероприятий по их реализации.

Совершенствование управления морской деятельностью Стратегия определяет как процесс гармонизации целей и задач отраслевого управления морской деятельностью в рамках стратегического планирования социально-экономического развития приморских территорий. Соответствующие положения, подтверждающие необходимость развития взаимодействия и координации усилий федеральных органов государственной власти РФ, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления и заинтересованных общественных объединений в вопросах формирования и реализации национальной морской политики, представлены в проекте новой редакции Морской доктрины РФ.

Таким образом, у приморских субъектов РФ и приморских муниципальных образований, по сути, появляется новая функциональная задача — участие в управлении морской деятельностью. С учетом существующей практики морепользования управление морской деятельностью должно опираться на методологию КУПЗ и осуществляться с использованием специфических экономических, правовых, организационных форм и методов на базе сочетания государственного отраслевого и территориального управления путем объединения приморских территорий и прибрежных акваторий в единый объект государственного управления.

Механизмами, которые должны были обеспечить практическое внедрение методологии КУПЗ, являлись разработка и реализация программ комплексного развития приморских территорий и прибрежных акваторий в качестве самостоятельного компонента стратегий социально-экономического развития приморских субъектов РФ.



С учетом задач, сформулированных в Стратегии развития морской деятельности, по заданию Минэкономразвития России в 2012 – 2013 годах были подготовлены «Методические рекомендации по разработке прибрежно-морского компонента Стратегии социально-экономического развития приморского субъекта Российской Федерации» [1]. В соответствии с Рекомендациями основой для формирования прибрежно-морского компонента является разработка самостоятельного прибрежно-морского блока, основные задачи которого даны ниже. В целом прибрежно-морской компонент направлен на интеграцию стратегий социально-экономического развития приморских регионов и отраслевых планов развития морской деятельности, решение новых задач национальной морской политики с учетом сложившейся региональной морской специализации приморских территорий, а также взаимодействие процессов комплексного территориального и акваториального (морского) пространственного планирования.

### **ЗАДАЧИ РАЗРАБОТКИ ПРИБРЕЖНО-МОРСКОГО БЛОКА СТРАТЕГИЙ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ ПРИМОРСКИХ СУБЪЕКТОВ РФ**

- ♦ содействие в реализации целей и задач национальной морской политики;
- ♦ увеличение вклада морской деятельности в социально-экономическое развитие региона;
- ♦ инновационное развитие морской деятельности;
- ♦ повышение конкурентоспособности и инвестиционной привлекательности приморских территорий;
- ♦ содействие развитию межрегионального сотрудничества и кооперации с учетом использования возможностей и потенциала морской деятельности;
- ♦ рациональное использование морских и прибрежных ресурсов;
- ♦ уменьшение рисков воздействия негативных природных и антропогенных факторов, связанных с приморским расположением субъекта Российской Федерации;
- ♦ обеспечение экологической безопасности морских и прибрежных экосистем в условиях развивающейся морской деятельности;
- ♦ развитие морских наук, внедрение современных технологий и подготовка кадров в сфере морской деятельности;
- ♦ создание оптимальной и эффективной пространственно-функциональной структуры регионального морехозяйственного комплекса, формирование зон территориального и акваториального развития, развитие новых видов морской деятельности.

Методические рекомендации были разосланы в вышние исполнительные органы государственной власти приморских субъектов РФ, а также размещены на официальном сайте Минэкономразвития России. Распространение Методических рекомендаций было направлено на методическое обеспечение учета прибрежно-морской специфики при разработке документов стратегического планирования на местах — в приморских субъектах РФ.

Завершающими этапами процесса формирования прибрежно-морского компонента должны были стать разработка и реализация программ комплексного разви-

тия приморских территорий и прибрежных акваторий, направленные на повышение возможностей участия региональных органов власти в процессе управления морской деятельностью. Однако первые итоги реализации Стратегии развития морской деятельности не показали существенных сдвигов в направлении совершенствования методов управления морской деятельностью. Целевой показатель Стратегии развития морской деятельности, характеризующий уровень практического внедрения комплексного подхода к реализации морской деятельности, а именно «число приморских субъектов РФ и муниципальных образований, реализующих или разрабатывающих программы комплексного развития приморских территорий и прибрежных акваторий», оказался практически полностью невыполненным. Из 21 приморского субъекта РФ<sup>1</sup> такая программа была разработана только в одном. В целях формирования единого межведомственного подхода к созданию условий для комплексного устойчивого развития приморских территорий и прибрежных акваторий Правительство Ямало-Ненецкого автономного округа разработало и утвердило программу «Развитие приморских территорий и прибрежных акваторий Ямало-Ненецкого автономного округа на 2014 – 2016 годы» (постановление Правительства ЯНАО от 29 июля 2013 г. № 607-П). Учитывая важность инициативы Правительства ЯНАО по разработке региональной программы КУПЗ, следует отметить, что и эта программа не лишена недостатков. Программа содержит обоснованное описание целей и задач развития морской деятельности в Арктическом регионе. Однако при этом в рамках принятой программы не определены конкретные мероприятия, которые должны быть реализованы в береговой зоне ЯНАО для достижения этих целей. В числе мероприятий программы не нашло отражения развитие в контексте выполнения Стратегии развития АЗРФ новой портовой инфраструктуры в Обской губе (порты Сабетта, Новый порт). В системе принятых целевых индикаторов программы развития приморских территорий и прибрежных акваторий отсутствуют комплексные показатели вклада морской деятельности в развитие в контексте выполнения Стратегии развития АЗРФ, что затрудняет общую оценку результатов выполнения программы в целом.

Причина медленного практического внедрения методологии КУПЗ во многом связана с незавершенностью процесса создания нормативного, правового и методического обеспечения разработки и реализации программ комплексного развития приморских территорий и прибрежных акваторий. К сожалению, Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» не отражает указанной специфики стратегического планирования социально-экономического развития приморских территорий и, таким образом, не ликвидирует существующих пробелов нормативно-правового обеспечения, препятствующих совершенствованию управления морской деятельностью за счет внедрения комплексных подходов. К сожалению, закон ограничился лишь констатацией вхождения морских пространств в предмет регулирования ФЗ (ст. 1). В то же время специфика морских пространств, находящихся под суверенитетом или в юрисдикции Российской Федерации (свыше 7 млн км<sup>2</sup>, что превышает размер крупнейших макрорегионов страны), и объективные условия хозяйствования на них требуют выделения отдельных направлений,

<sup>1</sup> На период принятия Стратегии развития морской деятельности Российской Федерации в состав РФ входил 21 приморский субъект РФ.

приоритетов, целей и задач социально-экономического развития, относящихся к морской деятельности. Основной проблемой, затрудняющей реальное привлечение органов управления регионального и муниципального уровней к решению задач развития морской деятельности, является практически полное отсутствие нормативно-правовых оснований для принятия решений, касающихся использования прибрежных акваторий. Выходом из этой ситуации могло бы стать развитие конституционного принципа совместного ведения, предполагающего разграничение компетенций и делегирование в регионы части полномочий центра, связанных с управлением прибрежными акваториями и морскими ресурсами.

## ВЫВОДЫ

Разработка прибрежно-морского компонента стратегий социально-экономического развития приморских субъектов РФ, а также апробация моделей комплексного управления прибрежными зонами Арктической зоны РФ могут стать ключевыми факторами обеспечения устойчивого развития морской деятельности в Арктической зоне РФ, а также в других приморских регионах России. Реализация комплексного подхода к управлению морской деятельностью определяет необходимость доработки правовой базы, направленной на расширение функций регионального управления с учетом морского компонента стратегий социально-экономического развития. Отсутствие методических рекомендаций затрудняет разработку ме-

роприятий прибрежно-морского компонента стратегий и программ комплексного развития приморских территорий и прибрежных акваторий. Недостаточное знакомство с методологией КУПЗ на региональном и муниципальном уровнях может снизить эффективность реализации программ КУПЗ. Поэтому одной из задач внедрения методологии КУПЗ является развитие процесса обучения, информированности и создания массовых коммуникаций в области комплексного управления морским природопользованием.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Карлин Л. Н., Плинка Н. А. О разработке типового макета прибрежно-морского компонента стратегий и программ социально-экономического развития приморских территорий // Стратегическое планирование в регионах и городах России: Ресурсы для развития. Докл. участников юбилейного X Общерос. форума лидеров стратегического планирования. Санкт-Петербург. 17–18 октября 2011 г. / Под ред. Б. С. Жихаревича. — СПб.: Леонтьевский центр, 2012.
2. Карлин Л. Н., Плинка Н. А. Разработка прибрежно-морского блока Стратегии социально-экономического развития Ленинградской области // Стратегическое планирование в регионах и городах России: Потенциал интеграции. Докл. участников XI Общерос. форума лидеров стратегического планирования. Санкт-Петербург. 22–23 октября 2012 г. / Под ред. Б. С. Жихаревича. — СПб.: Леонтьевский центр, 2013. — С. 133–137.

Г. А. Титова

(Санкт-Петербургский государственный университет)

## УЧЕТ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ДОЛГА В СТРАТЕГИЧЕСКОМ ПЛАНИРОВАНИИ МОРСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

### ВВЕДЕНИЕ

В условиях быстрого роста экологических угроз здоровью морских экосистем чрезвычайно важно, чтобы в основе всех программ и проектов комплексного управления морской деятельностью в прибрежных морях России лежала концепция экоцентрического развития. Это в первую очередь касается природопользования в арктических морях с наиболее уязвимыми экосистемами.

На то, чтобы именно экологическая составляющая стала ключевым лейтмотивом деятельности человека на Крайнем Севере, неоднократно обращал внимание Президент России В. В. Путин, выступая на международных конференциях «Арктика — территория диалога»<sup>1</sup>.

Ответ на вопрос, как выполнить это требование на практике, В. В. Путин попытался дать на заседании Совета безопасности РФ, посвященного решению проблемы обеспечения национальной безопасности в сфере охраны окружающей среды и природопользования (20.11.2013)<sup>2</sup>. В своем докладе Президент акцентировал внимание на том, что в Стратегии экологической безопасности России до 2025 года, которая будет разработана в ближайшее время, должны найти отражение полноценный механизм экологических платежей и другие механизмы охраны природы, которые использует весь цивилизованный мир.

По мнению Президента, будущая стратегия должна объективно оценить пороговые показатели экологической безопасности, реальные внешние и внутренние экологические угрозы и обосновать долгосрочные меры по их нейтрализации. Для этого горизонт прогнозов изменения состояния окружающей среды должен составлять не менее 10–15 лет.

Особое внимание, заявил В. В. Путин, должно быть обращено на экологическую безопасность российской арктической зоны, соблюдение в ней наших международных экологических обязательств и устранение необоснованно затянувшегося присоединения России к экологическим программам ООН.

Действительно, в России используется далеко не весь арсенал средств и методов защиты морских экосистем, применяемых развитыми странами. Это касается прежде всего инструментария экономической защиты. В силу этого лица, принимающие решения по интегрированному управлению морепользованием в нашей стране, менее, чем их коллеги за рубежом, информированы о «цене» экологических последствий своих решений. Недостаточная информированность управленцев существенно ограничивает возможности использования принципа предосторожности в планировании морской деятельности, хотя этот принцип и относится к международным обязательствам России в сфере экологически

<sup>1</sup> См.: [narfu.ru/upload/other/territory\\_dialog.pdf](http://narfu.ru/upload/other/territory_dialog.pdf).

<sup>2</sup> См.: [news.kremlin.ru/news/19655](http://news.kremlin.ru/news/19655).

безопасного природопользования [9]. Попытаемся пояснить, чем грозит игнорирование Россией принятых в мире экономических методов защиты морских экосистем, в основе которых лежит ценностная оценка природного капитала и услуг экосистем.

### **ЧЕМ ГРОЗИТ РОССИИ ИГНОРИРОВАНИЕ МЕХАНИЗМОВ ОХРАНЫ ПРИРОДЫ, ИСПОЛЬЗУЕМЫХ ЦИВИЛИЗОВАННЫМ МИРОМ**

В настоящее время в международных отношениях все шире используются такие понятия, как «экстерналии», «интернализация экстерналий», «платежи за услуги экосистем», «экологический донор», «экологический долг», «долги в обмен на природу» и другие, связанные с ценностными оценками услуг экосистем [9]. Напомним, что перечисленные понятия относятся к экономическому механизму защиты окружающей среды, сформулированному в Концепции устойчивого развития, принятой на Конференции ООН по охране окружающей среды в Рио-де-Жанейро (1992). Они закреплены в правовых актах по охране окружающей среды практически всех развитых стран, а также в методах и руководствах по правилам применения новых понятий в системах управления природопользованием. В мире уже формируются рынки услуг экосистем, потенциал которых достаточно велик. Так, по экспертным оценкам, рынки генетических ресурсов и экотуризма уже сегодня превосходят рынки морепродуктов и древесины. На повестке дня — рынки ассимиляционной емкости экосистем, их средообразующие функции и трансграничные переносы [5].

К сожалению, в России проблема ценностной оценки природного капитала и услуг экосистем до сих пор обсуждается в научных кругах и далека от выхода в практику [10]. Вместе с тем, по оценкам UNEP, совокупный вклад средообразующих услуг экосистем Севера России в поддержание глобальной устойчивости достигает 10–12% [4]. То есть Россия является экологическим донором планеты. Притом что экологическая ситуация на побережьях некоторых арктических морей оценивается как катастрофическая, несущая серьезные угрозы для здоровья морских экосистем Арктики.

Явный дуализм экологического донорства России и состояния арктических побережий страны может стать предметом экологического шантажа. Известно, что в настоящее время правила игры на геополитической карте мира задают злостные экологические должники, используя в борьбе за обладание мировыми природными ресурсами такое оружие, как экологический шантаж. Орудием шантажа могут оказаться ценностные оценки услуг экосистем, находящихся в совместном ведении, платежи за трансграничные ресурсы (водные и воздушные переносы загрязнений, мигрирующие водные биоресурсы и т. д.) и другие приведенные выше понятия, в методах оценки и практического использования которых наша страна значительно отстает от развитых стран.

Поэтому на повестке дня России — необходимость изучить правила игры в глобальной экономике и защищать свои интересы, используя знания об экологическом долге, реальной ценности биоёмкости планеты и услуг морских экосистем, и самое главное — научиться грамотно применять на практике эти и другие понятия из накопленного в мире арсенала экономических средств защиты природы. Главное назначение этих понятий не только в том, чтобы выстроить правильный вектор морепользования в арктических морях и снизить уровень экологических угроз, но и в том, чтобы сделать Россию равным партнером на формирующихся в мире рынках экологических услуг.

### **ЭКОЛОГИЧЕСКИЙ ДОЛГ: ЗАЧЕМ ЕГО ЗНАТЬ И КАК ИСПОЛЬЗОВАТЬ ЗНАНИЯ**

Среди управленцев, занимающихся комплексным управлением прибрежными зонами, а в последние годы и морским пространственным планированием, распространено мнение, что принятая процедура ОВОС достаточна для того, чтобы устранить экологические угрозы от планируемой хозяйственной деятельности.

Но практика свидетельствует об ином: несмотря на меры по противодействию деградации морских экосистем, принимаемые в последние 40 лет, тенденции деградации не только не уменьшаются, но и продолжают нарастать. Это происходит по нескольким причинам.

Во-первых, исследователи недостаточно осведомлены о реакции экосистем (и особенно морских) на антропогенные воздействия, чтобы принять надежные превентивные меры. При современном уровне знаний все попытки теоретиков и практиков обнаруживать признаки краха морской экосистемы пока не более успешны, чем усилия финансистов предсказывать крах фондовых рынков. Экосистемы обычно отвечают на воздействия хозяйственной деятельности нелинейно. Их реакция на воздействия может быть едва заметной вплоть до момента, когда ситуация становится практически необратимой.

Во-вторых, лица, принимающие решения в природопользовании, не знают истинной величины ущерба, причиняемого окружающей среде, поскольку многие функции и услуги экосистем, важные для сохранения их здоровья, скрыты (латентны) для них, лежат вне зоны интересов бизнеса, имеют для него нулевую ценность и не учитываются при оценке ущерба.

В-третьих, сформировавшийся после Стокгольмской конференции ООН (1972) механизм компенсации экологического ущерба по принципу «загрязнитель платит» способен компенсировать лишь  $\frac{1}{10}$  реальной его суммы [7]. Механизм сориентирован на платежеспособность бизнеса и носит щадящий для него характер. При господстве технократической концепции никто не понуждает бизнес принять на себя ответственность за состояние окружающей среды сообразно причиняемому ей вреду. Мало кто из представителей бизнеса в России осведомлен о том, что стоимость глобальных экстерналий, то есть оказываемых экосистемами услуг, многократно превышает суммы, направляемые на компенсацию ущерба. По оценкам ЮНЕП, в 2008 году стоимость услуг планетарных экосистем, экстерналий (скрытых) для экономики, составила около \$ 7 трлн (или 11% мирового ВВП). При этом большая часть этой суммы относится к категории «экологическая задолженность» [13].

Для снижения темпов нарастания экологической задолженности на Конференции ООН по охране окружающей среды в Рио-де-Жанейро (1992) был поддержан экономический механизм защиты окружающей среды. Этот механизм позволяет со временем вывести природу из пассивной роли в экономике и распространить на нее правила использования и охраны, принятые для других национальных активов, в частности физического (рукотворного) капитала (см. гл. 8 «Учет вопросов окружающей среды и развития в процессе принятия решений» Повестки дня на XXI век).

Основной целью принятой в Рио в 1992 г. Концепции устойчивого развития стало неувеличение экологического долга в процессе экономического роста. После Рио некомпенсированный экологический ущерб стал рассматриваться как накапливаемый экологический долг, на который следует распространять все правила

обращения с долгами в экономике, то есть использование процентов при несвоевременном погашении. Была поставлена задача научиться измерять растущий экологический долг и соответствующим образом использовать эту информацию в практике охраны окружающей среды и природопользования. Если долг не погашается, он должен капитализироваться, вычитаться из оценочной стоимости природного капитала в системе национальных богатств, а к субъекту хозяйственной деятельности должны применяться адекватные претензии за вред, причиняемый природному капиталу.

Если говорить о морских экосистемах на языке экономики, они вместе с обитающими в них гидробионтами и возможностью оказывать другие экологические услуги (сохранение биоразнообразия и генетической библиотеки, обеззараживание загрязнений, влияние на климат, депонирование  $\text{CO}_2$  и т. п.) представляют своего рода капитальный вклад, дарованный природой, который, как любой капитал, при желании, можно выразить в денежной или иной ценностной форме и распространить на него те же принципы, что и при управлении физическим капиталом: оценку изношенности (амортизация), оценку экологического долга при причинении вреда, начисление процентов при несвоевременном погашении долга и т. д.

Понятие экологического долга с позиций Концепции устойчивого развития, принятой в Рио в 1992 г., в России впервые было сформулировано К. Гофманом и Е. Рюминой. Исследуя кредитные отношения общества и природы согласно этой Концепции, авторы определили экологический долг следующим образом: «Если взять за точку отсчета состояние окружающей среды, при котором она характеризуется способностью к полному самовосстановлению, то изменение этого состояния, обусловленное в основном развитием экономической деятельности, и есть экологический долг» [3, с. 17]. Говоря об экологическом долге, они имели в виду не абсолютную его величину, а приращение в результате конкретной хозяйственной деятельности. Хотя, полагают авторы, воспринимать денежные обязательства общества перед природой следует с большой долей условности, все же они в чем-то близки к понятию внешнего государственного долга, а правильнее сказать — к экстерналиям. Приращение их ведет к накоплению задолженности и нарушению целостности экосистем. Под возвратом экологического долга имеется в виду

восстановление целостности функций экосистемы, утраченных в результате антропогенного влияния.

Ситуация, когда экономический рост увеличивает экологический долг, может быть интерпретирована как кредитование экономического развития за счет природного амортизационного фонда. Эти кредиты должны быть краткосрочными, так как при длительном накоплении экологический долг может достигнуть критических величин [6].

При оценке экологического долга предлагается рассматривать два аспекта управления долгом — на макро- и микроуровнях [6]. На макроуровне, как уже отмечалось, это уменьшение национального богатства на сумму экологического долга. На микроуровне экологический долг возникает от конкретной хозяйственной деятельности или от реализации того или иного проекта. Его связь с жизненным циклом внедряемого новшества и нормами дисконтирования показана на рисунке, демонстрирующем, как проявляет себя экологический долг во время жизненного цикла нововведения. Видно, что накопленный до реализации нового хозяйственного проекта экологический ущерб сохраняется на прежнем уровне, поскольку бизнесмену вменяется обязанность компенсировать только вред, причиняемый его деятельностью по щадящему для него режиму, без учета услуг экосистемы. На практике это приводит к тому, что к накопленному ранее экологическому долгу добавляется возросший новый. И уровень его можно определить только на основе ставок дисконта, учитывающих длительность природных циклов, свойственных данной экосистеме, чего не происходит на практике. Рисунок демонстрирует, как возникают новые экстерналии вследствие расхождения частных и общественных интересов в природопользовании.

Обсуждая проблему расширения масштабов морской деятельности, связанную с новыми инвестициями и приемами дисконтирования, нельзя оставить в стороне и ту злободневную проблему, которая в среде экономистов-экологов носит название «дискриминация дисконтирования» (об этом подробно в [8]).

Напомним, что для приведения затрат и выгод, возникающих в любом планируемом году инвестирования капитала, к текущему моменту обычно используется следующая формула:

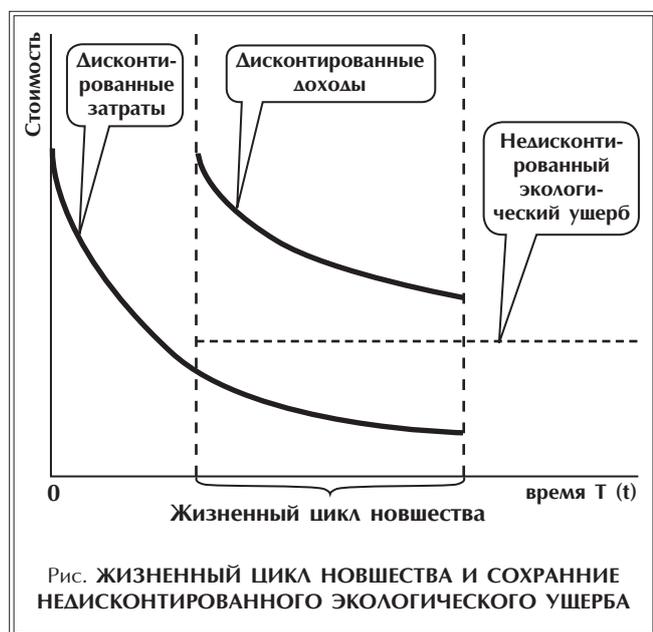
$$PV = FV / (1+r)^t,$$

где  $PV$  — текущая стоимость будущих выгод или затрат ( $FV$ );  $r$  — ставка дисконтирования;  $t$  — период получения выгод или возникновения затрат.

Аналогичные приемы дисконтирования используются и при оценке потерь биоразнообразия и роста экологического долга.

Бизнес ориентирован на быструю отдачу от вложений и краткосрочные инвестиции. Поэтому традиционно применяет высокие ставки дисконтирования, чаще на уровне 4%, но иногда 8–10% и выше. Применение высоких ставок дисконтирования характерно для российской экономики, где они в 2–3 раза выше ставок, используемых зарубежными банками. Это объясняется высоким уровнем инфляции, быстро обесценивающей доход от вложений.

Вместе с тем высокие нормы дисконта стимулируют и ускоряют разработку (добычу, эксплуатацию) запасов как возобновляемых, так и невозобновляемых природных ресурсов, создавая угрозу их полного истощения. В то же время большинство экологических инвестиций, связанных с восстановлением качества деградировавших природных экосистем, приносят отдачу, как правило, в отдаленной перспективе: через десятилетия и даже



столетия [11]. Этот разрыв между последствиями экологических воздействий и вызвавшими их причинами не учитывается традиционной практикой применения методов дисконтирования. Но чем выше норма дисконта, тем большее бремя издержек ложится на будущие поколения, а результаты присваиваются нынешним, что противоречит концепции устойчивого развития.

На важность изучения проблемы дисконтирования для решения проблем охраны природы обращено внимание в документах UNEP, подготовленных по заказу ООН и Еврокомиссии [11; 12]. К примеру, в [12] приводятся расчеты, подтверждающие, что применение 5%-ной ставки дисконта приводит к выводу, что потери биоразнообразия в последующие 50 лет будут оценены только как  $\frac{1}{7}$  тех же потерь сегодня.

Расчеты также убедительно показывают, что если живущие ныне хотят, чтобы их потомки могли получать природные блага так же, как и нынешнее поколение, то дисконтная ставка по оценке выгод экосистем за рассматриваемый период времени должна быть нулевой.

Из анализа и дискуссий [8] по проблеме дисконтирования в решении экологических задач следует важный вывод, что нельзя игнорировать проблему, следует искать ее решение.

У специалистов, далеких от экономики, возникают законные вопросы: а какую пользу принесут знания об экологическом долге, о «дискриминации дисконтирования» в отношении экологических инвестиций, не обернутся эти знания для бизнеса новыми денежными обременениями? Безусловно, знания несут для бизнеса определенные неудобства, поскольку значительно повышают экологические требования. Но главное их назначение в другом — расширить информационную возможность для воплощения на практике принципа предосторожности в управлении морской деятельностью, вооружив управленцев новыми весомыми аргументами против принятия малообоснованных экологических решений и лучшего осознания в понятных для них денежных измерителях уровня экологических угроз. Эти приемы следует рассматривать лишь как операциональные средства, которые могут быть полезными для решения некоторых конкретных задач в определенных условиях.

Главная цель оценки экологического долга — не в замене принятых методов оценки ущерба, а в подкреплении их аргументами и доводами в защиту живой природы, которые будут понятны лицам, принимающим решения, и смогут удерживать их от опрометчивых шагов.

Настало время осознать как истинный размер накопленного экологического долга, так и последствия планируемой деятельности в прибрежных морях России в адекватных современным требованиям измерителях. Нельзя забывать, что эффект кумулятивного накопления вредных веществ является причиной потенциального конфликта между интересами общества и бизнеса, даже если последний и оплачивает установленные законом суммы компенсации ущерба. Задача ученых — используя информацию по экологическому долгу, предостеречь управленцев разного уровня от принятия решений, несущих серьезные экологические угрозы. Располагая такой информацией, можно обосновать меры предосторожности в стратегических планах развития экономики и в бизнес-проектах.

Без учета новых экономических механизмов защиты природы, возникших в международных отношениях в связи с «товаризацией» услуг экосистем, могут оказаться недостаточно экономически обоснованными инновационные схемы, закладываемые в стратегические планы освоения Арктики. Неучастие России в процессе

оценки услуг морских экосистем ослабляет ее позиции на формирующемся глобальном рынке экологических услуг.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Глазырина И. П. Природный капитал в экономике переходного периода. — М.: НИИ-Природа, РЭФИА, 2001. — 204 с.
2. Глазырина И. П. Проценты по экологическому долгу и инвестиционные процессы // Финансовый менеджер. — 2010. — № 2. — С. 29–32.
3. Гофман К. Г., Рюмина Е. В. Кредитные отношения общества и природы // Экономика и математические методы. — 1994. — Т. 30. Вып. 2. — С. 17–32.
4. Евсеев А. В., Красовская Т. М. «Горячие точки» Российской Арктики // Вестник МГУ. Сер. Геогр. — 2010. — № 5. — С. 48–54.
5. Павлов Д. С., Букварева Е. Н. Средообразующие функции живой природы и экологоцентрическая концепция природопользования / Экономика экосистем и биоразнообразия: потенциал и перспективы стран Северной Евразии. Матер. совещ. «Проект ТЕЕВ — экономика экосистем и биоразнообразия: перспективы участия России и других стран ННН». — М.: Изд-во Центра охраны дикой природы, 2010. — С. 7–19.
6. Рюмина Е. В. Экономические аспекты управления экологическим долгом // Экономика природопользования. — 2007. — № 6. — С. 17–21.
7. Стратегия и проблемы устойчивого развития России в XXI веке / Под ред. А. Г. Гранберга, В. И. Данилова-Данильяна, М. М. Цыканова и Е. С. Шопкоева. — М.: Экономика, 2002. — 414 с.
8. Титова Г. Д. Механизм смягчения риска и неопределенности экологических инвестиций // Межвузовский сб. науч. тр. «Экология России: на пути к инновациям». — Астрахань: Астраханский гос. ун-т, 2014. — Вып. 10. — В печати.
9. Титова Г. Д. Принцип предосторожности в стратегическом планировании морепользования: экономические аспекты // Стратегическое планирование в регионах и городах России: Выстраивая систему. Докл. участников XII Общерос. форума лидеров стратегического планирования. Санкт-Петербург. 21–23 октября 2013 г. / Под ред. Б. С. Жихаревича. — СПб.: Леонтьевский центр, 2014. — С. 93–97.
10. Экономика экосистем и биоразнообразия: потенциал и перспективы стран Северной Евразии. Матер. совещ. «Проект ТЕЕВ — экономика экосистем и биоразнообразия: перспективы участия России и других стран ННН». — М.: Изд-во Центра охраны дикой природы, 2010. — 130 с.
11. Millennium Ecosystem Assessment. Ecosystems and human well-being: general synthesis. — Island Press, Washington, D.C., USA, 2005. — [www.maweb.org/en/Products.Synthesis.aspx](http://www.maweb.org/en/Products.Synthesis.aspx).
12. The Economics of Ecosystems and Biodiversity (TEEB). An interim report // European Communities, 2008. — 54 p.
13. UNEP. Toward a market-based financial mechanism to support biodiversity and development. The GDM 2010 Initiative Report. An information document for the 10th Conference of the Parties of the Convention on Biological Diversity. — Nagoya, Japan, 18–29 October 2010. — 48 p.

# ХАРТИЯ ЕВРОПЕЙСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

*От модераторов круглого стола П16 «Международное сотрудничество для регионального развития: актуальные вопросы международной региональной политики» И. А. Карелиной и Е. А. Саговниковой*

Начиная с 2008 года в рамках Общероссийского форума «Стратегическое планирование в регионах и городах России» был образован международный круглый стол (МКС), который ежегодно и уже в седьмой раз рассматривал вопросы регионального развития и стратегического планирования, используя опыт ближнего и дальнего зарубежья.

За прошедшие годы десятки авторитетных докладчиков обсуждали приоритеты и инструменты межрегионального сотрудничества, механизмы и модели государственной политики развития регионов, конкретные примеры сотрудничества в совместных программах по развитию городов и регионов.

Круглый стол привлекает для участия экспертов, ученых, политиков, общественных деятелей самого высокого международного уровня из международных организаций: Совета Европы, Европейской комиссии, Организации экономического сотрудничества и развития, Ассоциации европейских приграничных регионов, Конгресса местных и региональных властей Совета Европы (КМРВ), VASAB, СЕМАТ и многих других.

Круглый стол с самого начала своей деятельности ставил целью быть катализатором практических действий, направленных на решение конкретных вопросов:

- ♦ На II сессии круглого стола в 2009 году после выступления генерального секретаря Ассоциации европейских приграничных регионов Мартина Гульермо Рамиреса было предложено провести первую в истории Генеральную ассамблею АЕПР в России в 2011 году, в год 40-летнего юбилея АЕПР. В результате Генеральная Ассамблея с большим успехом была проведена в сентябре 2011 года в Курске, и это событие стало заметным явлением европейской политики. На IV сессии круглого стола в 2011 году было уделено большое внимание этому вопросу.
- ♦ На V сессии круглого стола в 2012 году прозвучала идея создания для стран СНГ структуры, аналогичной Конгрессу местных и региональных властей Совета Европы. В соответствии с рекомендациями круглого стола были направлены письма о возможном образовании Форума регионов СНГ как инструмента, способствующего реальной интеграции на местном и региональном уровнях. Были получены позитивные отзывы МИД РФ, Исполкома СНГ, Евразийской экономической комиссии с поддержкой этой инициативы, а в октябре 2013 года Межпарламентская ассамблея СНГ поставила этот вопрос на обсуждение, как представляющий особую важность, и внесла его реализацию в свои рекомендации. Реализация этой идеи находится в завершающей стадии, и проведение первого Форума регионов СНГ намечено на 2016 год.
- ♦ В связи с важностью вопроса о земельном законодательстве на VI сессии в 2013 году был приглашен мировой эксперт в области земельного управления, председатель рабочей группы ОЭСР по развитию неурбанизированных территорий Ричард Вейкфорд (Англия). По результатам его выступления и рекомендаций круглого стола начались переговоры с Казанским федеральным университетом, которые

успешно завершились образованием в 2014 году Казанского центра землепользования и устойчивого развития неурбанизированных территорий.

- ♦ На VII сессии круглого стола в 2014 году был заслушан доклад Люка-Эмиля Буше-Флорина (Франция), почетного президента Европейского совета по странственному планированию, посвященный новой Европейской хартии планирования, и затем подписан договор между Леонтьевским центром и Советом о переводе Хартии на русский язык и ее широком распространении в России.

## ВВЕДЕНИЕ

Хартия европейского планирования утверждена Генеральной ассамблеей Европейского совета по странственному планированию (ЕСТР-СЕУ) в Барселоне 22 апреля 2013 года.

## ВИДЕНИЕ ДЛЯ ГОРОДОВ И РЕГИОНОВ ЕВРОПЫ В XXI ВЕКЕ

Хартия европейского планирования — призыв к европейцам взять под контроль планирование в своих городах и регионах на основе долгосрочного видения (концепции) в целях сохранения ресурсов и повышения качества жизни.

В Хартии изложены общие принципы и призыв к городам и регионам опираться на своих планировщиков при проведении предусмотренных мероприятий.

Хартия устанавливает роли и обязательства планировщиков и способствует продвижению профессиональных стандартов и общей программы для всех коммун, с тем чтобы:

- ♦ связать и объединить сообщества для предотвращения фрагментации и отчуждения, а также роста городов за счет сельской местности («расползания» городов);
- ♦ вести строительство с учетом исторической и культурной самобытности территорий и не допускать стандартизации и потери идентичности;
- ♦ укреплять социальную справедливость и обеспечить равный доступ к здравоохранению, образованию, социальным услугам для всех, включая меньшинства и уязвимые группы без исключений;
- ♦ дать возможность населению через активное демократичное прямое участие противостоять монополиям силовых групп;
- ♦ продвигать всеобщий доступ к пространствам и услугам как в целях решения проблемы старения населения, так и для облегчения использования и улучшения общественных пространств;
- ♦ проектировать более доступное жилье с необходимыми удобствами и услугами;
- ♦ поддерживать стратегический подход к экономическому развитию городов и регионов на основе их культурных и природных качеств и ресурсов;
- ♦ инвестировать в борьбу с климатическими изменениями и во все устойчивые подходы к планированию на всех уровнях;
- ♦ разработать комплексный подход к сотрудничеству городов и регионов и способствовать жизнеспособности и торговле, распространению и применению совместного управления;

- ♦ развивать образцовые европейские агломерации для создания обращенных к миру глобальных мегаполисов, конкурентоспособных и в то же время удобных для жителей;
- ♦ продвигать комплексный подход к будущему сельских общин Европы;
- ♦ через пространственную интеграцию создать синтез культурного разнообразия, солидарности и социальной сплоченности, экологических систем и экономического развития.

Пространственное планирование является инструментом управления, позволяющим всем гражданам, ассоциациям и предприятиям реализовать свой потенциал в рамках объединенных, гармоничных и сбалансированных действий. Ориентированное на действия и инновации, пространственное планирование способствует сотрудничеству и социальной сплоченности в Европе.

Сорок тысяч планировщиков Европейского совета по пространственному планированию из 27 национальных ассоциаций и 25 стран Совета Европы твердо намерены быть лидерами перемен, учеными, профессиональная деятельность которых опирается на знания, проектировщиками и провидцами, стратегическими советниками и посредниками, руководителями городов и регионов.

Данный текст Хартии, подготовленный рабочей группой, был утвержден на Генеральной ассамблее ЕСТР-СЕУ в апреле 2013 года в Барселоне.

## ПРИЗЫВ К ДЕЙСТВИЮ

1. Европе нужны устойчивые и благоприятные для проживания города и регионы. В этой связи пространственное планирование жизненно важно для будущего Европы, в особенности для поддержания наших общих земельных, водных и воздушных ресурсов, подвергающихся растущей техногенной нагрузке. Требуется эффективное планирование, если в Европе предполагается устойчивое экономическое развитие и справедливое, честное и разумное общество. Особая сила территориального планирования состоит в его способности предоставлять возможности противостоять угрозам, возникающим в результате современного развития. Поэтому планирование территорий на долгосрочную перспективу предусматривает безотлагательные краткосрочные действия.

2. Принципы, изложенные в настоящей Хартии европейского планирования, должны быть включены в основные положения деятельности всех правительств, местных органов власти, учреждений, гражданского общества, НПО и частного сектора. Хартия, таким образом, обеспечивает общую точку отсчета для всех тех, кто отвечает за будущее городов и регионов Европы или влияет на него.

3. Хартия Европейского планирования — не только обращение к профессиональным планировщикам, это также и призыв к действию для всех, чья политика и программы будут формировать будущее Европы, ее городов, регионов и всех других территорий, в том числе отдаленных сельских и островных коммун.

В Хартии содержатся:

- ♦ общее видение и принципы, которым следуют планировщики всей Европы и которые указывают направление действий в целях достижения более глубоких и длительных согласованности и сплоченности. Они будут достигнуты путем развития сети городов и регионов, связанных на всех уровнях между собой и со всем обществом;

- ♦ общая перспектива и повестка дня для совместных действий всех политических деятелей и участников на всех уровнях гражданского общества, включая представителей правительства, бизнеса, педагогов, НПО, заинтересованные группы и особенно отдельных граждан.

4. Планирование позволяет сообществам сформулировать стратегические концепции для достижения целей в будущем. Эти концепции могут серьезно и направленно подтолкнуть все европейские сообщества к созданию развитых инфраструктур и обеспечению стабильности в будущем. Пространственное планирование действует на всех уровнях: от планов внутри микросообществ до сотрудничества национальных, приграничных и европейских структур.

5. Разнообразие в Европе проявляется в местной самобытности и междисциплинарном характере профессии планировщика по всей Европе. Это гарантия того, что планирование учитывает разнообразие городов, регионов или других территорий с точки зрения их географии, окружающей среды, ландшафта и культуры. В ЕСТР-СЕУ представлены проектные организации, действующие в пределах широкого спектра планировочных систем. Настоящая Хартия, таким образом, не ратует за некую конкретную систему, но подчеркивает потенциальную ценность планирования как позитивного инструмента и творчества в любой административной структуре, в рамках которой планировщик должен работать.

6. Пространственные планировщики являются, таким образом, блюстителями будущего Европы. Для поддержки успехов Европы в выполнении стоящих перед ней задач планировщики через ЕСТР-СЕУ придерживаются следующей тройственной повестки:

- ♦ защита действий, необходимых для обеспечения будущего европейских сообществ и их пространственного контекста;
- ♦ стремление к союзу с теми, кто разделяет общее дело планирования будущего Европы;
- ♦ осуществление действий через работу членов ЕСТР-СЕУ в формулировании видения будущего местных сообществ, городов, регионов и Европы в целом.

## ХАРТИЯ

7. В целях обеспечения основ реализации этой программы ЕСТР-СЕУ подготовил настоящую Хартию европейского планирования. Хартия основывается на новой Афинской хартии 2003 года и определяет конкретные характеристики планирования и его потенциал. Она нацелена на укрепление доверия, сплоченности и солидарности в процессе территориального планирования.

8. Раздел А Хартии Европейского планирования представляет видение будущего европейских городов и регионов с учетом вызовов, стоящих перед Европой. Это видение будущего сети городов и регионов, которые будут:

- ♦ вносить свой вклад в благосостояние и качество жизни жителей и других заинтересованных сторон;
- ♦ сохранять историческое и культурное богатство и разнообразие;
- ♦ поддерживать все более тесные связи — функциональные, социальные и культурные;
- ♦ повышать конкурентоспособность и стремиться к сотрудничеству и взаимодополняемости;

- ♦ объединять антропогенную среду с естественными экосистемами, сохраняя биоразнообразие и учитывая необходимость борьбы с изменениями климата.

**9. Раздел В** Хартии европейского планирования определяет роль территориального планирования и планировщиков в определении видения будущего с учетом глобальных вызовов, стоящих перед Европой. Основные общепринятые принципы планирования остаются действительными, однако в Хартии они подкреплены учетом новых проблем и новых акцентов стратегий первой четверти XXI века.

**10. Раздел С** Хартии европейского планирования устанавливает обязательства планировщиков Европы по реализации концепции, изложенной в разделе А. Профессиональные планировщики объединены этими обязательствами в целях продвижения профессиональных стандартов и общей повестки дня для всех сообществ.

## РАЗДЕЛ А: ВИДЕНИЕ БУДУЩЕГО ГОРОДОВ И РЕГИОНОВ ЕВРОПЫ

### 1. ИНТЕГРИРОВАННЫЕ И СВЯЗАННЫЕ ГОРОДА И РЕГИОНЫ

#### ИНТЕГРИРОВАННЫЕ В ПРОСТРАНСТВЕ

**11.** На протяжении всего XX века планирование непрерывно пыталось преодолеть угрозы качеству жизни в европейских городах и регионах — от больших мегаполисов (например, Лондон и Париж) до отдаленных сельских и островных коммун (например, в Норвегии и на Мальте). Наши городские территории страдают от упадка традиционных отраслей производства, социального отчуждения, безработицы, «расползающегося» развития за счет сельских местностей, упадка центров городов, преступности, серьезного загрязнения и экологической деградации. Сельские местности, зачастую выигрывающие от более высокого качества среды проживания, испытывают экономическое деление, которое часто сочетается с сокращением набора основных услуг и доступа к достижениям современной цивилизации.

**12.** Глобализация и усиливающееся взаимопроникновение культур усугубляют эти тенденции как в городе, так и в сельской местности, что приводит к увеличению техногенной нагрузки и размыванию национальной самобытности. В результате современное состояние городов и регионов Европы далеко от идеала. Территории стоят перед серьезными проблемами, требующими более эффективной интеграции деятельности правительства, сообществ и деловых кругов.

**13.** Интеграция будет достигнута за счет сетей городов, многие из которых выходят за национальные границы в рамках Европейского континента и его соседей. Интегрированный город и регион требуют деликатности с точки зрения взаимодействия антропогенной и природной сред. Они также требуют эффективных и успешных связей между отдельными видами городской деятельности, сетями инфраструктуры, информационных и коммуникационных технологий.

**14.** Хартия европейского планирования, таким образом, продвигает видение Европы, базирующееся на интегрированных и связанных городах и регионах, доступных для всех живущих, работающих и приезжающих. Это видение является целью, которой привержены мы, планировщики Европы. Это цель, кото-

рая может быть достигнута при объединении усилий всех заинтересованных сторон для развития и управления городскими и сельскими территориями.

#### ИНТЕГРИРОВАННЫЕ ВО ВРЕМЕНИ

**15.** Наше видение — это будущее Европы, связанное также и с прошлым. Европейские города и регионы отличаются долгой историей развития, точно отражающей характеристики институциональной, культурной, социальной и экономической структур его населения. Именно эта история и разнообразие создают местные особенности и самобытность.

**16.** Прошлое обеспечивает нас бесценными уроками на будущее в плане проблем, которых необходимо избегать, и возможностей, которые могут быть созданы:

- ♦ города и регионы должны сохранять свою индивидуальность и снижать тенденцию к обезличиванию и фрагментации городской среды;
- ♦ жизнедеятельность должна быть сосредоточена в пределах городского ядра, тенденция «расползания» городской застройки за счет сельских и природных территорий должна быть пересмотрена;
- ♦ новые транспортные и инфраструктурные сети должны быть построены, но таким образом, чтобы не способствовать рассредоточению жизнедеятельности и не препятствовать устойчивым видам транспорта;
- ♦ коммуна должна быть оказана поддержка, они более не могут быть поглощены невнятной урбанизированной средой и, следовательно, терять свою идентичность и характер.

**17.** В нынешней городской жизни есть много особенностей, которые мы храним и ценим, которые мы надеемся передать будущим поколениям. Главная проблема наших городов — ограниченная возможность связей не только в физическом смысле, но и в отношении временных связей мультикультурных корней, создающих нашу собственную идентичность и местную самобытность. Расширяя наши физические связи в пространстве, мы должны установить способы сохранения нашей культурной самобытности во времени.

### 2. СОЦИАЛЬНАЯ СПЛОЧЕННОСТЬ И ВЗАИМОСВЯЗЬ

#### СОЦИАЛЬНЫЙ БАЛАНС

**18.** Наше видение — это Европа, которая содействует социальной справедливости через сплоченность и взаимосвязь. Для будущего благосостояния человечества необходимо рассматривать население в качестве отдельных личностей, человеческие права которых должны быть гарантированы, а также как сообщество людей в рамках общин, к которым они принадлежат. Это важный фактор интеграции европейских городов и регионов, для которой нужно балансировать интересы общества в целом с потребностями и правами меньшинств и отдельных граждан.

**19.** Растущее социальное неравенство усугубляется нерегулируемыми рынками и глобализацией. Необходимо более тесная социальная сплоченность, чтобы обеспечить более высокую степень безопасности и ощущение сохранности для городов и регионов других территорий. Сплоченность и взаимосвязь должны выйти за рамки содействия мультикультурному развитию и обмену. Например, более тесная взаимосвязь предоставит более широкий спектр экономических перспектив

и возможностей трудоустройства для всех живущих и работающих в регионе. В то же время это позволит обеспечить более справедливый доступ к образованию, здравоохранению и другим социальным услугам. Для решения этих социальных проблем необходимо разработать новые подходы к управлению и вовлечению всех стейкхолдеров, иначе эффективное решение таких социальных проблем, как безработица, бедность, изоляция и преступность, будет невозможно.

### **КУЛЬТУРНОЕ МНОГООБРАЗИЕ**

20. При возрастающей тенденции к интеграции на европейском континенте городам и регионам нужно стать действительно мультикультурными и многоязычными. Новые связи повысят мобильность и потенциал интеграции. Связи необходимо регулировать таким образом, чтобы у населения были возможности и для сохранения социального, культурного и исторического наследия и характера, и для участия в полной мере в принятии решений, которые будут влиять на их социальную и физическую среду. Без осторожного и деликатного подхода не достичь той культурной и социальной интеграции, которая может сбалансировать, с одной стороны, сохранение разнообразия, с другой — продвижение интеграции, общих ценностей и видения общих пространств и ландшафтов.

### **УЧАСТИЕ ОБЩЕСТВА И РАСШИРЕНИЕ ЕГО ПРАВ И ВОЗМОЖНОСТЕЙ**

21. Современные системы городского управления часто лимитированы мнением и голосами влиятельной части постоянного населения или мощными бизнес-интересами. В результате приоритет отдается лоббистским группам. Европейские города и регионы в будущем должны больше учитывать потребности и благополучие всех социальных групп, причем не только с точки зрения местных жителей или корпоративных интересов. Должны быть учтены потребности маргинализированных и социально исключенных групп (например, иностранных рабочих низкой квалификации), а также мобильных профессионалов высокого уровня (проживающих на территории в течение долгого или короткого периодов). Однако это необходимо делать с осторожностью и деликатностью, учитывая реакцию со стороны сформировавшихся сообществ на воздействие на качество их жизни.

22. Новым системам представительства и участия необходимы:

- ♦ предоставление новых форм доступа к информации;
- ♦ содействие большему вовлечению организаций активных граждан;
- ♦ поддержка местной демократии и расширение возможностей общин.

Такие действия помогут всем жителям и стейкхолдерам утвердить свое право голоса и участвовать в целенаправленном и реальном формировании своего будущего. Потребуется также достаточно времени для встраивания в процессы пространственного планирования, чтобы установить социальные связи и содействовать реальному участию.

23. Все группы должны иметь возможность продемонстрировать, как они могут содействовать совершенствованию всего сообщества и созданию добавленной стоимости, используя свои навыки и знания. Это согласуется с Лейпцигской хартией (2007 г.) и Толедской декларацией (2010 г.), в которых подчеркиваются важность участия пространственных планировщиков

и существенная роль, которую наряду с другими акторами (собственники недвижимости, финансовые стейкхолдеры, жители и местные власти) играют планировщики в качестве компонента «городского альянса», изменяющего существующий город.

### **ВЗАИМОСВЯЗЬ ПОКОЛЕНИЙ**

24. Изменение баланса между различными возрастными группами стареющего населения Европы создает все новые растущие социальные проблемы. Эти проблемы должны быть решены не только в социальном и экономическом плане, но и через создание адекватных сетей инфраструктуры с учетом потребностей пожилых людей, например, облегчения доступности и организации общественных пространств.

### **СОЦИАЛЬНАЯ ИДЕНТИЧНОСТЬ**

25. Идентичность индивидуумов тесно связана с отождествлением себя с их городами и регионами. В различных частях Европы характеристики городов и регионов чрезвычайно разнообразны. Каждый город и регион имеет свое культурное и социальное многообразие, обогащенное внедренными иммиграцией новыми идентичностями.

26. В интегрированных городе и регионе взаимобмен культур в городской среде через общение и постепенное слияние придает городской жизни гораздо больше многообразия и обогащает ее. В свою очередь, повышается и общая привлекательность пространства как жилой среды и как места для работы, образования, бизнеса и досуга.

### **ПУТЕШЕСТВИЯ, ТРАНСПОРТ, МОБИЛЬНОСТЬ И ДОСТУПНОСТЬ**

27. Пространственное планирование интегрированных города и региона предполагает полную интеграцию политик в сферах транспорта и землепользования. Они должны быть дополнены творческими разработками городской среды и облегченным доступом к информации. Легкость передвижения и доступность станут важнейшими элементами городской жизни наряду с большим выбором видов транспорта, например, за счет улучшенной информации или виртуального доступа на основе новых технологий.

28. Существует также необходимость минимизировать дальность поездок за базовыми товарами и услугами с помощью эффективных, удобных и устойчивых экономических связей между местами. Решение этой задачи требует различных транспортных систем для перевозки потребительских товаров и передачи информации. Приоритет отдается местным товарам и услугам, произведенным с использованием энерго-сберегающих технологий и не разрушающим окружающую среду. На местном уровне в целях сокращения использования личного автотранспорта необходимо совершенствовать организацию дорожного движения. На более высоком уровне связи между соседними территориями и улучшение интермодального сообщения в городах и регионах будут содействовать развитию европейской транспортной сети.

### **ЖИЛИШНОЕ ХОЗЯЙСТВО И КОММУНАЛЬНЫЕ УСЛУГИ**

29. В целях удовлетворения потребностей нынешнего и будущих поколений жилье и коммунальные услуги должны будут становиться все более доступными — приобретение жилья и услуг будет гибко согласо-

вываться с современными и появляющимися формами потребностей. Наряду с образовательными, торговыми, культурными и рекреационными объектами и услугами по доступным ценам будет предоставляться больше жилья. Это должно быть подкреплено такими эксплуатационными расходами, которые граждане могут себе позволить, и дополнено глубоким ощущением идентичности, собственности и безопасности сообщества.

### **3. ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ИНТЕГРАЦИЯ И ВЗАИМОСВЯЗЬ**

**30.** Экономическая деятельность городов и регионов в Европе сильно связана. Эта взаимозависимость может стимулировать производительность и повышать глобальную конкурентоспособность. Однако это означает потенциальную восприимчивость к местным и внешним условиям и уязвимость при их изменении, вызванном волатильностью мировой экономики. Мы видим будущее Европы в обеспечении сильной и устойчивой экономической конкурентоспособности.

#### **ГЛОБАЛИЗАЦИЯ И РЕГИОНАЛЬНАЯ СПЕЦИАЛИЗАЦИЯ**

**31.** На экономическую деятельность влияет комбинация двух основных сил: глобализации и местной или региональной специализации. Новые виды экономической деятельности становятся все более наукоемкими, инновационные технологии применяются как в производстве, так и в сфере услуг. В то же время растет спрос на специализированные и усовершенствованные продукты и услуги, связанные с конкретными традиционными методами производства и типичными местами происхождения.

**32.** В этом экономическом контексте региональное влияние городов расширяет рамки, поскольку дальность ежедневных рабочих поездок и масштабы обслуживаемых рынков увеличиваются. Кроме того, местные экономические системы все в большей степени связаны с экономикой других городов и регионов как на национальном, так и на международном уровне. Города уже нельзя проектировать в изоляции. Сотрудничество и конкуренция между городами становятся нормой, а европейские мегарегионы — экономическими локомотивами.

**33.** В этой связи необходимо найти баланс между местными и внешними факторами, вызывающими в настоящее время эти перемены. Это стратегический вызов для европейских городов и регионов. В этом контексте решающим является выбор потенциальных экономических перспектив для любого отдельного города или региона. Планируемый подход необходим для оценки перспективных вариантов с точки зрения местных потребностей и экономической идентичности, а также в свете требований, возникающих с учетом глобальных факторов.

**34.** Факторы следует сбалансировать с учетом необходимости экономии энергии, интеграции городских и пригородных районов, обновленного подхода к развитию возобновляемых источников энергии, роли сельского и лесного хозяйства, а также поддержки ценной зеленой инфраструктуры и экосистем. Кроме того, должно быть признано особое положение таких малых и обособленных коммун, как европейские острова, например, с точки зрения их восприимчивости к изменениям рынка и ограниченных возможностей в построении масштабной экономики, которые могут быть реализованы в каком-то ином месте.

### **КОНКУРЕНТНЫЕ ПРЕИМУЩЕСТВА**

**35.** Конкурентные факторы, влияющие на экономическую деятельность, весьма разнообразны и различным образом сочетаются в каждом городе. К ним относятся такие факторы, как культурное и природное наследие, наличие образованной и квалифицированной рабочей силы, привлекательная окружающая среда и ландшафт, а также их стратегическое расположение. Будущее развитие европейских городов и регионов должно не только не повредить их экономическому многообразию, но и подкрепить его.

**36.** Значительное конкурентное преимущество может быть достигнуто путем извлечения выгод из культурных и природных качеств городов, продвижения их уникальности и многообразия. Кроме того, благоприятные, здоровые и безопасные условия жизни и работы значительно повысят их привлекательность в экономической перспективе и помогут противостоять обезличивающему воздействию глобальной корпоративной деятельности.

**37.** Успешный город или регион, таким образом, позиционирует себя экономически, используя лучшие из своих характерных признаков. Территории должны постоянно адаптироваться к меняющейся обстановке таким образом, чтобы сохранить свои преимущества. Тенденции должны находиться под постоянным контролем, а сценарии развития — регулярно проверяться, чтобы предвидеть и предупредить как положительные, так и отрицательные воздействия и адекватно реагировать.

#### **СЕТЕВЫЕ ГОРОДА И РЕГИОНЫ-ТЕРРИТОРИИ**

**38.** Города и регионы должны сотрудничать в целях поддержания и укрепления их конкурентных преимуществ. Сотрудничество может принимать разные формы в зависимости от местных условий, например:

- ♦ ассоциация городов с подобной специализацией, продукция которых через функциональное и организационное сотрудничество становится конкурентоспособной, так как производится в необходимых масштабах и формах и попадает в поле видения мирового рынка;
- ♦ объединение городов с различной специализацией в целях организации взаимных поставок; со специализацией, регулирующей размещение государственных проектов в городах;
- ♦ сетевая организация городов, соединенных между собой в гибкую систему обмена товарами и услугами или имеющих общие экономические и/или культурные интересы, чтобы закрепить свой профиль и, следовательно, конкурентное преимущество.

**39.** Подобные сети городов и регионов, связанные различными способами, будут определять распределение, развитие и устойчивость экономической деятельности по всей Европе. Особый смысл эти объединения будут иметь в сфере управления метрополиями, а также при комплексном подходе к сельским инвестициям.

#### **МАСШТАБ АГЛОМЕРАЦИЙ**

**40.** Европа сталкивается не только с высокими темпами урбанизации, но и с ростом масштабов агломераций. Привлекательность и преимущества городских территорий в настоящее время сопровождаются глобальной конкуренцией. Это привело к появлению в Европе около 100 агломераций, в которых проживает более 60% населения Европы. Эти тесно связанные группировки городов формируют факторы изменений

в Европе — они являются центрами экономического развития, а также социальных проблем и экологической нагрузки.

**41.** Интенсивность взаимодействия населением, товарами и капиталом является двигателем экономического и культурного развития городов. Когда-то это способствовало концентрации городских пространств, но новые коммуникационные и транспортные системы, а также механизмы управления ведут к расширению агломераций и появлению мегаурбанизированных регионов. Масштаб агломераций бросает вызов традиционной концепции города как отдельно стоящего образования, но нельзя допускать, чтобы эти тенденции были обусловлены исключительно рыночными силами или краткосрочной экономической выгодой и не сопровождались затратами на решение социальных и экологических проблем. На других континентах быстрая и неустойчивая урбанизация порождает мегарегионы, в которых социальные и экологические издержки подчинены экономическому росту. Это противоречит политике, к которой стремится Европа.

**42.** Европейские города должны тем не менее оставаться конкурентоспособными. Необходимые мероприятия можно проводить в двух направлениях. С одной стороны, необходимо повышение ценности исторического городского ландшафта как неотъемлемой части конкурентных преимуществ Европы, поскольку культурная столица способствует формированию идеи гражданства и созданию стоимости. С другой стороны, необходимы новые формы городского управления для обеспечения эффективного институционального потенциала в целях сохранения конкуренции и одновременно охраны наследия наших городов и регионов. Лучше всего это достигается путем планирования на центральном уровне.

#### **УДАЛЕННЫЕ СЕЛЬСКИЕ И ОСТРОВНЫЕ СООБЩЕСТВА**

**43.** В дополнение к общепризнанным приоритетам городского развития необходимо учитывать особые потребности сельских коммун. Многие сельские поселения все чаще становятся частью городской периферии. Потребности этих сельских коммун должны быть учтены, особенно в плане обеспечения местного населения доступным жильем. Однако существуют удаленные территории, на которых сложнее обеспечить занятость, предоставить услуги высокого порядка (например, больницы и высшее образование) и другие имеющиеся в городских районах возможности. В островных коммунах к этому добавляются проблемы, связанные с затратами и транспортировкой.

**44.** Традиционные виды сельской деятельности в этих отдаленных районах пришли в упадок. Существуют очаги высокой безработицы, где ситуация усложняется по мере их удаленности. В отдельных районах существуют серьезные экологические проблемы и ограничения. Эти проблемы часто усугубляются социально-экономическими условиями и острой необходимостью поддержки снабжения и удовлетворения потребностей в жилье и трудоустройстве. Тем не менее эти области представляют важный элемент будущего Европы, например, в производстве пищевых продуктов и снабжении природными ресурсами (например, полезными ископаемыми и древесиной), а также как основа экономики туризма. Пространственное планирование является необходимым условием продвижения комплексного подхода к будущему сельских коммун Европы.

#### **4. ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ УСТОЙЧИВОЕ РАЗВИТИЕ**

**45.** Взаимоотношения человека и окружающей среды являются основополагающими. Они формируют общую идентичность и качество жизни, базирующиеся на совместном культурном и природном наследии. Это взаимосвязи между здоровьем, образом жизни, ее качеством, а также устойчивым использованием наших экосистем, ландшафтов, нетронутой природы и энергии.

**46.** Для устойчивого развития, таким образом, требуется содержание, улучшение и создание природных ресурсов, находящихся в городах или обслуживающих их. Это включает в себя:

- ♦ рациональное использование ресурсов, особенно невозобновляемых природных богатств — земли, воздуха и воды;
- ♦ рачительное управление ресурсами, относящимися к реальным потребностям, а не просто к потребительскому спросу, сокращение потребления путем внедрения передового опыта в повторном использовании ресурсов и утилизации отходов;
- ♦ защита городов от загрязнения и деградации в целях сохранения качества окружающей среды;
- ♦ высокий уровень эффективности в производстве и использовании энергии с возрастающим использованием возобновляемых источников энергии в качестве приоритетных;
- ♦ самостоятельную переработку и повторное использование отходов, прекращение экспорта отходов на другие территории или за рубеж.

#### **ПРОДВИЖЕНИЕ ЗДОРОВЬЯ И КАЧЕСТВА ЖИЗНИ**

**47.** Экологический менеджмент и практическое применение принципов устойчивого развития приведут к тому, что города станут в целом здоровее. Поэтому следует планировать города и регионы так, чтобы обеспечить возможности для здоровой жизни, например, с точки зрения условий жизни или деятельности. В будущем должны быть исключены представляющие угрозы здоровью токсичные вещества, содержащиеся в продуктах питания, являющиеся результатами промышленных процессов, стоков, транспортных выбросов и другие. Аналогичным образом и городам нужны доступные открытые пространства, экологичный транспорт и достойные жилищные условия в целях содействия более здоровому образу жизни и повышению качества жизни. Эти меры должны быть дополнены широким спектром доступных для всех граждан медицинских и социальных услуг с акцентом на профилактику.

#### **ЭКОСИСТЕМЫ**

Поддержание экосистемы — не только источник благосостояния человека, но и необходимое условие для нашего выживания. Биоразнообразие должно быть защищено и гарантировано, ведь человек является частью биоразнообразия. Качество окружающей среды также является основным фактором обеспечения социальной и культурной сплоченности, и это способствует конкурентоспособности экономики.

**48.** С особым вниманием следует подходить к минимизации рисков и воздействий, которые могут возникнуть в результате стихийных бедствий. Например, для рек, горных потоков и зон затопления требуется управление зонами водосбора (бассейны перехвата) для смягчения последствий наводнений и других экстремальных

погодных явлений, вызванных климатическими изменениями и неудовлетворительной инженерией. Ограничение развития городов в зонах повышенного риска с помощью соответствующего зонирования локализует ущерб от наводнения. Городские леса и зеленые зоны в городах и вокруг них должны быть расширены, так как они играют важную роль в улучшении качества воздуха и стабилизации почвенной эрозии и температурного уровня. Катастрофические последствия землетрясений будут сдерживаться с помощью мер защиты существующих и новых зданий.

49. Учение об экосистемах следует разрабатывать на основе теории и практики планирования, проводя исследования и обучение планированию в целях официального признания экономической ценности природных ресурсов, биоразнообразия, энергии, воды, обработки отходов, а также для сокращения и смягчения последствий очевидных климатических изменений.

### **ЛАНДШАФТЫ**

50. Ландшафт является жизненно важным для качества и многообразия европейской культурной идентичности, экологии, окружающей среды и общества. Ландшафты приносят свой вклад в экономику всех городов и регионов на основе мероприятий по их защите, управлению и планированию. Любая часть региона (территории) воспринимается людьми как пейзаж, и его характерные черты — это результат действия и взаимодействия природных и/или человеческих факторов.

51. Ландшафт является важным фактором качества жизни, индивидуального и социального благополучия людей в городских и сельских районах, пришедших в упадок, и на территориях с высоким уровнем развития. Ландшафт — это выражение многообразия общего мультикультурного и природного наследия.

52. Комплексный подход к ландшафту в планировочной политике является важным элементом гарантии сохранения культурных, экологических, социальных и экономических ценностей. Следует внедрять интегрированный подход в любую политику, оказывающую прямое или косвенное влияние на ландшафт. Активное участие общественности в развитии ландшафтов, представительная демократия являются ключевыми факторами в обеспечении общественной поддержки политики развития ландшафтов.

### **ПРИРОДНОЕ НАСЛЕДИЕ И ОТКРЫТЫЕ ПРОСТРАНСТВА**

53. Всем людям должна быть предоставлена возможность жить и работать в непосредственной близости от элементов культурного и природного наследия, содержащихся в хорошем состоянии. Кроме того, отдельные ресурсы природного и культурного наследия должны охраняться и совершенствоваться. Эти ресурсы включают в себя археологические объекты и памятники, традиционные (исторические) поселения, парки, площади и другие открытые пространства, водные объекты (озера, реки, болота и морские берега) и заповедники.

54. Все эти элементы являются важными компонентами окружения человека. Пространственное планирование выступает эффективным инструментом защиты и укрепления этих элементов, а также средством для развития новых открытых пространств и восстановления нарушенных ландшафтов, соединяющих городское пространство и смягчающих негативные последствия неуправляемой урбанизации.

55. Новые формы энергии, полученной из экологически чистых и возобновляемых источников, должны быть использованы для удовлетворения энергетических потребностей XXI века, особенно в сфере транспорта и жилищного строительства. Кроме того, системы поставки энергии должны быть высокоэффективными, например, необходимо использование новых технологий для резкого снижения потребления энергии. Такие инновации будут оказывать положительное влияние на снижение атмосферного загрязнения, парникового эффекта и климатических изменений.

### **5. ПРОСТРАНСТВЕННАЯ ИНТЕГРАЦИЯ: СИНТЕЗ**

56. Культурная, социальная, экологическая и экономическая сплоченность лежат в основе пространственного планирования, которое обеспечивает такую взаимосвязь. Наше видение будущего Европы — это пространственная интеграция наших городов и регионов с целью максимизации выгод с точки зрения:

- ♦ культурного разнообразия;
- ♦ социальной сплоченности и солидарности;
- ♦ экологической взаимосвязи;
- ♦ экономической интеграции.

### **ПРОСТРАНСТВЕННЫЕ СВЯЗИ**

57. Благодаря качественному территориальному планированию и другим надлежащим мерам сетевые взаимодействия в городах и районах будут расширены. Основные функции городов, их центров и других важных составляющих пространства будут совершенствоваться; сети коммуникаций и общественного транспорта будут эффективно работать и поддерживать свою жизнеспособность. В то же время природные зоны, ландшафты и экосистемы Европы будут надежно защищены. Зеленая инфраструктура будет содействовать управлению и продвижению городского развития, а также повышению его ценности.

58. Пространственные связи будут также поддерживать и повышать благосостояние и привлекательность европейских городов и регионов, тем самым способствуя повышению качества жизни для всех. Планировщику следует играть важную роль при разработке целого ряда стратегических документов, мер и проектных мероприятий. К ним относятся:

- ♦ возобновление городского планирования в целях защиты и совершенствования общественных пространств (например, улиц, площадей, пешеходных дорожек и «зеленых троп»);
- ♦ восстановление пришедших в упадок или неудачно спланированных пространств и зданий;
- ♦ меры по повышению доступности общественных пространств и организация возможностей для встреч, а также мест отдыха, развлечений и проведения культурных мероприятий;
- ♦ меры по обеспечению индивидуального и коллективного чувства безопасности;
- ♦ создание «особенных» пространств и ландшафтов, инспирированных специфическим духом конкретной территории и повышающих тем самым разнообразие и специфику;
- ♦ сохранение и управление всеми значимыми элементами природного и культурного наследия.

59. Каждая из этих мер будет реализовываться в конкретном городе или регионе по-разному в зависимости

от местных культурных, социальных, экологических и экономических условий. В то же время сплоченность на Европейском континенте укрепит готовность его управленческих структур к принятию руководящих принципов планирования. Благодаря этому процессу общие цели для городов и регионов Европейского континента постепенно получают широкое признание по всей Европе, а их разнообразие и уникальный характер будут высоко цениться и поддерживаться.

## **ЕВРОПЕЙСКОЕ ПРОСТРАНСТВЕННОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ**

**60.** В будущем Европа должна развиваться:

- ♦ руководствуясь ценностями, основанными на равенстве и справедливости;
- ♦ принимая во внимание потребности и устремления всех своих граждан без исключения;
- ♦ будучи устойчивой в отношении воздействий на природные экосистемы и человека;
- ♦ будучи связанной межграницными и межотраслевыми интересами.

**61.** Пространственное планирование является практическим выражением этих понятий, дающим равные возможности реализовать свой потенциал гражданам и организациям, где бы они ни находились. Благодаря своей интегративной сущности территориальное планирование обладает потенциалом согласования политических действий, отталкиваясь на потребности местных коммун. Оно базируется на системе принципов гармоничного, сбалансированного, эффективного, устойчивого территориального развития. Эти принципы выстроены на базе «Основопологающих принципов устойчивого пространственного развития Европейского континента» (СЕ: Ганновер 2002 г.) и «Европейской перспективы пространственного развития» (ESDP), они являются отражением Лейпцигской хартии 2007 г. и Толедской декларации 2010 г.

**62.** Пространственное планирование ориентировано на конкретные действия. Это средство для достижения справедливости среди граждан и для наиболее эффективного использования территориального разнообразия Европы, а это серьезное сравнительное преимущество, особенно в эпоху глобальной турбулентности. Пространственное планирование позволяет разумно использовать земельные, воздушные и водные ресурсы и имеет жизненно важное значение для экономического будущего Европы. Оно воплощает в себе принцип субсидиарности и потому способствует экономическому и социальному сплочению, поскольку преобразовывает принципы сбалансированного и устойчивого развития в практические действия для отдельных городов и регионов.

**63.** Европейская политика влияет на экономическую конкуренцию, социальные условия и экологическую жизнеспособность всех европейских городов и регионов. Однако без эффективного пространственного планирования будущее экономическое развитие Европы будет несбалансированным, социальное неравенство увеличится, а наши жизненно важные экосистемы подвергнутся разрушению. Рекомендации по пространственному планированию должны быть встроены в европейскую политику в целом, чтобы эффективно довести их до принятия решений на всех уровнях государственной власти:

- ♦ усиление полицентрического развития и внедрения инноваций с предоставлением сотрудничающим го-

родам возможности агломерирования экономики путем совместного планирования развития;

- ♦ продвижение интегрированных инвестиций в сельские территории, формирование интегрированного видения для городских и сельских районов, определяющего новые формы партнерства и управления с соответствующими государственными услугами, представляющими общий интерес;
- ♦ региональное сотрудничество в Европе на основе стратегических планов в целях обеспечения адекватными инфраструктурными мощностями и развития более устойчивых инфраструктурных сетей;
- ♦ связанный контекст укрепления и расширения Транс-европейской сети (TENs);
- ♦ целостный подход к транс-европейскому управлению рисками, в том числе последствиями климатических изменений;
- ♦ более жизнеспособные структуры для поддержки экологических и культурных ресурсов и согласованное управление природным и культурным достоянием по всей Европе на основе концепции развития наших водных бассейнов и экосистем.

**64.** Европейские города и регионы становятся также все более взаимозависимыми в отношениях между разными уровнями власти и между различными сферами государственной политики, а также между государствами — членами ЕС и соседними странами. Ключевые проблемы, стоящие перед Европой, требуют, таким образом, тесного сотрудничества между государствами, регионами, городами (в том числе малыми и средними) и отраслевыми политиками на всех уровнях. Пространственное планирование является наиболее эффективным средством содействия этому сотрудничеству и может достичь разумного, всеобъемлющего и устойчивого роста и территориальной целостности в Европе, особенно для агломераций.

## **ПРОСТРАНСТВЕННАЯ ИНТЕГРАЦИЯ: ПОДХОД ПРОСТРАНСТВЕННОГО СИНТЕЗА**

**65.** Пространственная интеграция при оценке задач и выработке политики требует комплексного, упреждающего и коллективного подхода к проектированию, информационному взаимодействию и мониторингу. Выбор надлежащего подхода зависит от того, кто именно участвует, от стадии процесса планирования и планировочного или политического контекста. В некоторых ситуациях может быть желательным или необходимым неформальный и экспериментальный подход. Однако принципы пространственного планирования применяются в процессе расширения города, городского развития, новой застройки, развития новой инфраструктуры, регенерации и обновления территории, при реализации местных инициатив и отдельных проектов.

**66.** Планировочная деятельность и применение мер необходимы на всех типах территорий: в жилых районах, исторических центрах, центрах городов, бизнес-центрах, торговых площадях, промышленных зонах, портах и гаванях, туристических, развлекательных зонах и зеленых зонах, городских парках, сельских районах, городских окраинах и транспортной инфраструктуре. Эта деятельность повышает качество территории или увеличивает размер общественного богатства. Территориальное планирование обеспечивает сохранение качества территории, сокращение или увеличение ее размера, поддержание баланса между ее размером и качеством, а также управление тем и другим. Кроме того,

оно изучает вопросы достижения или стимулирования следующих важных моментов: более чистый воздух, почва и вода, сокращение загрязняющих производств и их отходов, использование ресурсов и энергии, улучшение условий для флоры и фауны, «зеленая» экономика и снабжение экологически чистой энергией, использование экологичных видов транспорта, вовлечение всех заинтересованных акторов и участие общественности.

**67.** Для достижения интегрального, открытого, представительного и интерактивного перехода к территориальному единству важно определить территории планирования связанных социально-экономических или экологических районов. Потому важно оценить и определить те административные районы, в которых люди ищут работу или жилье, или в пределах которых они занимаются бизнесом, и планировать их развитие совместно с прилегающими районами. Аналогичным образом, когда механизмы управления планированием фрагментированы, важно, чтобы все стейкхолдеры участвовали в процессе принятия решений, а не просто консультировали или оставались в стороне. Интегральный подход к территориальному планированию позволяет объективно оценить сильные и слабые стороны территории, определить реальные возможности и сценарии и в конечном счете оптимальную пространственную политику будущего развития территории на уровне отдельного региона или более крупной территории.

## **РАЗДЕЛ В: РОЛЬ ПРОСТРАНСТВЕННЫХ ПЛАНИРОВЩИКОВ ВЫЗОВЫ К ЭФФЕКТИВНОМУ ПЛАНИРОВАНИЮ ИНТЕГРИРОВАННЫЕ В ПРОСТРАНСТВЕ**

**68.** Принципы пространственного планирования встроены в теорию и практику планирования по всей Европе. Эти принципы, лежащие в основе раздела А Хартии, следует постоянно переформулировать и укреплять с учетом возникающих проблем. В XXI веке мы сталкиваемся с новыми приоритетами и новой расстановкой акцентов в политике с учетом всепроникающих основных глобальных вызовов. К ним относятся быстро возрастающая урбанизация, растущая бедность и неотвратимые климатические изменения, которые составляют основу повестки дня проектировщиков во всем мире. Без эффективного планирования не будет долгосрочной концепции пространственного развития Европы.

**69.** Сейчас планировщикам как никогда необходимо обращать внимание на расширение внешних контактов, утверждать ценность пространственного планирования и пытаться влиять на расширенное сообщество планировщиков (например, НПО и частного сектора) и правительств. Другие организации также стремятся к признанию эффективного планирования решающим в реализации их повестки дня: например, Европейское агентство по окружающей среде работает над повышением качества жизни в больших и малых городах, а Совет Европы / СЕМАТ занят территориальной демократией. Эти цели содействуют политике территориального сплочения ЕС. Это также вызывает озабоченность в рамках Совета Европы. Любое расширение ЕС изменит географическую сбалансированность европейского континента. Территориальная сплоченность требует эффективного планирования на всех уровнях во всех странах европейского континента.

**70.** Задача состоит в осмыслении территориальной сплоченности таким образом, чтобы она включала в себя понятия разнообразия и многоуровневого управле-

ния. Это предполагает осознание того, что планирование должно быть более ориентировано на взаимодействие экономических и социальных систем в различных, но взаимосвязанных масштабах. Это требует изменить формулировку концепции полицентризма, включив гибкие механизмы пространственного развития.

**71.** Существует необходимость создания пространства для граждан в процессе принятия решений и сбалансирования официальных и неофициальных данных и информации, которой обладают коммуны. Решению этих задач не смогут помочь спущенные сверху цели, задания и политика, единообразно применяемые на всех территориях. Нужны особый подход для каждой конкретной территории и меры для отражения своеобразия мест и регионов, надо отойти от стереотипного подхода к выработке политики. Требуются также новые формы взаимодействия, сводящие воедино повестку дня для всех участников.

**72.** Однако ситуация, в рамках которой осуществляется пространственное планирование, подвергается чрезвычайно быстрым изменениям. В европейском контексте есть пять ключевых факторов изменения внешней среды планирования:

- a. Глобальный экономический кризис привел к тому, что приоритетными стали проблемы рабочих мест и экономического роста. Однако ключевой проблемой было доверие к нерегулируемым свободным рынкам или плохо структурированному финансированию развития. Существует, таким образом, потребность в большей стабильности в основе экономической политики, чего можно достичь путем отхода от системы, основанной на денежном ценообразовании товаров и услуг, и перехода к системе, основанной на реальной экономической стоимости ресурсов и активов и на прозрачных финансовых структурах. Переход будет связан с более эффективными средствами производства и должен обеспечить равные условия. Эффективное стратегическое планирование играет важную роль в противодействии колебаниям рынка, породившим многие городские проблемы.
- b. Климатические изменения являются одной из приоритетных проблем. Для реализации изложенных в нашем видении (раздел А) принципов, имеющих отношение к компактным городам и регионам, требуется строгий контроль над продолжающимся нежелательным высоким уровнем потребления земель в результате разрастания городов и географически рассеянного развития. Чтобы справиться с растущей экологической уязвимостью городов и регионов, важно содействовать большей устойчивости и самодостаточности на местах. Таким образом, существует необходимость перестать полагаться исключительно на контроль зонирования землепользования. Он должен быть дополнен комплексной политикой планирования «управления спросом» (то есть изменения неустойчивых моделей поведения). Кроме того, местным профессионалам и политикам в борьбе с изменением климата не следует выжидать, пока национальное правительство возьмет инициативу на себя. Местные рабочие планы действий должны быть драйверами перемен.
- c. Экосистемы, от которых зависят наша экономика и коммуны, находятся под большой угрозой, особенно водный баланс и почва. Защита и управление биоразнообразием и ландшафтами должны стать основой градостроительной деятельности. Интеграция городского и сельского планирования, в частности путем управления экосистемными услугами (например, вод-

ные ресурсы и производство пищевых продуктов), является новой важной парадигмой планирования.

d. Сокращение государственных расходов на благосостояние и услуги общего порядка угрожает исполнимости пространственных планов. Среди прочих можно перечислить риски:

- ♦ недостаточная экспертиза при планировании;
- ♦ неспособность обеспечить требуемую инфраструктуру;
- ♦ использование устаревших планов.

Если эти риски станут реальностью, тогда возникнут серьезные препятствия для восстановления экономического роста, социального благополучия и состояния окружающей среды.

### **РОЛЬ ПРОСТРАНСТВЕННЫХ ПЛАНИРОВЩИКОВ**

**73.** Для пространственного планирования характерен междисциплинарный подход, объединяющий профессионалов из разных областей знаний. Роль планировщика — реагировать на события в обществе и соблюдать законы и политику в сфере планирования. События и законы разнятся согласно различающимся политическим и социальным структурам в каждой стране, где работают планировщики в качестве прогнозистов, технократов, менеджеров, консультантов или преподавателей.

**74.** В отличие от других дисциплин, пространственное планирование делает основной упор на интересы общества в целом, поселения или района как территориального образования, а также на долгосрочную перспективу. Пространственные планировщики твердо привержены к защите общих интересов и местной демократии. Их собственная независимость и объективность являются основой исполнения ключевой роли лидеров перемен в обществе на пути к более устойчивому и безопасному будущему Европейского континента.

**75.** Пространственные планировщики анализируют, составляют планы, реализуют и контролируют стратегии развития, поддерживая политику, программы и ключевые проекты. Как и представители других дисциплин, они также вносят свой вклад в профессиональную подготовку и научные исследования, чтобы образование постоянно соотносилось с требованиями современности и будущего. Планировщики активно участвуют в процессе планирования на различных этапах и в разных масштабах, хотя они не могут быть в равной степени задействованы во всех из них в одно и то же время.

**76.** Планирование касается не только подготовки плана. Оно также является частью политического процесса, нацеленного на балансирование всех интересов, государственных и частных, так, чтобы разрешить противоречащие друг другу требования к пространству и программам развития. Это указывает на важность роли планировщика-медиатора (посредника). Как сейчас, так и в будущем посреднические и переговорные навыки специалистов по планированию будут приобретать все большее значение.

**77.** Роль планировщика, таким образом, будет более сложной, чем когда-либо в прошлом. Она потребует повышенных дизайнерских, обобщающих (синтез), управленческих и административных навыков для поддержания и руководства процессом общественного планирования на всех его этапах. Также от планировщика будут требоваться научный подход, ведение социального диалога и выполнение соглашений, признающих индивидуальные различия, а также политический характер решений, приводящих к реализации, управлению и постоянному мониторингу и анализу планов и программ.

**78.** Существует реальная опасность в подходах государственной политики, имеющих краткосрочную и фрагментированную перспективу. Как правило, они приводят к временным решениям и создают дополнительные проблемы в долгосрочной перспективе. Возникает еще большая потребность в профессиональных консультациях по планированию для правительственных учреждений, если последним нужны устойчивая перспектива решения проблем и сплоченное руководство.

## **РАЗДЕЛ С: ОБЯЗАТЕЛЬСТВА ПЛАНИРОВЩИКОВ В ЕВРОПЕ**

### **ОБЯЗАТЕЛЬСТВА**

Планировщики должны идти по пути формирования необходимых изменений, для того чтобы создавать города и регионы и управлять ими. Вызовы XXI века требуют от планировщиков принять на себя обязательства лидеров перемен, политических советников, проектировщиков, городских руководителей и исследователей. Эти обязательства основываются на ценностях, разделяемых планировщиками при консультировании политиков и общественности в стремлении реализовать видение и применить принципы, изложенные в настоящей Хартии. Планировщики также обязуются соблюдать Кодекс профессионального поведения европейских планировщиков.

#### **1 — ПЛАНИРОВЩИК КАК ЛИДЕР ПЕРЕМЕН**

**Перечень принципов и ценностей, к которым он привержен:**

- ♦ обновление духа Европейской перспективы пространственного развития для создания общего пространственного видения устойчивого развития Европейского континента; соблюдение основополагающих принципов Европейской конференции министров, ответственных за региональное/пространственное планирование СЕМАТ Совета Европы;
- ♦ конвенции и международные договоры, подлежащие реализации по национальным законам (стран Совета Европы), руководящие принципы Совета Европы и Хартии планирования по всей Европе;
- ♦ подготовка рамочных условий стратегического планирования на основе европейских директив, интегрирующих европейские, национальные, региональные, городские и сельские политики и программы, обеспечивающие доверие к планированию со стороны коммун;
- ♦ создание новейших комплексных местных планов для всех коммун в Европе;
- ♦ продвижение Европейской программы возрождения городов, нацеленной на процветание и устойчивое экономическое развитие городов и их регионов через создание ростков успеха, которые сформируют общее будущее;
- ♦ продвижение стратегий, политик и программ повышенной «региональной сбалансированности» для противодействия уязвимости городов и регионов со стороны быстрой урбанизации, изменения климата, бедности и растущего неравенства;
- ♦ содействие повышению самодостаточности для поддержки гарантированного обеспечения водой, энергией и продовольственной безопасности;
- ♦ ответ на демографические и экономические сдвиги и вызовы и вытекающие из них требования с точки зрения структуры и формирования профиля коммун;

возрастной структуры, этнической принадлежности, культурных потребностей и экономической деятельности;

- ♦ интеграция европейских стратегий землепользования, транспорта и инфраструктуры в развитие Трансевропейской сети и другие соответствующие программы и меры.

## 2 — ПЛАНИРОВЩИК КАК УЧЕНЫЙ-ГУМАНИСТ

**Перечень принципов и ценностей, которым следует планировщик как представитель интеллектуальной профессии:**

- ♦ анализ существующих характерных особенностей, тенденций и сценариев с учетом расширенного географического контекста, долгосрочных потребностей и регулирования спроса в целях предоставления полной, четкой и точной информации лицам, принимающим решения, стейкхолдерам и общественности;
- ♦ доступ к имеющимся данным с учетом европейских показателей;
- ♦ разработка методов, позволяющих синтезировать формальные и неформальные информационные структуры, в том числе источники знаний в сообществах и культурных слоях;
- ♦ поддержание соответствующего уровня знаний методологии современного планирования, исследований и практики в этой сфере путем непрерывного профессионального развития;
- ♦ участие в обучении и просвещении, поддержка и продвижение профессии планировщика по всей Европе в отношении теории и практики;
- ♦ поощрение широкого участия в конструктивной критике теории и практики планирования и обмен опытом и результатами научных исследований, чтобы внести свой вклад в развитие и эволюцию территориального планирования.

## 3 — ПЛАНИРОВЩИК КАК ПРОЕКТИРОВЩИК И ПРОВИДЕЦ

**Перечень принципов и ценностей, к которым он привержен:**

- ♦ размышление по поводу территорий различных масштабов, увязка местных и региональных стратегий в контексте сотрудничества агломераций Европы и других глобальных тенденций;
- ♦ определение форм и моделей устойчивого экономического, экологического, социального и культурного развития, которые приведут к территориальному сплочению;
- ♦ расширение выбора и возможностей для всех с признанием особой ответственности за лучшее качество жизни и особенно потребности обездоленных;
- ♦ стремление к защите и укреплению целостности природной среды и связанных с ней экосистем, совершенству городского дизайна и сохранению наследия природной и антропогенной сред для будущих поколений;
- ♦ разработка альтернативных решений на местном уровне с учетом конкретных проблем и вызовов, соразмерения допустимой нагрузки и воздействий, регулирования потребительского спроса (например, интенсивности поездок и плотности землепользования), повышения местной самобытности, культурного разнообразия, участия в разработке технико-экономических обоснований и программах их реализации;

- ♦ развитие и разработка видения пространственного развития, демонстрирующего возможности будущего развития городов и регионов, которые интегрируют подходы к развитию городских и сельских территорий;
- ♦ определение оптимального положения пространственного плана или территориальной схемы в рамках соответствующих (меж)национальных сетей городов и регионов (Think local, Act Global);
- ♦ убеждение всех участников присоединиться к общему и долгосрочному видению будущего Европы, которое выходит за рамки их личных интересов и целей, в своей стране, провинции, городе или регионе.

## 4 — ПЛАНИРОВЩИК КАК ПОЛИТИЧЕСКИЙ СОВЕТНИК И ПОСРЕДНИК

**Перечень принципов и ценностей, к которым он привержен:**

- ♦ соблюдать принципы субсидиарности и справедливости при принятии решений в процессе принятия и реализации решений опираться на эффективное участие общественности;
- ♦ поддерживать гражданские организации, знакомя их с предложениями, целями, задачами, последствиями, проблемами, и вооружать их планами и решениями в рамках оперативного и эффективного механизма управления;
- ♦ предлагать и разрабатывать конкретные законодательные инструменты для обеспечения эффективности, социальной справедливости и экологической устойчивости пространственной политики;
- ♦ содействовать конструктивному диалогу между местными властями, политиками, экономическими стейкхолдерами и отдельными гражданами в целях координации развития и обеспечения пространственной целостности и связности;
- ♦ поддерживать и координировать все стороны в целях разрешения конфликта на основе четких решений, подготовленных для соответствующих и независимых властей;
- ♦ стремиться к высокому уровню коммуникации для обеспечения передачи знания будущим пользователям и их обучения, включая интерактивные средства, в целях содействия открытому обсуждению и общему пониманию предлагаемых решений и процессов принятия решений;
- ♦ удостоверяться в том, что реализованы все уровни демократического участия: доступ к информации, участие в разработке решений в целях получения поддержки местных властей или властей более высокого уровня;
- ♦ поддерживать роли, влияние и необходимость взаимодействия с политиками на различных географических уровнях.

## 5 — ПЛАНИРОВЩИК КАК РУКОВОДИТЕЛЬ ГОРОДОВ И РЕГИОНОВ

**Перечень принципов и ценностей, к которым он привержен:**

- ♦ принятие подходов стратегического управления процессами пространственного развития, а не служение бюрократическим административным требованиям;
- ♦ достижение эффективности и результативности принятых предложений с учетом экономических,

экологических, социальных и культурных аспектов устойчивости;

- ♦ признание и учет принципов планирования, целей и задач Европейской перспективы пространственного развития (ESDP), других политических документов Евросоюза (ЕС) и стратегических документов Совета Европы, в целях информирования создателей европейских стратегий и политик о местных и региональных предложениях;
- ♦ координация различных территориальных уровней и различных секторов для обеспечения сотрудничества, участия и поддержки всех административных органов и территориальных властей;
- ♦ стимулирование партнерских отношений между государственным и частным секторами в целях увеличения инвестиций, создания рабочих мест, обеспечения качества жизни и достижения социальной сплоченности;
- ♦ получение финансирования из европейских фондов и других источников путем стимулирования участия местных и региональных властей в пространственных программах и проектах сотрудничества, финансируемых ЕС;
- ♦ регулярный мониторинг и пересмотр планов для корректировки непредвиденных событий, возникающих проблем, обновления прогнозов, формирования решений или действий; обеспечение постоянной обратной связи между процессом разработки плана и его реализацией.

## ПРИЛОЖЕНИЕ

### ИСТОРИЧЕСКАЯ СПРАВКА

Новая Афинская хартия была принята Европейским советом пространственных планировщиков (ЕСТР-СЕУ) в мае 1998 года на международной конференции в Афинах. На этом мероприятии было принято решение, что ЕСТР-СЕУ будет держать Хартию под контролем и обновлять ее раз в четыре года. Хартия была обновлена в июле 2003 года и названа новой Афинской хартией – 2003. Следующее обновление, подготовленное специальной рабочей группой Совета, было назначено на 2010 год и завершилось созданием Стамбульского приложения к Хартии – 2003. Настоящая Хартия европейского планирования консолидирует Стамбульское приложение с Хартией – 2003 и является продуктом процедуры пересмотра.

Важно сопоставить Хартию ЕСТР-СЕУ с оригинальной Афинской хартией 1933 года, в которой содержатся нормативные представления о том, как могут развиваться города с высокой плотностью жилых и рабочих зон, соединенных высокоэффективными системами общественного транспорта. Новая Хартия и ее нынешний пересмотр фокусируются на жителях и пользователях города и их потребностях в быстро меняющемся мире. Хартия продвигает видение связанных городов и регионов, которое может быть достигнуто путем планирования пространственными планировщиками в сотрудничестве с другими специалистами.

Хартия содержит новые системы управления и способы вовлечения граждан в процессы принятия решений, преимущества использования новых форм коммуникации и информационных технологий. В то же время это реалистичное видение, поскольку разделяет те аспекты городского развития, где планирование может оказать реальное влияние, и другие, где роль планирования ограничена.

## ОСНОВНЫЕ ТЕРМИНЫ

Для облегчения понимания мы включаем сюда значения некоторых ключевых терминов, используемых в тексте:

- а. Город (полис, сивитас) — поселение людей с определенной степенью согласованности и сплоченности. Таким образом, в это понятие включается не только традиционный компактный город, но также сотрудничающие города, сети городов и городские регионы.
- б. Пространственный (используется в сочетании с масштабом, перспективой, планированием и развитием) — подразумевающий согласованное рассмотрение пространства на его различных уровнях, от местного до регионального, национального, континентального, включая территории, людей и их деятельность.
- с. Планировщик — профессионал, участвующий в организации и управлении использованием пространства, специализирующийся на интерпретации теоретических понятий применительно к пространству и в подготовке планов.
- д. Связь (или взаимосвязь) — функциональные и рабочие отношения элементов, в данном случае — в основном городов в их расширенном определении.
- е. Сеть — гибкое территориальное образование, состоящее из связанных объектов с некоторыми общими принципами и избирательной способностью реагировать согласовано.
- ф. Интеграция — организация системы элементов, основанная на общих принципах и развивающая сильное чувство единства.

## БЛАГОДАРНОСТИ

ЕСТР-СЕУ выражает благодарность рабочей группе Хартии, а именно Винсенту Гоостаду (председатель рабочей группы в 2013 году), Паоло В. Д. Коррейя (координатор Комиссии пересмотра – 2003 и почетный президент ЕСТР-СЕУ), Люку-Эмилио Буше-Флорину (почетный президент ЕСТР-СЕУ).

ЕСТР-СЕУ также благодарит за ценную поддержку Доминика Ланкрена (SFU), Жоана Тейшейра (AUP), Игнасио Пемана (AETU), Хенка ван дер Кампа (IPI), Бруно Клербо (CUB), Джулиана Хилса (секретариат ЕСТР-СЕУ), Джудит Эверслей (RTPi), Люси Натарайан (UCL).

## ЕСТР-СЕУ

Основанный в 1985 году Европейский совет по пространственному планированию (European Council of Spatial Planners — Conseil européen des urbanistes) объединяет 25 профессиональных ассоциаций градостроителей и институтов из 23 стран Европы, а также членкорреспондентов. Это зонтичная ассоциация, обеспечивающая своих членов единым базисом, позволяющим говорить на одном языке, своевременно получать важную информацию о роли и практике социального планирования и развития городов в Европе, а также преподавать и непрерывно совершенствовать профессиональные навыки.

ЕСТР-СЕУ устанавливает стандарты образования и поведения для профессии планировщика, участвует в диалоге с местными и национальными европейскими правительствами, выявляет и поощряет удачные примеры планирования по всей Европе.

# ТАЛЛИННСКАЯ ДЕКЛАРАЦИЯ

## РЕЛИЗ

**В Таллинне состоялась встреча министров региона Балтийского моря, ответственных за территориальное планирование и развитие.**

26 сентября 2014 года в Таллинне, Эстония, состоялась Конференция министров, ответственных за территориальное планирование и развитие 11 стран региона Балтийского моря. Это восьмая по счету министерская конференция в рамках сотрудничества VASAB<sup>1</sup>. Предыдущая состоялась в октябре 2009 года в Вильнюсе, Литва.

В ходе конференции министры установили новые цели и задачи, которые будут способствовать сотрудничеству между городами, совершенствованию внутренней и внешней доступности региона и улучшению пространственного морского планирования. Однако главная цель остается неизменной: в 2030 году регион Балтийского моря должен стать хорошо интегрированным и последовательно связанным макрорегионом, преодолевшим социально-экономические различия между своими отдельными частями, одним из приоритетов которого является решение глобальных проблем.

На VIII конференции министров обсуждалась реализация «Долгосрочной перспективы территориального развития региона Балтийского моря», была принята Декларация министров о проблемах планирования и развития в регионе, а также принято решение по реализации «Дорожной карты регионального Балтийского морского территориального планирования на 2013–2020 гг.»

В качестве одной из основных перспективных целей министры решили призвать государства-члены и Комитет инициировать и поддерживать проекты территориального развития и морского территориального планирования, полностью используя потенциал всех важных финансовых инструментов, в особенности транснациональной Программы региона Балтийского моря. *«Мы должны сосредоточить наши усилия на таких важных для всех нас вопросах, как планирование и сбалансированное использование морского пространства, улучшение доступности и транспортной взаимосвязанности, обеспечение энергетических связей, а также переход к возобновляемым ресурсам и энергосбережению, применение к развитию подхода, основанного на распределении средств в соответствии с нуждами территорий, создание предпосылок для развития регионов различных типов. Несомненно, одной из важных тем для последующих семи лет работы является морское пространственное планирование. Мы поняли это еще пять лет назад в Вильнюсе и сделали ее одним из приоритетов нашего сотрудничества. В свою очередь, это стало важным приоритетом сегодняшнего дня, и даже еще важнее»,* — подчеркнул в своем выступлении министр внутренних дел Эстонии Ханно Певкур.

Появились новые общие обязанности и проблемы, которые требуют более глубокого панбалтийского сотрудничества по территориальному планированию, развитию и интеграции политики территориального развития во всех соответствующих секторах. Основными проблемами территориального развития являются неблагоприятные территориальные последствия изменения численности населения (старение и миграция), дальнейшее разрастание крупных городских районов и землеотвода, приводящее в результате к большей маят-

никовой миграции, увеличение поляризации между городскими и сельскими поселениями, соединительные трансевропейские, национальные и региональные транспортные сети смешанных перевозок, растущее давление на морские ресурсы и углубляющиеся конфликты в использовании моря, диверсификация энергетических ресурсов и объединение энергетических сетей, развитие устойчивой и экологически чистой энергетики, а также способы борьбы с последствиями изменения климата. На конференции министры рассмотрели все упомянутые проблемы и предложили совместные действия для региона.

В ходе конференции несколько панбалтийских организаций, таких как BASREC, ХЕЛКОМ (HELCOM), BONUS и Союз Балтийских городов, выразили свое мнение по поводу территориального сотрудничества в регионе Балтийского моря. Министры решили, что более тесное сотрудничество с другими панбалтийскими организациями имеет большое значение и необходимо для будущего.

В этом году VASAB также отмечает 20-летие первого стратегического документа VASAB — «Видение и стратегии вокруг Балтийского моря — 2010», согласованного на III конференции министров в 1994 году в Таллинне. Это был первый общепринятый документ, выразивший транснациональное видение региона Балтийского моря, который играл значительную роль в дальнейшем территориальном развитии всего региона. По этому поводу 25 сентября 2014 года состоялась неформальная встреча «20 лет VASAB — 2010» совместно с VIII министерской конференцией в рамках VASAB. На встрече были упомянуты достижения и запоминающиеся моменты истории VASAB, а также намечена возможная будущая роль сети сотрудничества VASAB.

## ИСХОДНЫЕ СВЕДЕНИЯ

VASAB (аббревиатура английского названия проекта «Видение и стратегии вокруг Балтийского моря») является межправительственным сотрудничеством министров, ответственных за территориальное планирование и развитие, из 11 стран региона Балтийского моря: Беларуси, Дании, Эстонии, Финляндии, Германии, Латвии, Литвы, Норвегии, Польши, Российской Федерации и Швеции. VASAB является частью сети Совета балтийских государств. Высшим органом принятия решений VASAB является Конференция министров.

В отчете «VASAB — 2010», принятом министрами стран, участвующих в VASAB, в Таллинне в 1994 году, содержится первое совместно согласованное транснациональное видение региона Балтийского моря, которое сыграло значительную роль в территориальном развитии всего региона.

## МИССИЯ

VASAB готовит варианты политики для территориального развития региона Балтийского моря и представляет собой форум для обмена ноу-хау в области территориального планирования и развития между странами Балтийского моря. VASAB рекомендует транснациональные мероприятия, способствует развитию методологии и проектов сотрудничества, сотрудничает с другими панбалтийскими инициативами и благоприятствует диалогу с секторальными организациями.

<sup>1</sup> VASAB — Vision and Strategies around the Baltic Sea (Видение и стратегии вокруг Балтийского моря) — межправительственная кооперация по территориальному планированию и развитию 11 государств региона Балтийского моря.

## ВИДЕНИЕ

Долгосрочная перспектива VASAB по территориальному развитию региона Балтийского моря (ДСП), подготовленная на период до 2030 года, была представлена на VII конференции министров VASAB в Вильнюсе, Литва, в октябре 2009 года. Она предполагает формирование территориальной сплоченности региона к 2030 году: регион станет хорошо интегрированным и последовательно связанным макрорегионом; он преодолет различия в социально-экономическом развитии между его отдельными частями и превратит глобальные проблемы в свои активы; рассматривается модель для успешной реализации территориальной политики сплочения и эффективного сотрудничества между странами Европейского Союза и соседними странами для развития

транснационального региона; Балтийское море признано в качестве общего актива и источника ресурсов для развития всех стран, а принципы пространственного морского планирования будут смягчать потенциальные конфликты использования ресурсов моря для нынешнего и будущих поколений.

С 1994 года деятельность министров поддерживается Комитетом по территориальному планированию и развитию в регионе Балтийского моря (CSPD/BSR), образованным представителями соответствующих министерств, а также региональных органов власти России и Германии. С 2007 года секретариат VASAB находится в Риге, Латвия.

Больше информации можно найти на сайте [www.vasab.org](http://www.vasab.org)

## ТАЛЛИННСКАЯ ДЕКЛАРАЦИЯ (неофициальный перевод)

Проект «Видение и стратегии пространственного развития региона Балтийского моря (VASAB)» является межправительственным форумом, способствующим сотрудничеству министров, ответственных за пространственное планирование и развитие Беларуси, Дании, Эстонии, Финляндии, Германии, Латвии, Литвы, Норвегии, Польши, Российской Федерации и Швеции. VASAB является частью сети Совета государств Балтийского моря.

VASAB разрабатывает разные варианты политики для территориального развития региона Балтийского моря и представляет собой форум для обмена знаниями и опытом по пространственному планированию и развитию между странами Балтийского моря. VASAB дает рекомендации на уровне межгосударственных политик, способствует развитию методологии и проектов сотрудничества, сотрудничает с другими панбалтийскими инициативами и способствует диалогу с секторальными организациями. Для выполнения вышеуказанных задач VASAB учитывает также стратегии и политику на европейском уровне, уровне Европейского Союза, панбалтийском и национальном уровнях, а также содействует их развитию.

Министры, встретившись 26 сентября 2014 года по приглашению Эстонии на VIII Конференции в Таллине и во время 20-й годовщины первого общего стратегического документа VASAB — «Видения картины будущего и стратегии пространственного развития Балтийского моря — 2010», согласованного на третьей министерской конференции в 1994 году, — и договорившись проследить за выполнением ранее принятых решений и рассмотреть новые проблемы, связанные с планированием и развитием региона Балтийского моря, приняли следующую Декларацию.

Министры,

- ♦ **осознавая** важность комплексного и сбалансированного территориального развития региона Балтийского моря, с учетом социальных, экономических и экологических аспектов;
- ♦ **подчеркивая** главенствующую роль VASAB в пространственном планировании и развитии сотрудничества в регионе Балтийского моря на суше и на море;
- ♦ **подчеркивая** давние традиции и важность существующего 22-летнего тесного показательного межгосударственного сотрудничества между всеми 11 странами на равных условиях, которое привело к фор-

мулированию видений, стратегий, совместных действий и проектов, повысило степень информированности населения о пространственном планировании и развитии, а также повлияло на разработку политик, процессов планирования и законодательства на различных уровнях;

- ♦ **подтверждая** важность целей, изложенных в Декларации Совета государств Балтийского моря (CBSS) по реализации Вильнюсской декларации от 20 июня 2014 года о видении региона Балтийского моря к 2020 году;
- ♦ **с удовлетворением отмечая** активный вклад Комитета по пространственному планированию и развитию в регионе Балтийского моря (далее — Комитет) между конференциями министров в реализацию Долгосрочной перспективы территориального развития региона Балтийского моря VASAB, разработанной на период до 2030 года (VASAB LTP), и Вильнюсской декларации, принятой на VII Конференции министров в 2009 году;
- ♦ **принимая к сведению** макрорегиональные стратегии, имеющие отношение к региону Балтийского моря и сотрудничеству VASAB;
- ♦ **подчеркивая**, что VASAB, выступая в качестве солидера горизонтальных действий EUSBSR (Стратегия ЕС по развитию Балтийского региона) по пространственному планированию, получил новые возможности для продвижения морского и наземного пространственного планирования, важного для региона Балтийского моря;
- ♦ **приветствуя** прогресс во внедрении государствами-членами морского пространственного планирования;
- ♦ **с удовлетворением приветствуя** налаженное сотрудничество между VASAB и Комиссией по защите морской среды Балтийского моря (HELCOM) по внедрению скоординированного пространственного планирования на Балтийском море, совместно разработанных принципов широкомасштабного морского пространственного планирования Балтийского моря, региональной Балтийской «дорожной карты» действий по развитию морского пространственного планирования в 2013—2020 гг. и других результатов совместной рабочей группы HELCOM — VASAB по морскому пространственному планированию,

созданной после VII Министерской конференции VASAB 2009 г.;

- ♦ **признавая успехи** государств-членов и Комитета по осуществлению Долгосрочной перспективы и решению важных задач, указанных в Вильнюсской декларации, таких как повышение доступности и связности в регионе, сотрудничество городов и сельских поселений, развитие территориальной системы мониторинга региона, поддержка развития совместного потенциала в морском пространственном планировании, а также инициация совместных действий и транснациональных проектов сотрудничества, которые способствуют решению соответствующих территориальных проблем развития в регионе Балтийского моря;

- ♦ **подчеркивая** существующую необходимость продолжать реализацию Долгосрочной перспективы, в то же время решая новые проблемы,

желают особо отметить следующие основные проблемы пространственного планирования и развития сотрудничества в регионе Балтийского моря.

### ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ РАЗВИТИЕ

1. Глобальная конкурентоспособность и привлекательность региона Балтийского моря имеет решающее значение. Согласованные ответные меры необходимы для решения следующих основных территориальных проблем: неблагоприятные территориальные последствия изменения численности населения, например, старение и миграция, продолжающийся рост метрополитенских территорий, землеотвод, дальнейшее разрастание городов, приводящее к возрастанию маятниковой миграции, новые расположения торговых путей, растущее давление на морские ресурсы и увеличение числа конфликтов в сфере морепользования; а также климатические изменения, влияющие на условия жизни и окружающую среду. Следовательно, методы пространственного планирования и развития необходимо совершенствовать.
2. За последнее десятилетие произошли изменения в тенденциях, влияющих на территориальное и региональное развитие в регионе Балтийского моря. Прежний экономический раздел в регионе стал более сложным, так как социальные различия играют все более важную роль. В том, что касается экономического благосостояния, столицы и другие крупные городские регионы в восточной части региона Балтийского моря приближаются к другим регионам в западной части. Поляризация между городскими и сельскими поселениями возросла во многих странах региона Балтийского моря.
3. Подходы с учетом местных условий и комплексные подходы территориального развития содействуют эффективности и действенности политики в области развития путем точного определения территориальных ресурсов и стимулирования внутренних потенциалов развития, позволяя таким образом адаптировать различные меры к местным условиям. Для этого необходимо улучшить диалог и сотрудничество между органами власти различных секторов и на различных административных уровнях, а также обеспечить участие общественности, включая участие заинтересованных лиц и местных общин.

### МОРСКОЕ ПРОСТРАНСТВЕННОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ, СОГЛАСОВАННОЕ С НАЗЕМНЫМ ПЛАНИРОВАНИЕМ

4. Региональная Балтийская «дорожная карта» действующий по развитию морского пространственного планирования в 2013–2020 гг. предписывает всем странам региона Балтийского моря разработать и применить морские пространственные планы, согласованные между государствами, включая их исключительные экономические зоны.
5. Взаимодействия между морским и наземным пространствами требуют согласованной связи морского пространственного планирования с наземным пространственным планированием чтобы таким образом согласовать человеческую деятельность с охраной окружающей среды.
6. Необходимо усовершенствовать панбалтийские и государственные инструменты морского пространственного планирования. Учитывая общий подход к Балтийскому морю, следует развивать правовые основы, режимы консультаций и сотрудничества между странами и заинтересованными сторонами.

### ГОРОДСКИЕ СЕТИ И СОТРУДНИЧЕСТВО ГОРОДСКИХ И СЕЛЬСКИХ ПОСЕЛЕНИЙ В ФУНКЦИОНАЛЬНЫХ АРЕАЛАХ

7. Необходим новый подход к региональному развитию, который будет отображать важность метрополитенских территорий и крупных городских ареалов в качестве факторов роста и инноваций, потенциала других видов регионов. Развитое партнерство городских и сельских поселений имеет дополнительное значение для обоих видов территорий, в то время как метрополитенские территории несут особую ответственность за инициацию вышеуказанных партнерств.
8. Страны являются свидетелями растущего разрыва в развитии между метрополитенскими территориями и другими регионами. Небольшие городские и сельские территории могут внести значительный вклад в совокупный рост за счет разработки соответствующих стратегий как на национальном, так и на международном уровне. Развитие городов должно способствовать устойчивости и конкурентоспособности регионов и стран.
9. Многие регионы сталкиваются с проблемой планирования в условиях сокращения численности населения, пытаясь одновременно содействовать улучшению условий и качества жизни. Для продвижения альтернатив развития необходимы гибкие решения.

### ТЕРРИТОРИАЛЬНАЯ ИНТЕГРАЦИЯ РЕГИОНА БАЛТИЙСКОГО МОРЯ, ТРАНСПОРТНАЯ ВЗАИМОСВЯЗАННОСТЬ И ДОСТУПНОСТЬ

10. Что касается физической доступности, то регион Балтийского моря имеет свою специфику: большие расстояния, крупные морские территории, комбинированное использование различных видов перевозок и существенное различие в плотности населения требуют поддержания инфраструктуры с ограниченной производительностью. Ключевыми вопросами развития в регионе Балтийского моря являются как транспортная взаимосвязанность и доступность в регионе Балтийского моря, так и свя-

зи между регионом и центральными районами Европы, а также между регионом и другими, соседними регионами.

11. Некоторые транспортные связи, главным образом в северном-южном направлении, отсутствуют или же недостаточно развиты. Для устранения указанных недостающих звеньев и преодоления трудностей необходимо более широкое транснациональное сотрудничество. Ключевой задачей для стран и регионов является соединение трансъевропейских, национальных и региональных интермодальных транспортных сетей наилучшим из возможных способов.

## УСТОЙЧИВОЕ ПРОИЗВОДСТВО И ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ЭНЕРГИИ

12. Рациональное потребление и доступ к энергии имеют большое значение для всех обществ. В регионе Балтийского моря среди важных проблем, связанных с энергией, выделяют соединение национальных энергетических сетей, развитие устойчивой и возобновляемой энергии, достижение соответствующего баланса между централизованным и децентрализованным производством энергии, увеличение энергетической эффективности и экономии энергии, которые повышаются через соответствующие планировочные решения.
13. Производство, распределение и потребление энергии оказывают значительное территориальное влияние на развитие континентальных и морских районов, но эти последствия часто выходят за рамки национальных границ. Пространственное планирование может способствовать более широкому использованию различных возобновляемых источников энергии и продвижению экологически сбалансированных решений. В предстоящие годы интерес будет вызывать строительство морских ветровых электростанций и соответствующих подключений к сети. Во время разработки энергетических решений начиная с раннего этапа и на протяжении всего процесса планирования должны обеспечиваться информирование общественности и ее участие.

## ЗАДАЧИ VASAB НА БУДУЩЕЕ

Министры:

1. Призывают нынешнюю и будущие председательствующие страны, а также все государства-члены претворять в жизнь данную Декларацию и Долгосрочную перспективу, обеспечивая необходимое финансирование и используя существующие структуры, обеспечивая большую видимость Долгосрочной перспективы, взяв на себя определенную ответственность за ее исполнение, на регулярной основе оценивая ход реализации Долгосрочной перспективы и при необходимости принимая решения о новых действиях.
2. Настоятельно предлагают государствам-членам применять и учитывать стратегические документы VASAB при разработке государственной политики, секторальных стратегий и документов планирования.
3. Настоятельно призывают государства-члены и Комитет инициировать и поддерживать проекты территориального развития и морского пространственного планирования, полностью используя потенциал всех соответствующих финансовых инструментов, особенно транснациональной Программы региона Балтийского моря.
4. Поручают Комитету наблюдать территориальные процессы развития в регионе Балтийского моря с использованием системы мониторинга, разработанной в рамках проекта ESPON BSR-TeMo, и сообщать о результатах министрам и соответствующим заинтересованным сторонам.
5. Обращаются с просьбой к государствам-членам и Комитету проанализировать взаимосвязь специфических тематических областей соответствующих макрорегиональных стратегий, а также исследовать их потенциал для проведения совместных действий и проектов по территориальному развитию в регионе Балтийского моря.
6. Поручают VASAB продолжать тесное сотрудничество с другими соответствующими панбалтийскими организациями и заинтересованными сторонами.
7. Призывают Комитет продолжать введение, продвижение и отслеживание морского пространственного планирования в регионе Балтийского моря, с помощью использования потенциала Совместной рабочей группы HELCOM-VASAB по морскому пространственному планированию и других соответствующих органов и законодательных актов, наряду с углублением сотрудничества между государствами-членами.
8. Призывают государства-члены внедрить региональную Балтийскую «дорожную карту» действий по развитию морского пространственного планирования в 2013—2020 гг.
9. Призывают Комитет содействовать «синему росту» за счет пространственного планирования и развития.
10. Призывают Комитет организовать сеть экспертов и практиков по морскому пространственному планированию и оказывать помощь в сотрудничестве с целью встреч и обмена опытом планирования, инициировать и организовать на уровне всего региона Балтийского моря мероприятия по морскому пространственному планированию.
11. Призывают государства-члены и регионы тесно сотрудничать во время планирования и разработки интеллектуальных мультимодальных «зеленых» транспортных коридоров, выступающих в качестве основных транспортных соединений, особенно Ботнического коридора, Скандинаво-Средиземноморского коридора и коридора Северного и Балтийского морей, включая такие скоростные железнодорожные соединения, как Rail Baltica. Концепцию «морских магистралей» следует применять для «озеленения» транспорта Балтийского моря.
12. Призывают Комитет внимательно следить за региональными последствиями развития европейской транспортной инфраструктуры и поддерживать мероприятия и проекты для использования потенциала Трансъевропейской транспортной сети (TEN-T) в региональном развитии и совершенствовании их подключения к региональным транспортным сетям в целях содействия территориальному выравниванию.
13. Поручают Комитету тесно сотрудничать с Программой сотрудничества стран Балтийского региона в области энергетики (BASREC), чтобы решить важные территориальные проблемы устойчивого производства, распределения и использования энергии, а также разработать совместные решения, особенно связанные с возобновляемыми источниками энергии и энергетической эффективностью.

14. Призывают Комитет способствовать лучшей адаптации стратегий к различного типа территориям, в частности метрополитенским территориям региона Балтийского моря и крупным городам, малым и средним городам и их функциональным ареалам, сельским районам, уделяя особое внимание поддержке развития трансграничных функциональных ареалов, повышая роль развития метрополитенских территорий в их обширных окрестностях, способствуя партнерству городских и сельских поселений и поддерживая показательные примеры инновационных малых и средних городов, используя опыт исследования конкретных ситуаций и сотрудничества с Конференцией субрегионов государств Балтийского моря (BSSSC) и Союзом Балтийских городов (UBC).
15. Подчеркивают необходимость применения подходов, основанных на учете местности, к политике развития на национальном, региональном и местном уровнях и призывают Комитет выступать в качестве платформы для обмена знаниями и накопленным опытом по вышеуказанным подходам и сотрудничеству внутри функциональных ареалов.
16. Подтверждают приверженность к сотрудничеству в области пространственного планирования и развития региона Балтийского моря. В целях обеспечения бесперебойного сотрудничества министры соглашаются продолжать сотрудничество в виде министерских конференций и встреч высших должностных лиц (Комитета), утвердить прежнюю договоренность о продолжении работы секретариата VASAB и поручают государствам-членам обеспечить Комитет и секретариат всеми ресурсами, необходимыми для выполнения задач, обозначенных в данной Декларации, согласно правилам, используемым в CBSS, и согласно ежегодным национальным бюджетным решениям. Необходимо поощрять дальнейшее сотрудничество с CBSS.
17. Обращаются с просьбой к председательству Эстонии в сотрудничестве с Комитетом и секретариатом распространить данную Декларацию среди соответствующих национальных, балтийских, европейских и мировых действующих сторон.

# КРАТКИЙ ОТЧЕТ О ФОРУМЕ

27–28 октября 2014 года состоялся XIII Общероссийский форум «Стратегическое планирование в регионах и городах России: обновление стратегий, обновление смыслов».

Форум по праву считается основной площадкой для обсуждения методов и механизмов стратегического планирования, для конструктивных дискуссий по острым вопросам реализации стратегических планов и комплексных проектов развития городов и регионов Российской Федерации. На протяжении многих лет Форум содействует социально-экономическому развитию городов и регионов России, формируя системы территориального и стратегического планирования, поддерживая многосторонний диалог по поводу долго-

срочных приоритетов развития, создавая и продвигая передовые стандарты управления развитием.

## Организаторы Форума:

- ♦ Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации;
- ♦ Министерство экономического развития Российской Федерации;
- ♦ Министерство финансов Российской Федерации;
- ♦ Правительство Санкт-Петербурга;
- ♦ Фонд «Центр стратегических разработок»;
- ♦ МЦСЭИ «Леонтьевский центр».

## Программа Форума

Программа Форума включала три пленарных заседания и 30 параллельных акций (круглые столы, экспертные панели, семинары, секционные заседания и т. д.). Общее количество модераторов, докладчиков и участников дискуссий составило около 300 человек.

Актуальность темы обусловлена принятием Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», задающего цельный контекст для регионального стратегирования и устанавливающего требования по обновлению документов стратегического управления всех уровней.

### 27 ОКТЯБРЯ 2014 ГОДА — ПЕРВЫЙ ДЕНЬ РАБОТЫ ФОРУМА

В 2014 году открытие XIII Общероссийского форума было ознаменовано приветственным словом Губернатора Санкт-Петербурга **Г. С. Полтавченко**. С приветственным словом от полномочного представителя Президента Российской Федерации в Северо-Западном федеральном округе **В. И. Булавина** выступил помощник полномочного представителя Президента Российской Федерации в Северо-Западном федеральном округе **С. М. Зимин**. Кроме того, были оглашены приветствия Председателя Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации **С. Е. Нарышкина** и Министра экономического развития Российской Федерации **А. В. Улюкаева**.

Первое пленарное заседание было посвящено теме «ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»: современная схема управления развитием». В ходе обсуждения, которое модерировал заместитель председателя (главный экономист) — член правления Государственной корпорации «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)» **А. Н. Клепач**, были рассмотрены различные подходы к организации деятельности по стратегическому планированию на разных уровнях управления (федеральном, региональном, муниципальном, отраслевом) в связи с принятием Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

С докладами выступили заместитель Министра экономического развития Российской Федерации **Е. И. Елин**, председатель Комитета Государственной Думы Феде-

рального Собрания Российской Федерации по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления **В. Б. Кидяев**, губернатор Новосибирской области **В. Ф. Городецкий**, статс-секретарь — вице-президент ОАО «РЖД» **А. А. Мещеряков**, исполняющий обязанности главы городского округа Самара **А. В. Карпушкин**.

Особый интерес участников Форума вызвал круглый стол «Федеральный закон № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»: система документов и вопросы реализации», организованный Министерством экономического развития Российской Федерации совместно с Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации. Активная дискуссия возникла вокруг вопросов методического обеспечения закона, необходимости обновления существующих стратегических документов, выравнивания экономического развития субъектов Российской Федерации. Руководили дискуссией президент Хозяйственного партнерства «Новый экономический рост» **М. Э. Дмитриев** и директор Ресурсного центра по стратегическому планированию при Леонтьевском центре **Б. С. Жихаревич**.

Обсуждение вопросов стратегического планирования в Российской Федерации было продолжено на круглом столе «Подходы к разработке Стратегии пространственного развития Российской Федерации», главным организатором которого выступило Министерство экономического развития Российской Федерации. Здесь обсуждались вопросы пространственного развития России, а также возможности взаимосвязи стратегического и территориального планирования в рамках нового Федерального закона.

В седьмой раз на Форуме прошел круглый стол, посвященный вопросам международного сотрудничества, — «Международное сотрудничество для регионального развития: актуальные вопросы международной региональной политики», в рамках которого состоялась дискуссия по вопросам регионального и городского пространственного развития с участием экспертов и представителей национальных, европейских и международных организаций: Организации экономического сотрудничества и развития, Европейского совета по пространственному планированию, Межпарламентской ассамблеи государств — участников Содружества независимых государств и др.

В рамках Форума была продолжена тематика сотрудничества в регионе Балтийского моря, вызвавшая большой интерес в прошлом году. *Круглый стол «Программа трансграничного сотрудничества «Регион Балтийского моря» 2014–2020 гг. — новые возможности для сотрудничества в макрорегионе»* модерировали заместитель директора Департамента общеевропейского сотрудничества Министерства иностранных дел Российской Федерации, член Программного комитета Программы региона Балтийского моря **И. Н. Капырин** и генеральный директор МЦСЭИ «Леонтьевский центр», член-наблюдатель Программного комитета региона Балтийского моря **И. А. Карелина**. В ходе обсуждения была представлена Программа региона Балтийского моря с ее основными приоритетами, и рассмотрены возможности реализации новых проектов в рамках этой Программы.

*Круглый стол «Экономическая политика как инструмент реализации стратегии: опыт Санкт-Петербурга»* был организован Правительством Санкт-Петербурга совместно с Комитетом по экономической политике и стратегическому планированию Санкт-Петербурга. На мероприятии рассматривались вопросы реализации Стратегии экономического и социального развития Санкт-Петербурга до 2030 года. С основным докладом выступил председатель Комитета по экономической политике и стратегическому планированию Санкт-Петербурга **А. И. Котов**.

На *круглом столе «Особенности и проблемы реализации действующих Стратегий развития регионов и городов России»*, организованном НИУ «Высшая школа экономики» (НИУ ВШЭ) совместно с Министерством экономического развития Российской Федерации, были заслушаны выступления об опыте успешной реализации стратегических документов.

Центром экономики инфраструктуры совместно с ОАО «РЖД» был проведен *круглый стол «Транспортная инфраструктура городских агломераций»*. Обсуждались проблемы общественного транспорта крупнейших российских агломераций как основы их дальнейшего развития, повышения комфортности проживания для маятниковых мигрантов, улучшения пространственной структуры пригородов, изменения качества и стиля жизни российских городов.

В рамках *круглого стола «Культура и туризм как факторы развития отдаленных территорий в регионе Балтийского моря»* был представлен проект приграничного сотрудничества **VIA Hanseatica**. Мероприятие стало площадкой для обсуждения перспективных направлений использования культурного потенциала, когда культура не сводится к культурному наследию, а является стратегическим ресурсом территорий, без которого невозможно обеспечить достижение целей устойчивого регионального развития.

Группа финляндских советников при Правительстве Санкт-Петербурга выступила организатором *круглого стола «Европейский северный коридор роста: возможности межрегионального сотрудничества для развития Санкт-Петербурга»*. Стержнем обсуждения стал проект международного и межрегионального сотрудничества «Северный коридор роста». Также была представлена Стратегия социального и экономического развития Санкт-Петербурга до 2030 года, и показаны некоторые перспективы развития дальнейшего взаимодействия Финляндии и России.

К Форуму традиционно было приурочено объявление результатов ежегодного рейтинга городов Союза архитекторов России и ИТП «Урбаника». Результаты рейтинга были оглашены на *круглом столе «Рейтинг*

*городов как инструмент целеполагания»*, который модерировали член правления Союза архитекторов России **М. В. Перов** и генеральный директор Института территориального планирования «Урбаника» **А. В. Финогенов**.

*Вопросы конкурентоспособности территорий* обсуждались в рамках круглого стола, проведенного AV Group совместно с холдинговой компанией «Анкор». Был рассмотрен опыт внедрения живой системы управления развитием «Галактика» (Galaxy live system©) в рамках проекта «Татарстан — 2030».

На *круглом столе «Территориальные кластеры: промежуточные итоги и лучшие практики развития»* были представлены лучшие практики управления организационным развитием пилотных инновационных территориальных кластеров. Мероприятие было проведено НИУ ВШЭ совместно с Министерством экономического развития Российской Федерации и Ассоциацией инновационных регионов России.

Комитет экономического развития и инвестиционной деятельности Ленинградской области провел *круглый стол «Инструменты синхронизации документов стратегического планирования регионального и муниципального уровней»*. Модератором был директор Санкт-Петербургского филиала НИУ ВШЭ **С. М. Кадочников**. С докладами выступили представители региональных органов власти и научно-исследовательских организаций.

В первый день Форума были проведены одно пленарное заседание и 15 акций.

## 28 ОКТЯБРЯ 2014 ГОДА — ВТОРОЙ ДЕНЬ РАБОТЫ ФОРУМА

Второй день Форума был таким же насыщенным и содержательным. Модератором *второго пленарного заседания «Планы и реальность»* выступил **А. Л. Кудрин**, декан факультета свободных искусств и наук Санкт-Петербургского государственного университета (СПбГУ). Основной темой пленарного заседания стало обсуждение возможностей и ограничений новой системы стратегического планирования в условиях развивающейся политико-экономической ситуации.

Мероприятие прошло в формате открытой дискуссии, в которой приняли участие заместитель председателя (главный экономист) — член правления Государственной корпорации «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)» **А. Н. Клепач**, заместитель министра экономического развития Российской Федерации **Е. И. Елин**, премьер-министр Республики Татарстан **И. Ш. Халиков**, **В. Н. Княгинин** (Фонд «Центр стратегических разработок»), **В. А. Мау** (Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации) и **М. Э. Дмитриев** (Хозяйственное партнерство «Новый экономический рост»). Выступающие акцентировали внимание на рисках, связанных с гипертрофированным вниманием к планированию («плановый фетишизм»), и сложностях реализации принятого Закона.

**28 октября были проведены два пленарных заседания и 15 акций Форума.**

При поддержке Правительства Санкт-Петербурга и Совета Министров Северных стран прошли *круглые столы «Зеленого дня» Форума* в рамках пилотных проектов Совета Министров Северных стран «Арена зеленого роста стран Северной Европы и Северо-Запада России». Во второй день были проведены три последовательных сессии: «Стратегии и инструменты устойчивого планирования», «Инновационные сети

и кластеры зеленых технологий», «Развитие зеленых маршрутов и стратегии экомобильности». В рамках акций с докладами выступили 12 зарубежных экспертов из Дании, Финляндии, Норвегии, Швеции и других стран Европы. Мероприятия были сфокусированы на представлении и обсуждении лучшей международной и российской практики разработки и управления реализацией стратегических планов с учетом современных тенденций глобализации и экологизации экономики.

Несколько круглых столов, организованных Министерством экономического развития Российской Федерации, были посвящены рассмотрению вопросов стратегического планирования на макрорегиональном и региональном уровнях, а также социально-экономического развития городских агломераций. Продолжилось активное обсуждение проблем реализации ФЗ-172 на основе списка вопросов, подготовленного к Форуму по инициативе Ассоциации специалистов по экономическому развитию территорий (АССЭТ) в результате опроса представителей регионов и муниципалитетов.

Эта же тема превалировала в докладах, звучавших на экспертной панели «Стратегия по закону: оптимизация и надежды», которую провел заместитель генерального директора — директор-координатор научно-исследовательских программ МЦСЭИ «Леонтьевский центр», заведующий кафедрой городской и региональной экономики Санкт-Петербургского филиала НИУ ВШЭ **А. Э. Лимонов**.

На круглом столе «Приоритеты Стратегии развития Татарстана» были представлены базовые идеи проекта «Татарстан — 2030». Руководили дискуссией премьер-министр Республики Татарстан **И. Ш. Халиков** и декан факультета свободных искусств и наук СПбГУ **А. Л. Кудрин**.

Традиционно в рамках Форума прошло секционное заседание «О месте и роли морских акваторий Российской Федерации в системе стратегического планирования». Мероприятие было посвящено рассмотрению морской деятельности в системе стратегического планирования. Организаторы мероприятия — Министерство экономического развития Российской Федерации и Российский государственный гидрометеорологический университет (РГГМУ).

Среди множества тем, поднятых на мероприятиях Форума, было затронуто и развитие креативных индустрий в контексте повышения инвестиционной привлекательности региона. Круглый стол, проведенный факультетом свободных искусств и наук СПбГУ, вызвал повышенный интерес со стороны участников Форума. Модератором данной акции выступил

**А. Л. Кудрин**, декан факультета свободных искусств и наук СПбГУ. С докладами выступили директор Государственного Эрмитажа **М. Б. Пиотровский**, член правления ОАО «Газпром нефть» **А. М. Дыбаль**, директор музея Виктории и Альберта (Великобритания) **М. Рот**, координатор исследовательского проекта Calvert Forum (Великобритания) **Д. Макклори**, директор школы урбанистики при Институте искусств Глазго (Великобритания) **Б. Эванс**.

Проблемы стратегического планирования закрытых городов были рассмотрены в рамках заседания круглого стола «Практики стратегического планирования: кейсы закрытых городов». Обсуждались особенности социально-экономического развития ЗТО, их правового регулирования, а также эффективность управления поддержкой ЗТО и моногородов.

В рамках круглого стола, организованного Центром пространственных исследований, обсуждались новые комбинации «больших данных», алгоритмов, методов пространственного анализа и облачных ГИС-технологий, осуществляющих визуализацию этих данных на картах городов и территорий, для решения конкретных прикладных задач. На мероприятии выступили представители таких организаций, как ВымпелКом, ГЕА РУ СиАйЭс, Яндекс, ГУП «НИИПИ Генплана Москвы» и др.

Проблематика обновления муниципальных стратегий обсуждалась на круглом столе, организованном мэрией городского округа Тольятти совместно с МЦСЭИ «Леонтьевский центр». В ходе дискуссии были проанализированы существующие муниципальные стратегии социально-экономического развития, рассмотрены вопросы эффективности стратегий.

В ходе круглого стола, посвященного проблемам территориального маркетинга как эффективного механизма реализации стратегий социально-экономического развития, обсуждались вопросы внедрения маркетинговых инструментов в систему управления регионами, роли территориального маркетинга в привлечении инвестиций и брендинга территорий.

Итоги XIII Общероссийского форума «Стратегическое планирование в регионах и городах России: обновление стратегий, обновление смыслов» были подведены на заключительном пленарном заседании ответственным секретарем Организационного комитета Форума **Е. С. Рожковой**, членами Организационного комитета Форума — научным руководителем Форума **Б. С. Жихаревичем** и руководителем рабочей группы Форума, генеральным директором МЦСЭИ «Леонтьевский центр» **И. А. Карелиной**.

## Участники Форума

В 2014 году Форум собрал рекордное количество участников — в пленарных заседаниях и акциях Форума приняли участие **более 1200 человек**: представители министерств и ведомств Российской Федерации, Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, иностранных государств, региональных администраций и законодательных собраний, муниципалитетов, представители бизнеса, научного и экспертного сообществ, политических и общественных организаций, средств массовой информации.

Российские участники представляли 65 субъектов и 83 города и района Российской Федерации.

На Форуме были широко представлены российские и зарубежные некоммерческие организации, центры

стратегических исследований, агентства регионального развития, фонды поддержки МСБ, консультационные, учебные и исследовательские организации.

В работе Форума приняли участие:

- ♦ 412 представителей органов власти федерального, регионального и муниципального уровней;
- ♦ 150 представителей международных организаций, консульств;
- ♦ 340 представителей высших учебных заведений, научных организаций и аналитических центров, НКО;
- ♦ 201 представитель бизнеса, банков;
- ♦ 133 представителя средств массовой информации.

XIII Общероссийский форум собрал также рекордное количество международных участников. В работе Форума приняли участие **150 зарубежных участников** и представителей международных организаций — Совета Европы, Европейского совета по пространственному планированию, Организации экономического сотрудничества и развития, Ассоциации европейских приграничных регионов, Межпарламентской ассамблеи государств — участников Содружества независимых государств, Совета государств Балтийского моря, Видземского региона планирования, CBSS-Baltic 21, Совета Министров Северных стран, VASAB, Европейской ассоциации зеленых маршрутов, ОТС Программы EST-LAT-RUS CBC ENPI 2007–2013, Музея Виктории и Альберта (Великобритания), ООО «Еврофакты» и др.

На Форум приехали представители профильных министерств и организаций пространственного планирования и регионального развития **из 16 стран**: Бельгии, Великобритании, Германии, Греции, Дании, Испании, Нидерландов, Латвии, Литвы, Норвегии, Польши, Турции, Финляндии, Франции, Швеции, Эстонии.

В работе Форума участвовали **133** представителей СМИ и пресс-служб.



## Конкурс городских стратегий

В 2014 году в рамках XIII Общероссийского форума «Стратегическое планирование в регионах и городах России: обновление стратегий, обновление смыслов» прошел **Конкурс городских стратегий**. Организатором Конкурса выступил Организационный комитет Форума, оператором Конкурса в 2014 году был МЦСЭИ «Леонтьевский центр». Член Организационного комитета Форума, генеральный директор МЦСЭИ «Леонтьевский центр» **И. А. Карелина** возглавила рабочую группу Конкурса.

К участию в Конкурсе были приглашены муниципальные образования Российской Федерации с населением более 95 тыс. человек, официально утвердившие стратегический документ в период с 1 января 2011 года по 1 июня 2014 года. Целью Конкурса было определение лучшей муниципальной стратегии на 2014 год (номинация «Лучшая городская стратегия»). На подготовительном этапе были проведены два тура Конкурса городских стратегий: технический отбор и очный отборочный тур, прошедший в сентябре 2014 года в Москве.

В первый день работы Форума состоялся **финал Конкурса городских стратегий**. За победу в финале боролись 7 городов, прошедших очный отборочный тур: Вологда, Иркутск, Калининград, Новошахтинск, Орск, Самара и Череповец. Представлять стратегические документы на Форум приехали высшие должностные лица муниципальных образований.

Оценки стратегическим документам и презентациям городов выставляли независимо семь членов экспертного жюри — известные ученые, консультанты и практики, имеющие признанный личный многолетний опыт муниципального стратегического планирования. **Два города — САМАРА и ЧЕРЕПОВЕЦ — набрали одинаковое количество баллов и были признаны победителями Конкурса.**

Одновременно прошло **независимое зрительское голосование**, проведенное АССЭТ совместно с Ресурсным центром по стратегическому планированию при Леонтьевском центре. **Аудитория признала лучшими стратегию и презентацию города ИРКУТСКА.**

## Участие СМИ в работе Форума

В работе Форума приняли участие **133 представителя федеральных, региональных и местных СМИ, пресс-служб и управлений по связям с общественностью органов власти и организаций.**

Перечень основных СМИ, принявших участие в Форуме:

### ТЕЛЕВИДЕНИЕ И РАДИО

- ♦ ГТРК Санкт-Петербург (программа «Вести — Санкт-Петербург»);
- ♦ 100 ТВ;

- ♦ Ленинградская областная телекомпания;
- ♦ Общественное телевидение России;
- ♦ ОТРК «Ямал-Регион»;
- ♦ Радио России;
- ♦ Санкт-Петербургский филиал НВК «Саха»;
- ♦ Телеканал «Санкт-Петербург»;
- ♦ Телеканал Совета Федерации «Вместе-РФ»;
- ♦ ТРК «Воскресение»;
- ♦ «Петро-Ньюс»;
- ♦ «Эхо Москвы» и др.

## ЭЛЕКТРОННЫЕ СМИ

- ♦ ИА «Балт-Инфо»;
- ♦ ИА «Интерфакс»;
- ♦ ИА ИТАР ТАСС;
- ♦ ИА «Регнум»;
- ♦ ИА «РИА-новости»;
- ♦ ИА «Утро.ру»;
- ♦ Интернет-газета «Фонтанка.ру»;
- ♦ МКУ Информационное мониторинговое агентство «Череповец»;
- ♦ МИА «Россия сегодня» и др.

## ГАЗЕТЫ

- ♦ «Гудок»;
- ♦ «Деловая столица»;
- ♦ «Недвижимость Санкт-Петербурга»;
- ♦ «Парламентская газета»;
- ♦ «Петербургский дневник»;
- ♦ «Российская газета»;
- ♦ «Экономика и жизнь»;
- ♦ «Экономическая газета» и др.

## ЖУРНАЛЫ

- ♦ Brics. Business Magazine;
- ♦ «Бизнес и наше время»;
- ♦ «Муниципалитет: экономика и управление»;
- ♦ «Муниципальная Россия»;
- ♦ «Северо-Запад: стратегия партнерства»;
- ♦ «Территория и планирование»;
- ♦ «Управление бизнесом»;
- ♦ «Эксперт Северо-Запад» и др.

## ПРЕСС-СЛУЖБЫ ОРГАНОВ ВЛАСТИ И ОРГАНИЗАЦИЙ

- ♦ Пресс-служба Президента Республики Татарстан;
- ♦ Пресс-служба Губернатора и Правительства Ленинградской области;
- ♦ Пресс-служба Губернатора Санкт-Петербурга;
- ♦ Пресс-служба Законодательного Собрания Тверской области;
- ♦ Пресс-служба Постоянного представительства Республики Саха (Якутия) в Санкт-Петербурге;
- ♦ Управление информации и общественных связей Администрации города Вологды;
- ♦ Управление по связям с общественностью Администрации городского округа «Город Калининград»;
- ♦ Пресс-служба аппарата мэра города Череповца;
- ♦ НП «Евразийский коммуникационный центр»;
- ♦ НП «Российская гильдия управляющих и девелоперов».

## ОБЩЕНИЕ СО СМИ

За время работы Форума 27 и 28 октября 2014 г. было проведено **7 пресс-подходов**.

**27 октября 2014 г.** перед началом работы Форума с приветствиями и ключевой информацией от Организационного комитета Форума перед журналистами выступили:

- ♦ председатель Комитета Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления **В. Б. Кидяев**;
- ♦ заместитель председателя Комитета по экономической политике и стратегическому планированию Санкт-Петербурга **Т. В. Тимофеева**;
- ♦ научный руководитель Форума, директор Resource Center по стратегическому планированию при МЦСЭИ «Леонтьевский центр» **Б. С. Жихаревич**.

Также в первый день работы Форума были организованы пресс-подходы участников первого пленарного заседания Форума: заместителя министра экономического развития Российской Федерации **Е. И. Елина** и статс-секретаря — вице-президента ОАО «РЖД» **А. А. Мещерякова**.

Кроме того, представители СМИ присутствовали на **церемонии подписания соглашения между МЦСЭИ «Леонтьевский центр» и Европейским советом пространственного планирования** с участием почетного президента Европейского совета по пространственному планированию **Л.-Э. Буше-Флорина** и генерального директора МЦСЭИ «Леонтьевский центр» **И. А. Карелиной**.

**28 октября 2014 г.** были организованы пресс-подходы ключевых участников работы второго дня Форума: декана факультета свободных искусств и наук Санкт-Петербургского государственного университета **А. Л. Кудрина**, заместителя председателя (главного экономиста) — члена правления Государственной корпорации «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)» **А. Н. Клепача** и премьер-министра Республики Татарстан **И. Ш. Халикова**.

Дополнительно были организованы интервью с победителями Конкурса городских стратегий: исполняющим обязанности главы городского округа Самара **А. В. Карпушкиным** и мэром города Череповца **Ю. А. Кузиным**.

Также по запросам СМИ пресс-службой Форума оперативно оказывалась помощь в подготовке интервью с участниками Форума.

## МОНИТОРИНГ ПУБЛИКАЦИЙ

**Во время подготовки Форума, в дни его работы и после проведения Форума проводился мониторинг размещения анонсов, новостей и публикаций о Форуме и отдельных акциях.**

По состоянию на 25 ноября за время подготовки и проведения Форума **вышло почти 400 публикаций** (по запросу «Форум стратегическое планирование в регионах и городах России»). Упоминания, анонсы, видеосюжеты и статьи о Форуме публиковались на страницах федеральных, региональных и местных СМИ, в том числе и электронных, на сайтах и страницах соорганизаторов как всего Форума, так и его отдельных акций, а также на сайтах и страницах информационных партнеров Форума.

# ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ КРУГЛЫХ СТОЛОВ

## ОСОБЕННОСТИ И ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ДЕЙСТВУЮЩИХ СТРАТЕГИЙ РАЗВИТИЯ РЕГИОНОВ И ГОРОДОВ РОССИИ

Участники обсуждения отметили, что в целях успешной реализации Федерального закона № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» целесообразно:

- ♦ провести анализ действующих стратегий социально-экономического развития регионов (СЭР) с позиций взаимоувязанности стратегических целей, задач и приоритетов развития регионов с приоритетами государственной политики регионального развития;
- ♦ разработать методические рекомендации по формированию системы управления реализацией стратегических планов городов и регионов;
- ♦ особое внимание уделить процессу институционализации стратегических решений, переводу стратегических приоритетов в программы действий, созданию механизмов реализации стратегий;
- ♦ выработать единые методологические подходы, направленные на реализацию принципа согласованности документов стратегического и территориального планирования разных уровней власти;
- ♦ разработать методические рекомендации по обеспечению согласованности и сбалансированности документов стратегического планирования в регионах, включая механизм синхронизации документов стратегического планирования регионального и муниципального уровней;
- ♦ продумать механизм стимулирования муниципальных образований к формированию документов стратегического планирования путем предоставления субсидий из регионального бюджета местным бюджетам;
- ♦ разработать перечень рекомендуемых стратегических целей развития для городов и регионов на период с 2015 по 2030 г.;
- ♦ внедрить систему оценки качества документов стратегического планирования муниципальных образований;
- ♦ проводить регулярное обучение (в том числе на основе интерактивных форм) муниципальных и государственных служащих по тематике разработки и корректировки документов стратегического и территориального планирования;
- ♦ автоматизировать процессы бюджетного, стратегического и территориального планирования на всех уровнях на основе внедрения автоматизированных информационных систем;
- ♦ активизировать деятельность по вовлечению населения и всех заинтересованных сторон в процесс разработки, реализации, мониторинга и контроля документов стратегического планирования за счет широкого внедрения технологий форсайта и краудсорсинга;
- ♦ внести поправки в ФЗ-172, явно указывающие на добровольность подготовки и утверждения документов стратегического планирования на уровне местного самоуправления;
- ♦ дополнить ФЗ-172 положениями, определяющими параметры (условия) ресурсной или экономической (прежде всего финансово-бюджетной) обеспеченности стратегического планирования;

- ♦ усовершенствовать механизмы межбюджетных отношений и привлечения инвестиций, повысить эффективность бюджетных вложений в объекты капитального строительства и расходов при размещении заказов для государственных нужд;
- ♦ вернуть на рассмотрение проект Федерального закона № 18259-ФЗ «Об основах государственного регулирования регионального развития в Российской Федерации» с целью законодательного закрепления принципов, направлений, приоритетов государственной региональной политики.

## ИНСТРУМЕНТЫ СИНХРОНИЗАЦИИ ДОКУМЕНТОВ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ РЕГИОНАЛЬНОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УРОВНЕЙ

Участники круглого стола рассмотрели и обсудили проблематику и особенности синхронизации документов регионального и муниципального уровней в субъектах Российской Федерации с учетом принятого Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» и отметили ряд важных направлений внедрения данного Закона:

- ♦ системное построение вертикали между документами разных уровней (Российская Федерация — субъект РФ — муниципальное образование);
- ♦ обеспечение согласованности федеральных, региональных, муниципальных и ведомственных планов в реализации крупномасштабных задач с увязкой принимаемых в процессе государственного стратегического управления решений как на среднесрочную, так и на долгосрочную перспективу;
- ♦ обеспечение сбалансированности системы стратегического планирования, результативности и эффективности стратегического планирования всех уровней;
- ♦ стимулирование распространения лучшей практики органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления;
- ♦ разработка методического обеспечения синхронизации документов регионального и муниципального уровней.

В ходе обсуждения выработаны следующие рекомендации.

1. Федеральным органам исполнительной власти Российской Федерации:
  - ♦ ускорить подготовку нормативных правовых актов, необходимых для реализации ФЗ-172, в том числе в части определения понятий «утверждение» и «одобрение» документов стратегического планирования, последовательности принятия документов стратегического планирования, алгоритма и основных параметров согласования документов разных уровней;
  - ♦ рассмотреть вопрос о внесении изменений в Федеральный закон от 29.11.2007 № 282-ФЗ «Об официальном статистическом учете и системе государственной статистики в Российской Федерации» в части обеспечения доступа к первичным статистическим данным органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, уполномоченных разработать прогноз социально-экономического развития

- субъекта Российской Федерации и муниципального района (городского округа) соответственно;
- ♦ выработать на основе рассмотрения существующих подходов к синхронизации стратегических документов регионального и муниципального уровней единые методологические рекомендации, направленные на реализацию принципа согласованности документов;
  - ♦ в целях выработки единого подхода к реализации задач, поставленных указами Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. внести изменения в Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и Постановление Правительства РФ от 17.12.2012 № 1317 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов», а также подпункта «и» пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления», обеспечив единство целеполагания во взаимосвязи с указами Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г.;
  - ♦ предусмотреть повышение ответственности органов местного самоуправления за недостижение запланированных результатов социально-экономического развития муниципального образования, включая установленные муниципальными программами показатели эффективности их реализации по аналогу Федерального закона от 6 октября 1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (ред. от 14.10.2014).
2. Органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления:
- 2.1. В части обеспечения согласованности и сбалансированности документов стратегического планирования в регионе:
- ♦ разработать методические рекомендации, включающие общие требования к документам стратегического планирования регионального и муниципального уровней, шаблоны стратегических документов, типовые порядки разработки, согласования, утверждения и изменения (корректировки) документов стратегического планирования муниципальных образований, план мероприятий по внедрению механизмов синхронизации документов стратегического планирования регионального и муниципального уровней;
  - ♦ стимулировать муниципальные образования разрабатывать документы стратегического планирования путем предоставления субсидий из регионального бюджета местным бюджетам;
  - ♦ автоматизировать процессы бюджетного, стратегического и территориального планирования на всех уровнях на основе внедрения автоматизированных информационных систем.
- 2.2. В части повышения качества стратегического планирования на региональном и муниципальном уровнях:
- ♦ внедрить комплексную оценку результативности деятельности органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, направленной на достижение поставленных стратегических целей (на примере системы рейтингования по уровню ключевых показателей эффективности — KPI);
  - ♦ внедрить систему оценки качества документов стратегического планирования муниципальных образований (вести соответствующий рейтинг);
  - ♦ проводить регулярное обучение (в том числе на основе интерактивных форм) муниципальных и государственных служащих по тематике разработки и корректировки документов стратегического планирования.
- 2.3. В части обеспечения сбалансированности социально-экономического развития региона:
- ♦ внедрить в практику стратегического планирования развития территорий синхронизацию стратегий развития регионов и крупных компаний.

## **О МЕСТЕ И РОЛИ МОРСКИХ АКВАТОРИЙ РФ В СИСТЕМЕ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ**

1. Принятие Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (ФЗ-172) актуализировало тему роли и места морских акваторий РФ в системе стратегического планирования страны. К сожалению, закон ограничился лишь констатацией вхождения морских пространств в предмет регулирования закона.

В то же время специфика морских пространств, находящихся под суверенитетом или в юрисдикции Российской Федерации, и объективные условия хозяйствования на них требуют при разработке документов стратегического планирования выделить отдельные направления, приоритеты, цели и задачи социально-экономического развития, относящиеся к морской деятельности. В этой связи участники секционного заседания рекомендуют при подготовке поправок в ФЗ-172, предусмотреть полноценное включение морской деятельности страны в процесс стратегического планирования.

2. Принимая во внимание поручение Президента РФ разработать пилотный проект комплексного управления природопользованием в арктических морях и реализовать его в российской части Баренцева моря, наличие многолетнего норвежского опыта в соответствующей сфере, по мнению участников заседания представляется целесообразным отметить усилия Минприроды России и рекомендовать Минприроды России и Минэкономразвития России:

- ♦ гармонизировать подходы к развитию российской нормативной правовой базы в сфере комплексного управления морским природопользованием и разработки планов и программ его реализации в российских акваториях;
- ♦ обеспечить более тесную координацию работы по выполнению указанного выше поручения Президента РФ.

3. Рост экономической активности в морях и океанах, особенно в их прибрежных зонах, привел к необходимости внедрения механизмов управления, позволяющих разрешать противоречия между различными видами морской деятельности, обеспечивать эффективное использование морских ресурсов и охрану морской среды.

В этой связи, по мнению участников заседания, представляется целесообразным рекомендовать Минэкономразвития России:

- ♦ рассмотреть подходы и продолжить работу по подготовке проекта Федерального закона «О морском (акваториальном) планировании в Российской Федерации», начатую Минрегионом России;
- ♦ актуализировать «Методические рекомендации по разработке прибрежно-морского компонента Стратегии социально-экономического развития приморского субъекта Российской Федерации», разработанные в 2013 году, в связи с принятием ФЗ-172.

Приморским субъектам РФ рекомендуется:

- ♦ разрабатывая региональную нормативную и методическую базу стратегического планирования, учитывать специфику задач планирования комплексного развития морской деятельности и необходимой береговой инфраструктуры в рамках комплексного подхода.

### РЕГИОНАЛЬНАЯ КОНКУРЕНТОСПОСОБНОСТЬ: ОТ ИЗМЕРЕНИЯ К СТРАТЕГИЧЕСКОМУ УПРАВЛЕНИЮ

Участники обсуждения приветствуют принятие закона, который создаст условия для комплексной работы по стратегическому планированию, фокусированному на конкурентоспособности и стимулировании ее повышения. Главная цель региональной стратегии — это стимулирование роста конкурентоспособности региона.

Регионам необходимо системно прорабатывать механизмы повышения конкурентоспособности, для чего рекомендуется сконцентрироваться на кластерной активности с использованием «**дорожной карты**» **кластерной активации**, предлагаемой AV Group:

1. Выявление перспективных продуктов и рынков сбыта.
  - ♦ Определение портфеля конкурентоспособных продуктов кластера.
  - ♦ Диагностика рынков. Разработка и реализация программы продвижения продуктов кластера.
  - ♦ Разработка и реализация программы оптимизации издержек в рамках продуктов кластера.
2. Определение передовых игроков и институтов.
  - ♦ Выявление и поддержка лидеров — генераторов кластерного развития. Определение ключевых участников кластера.
  - ♦ Синхронизация стратегий и бизнес-планов участников кластера.
  - ♦ Разработка и реализация государственных программ развития комплексов, фиксирующих стратегию развития комплекса и набор государственных механизмов поддержки.
  - ♦ Реализация системы оптимизации/реформирования бизнеса ключевых участников кластера.
  - ♦ Содействие эффективной кластерной кооперации участников кластера между собой и с ведущими мировыми компаниями.
  - ♦ Определение институтов развития кластера (институт развития, инжиниринговый центр, фонд и т. п.).
  - ♦ Реализация институциональной программы снижения административных барьеров.
3. Поиск и привлечение лидеров и талантов, формирование системы ценностей.
  - ♦ Формализация требований к специалистам кластера.

- ♦ Формирование системы ценностей и этических норм кластера.
  - ♦ Привлечение и удержание лучших лидеров и талантов в кластере (включая мировых звезд).
4. Лидерство в инновациях.
    - ♦ Формирование перечня ключевых инноваций кластера. Определение портфеля инновационных проектов.
    - ♦ Запуск «тройной спирали»: бизнес — наука — власть.
  5. Эффективное и «устойчивое» использование природных ресурсов.
    - ♦ Определение набора ресурсов и потребности в них со стороны предприятий и проектов кластера.
  6. Стимулирование создания высококачественной инфраструктуры и основных фондов.
    - ♦ Формирование списка инфраструктурных ограничений в развитии кластера.
    - ♦ Формирование портфеля приоритетных инфраструктурных проектов кластера.
    - ♦ Стимулирование развития действующих и создания новых зон развития, индустриальных и технопарков. Создание специализированных опытно-конструкторских полигонов.
  7. Повышение инвестиционной привлекательности и качества финансовой системы.
    - ♦ Формирование инвестиционного портфеля приоритетных проектов кластера.
    - ♦ Разработка и реализация программы инвестиционного продвижения приоритетных проектов развития кластера.
    - ♦ Разработка и реализация программы сопровождения привлечения инвестиций (финансовых и стратегических) в приоритетные проекты кластера.
    - ♦ Обеспечение приоритетной государственной поддержкой участников кластера (налоговая, финансовая, инфраструктурная, административная).
    - ♦ Проведение мониторинга и оценка эффективности уровня развития кластера.

### МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО ДЛЯ РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ: АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ МЕЖДУНАРОДНОЙ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

Рекомендации по дальнейшей работе круглого стола:

- ♦ Одобрить и продолжить уникальную практику по приглашению международных экспертов и политиков высокого уровня для создания условий по установлению и развитию контактов, обмену опытом, созданию совместных проектов, рассмотрению прогрессивных идей и предоставлению эксклюзивной информации для российской аудитории.
- ♦ Расширить практику взаимодействия с Комитетом регионов ЕС.
- ♦ Усилить экологическую составляющую работы круглого стола с приглашением ведущих мировых экспертов.
- ♦ Продолжить практику приглашения экспертов ОЭСР для актуализации информации о международном региональном развитии.
- ♦ Продолжить мониторинг процесса развития Конгресса местных и региональных властей СНГ — Форума регионов.

**ПРОГРАММА  
ТРАНСГРАНИЧНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА  
«РЕГИОН БАЛТИЙСКОГО МОРЯ» 2014–2020 гг. —  
НОВЫЕ ВОЗМОЖНОСТИ  
ДЛЯ СОТРУДНИЧЕСТВА В МАКРОРЕГИОНЕ**

Круглый стол был организован Министерством иностранных дел Российской Федерации, Аппаратом полномочного представителя Президента Российской Федерации в Северо-Западном федеральном округе, АНО «Стратегическое партнерство «Северо-Запад», МЦСЭИ «Леонтьевский центр» при поддержке Комитета по внешним связям Санкт-Петербурга.

В работе круглого стола приняли участие свыше 60 человек, в том числе представители федеральных органов исполнительной власти, администраций субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, представители общественных, научных, международных и экспертных организаций.

Завершился этап разработки Программы трансграничного сотрудничества «Регион Балтийского моря» 2014–2020 гг. (далее — РБМ 2014–2020). Программа будет запущена 26–27 ноября в Варшаве на конференции «Финансирование сотрудничества: конференция программы региона Балтийского моря 2014–2020». Участие российских партнеров в Программе ожидается после согласования объемов государственного софинансирования и подписания соответствующих документов. Благодаря участию российской стороны на всех этапах составления Программа РБМ 2014–2020 отвечает общим целям и задачам развития стран Балтийского моря и открывает российским участникам новые возможности для реализации совместных проектов на условиях полноправного партнерства.

Как будут использованы эти возможности, во многом зависит от скоординированных действий российской стороны — всех уровней власти (федерального, регионального, муниципального), а также экспертного сообщества, НКО, бизнеса.

В рамках круглого стола участники обсудили приоритеты и перспективные направления сотрудничества, возможности консолидации и координации усилий в разработке и реализации будущих проектов Программы РБМ 2014–2020.

Участниками круглого стола было поддержано предложение по формированию национальной референтной группы (Российского национального субкомитета) Программы РБМ моря 2014–2020.

- ♦ нацеленной на координацию действий и информирование о возможностях программы властей всех уровней, ответственных за региональное и местное развитие, пространственное планирование и внешнее сотрудничество;
- ♦ обеспечивающей участие в разработке консолидированных предложений с российской стороны, взаимодействие с профильными федеральными министерствами;
- ♦ действующей на принципах широкого общественного участия и партнерства государственного и некоммерческого секторов в транснациональном сотрудничестве;
- ♦ имеющей консультативный статус в соответствии с программными документами Программы и обеспечивающей коллегиальность принятия решений.

Формирование референтной группы Программы позволит обеспечить коллегиальное рассмотрение предлагаемых регионами Северо-Запада проектных идей с учетом стратегических целей развития Северо-Запад-

ного федерального округа, а также позволит донести консолидированную позицию субъектов Северо-Западного федерального округа до Мониторингового комитета, принимающего решение о распределении финансовых средств.

Основными приоритетными направлениями Программы РБМ 2014–2020 являются:

1. Поддержка научных исследований, технологического развития и инноваций;
2. Защита окружающей среды и продвижение эффективного использования ресурсов;
3. Развитие устойчивого транспортного планирования и расшивка узких мест в инфраструктурных сетях.

С точки зрения участников круглого стола, стратегические проекты в рамках Программы РБМ 2014–2020 должны комплексно решать следующие задачи:

**Приоритет № 1:**

- ♦ внедрение передовых технологий и решений для повышения доступности удаленных территорий;
- ♦ интернационализация бизнеса и глобальная специализация;
- ♦ научно-техническое сотрудничество;
- ♦ построение исследовательской и инновационной инфраструктуры мирового уровня;
- ♦ межкластерное взаимодействие;
- ♦ развитие поддерживающей инфраструктуры;
- ♦ внедрение логистических инноваций в современных транспортно-технологических системах.

**Приоритет № 2:**

- ♦ оптимизация способов обращения с осадками очистных сооружений региона Балтийского моря;
- ♦ улучшение экологического состояния приграничных водоемов региона Балтийского моря;
- ♦ эффективная очистка сточных вод поселений Ленинградской, Псковской, Новгородской и Калининградской областей;
- ♦ уменьшение углеродного следа очистных сооружений региона Балтийского моря.

**Приоритет № 3:**

- ♦ развитие транспортной транзитной сети через пункты пропуска;
- ♦ расширение технической и технологической совместимости различных видов транспорта;
- ♦ развитие транспортных коридоров и управление ими;
- ♦ повышение доступности отдаленных регионов;
- ♦ расширение благоприятных возможностей для портов и морского судоходства;
- ♦ сближение с возможной последующей унификацией российских и зарубежных стандартов, требований, нормативов, технологий, моделей и методов транспортирования, терминальной обработки и логистического сопровождения грузов для повышения эффективности международных перевозок;
- ♦ разработка стратегии управления транспортными коридорами в регионе Балтийского моря.

Также участники круглого стола отметили, что на новом этапе Программы необходимо учесть следующие предложения, основанные на опыте предшествующих программ:

- ♦ российской стороне необходимо подготовить переводы на русский язык всех регламентирующих документов, руководств, образцов заявок, версий сайтов программ;
- ♦ при заключении финансового соглашения между Европейской комиссией и Российской Федерацией должен быть проработан и четко обозначен вопрос приемлемости расходов по налогу на добавленную стоимость в качестве приемлемого расхода в рамках программ для российских партнеров, не являющихся плательщиками НДС;
- ♦ для дотационных муниципалитетов, находящихся в сельской местности, остро стоит вопрос обеспечения 10%-ного софинансирования проектов. Органам государственной власти Российской Федерации необходимо рассмотреть вопрос о возможности выделения необходимых сумм в рамках федеральных и региональных программ.

### **ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЙ МАРКЕТИНГ — ЭФФЕКТИВНЫЙ МЕХАНИЗМ РЕАЛИЗАЦИИ СТРАТЕГИЙ СОЦИАЛЬНО- ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ**

Круглый стол был организован АНО «Северо-Западное агентство развития и привлечения инвестиций» совместно с Санкт-Петербургским государственным экономическим университетом.

В ходе обсуждения участниками были обозначены следующие позиции:

- ♦ Одним из основных конкурентных преимуществ территории сегодня становится качество территориального управления. При этом важно построить клиентоориентированную модель территориального управления, что предполагает не просто удовлетворение потребностей жителей, инвесторов и гостей, а активное взаимодействие органов территориального управления (региональных, муниципальных) со всеми заинтересованными лицами и организациями, в том числе с некоммерческими организациями территории, и их активное участие в делах местного сообщества.
- ♦ Соучастие всех заинтересованных сторон в разработке Плана маркетинга как части Стратегического плана социально-экономического развития территории позволяет достичь общего понимания будущего образа территории, согласовать основные цели и задачи действий, выработать и реализовывать совместные мероприятия.
- ♦ Территориальный маркетинг как новая философия и инструмент территориального управления делает стратегические документы более содержатель-

ными, действительно отражающими потребности разных заинтересованных сторон, создает предпосылки для согласования позиций и успешной реализации стратегических планов развития территории.

- ♦ Большинство проектов по территориальному маркетингу, реализуемых в России, не увенчались успехом. Ощущается нехватка успешных российских практик, полноценной методологии, российских экспертов. Необходима совместная синхронизированная работа всех заинтересованных сторон для разработки новых подходов к территориальному маркетингу.

### **«БОЛЬШИЕ ДАННЫЕ»: НОВОЕ КАЧЕСТВО ОБОСНОВАНИЯ СТРАТЕГИЙ ГОРОДОВ И АГЛОМЕРАЦИЙ**

Сегодня направление «Большие данные и ГИС» в стратегическом и территориальном планировании успешно развивается и дает первые результаты.

Участники обсуждения рекомендуют обратить внимание на уже опробованные возможности использования данных сотовой связи и других «больших данных» и методы, основанные на интернет-исследованиях, для решения таких задач, как:

- ♦ обоснование региональных и муниципальных документов стратегического и территориального планирования;
- ♦ выявление границ городских агломераций;
- ♦ построение матриц корреспонденций, изучение транспортных проблем и маятниковых миграций;
- ♦ рейтингование городов;
- ♦ изучение спроса на определенные места внутри города;
- ♦ изучение и управление потоками пешеходов и транспортных средств.

Успеху реализации стратегий могут способствовать геоportалы, веб-приложения, геоинформационные системы, отображающие схемы территориального планирования, генеральные планы, стратегии пространственного развития, инвестиционные проекты на территориях, обеспечивающие возможности обратной связи. Современные веб-инструменты и мобильные приложения, основанные на облачных технологиях, отображающие пространственные данные с обратной связью (прямой и косвенной), могут быть хорошим инструментом управления стратегиями, позволяя координировать усилия государства, населения и экспертов для улучшения качества жизни и экономического развития территорий.

# СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

1. **Авилова Мария Юрьевна.** Начальник управления государственных программ Министерства экономического развития и внешних связей Хабаровского края.
2. **Бадмаева Наталья Гармаевна.** Консультант Министерства экономики Республики Бурятия.
3. **Батчаев Артур Русланович.** К.э.н. Начальник отдела территориального стратегического планирования МЦСЭИ «Леонтьевский центр», Санкт-Петербург.
4. **Безлепкин Максим Николаевич.** К.соц.н. Старший специалист практики управленческого консалтинга ООО «Балт-Аудит-Эксперт», Санкт-Петербург.
5. **Городецкий Владимир Филиппович.** Губернатор Новосибирской области. nala@nso.ru
6. **Гражданов Дмитрий Николаевич.** Начальник управления стратегического планирования Правительства Ярославской области. grazhdanov@region.adm.yar.ru
7. **Гришина Ирина Владимировна.** Д.э.н., профессор. Руководитель Отделения стратегического планирования регионального развития Совета по изучению производительных сил Министерства экономического развития Российской Федерации и Российской академии наук. grishinaiv@mail.ru
8. **Двас Григорий Викторович.** Д.э.н., профессор. Главный ученый секретарь ФГБУН «Санкт-Петербургский научный центр РАН».
9. **Ивановский Леонид Витальевич.** Д.э.н., профессор. Директор практики управленческого консалтинга ООО «Балт-Аудит-Эксперт», Санкт-Петербург.
10. **Левинталь Александр Борисович.** Д.э.н., заслуженный экономист России, действительный государственный советник Российской Федерации II класса. Первый заместитель Председателя Правительства Хабаровского края по экономическим вопросам.
11. **Макаров Владислав Владимирович.** Ведущий менеджер проекта группы компаний «Центр пространственных исследований», Санкт-Петербург. emm@geointellect.com
12. **Миронова Анна Алексеевна.** Начальник отдела стратегического планирования Комитета экономического развития и инвестиционной деятельности Ленинградской области.
13. **Михайличенко Юрий Геннадьевич.** К.г.н. Советник Департамента государственных целевых программ и капитальных вложений Министерства экономического развития Российской Федерации.
14. **Нерушай Светлана Ивановна.** Заместитель председателя Комитета экономического развития и инвестиционной деятельности Ленинградской области.
15. **Никифорова Лина Юрьевна.** Главный специалист отдела стратегического планирования Комитета экономического развития и инвестиционной деятельности Ленинградской области.
16. **Окрепилов Владимир Валентинович.** Академик РАН. Генеральный директор ФБУ «Тест-С.-Петербург», сопредседатель Экономического совета при Губернаторе Санкт-Петербурга.
17. **Петров Иван Владимирович.** Независимый эксперт, Тольятти.
18. **Плинка Николай Леонидович.** К.г.н. Заведующий кафедрой комплексного управления прибрежными зонами Российского государственного гидрометеорологического университета, Санкт-Петербург. plink@rshu.ru
19. **Пономарева Светлана Анатольевна.** К.э.н. Начальник Департамента стратегического планирования Вологодской области.
20. **Пустовалова Екатерина Александровна.** Ведущий аналитик информационно-аналитического департамента группы компаний «Центр пространственных исследований», Санкт-Петербург. emm@geointellect.com
21. **Сафиоллин Алексей Маулитжанович.** Заместитель главы Администрации города Сургута, куратор разработки Стратегии развития города до 2030 года.
22. **Сачук Татьяна Викторовна.** Д.э.н. Заведующая кафедрой экономики и финансов Карельского филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Петрозаводск. sachuk\_ptz@mail.ru
23. **Струков Денис Раймондович.** Генеральный директор группы компаний «Центр пространственных исследований», Санкт-Петербург. denis.strukov@gmail.com
24. **Титова Галина Дмитриевна.** Д.э.н. Профессор факультета географии и геоэкологии Санкт-Петербургского государственного университета. Главный научный сотрудник Научно-исследовательского центра экологической безопасности РАН. gdtitova@yandex.ru
25. **Тыжинова Елена Георгиевна.** К.э.н. Заместитель министра экономики Республики Бурятия.
26. **Ходько Слава Трофимович.** Председатель Правления АНО «Северо-Западное агентство развития и привлечения инвестиций», советник при ректорате СПбГЭУ.
27. **Хомяков Андрей Владимирович.** Заместитель генерального директора по развитию ООО «НПО «Криста», Москва.
28. **Череповицын Алексей Евгеньевич.** Д.э.н., профессор. Заместитель председателя исполнительного комитета общественного движения «Народные эксперты», Санкт-Петербург.
29. **Шейкин Артем Геннадьевич.** К.э.н. Председатель исполнительного комитета Общественного движения «Народные эксперты», Санкт-Петербург.
30. **Щитинский Владимир Александрович.** Генеральный директор ОАО «РосНИПИУрбанистики», Санкт-Петербург.
31. **Эпштейн Мая Михайловна.** К.э.н. Руководитель информационно-аналитического департамента группы компаний «Центр пространственных исследований», Санкт-Петербург. emm@geointellect.com
32. **Якишин Юрий Владимирович.** Старший научный сотрудник ФГБУН «Институт проблем региональной экономики РАН», Санкт-Петербург.
33. **Ялов Дмитрий Анатольевич.** Вице-губернатор Ленинградской области — председатель Комитета экономического развития и инвестиционной деятельности.

## РЕСУРСНЫЙ ЦЕНТР ПО СТРАТЕГИЧЕСКОМУ ПЛАНИРОВАНИЮ при Леонтьевском центре

### Исследования

#### Методические и учебные материалы

#### Тренинги и учебные программы

#### Консультации

#### Семинары и конференции

#### Публикации

РЦСП сформировался в 2000–2002 гг. в результате сотрудничества Леонтьевского центра и Фонда «Евразия» с городами и регионами России. В РЦСП работают опытные специалисты, концентрируются современная методическая литература и уникальная практическая информация по территориальному стратегическому планированию.

Миссия РЦСП — содействие росту профессионализма в управлении общественными процессами в городах и регионах России путем продвижения передовых международных стандартов качества стратегического планирования и управления.

Ресурсный центр по стратегическому планированию:

- ▶ содействует укреплению связей городов, активно использующих стратегическое планирование в рамках Клуба регионов и городов — стратегов;
- ▶ публикует и распространяет информационные и методические материалы по стратегическому планированию;
- ▶ обеспечивает работу интернет-сервера «Стратегическое планирование в городах и регионах России» ([www.city-strategy.ru](http://www.city-strategy.ru)).

РЦСП взаимодействует с профильными сетевыми организациями, такими как Ассоциация специалистов по экономическому развитию территорий (АССЭТ) и Клуб консультантов по стратегическому планированию.

РЦСП функционирует в рамках Леонтьевского центра ([www.leontief.ru](http://www.leontief.ru)).

Директор РЦСП — д.э.н., проф. Б. С. Жихаревич  
Заместители директора — Е. Г. Белова, к.э.н. Н. Б. Жунда

### The Leontief Resource Centre on Strategic Planning

25, 7-ya Krasnoarmeyskaya ul.,  
St. Petersburg, 190005, Russia  
Tel.: +7 (812) 316-6246  
Fax: +7 (812) 712-6767  
[www.city-strategy.ru](http://www.city-strategy.ru)

### Ресурсный центр по стратегическому планированию при Леонтьевском центре

190005, Россия, Санкт-Петербург,  
7-я Красноармейская ул., 25  
Тел.: +7 (812) 316-6246  
Факс: +7 (812) 712-6767  
[www.city-strategy.ru](http://www.city-strategy.ru)