



РЕСУРСНЫЙ ЦЕНТР
ПО СТРАТЕГИЧЕСКОМУ ПЛАНИРОВАНИЮ
ПРИ ЛЕОНТЬЕВСКОМ ЦЕНТРЕ



СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ В РЕГИОНАХ И ГОРОДАХ РОССИИ

ПОТЕНЦИАЛ ИНТЕГРАЦИИ

Доклады участников
XI Общероссийского форума
Санкт-Петербург, 22–23 октября 2012



Санкт-Петербург
2013

Стратегическое планирование в регионах и городах России: потенциал интеграции: Доклады участников XI Общероссийского форума лидеров стратегического планирования. Санкт-Петербург. 22 – 23 октября 2012 г. / Под ред. Б. С. Жихаревича. — СПб.: Леонтьевский центр, 2013. — 164 с.

Публикация фиксирует состояние территориального стратегического планирования в России на конец 2012 г., отраженное в докладах участников XI Общероссийского форума «Стратегическое планирование в регионах и городах России: потенциал интеграции». Рассмотрен опыт разработки и реализации стратегий и программ на уровне субъектов федерации и муниципальных образований. Затронуты такие темы, как территориальное планирование, программное и проектное управление, «зеленая» экономика, инновации, маркетинг, международное сотрудничество, развитие приморских территорий, теория и технология стратегирования, зарубежный опыт регионального развития. 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.

© Международный центр социально-экономических исследований «Леонтьевский центр», 2013.

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
www.leontief.ru

Пре-пресс: ООО «Профи-Центр»

Подписано в печать 15.02.2013. Бумага офсетная. Печать офсетная. Гарнитура «Балтика»
Объем 164 с. Тираж 999 экз. Заказ № 645

Отпечатано в типографии ООО «Профи-Центр»
188309, Ленинградская обл., г. Гатчина, ул. Новоселов, 8а

СОДЕРЖАНИЕ

Б. С. Жихаревич. МЦСЭИ «Леонтьевский центр», Санкт-Петербург Предисловие научного редактора	7
---	---

ПРИВЕТСТВИЯ

С. Е. Нарышкин. Председатель Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации	8
О. М. Говорун. Министр регионального развития Российской Федерации	8
Н. А. Винниченко. Полномочный представитель Президента Российской Федерации в Северо-Западном федеральном округе	8
Г. С. Полтавченко. Губернатор Санкт-Петербурга	9
В. Ю. Лебедев. Заместитель директора Департамента по связям с субъектами федерации, парламентом и общественными объединениями Министерства иностранных дел Российской Федерации, ответственный секретарь делегации Российской Федерации в Конгрессе местных и региональных властей Совета Европы	9

Раздел 1.

ОПЫТ МУНИЦИПАЛЬНЫХ СТРАТЕГИЙ

В. Ф. Городецкий. Мэр Новосибирска Эффекты использования интеграционных технологий в крупном городе (на примере Новосибирска)	10
Е. Б. Журавлев. Администрация Петрозаводского городского округа Ю. В. Савельев. Карельский научный центр РАН, Петрозаводск Потенциал пространственного развития муниципального образования и проектный подход к разработке его концепции (на примере Петрозаводского городского округа)	14
Н. Р. Ижгузина. Правительство Свердловской области Характеристика моделей управления Екатеринбургской городской агломерацией	18
Е. Б. Шулёпов. Глава города Вологды «Вологда upgrade»: финансовый корпоратизм	23
В. Б. Иглин. Дума городского округа Тольятти Методика организации процесса создания и реализации системы стратегического планирования с участием общественных и научных структур как форма социальной технологии (на примере городского округа Тольятти) ...	24
Д. Ю. Богданов. Мэрия Тольятти Работа с документами стратегического планирования в городском округе Тольятти: практика и ошибки	28
И. Н. Сорокин. Мэр Новошахтинска Прогнозируем, планируем и строим будущее территории	30
Т. В. Бочкарева, С. Е. Самарцев. АНО «УРБЭКС-развитие», Москва Позиция стратега: суть и роль в стратегировании развития территориального объекта (муниципального образования, региона, страны)	31
И. В. Петров. Самарская гуманитарная академия Позиция стратега в области муниципальной статистики	33

Раздел 2.

ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ

В. А. Щитинский. ФГУП «РосНИПИУрбанистики», Санкт-Петербург От предвыборной политической платформы Президента России к устойчивому пространственному развитию страны	36
Г. А. Лебединская. ЦНИИП градостроительства РААСН, Москва Генеральная схема расселения на территории Российской Федерации как необходимая составная часть системы документов территориального планирования	39
А. А. Романов, И. М. Пеньевский. ООО «ИТП «Град», Омск Реализация генерального плана на основе комплексного подхода к разработке документов социально-экономического и территориального планирования	42
С. Г. Малышева. Самарский государственный архитектурно-строительный университет Комплексная стратегия развития территории городского округа Самара через призму пространственного преобразования среды	46

Раздел 3.

ПРОГРАММНОЕ И ПРОЕКТНОЕ УПРАВЛЕНИЕ

О. В. Толстогузов, А. Ф. Титов. <i>Карельский научный центр РАН, Петрозаводск</i> Современные глобальные вызовы и региональная экономическая политика.....	50
В. А. Еремеев. <i>Министерство экономического развития Калужской области</i> Государственные программы как инструмент среднесрочного и стратегического планирования. Проблемы реализации на уровне субъектов Российской Федерации.....	53
В. В. Богатырев, Р. Р. Бякова. <i>Правительство Удмуртской Республики, Ижевск</i> Внедрение государственных программ и переход к программному бюджету на региональном уровне: проблемы и пути решения.....	54
М. А. Фурщик. <i>Компания ФОК, Москва</i> Стратегия диверсифицированного роста Дальнего Востока.....	56
В. В. Герасимова, Т. Б. Иванова. <i>Поволжский институт управления им. П. А. Столыпина — филиал РАНХиГС при Президенте РФ, Саратов</i> Методические подходы к разработке и оценке качества муниципальной программы социально-экономического развития.....	58
С. А. Степанова. <i>Санкт-Петербургский государственный экономический университет</i> Развитие туристского комплекса региона на основе разработки сбалансированной инвестиционной стратегии..	61
А. В. Савельев. <i>Советник главы города Иваново</i> Построение критериев оценки государственных органов и органов местного самоуправления при взаимодействии с инвестором.....	65

Раздел 4.

«ЗЕЛЕНАЯ» ЭКОНОМИКА

А. Ф. Титов, Ю. В. Савельев, А. М. Крышень. <i>Карельский научный центр РАН, Петрозаводск</i> Экологический каркас и новая инфраструктурная модель развития северных территорий как основа стратегии перехода к «зеленой» экономике.....	67
Е. В. Жирнель, Ю. В. Савельев. <i>Карельский научный центр РАН, Петрозаводск</i>	
И. Н. Шевчук. <i>НП «Центр по проблемам Севера, Арктики и приграничного сотрудничества», Петрозаводск</i> «Зеленые» технологии и пространственное развитие периферийных территорий.....	72
И. Н. Шевчук. <i>НП «Центр по проблемам Севера, Арктики и приграничного сотрудничества», Петрозаводск</i>	
Е. В. Жирнель. <i>Карельский научный центр РАН, Петрозаводск</i> Концепция эко-эффективности и реализация проектов в сфере туризма.....	75
А. Б. Артемьев. <i>ООО «Колмас. Карелия», Сортавала</i>	
А. А. Юшко. <i>Комиссия карстоведения и спелеологии Русского географического общества, Санкт-Петербург</i> Комплексное развитие горного парка «Рускеала» (Республика Карелия, Сортавальский район).....	78
М. В. Бронский, П. Л. Меньшуткин. <i>Фонд сохранения традиционной культуры Севера «Богословский фонд», Архангельск</i> О проекте «Страна Вага».....	81
А. А. Вишневицкий. <i>ВелоПитер, Санкт-Петербург</i> Перспективы развития национальных велосипедных дорожек. Записки постороннего.....	83
Е. М. Ключникова. <i>Институт проблем промышленной экологии Севера КНЦ РАН, Апатиты</i> Опыт города Апатиты по формированию и реализации политики в сфере обращения с отходами.....	85
И. А. Малунов. <i>ООО «Биозем», Санкт-Петербург</i> Применение биоферментации отходов животноводства для радикального оздоровления экосистемы Балтийского моря.....	88

Раздел 5.

УНИВЕРСИТЕТ КАК ИНТЕГРАТОР СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

И. Р. Гафуров. <i>Казанский (Приволжский) федеральный университет</i> Роль федерального университета в развитии и реализации стратегий федерального округа: опыт и перспективы.....	90
С. В. Иванец, С. В. Дубовицкий. <i>Дальневосточный федеральный университет, Владивосток</i> Роль Дальневосточного федерального университета в развитии Дальневосточного федерального округа.....	92

С. С. Неустроев. <i>Северо-Восточный федеральный университет им. М. К. Аммосова, Якутск</i> Главный ресурс развития региона — интеллектуальный	95
П. М. Вчерашний. <i>Сибирский федеральный университет, Красноярск</i> Федеральные университеты в социально-экономическом развитии регионов. От новых возможностей к новым задачам.	97
Д. Г. Сандлер. <i>Уральский федеральный университет имени первого президента России Б. Н. Ельцина, Екатеринбург</i> Роль федерального университета в развитии инновационной экономики.	98
М. А. Боровская. Южный федеральный университет, Ростов-на-Дону Роль федеральных университетов в интеграции социально-экономического пространства территорий	99
А. В. Зюбан. <i>Санкт-Петербургский государственный университет аэрокосмического приборостроения</i> Планирование стратегического развития университетов в рамках международного сотрудничества.	100

Раздел 6.

ИННОВАЦИИ, МАРКЕТИНГ, МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО

А. А. Лукьянец, М. А. Саленко. <i>Центр кластерного развития Томской области</i> Реализация пилотных программ развития инновационных кластеров в Томской области	102
Л. М. Маслова, А. В. Андрейченко. <i>Департамент экономического развития, торговли и труда Курганской области</i> Формирование инновационной инфраструктуры как важнейший фактор модернизации экономики Курганской области	102
А. С. Прокопьев. <i>Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации</i> Кластеры как организационно-правовая модель эффективного экономического развития	104
А. В. Шишкин. <i>Российский экономический университет им. Г. В. Плеханова, Москва</i> Стратегические ориентиры позиционирования регионов (маркетинговый аспект)	106
С. Т. Ходько. <i>АНО «Северо-Западное агентство развития и привлечения инвестиций», Санкт-Петербург</i> Маркетинг округа как продукта — важнейшая составляющая реализации его стратегии	107
М. А. Старов. <i>ОАО АКБ Пробизнесбанк, Москва</i> Почему просто «красивые картинки» не работают и как развивать туризм в регионах	109
С. В. Санников. <i>Мэрия Новосибирска</i> Роль крупного города в евразийской интеграции: опыт Новосибирска	110
С. Л. Баринев. <i>Институт региональных исследований и городского планирования НИУ-ВШЭ, Москва</i> Особенности российско-белорусского пограничья и их влияние на перспективы реализации совместных проектов межрегионального сотрудничества	111
З. Г. Сангадиев. <i>Заместитель мэра Улан-Удэ</i> Стратегические приоритеты социально-экономического развития и интеграция городов	114
М. Ralf. <i>Directorate-General Regional and Urban Policy, European Commission, Belgium</i> Regional and urban policy of the European Union	115

Раздел 7.

СТРАТЕГИИ ПРИМОРСКИХ ТЕРРИТОРИЙ

А. М. Коновалов. <i>Совет по изучению производительных сил, Москва</i> Реализация национальной морской политики Российской Федерации программно-целевым методом	120
Г. В. Батунова. <i>Совет по изучению производительных сил, Москва</i> Подходы к формированию количественных показателей комплексного развития морской деятельности России.	123
А. Г. Столбов. <i>Мурманский государственный технический университет</i> Противоречивость стратегий освоения морских природных ресурсов	127
А. Д. Лаппо. <i>ОАО «НИИП Градостроительства», Санкт-Петербург</i> Проблемы и перспективы использования инструментария морского пространственного планирования	130

Л. Н. Карлин, Н. А. Плинок. <i>Российский государственный гидрометеорологический университет, Санкт-Петербург</i> Разработка прибрежно-морского блока Стратегии социально-экономического развития Ленинградской области.....	133
М. А. Новиков. <i>Полярный НИИ морского рыбного хозяйства и океанографии им. Н. М. Книповича, Мурманск</i> Оценочное акваториальное зонирование экологических рисков от нефтегазодобычи на шельфе Баренцева моря	137
А. Ю. Домнина. <i>Институт океанологии им. П. П. Ширшова, Калининград</i> П. М. Жураховская, В. А. Гриценко. <i>Балтийский федеральный университет им. И. Канта, Калининград</i> Вислинская лагуна как объект стратегии КУПЗ региона	141
Г. Д. Титова. <i>Санкт-Петербургский государственный университет</i> «Зеленая» экономика в решении проблемы сохранения здоровья морских экосистем	145
КРАТКИЙ ОТЧЕТ О ФОРУМЕ.....	150
ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ КРУГЛЫХ СТОЛОВ.....	154
СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ	162

ПРЕДИСЛОВИЕ НАУЧНОГО РЕДАКТОРА

В течение двух дней работы XI Общероссийского форума «Стратегическое планирование в регионах и городах России: потенциал интеграции» обсуждались самые разные аспекты многогранной темы стратегического планирования и регионального развития.

Актуальность заглавной темы Форума — потенциал интеграции — обусловлена рядом знаковых событий в сфере международной экономической интеграции — завершением процесса вступления России в ВТО, новыми шагами по укреплению ЕвразЭС и созданию Евразийского союза, саммитом АТЭС во Владивостоке. Для многих отраслей и регионов отмеченные события — серьезный вызов, существенное изменение внешних условий, несущее как определенный потенциал, так и риски. Обсуждение плюсов и минусов нового внешнеэкономического контекста региональных стратегий стало одной из тематических линий Форума.

Интеграция как средство усиления ряда внутренних процессов стратегического планирования — второй стержень тематики Форума, рассмотренный в следующих аспектах:

- ♦ интеграция разных видов планирования (социально-экономического, финансового и территориального);
- ♦ интеграция планов по вертикали (страна — округ — регион — муниципалитет) и срокам;
- ♦ интеграция интересов участников процесса стратегического планирования, представляющих различные слои бизнеса, власти и общества;
- ♦ интеграция планирования и управления в городских агломерациях;
- ♦ взаимодействие конкурентов в рамках региональных инновационных систем, кластеров и технологических платформ;
- ♦ модели финансирования, интегрирующие различные ресурсы развития;
- ♦ участие в международных программах сотрудничества и обмена опытом.

На Форуме состоялся обмен актуальным опытом в области разработки и реализации стратегий. Содержание дискуссий нашло отражение на сайте Форума (там размещены 164 презентации/доклада) и в настоящем издании, куда вошли 58 докладов/статей. Доклады в сборник отбирались не по критериям важности, научной новизны или тематической близости к заявленным темам Форума. Это материалы тех авторов, которые имели желание и нашли время для того, чтобы специально подготовить тексты к печати. Соответственно, их состав не полностью адекватен тематической структуре событий Форума. Тем не менее основные сюжетные линии Форума отражены в докладах, посвященных описанию реального опыта и проблем разработки и реализации стратегий и программ на уровне субъектов федерации и муниципальных образований.

В издании затронуты темы территориального планирования, программного и проектного управления, «зеленой» экономики, инноваций, маркетинга, международного сотрудничества, развития приморских территорий.

К сожалению, ряд ярких выступлений и дискуссий оказался за рамками данной публикации или отражен не полностью. Не так много статей, затрагивающих вопросы стратегического планирования в узком смысле, — видимо, корпус базовых знаний по этому вопросу уже сложился. Тем не менее поиск нового про-

должается — активно используются интеграционные технологии (Новосибирск), совершенствуются приемы вовлечения стейкхолдеров и общественности (опыт «живой» стратегии Самары), методы продуктивного снятия противоречий разных ветвей власти (Тольятти) и использования проектного подхода (Петрозаводск), схемы планирования агломераций (Екатеринбург).

Новую окраску придают современным стратегиям акцент на «зеленую» экономику, повышенное внимание к проблемам сбалансированного природосообразного развития. Этому посвящен отдельный раздел публикации. Понимание стратегической значимости роли образования и университетов также отразилось в структуре сборника: выделен раздел «Университет как интегратор стратегического планирования». Здесь собраны статьи ректоров федеральных университетов, сообщающих о своих планах по участию в развитии территорий.

К сожалению, не отражена в публикации принципиальная горячая дискуссия по поводу проекта Федерального закона «О государственном стратегическом планировании», продолжающаяся на Форуме уже второй год. Законопроект наконец-то внесен в Государственную Думу и прошел первое чтение. Он несет на себе отпечаток тенденции огосударствления стратегического планирования, когда оно из инициативного, рожденного снизу движения ставится в рамки жесткой вертикальной иерархии государственного планирования. Эта тенденция многих настораживает. В ходе дискуссии участники отмечали избыточность количества документов планирования, одновременная разработка и взаимное согласование которых могут оказаться практически не реальными.

Принципиальным является вопрос об отражении в законе муниципального уровня управления. Ряд представителей муниципалитетов полагает необходимым детально прописать в федеральном законе процедуры и документы муниципального уровня. Думается, это создает противоречащую Европейской хартии о местном самоуправлении интенцию к включению самоуправления в систему государственного управления, подталкивает к невозможной и непродуктивной унификации. Представляется, что имеющегося в законопроекте упоминания об органах местного самоуправления как участниках государственного стратегического планирования вполне достаточно. Обязательность участия муниципалов в процессе разработки и реализации документов стратегического планирования субъекта федерации будет подталкивать муниципалитеты к разработке своих стратегий, формат и состав которых может быть скоординирован на субфедеральном уровне. Именно на местном уровне важно оставить простор для инициативы и творчества в стратегическом планировании.

В целом дискуссия по законопроекту очень показательна и подтверждает как актуальность стратегического планирования, так и важность Форума в качестве площадки для дискуссий федерального центра, регионов, консультантов и исследователей.

Неполноту отражения тем Форума в публикуемых докладах частично компенсируют краткий отчет, содержащий обзор основных событий, а также рекомендации Форума. Электронные версии опубликованных текстов, а также многие другие материалы размещены на сайте Форума. Там же находится и информация о предстоящем XII Форуме, который состоится 21–22 октября 2013 года в Санкт-Петербурге.

ПРИВЕТСТВИЯ

С. Е. Нарышкин,

*Председатель Государственной Думы
Федерального Собрания Российской Федерации*

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

Территориальное стратегическое планирование является одним из приоритетных направлений государственной политики Российской Федерации.

Только комплексный подход к решению экономических и социальных задач, вопросов экологической безопасности и сохранения культурного наследия обеспечит сегодня эффективность общенациональной стратегии.

При этом для определения перспектив развития каждого российского региона, города или села необходима открытая общественная дискуссия и прозрачность решений, принимаемых органами власти на всех уровнях.

Надеюсь, что результаты Форума станут дополнительным стимулом повышения качества территориального планирования в условиях роста самостоятельности и ответственности регионов и муниципалитетов.

Желаю Форуму успешной и плодотворной работы.

О. М. Говорун,

Министр регионального развития Российской Федерации

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

Форум проводится с 2002 года и за прошедшее время по праву заслужил статус одного из заметных событий в общественной жизни страны. Дело не только в высоком представительстве его участников. Форум является ведущей площадкой для обсуждения актуальных вопросов и выработки конструктивных решений, касающихся стратегического развития российских городов и регионов.

Выбранная в нынешнем году тема представляет особый интерес для Министерства регионального развития Российской Федерации. Одной из наиболее заметных тенденций на современном этапе становятся

процессы взаимосвязанности инструментов стратегического, территориального и бюджетного планирования. Это ответ на усложнение задач, которые сегодня стоят перед городами и регионами.

Уверен, что Форум-2012 позволит укрепить устойчивые связи между экспертными и управленческими сообществами, повысить эффективность межрегионального и межмуниципального взаимодействия. Обсуждение особенностей формирования систем планирования и знакомство с лучшими практиками станут хорошим стимулом при реализации стратегий регионального и городского развития.

Желаю участникам и гостям Форума продуктивной работы, плодотворных дискуссий и всего самого доброго!

Н. А. Винниченко,

*полномочный представитель Президента Российской Федерации
в Северо-Западном федеральном округе*

Уважаемые дамы и господа!

Приветствую организаторов, участников и гостей XI Общероссийского форума «Стратегическое планирование в регионах и городах России», хотелось бы отметить, что уже более десяти лет Форум является ведущей отечественной площадкой по обсуждению методов и механизмов стратегического планирования.

В основе этого лидерства — высокое представительство участников от экспертного и управленческого сообществ, конструктивный и многосторонний диалог по самым актуальным вопросам продвижения передовых стандартов и технологий планирования и, конечно, высокие стандарты организации самого мероприятия.

Сегодня сложно недооценить роль и место стратегического планирования, ведь именно разрабатываемые

сейчас стратегические и программные документы должны определить направления и перспективы инновационного развития нашей страны, стать основой осуществления институциональных преобразований, направленных на повышение инвестиционной привлекательности регионов и страны в целом, формирование эффективных механизмов взаимодействия бизнеса и власти, повышение качества жизни наших сограждан.

Убежден, что итоги Форума внесут свой вклад в развитие стратегического планирования и управления, что позволит комплексно и системно учесть интересы бизнеса и населения, регионов Северо-Запада.

Желаю всем участникам Форума успешной и плодотворной работы и новых достижений!

Г. С. Полтавченко,
Губернатор Санкт-Петербурга

Дорогие друзья!

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

За десять с лишним лет работы этот масштабный и представительный Форум стал ведущей площадкой для обсуждения важнейших вопросов стратегического развития регионов России, одним из самых заметных событий в деловой жизни страны.

Есть своя закономерность в том, что Форум из года в год проходит на берегах Невы. Санкт-Петербург изначально строился по единому плану. И сегодня основой жизни нашего мегаполиса является взвешенное, научно обоснованное долгосрочное планирование.

Петербург одним из первых в новой России стал развиваться по стратегическому плану. В марте этого года после широкого общественного обсуждения Правительством города утверждена Концепция социально-экономического развития Санкт-Петербурга

до 2020 года. Это своего рода общественный договор, способствующий консолидации усилий всех горожан по созданию комфортной городской среды. Сегодня на основе Концепции начинается разработка Стратегии развития Санкт-Петербурга, детально проработанного документа с конкретными плановыми показателями.

Участникам XI Общероссийского форума «Стратегическое планирование в регионах и городах России» предстоит обсудить актуальные проблемы межрегионального взаимодействия и интеграции, повышения конкурентоспособности городов в глобальной экономике, а также вопросы, связанные с продвижением экологичных технологий.

В этом и многом другом мы готовы поделиться своим опытом с другими российскими регионами, нашими зарубежными партнерами.

Желаю всем участникам Форума успешной и плодотворной работы!

В. Ю. Лебеденко,

*заместитель директора Департамента по связям с субъектами федерации,
парламентом и общественными объединениями МИД РФ,
ответственный секретарь делегации Российской Федерации в Конгрессе
местных и региональных властей Совета Европы*

Уважаемые участники и организаторы V Международного круглого стола!¹

Разрешите поздравить вас с первым юбилеем, дающим право подводить некоторые итоги вашей пятилетней работы. Отрадно отметить, что многие предложения и идеи, прозвучавшие здесь ранее, достаточно быстро и эффективно нашли свою дорогу в жизнь, получили практическое развитие.

Так, в 2008 году во время российского председательства в СЕМАТ данной структурой было подписано соглашение о сотрудничестве с Форумом, и в 2010 году заседание круглого стола было посвящено 40-летию СЕМАТ и успешному завершению председательства России.

В 2008 году Генеральный секретарь Ассоциации европейских приграничных регионов (АЕПР) выступил здесь, а в 2011 году впервые в России, в Курске, была проведена Генеральная ассамблея АЕПР, и позднее Генеральный секретарь АЕПР сделал отчет об итогах Ассамблеи на Форуме.

Россия находится в процессе вступления в Организацию экономического сотрудничества и развития, и в связи с этим систематическое участие в вашем круглом столе представителей руководства ОЭСР и его ведущих экспертов, несомненно, способствует позитивному развитию этого процесса.

В Красноярске в октябре 2012 года впервые в России была проведена VIII Конференция ОЭСР по развитию неурбанизированных территорий, и сегодня мы здесь услышим доклады об этом мероприятии.

Россия вступила в ВТО, и с учетом процессов глобализации установление новых сетевых контактов важно для эффективного межрегионального сотрудничества, а также адаптации наших регионов к новым «правилам игры».

Мы приветствуем здесь вновь избранного Генерального секретаря Ассамблеи европейских регионов (АРЕ) и желаем плодотворного сотрудничества с Россией и ее регионами.

Считаю серьезным достижением Форума и то, что круглый стол по вопросам международного регионального сотрудничества и территориального развития превратился в площадку для открытого высокопрофессионального диалога и обмена инновационным опытом.

Со своей стороны разрешите предложить вниманию круглого стола идею возможного создания Конгресса местных и региональных властей СНГ или Евразийского союза как инструмента, способствующего реальной интеграции на местном и региональном уровнях, естественно, с учетом передового европейского опыта в данной сфере.

Желаю участникам Международного круглого стола плодотворной, творческой работы.

¹ Приветствие адресовано участникам V Международного круглого стола «Международное сотрудничество для регионального развития», проходившего в рамках Форума.

РАЗДЕЛ 1.

ОПЫТ МУНИЦИПАЛЬНЫХ СТРАТЕГИЙ

В. Ф. Городецкий
(Мэр Новосибирска)

ЭФФЕКТЫ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ИНТЕГРАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ В КРУПНОМ ГОРОДЕ (НА ПРИМЕРЕ НОВОСИБИРСКА)

Общероссийский форум по стратегическому планированию уже более десятилетия является важнейшей площадкой обмена опытом по формированию лучших городских и региональных стратегий, поиску эффективных мер и действенных стимулов территориального развития. В обобщении этого опыта, выборе наиболее актуальной тематики каждого очередного Форума большую роль играет Леонтьевский центр, выросший на наших глазах в научный институт мирового уровня. Удачно, на мой взгляд, предложена и тема XI Форума, так как оценка уровня и обеспечение роста потенциала интеграции в стратегическом управлении территориями обретают все большую актуальность. Это особенно интересно для городов, где интеграционный потенциал рационально используется городским сообществом и местной властью для развития территории.

Привлекательными, как известно, становятся города, занимающие выгодное местоположение с особыми условиями расположения, в которых производственная и общественная жизнь населения на территории благодаря ее пространственной концентрации сопровождается ростом агломерационной экономики и высокой ресурсной отдачей. Если в городе существуют либо приносятся извне, например, вливанием со стороны более высоких властных структур финансовых и административных ресурсов, возможности для сплочения, объединения и консолидации производительных сил, человеческого, социального и политического капиталов с целью получения названных эффектов пространственной концентрации, расширения сферы влияния местоположения города и улучшения условий его расположения, можно утверждать, что он обладает потенциалом интеграции и у него есть перспективы роста. Город с высоким уровнем потенциала интеграции притягивает потоки людей, денег, товаров, сырья, средств транспорта, коммуникаций и т. п. И чем крупнее он становится, тем мощнее силы этого притяжения и, соответственно, шире зона его влияния на окружающие территории.

Смею утверждать, что Новосибирск является уникальным в мире примером формирования и наращивания потенциала интеграции как сверху по воле центральной власти, так и снизу — благодаря инициативе городского сообщества и местных властных органов, что и обеспечило рождение города, его становление и быстрый рост. Чтобы это подтвердить, должен сделать краткий экскурс в историю (надеюсь, такой шаг будет оправдан, учитывая проводимый в России «Год истории»).

Новосибирск породил один из грандиозных интеграционных российских мегапроектов, реализованных на рубеже XIX — XX веков, а именно — строительство в 1891 — 1903 гг. Великого сибирского пути — самой длинной на планете железной дороги через Евразию. Транссибирская магистраль, или Транссиб, соединив западные и огромные восточные регионы империи,

уже в начале XX века стала и остается организующей осью российского геополитического пространства. Она способствовала развитию производительных сил Сибири, увеличению населения в восточной части страны, накоплению потенциала интеграции движущих сил для будущего государства. Значимость Транссиба для развития экономики и международных связей остается высокой и сегодня, что особо отметил Президент России В. В. Путин, выступая в августе на саммите во Владивостоке перед лидерами стран АТЭС и членами Делового консультативного совета.

Строительство Транссиба повлияло на появление множества географических новаций. Такой новацией стал и маленький поселок с населением в 764 души, появившийся в 1893 году на расчищенной от бора территории на берегу большой реки Оби, когда через нее в безлюдном месте начал возводиться железнодорожный мост. Через 4 года в момент сдачи моста в эксплуатацию население поселка составило уже почти 7,5 тыс. человек, а еще через 65 лет, прошу вникнуть в эту цифру, в поселении, быстро ставшем крупным городом, родился миллионный житель. Таких темпов роста от зарождения поселка до города-миллионника в мире еще не было. Рекорд отмечен в книге Гиннеса. Сегодня Новосибирск — 3-й город России по численности населения после Москвы и Санкт-Петербурга.

Отдавая должное величии исторического дела создателей Транссиба, и в первую очередь инициатору мегапроекта — российскому императору Александру III, давшему 17 марта 1891 года рескрипт, повелевавший «приступить к постройке сплошной через всю Сибирь железной дороги, имеющей целью соединить обильные дары природы сибирских областей с сетью внутренних рельсовых сообщений...», новосибирцы решили увековечить память об этом и установить там, где начинался город, памятник царю-миротворцу. Памятник торжественно открыт ровно 4 месяца назад рядом с оставленной на память фермой моста, ставшего первопричиной рождения Новосибирска. На церемонии открытия памятника присутствовало более 15 тыс. горожан и гостей города. Гостем был и праправнук Александра III — гражданин Дании Павел Куликовский, ярко выступивший перед собравшимися с оценкой личности своего прапрадеда.

Если задаться вопросом о причинах столь стремительного роста возникшего на Транссибе нового поселка, мгновенно по историческим меркам выросшего в крупнейший город, то исходя из сказанного ранее о сущности потенциала интеграции и его влиянии, ответ таков: поселок удачно занял выгодное географическое положение на пересечении крупных железнодорожной и речной магистралей в центральном месте среди множества других поселений Юга Сибири и потому сразу же стал развиваться как весьма привлекательный транспортный узел региона. Но возникает еще один вопрос: почему другие сибирские города на перекрестках Транссиба с не

менее крупными речными магистралями, имевшие примерно такое же, а некоторые — лучшее географическое положение, не развивались так же, как Новосибирск? Ответ вижу в людях, прибывших осваивать новое место и оказавшихся поселенцами весьма активными, обладающими деловой хваткой, по Гумилеву — пассионариями. Наиболее прозорливые из них почувствовали необходимость, увидели возможности и приняли меры обеспечения роста интеграционного потенциала поселка.

Так, избранный в канун 1909 г. городским головой предприниматель В. И. Жернаков за неполные 5 лет своего правления наряду с существенным улучшением городской среды, развитием социального сектора (в частности, он провел в Городской думе первый в Российской империи местный закон об обязательности для жителей начального образования) потратил 3 года и уйму сил, чтобы сделать для городского роста важнейшее дело — добиться от Петербурга строительства в южном направлении от Транссиба Алтайской железной дороги. После утверждения Николаем II проекта в 1912 г. началось строительство, превращавшее город в многотранспортный узел, что в разы увеличивало его потенциал интеграции. И вот эффект: к концу строительства в 1915 г. железнодорожной ветки до Семипалатинска в городе при тогдашней численности населения 68,5 тыс. человек работало уже 7 банков — по одному на каждые 10 тыс. жителей, включая младенцев.

Таким было начало. Далее новые поколения руководителей сделали немало для развития транспортных коммуникаций в Новосибирске. Через 15 лет к городу через Барнаул был подведен Турксиб, а чуть позже — Кузбасская железная дорога. В связи с этим был построен еще один железнодорожный мост через Обь, причем в рекордные сроки, за 13 месяцев, а также сортировочная грузовая станция Инская, которая со временем стала самой крупной в Евразии. Строительство автомобильных дорог, начатое в 70-е годы, развитие авиационных перевозок, формирование в городе логистической инфраструктуры, создание мощного терминального комплекса «Клещиха», осуществляющего сегодня обработку большого потока международных контейнеров всех видов, в том числе крупнотоннажных 40-футовых, к настоящему времени превратило Новосибирск в опорный пункт товаропроводящей системы в восточной части России, способный в оперативном режиме обслужить десятки городов и поселений Сибири, Алтая, Казахстана и Средней Азии с населением более 15 млн человек.

Высокий потенциал интеграции Новосибирска, обусловленный выгодным срединным географическим положением и принимаемыми мерами по развитию дорожно-транспортной системы, обеспечил городу устойчивый рост, побуждая бизнес, местную и государственную власть, как региональную, так и центральную, инвестировать в недвижимость и инженерную инфраструктуру, размещать на городской территории крупные производительные силы и даже наделять город функциями управления на окружающих его пространствах. Новосибирск действительно много раз за свою недолгую историю выполнял роль экономического и административно-политического центра в обширном регионе Зауралья. Например, 5 лет он был центром всего Сибирского края, затем 7 лет — Западносибирского, 6 лет — местом диспозиции Совета народного хозяйства Западносибирского экономического района, 75 лет — центром Новосибирской области, а последние 10 лет — одновременно

и административным центром Сибирского федерального округа.

Сегодняшний мегаполис — один из восьми крупнейших федерального уровня транспортно-логистических узлов России, который гармонично вписывается в систему российских и международных транспортных коридоров. Если учесть при этом, что наш город обладает диверсифицированной экономикой с позитивной динамикой, многопрофильной промышленной базой, современными технологиями и сервисом, широкой сетью оптовой и розничной торговли, развитой финансовой инфраструктурой и одновременно является крупнейшим центром фундаментальной и прикладной науки, имеет самую крупную в Сибири систему общего и профессионального образования, славится высокой культурой и замечательным искусством, то можно утверждать, что, фактически, благодаря своему высочайшему потенциалу интеграции Новосибирск исполняет роль центрального скрепляющего звена всего экономического пространства сибирских территорий, звена между главными экономическими и демографическими гигантами Евразии, Европой и странами Азиатско-Тихоокеанского региона.

На новом витке стратегического планирования городское сообщество совместно с местным и региональным руководством ставит перед собой амбициозную задачу по существенно более глубокой интеграции Новосибирского, по сути мультимодального, транспортно-логистического узла в отечественную и мировую транспортные системы. Задача решается в рамках развития транспортно-логистического кластера, структура которого предусмотрена в Стратегии Новосибирской области до 2025 года. Мы надеемся, что существующие и будущие возможности города Новосибирска как центрального места, его интеграционный потенциал будут учитываться при разработке и проведении соответствующими органами интеграционной политики в рамках ЕврАзЭС, Единого экономического пространства, а в дальнейшем и Евразийского союза.

Самым важным *эффектом роста потенциала интеграции крупного города* является притяжение в него человеческого капитала, прежде всего деятельных мигрантов, стремящихся к успеху и почувствовавших в переселении на новое место удачное приложение своих сил и талантов. В Новосибирске, население которого вообще образовалось из мигрантов и росло главным образом за их счет, уже в ранний период его развития сложилось городское сообщество, отличающееся ярко выраженной трудовой ориентацией и мощным творческим зарядом, реализуемым в новаторстве, проявляющемся в самых разных сферах жизнедеятельности. По мере становления деловой жизни, обустройства территории, формирования и развития промышленности, и особенно появления и роста прикладной, а позже и фундаментальной науки новаторство новосибирцев, нередко опережающее время, стало своеобразным стилем Новосибирска. Замечено также, что, стартовав в Новосибирске, многие пожившие здесь творческие люди нередко в полной мере проявляли себя в других местах, но и там их дела, как правило, всегда характеризовались обретенной у нас направленностью творчества и почерпнутым пассионарным тоном.

Неслучайно именно в Новосибирске осуществлен еще один уникальный российский интеграционный проект, тоже претендующий на приставку «мега-», поскольку его масштабы со временем охватили всю

Сибирь и не только. Речь идет о создании Сибирского отделения Академии наук СССР, ныне Российской академии наук (СО РАН), предложенного и осуществленного по концепции академиков М. А. Лаврентьева, С. Л. Соболева и С. А. Христиановича, в соответствии с которой при поддержке руководства страны в короткий срок в нашем городе был построен знаменитый Академгородок с несколькими десятками институтов Новосибирского научного центра (ННЦ) СО РАН и Новосибирским государственным университетом (НГУ). *Эффект территориальной интеграции многих отраслей науки в Академгородке проявился в получении большого числа фундаментальных научных достижений благодаря сотрудничеству разных ученых, работающих в своих НИИ, но живущих рядом и свободно общающихся в образовавшейся высокоинтеллектуальной среде, которая также питает и учащуюся молодежь.*

В Новосибирском академгородке была детально отработана интеграционная технология подготовки высококлассных ученых, часто называемая физтеховской. Ее принципы сформулированы еще в 1946 г. академиком П. Л. Капицей, а впервые она была применена в Московском физтехе академиком Христиановичем. У нас эта технология стала использоваться с момента образования НГУ, работает она и сегодня. Будущих абитуриентов НГУ выбирает из старшеклассников по результатам олимпиад и летних школ по всей Сибири, Дальнему Востоку и Средней Азии. Продемонстрировавшие хорошие способности ребята принимаются в физматшколу при НГУ (сегодня она называется Специализированный учебно-научный центр), живут в Академгородке и учатся один-два последних класса. Став студентами, молодые люди помимо теоретических занятий уже на первых курсах начинают практически работать не только в лабораториях университета, но и в академических НИИ, взаимодействуя с работающими там учеными, иногда на равных. Эффект: раннее созревание исследователя.

В период кризиса обнаружился еще один не известный до этого эффект данной интеграционной технологии, который можно назвать *регенерацией научных школ*. Как многие знают, до самой перестройки ННЦ получал результаты опережающего развития по многим направлениям фундаментальной науки. Его научные школы мирового класса внесли большой вклад в укрепление обороноспособности страны, создание новых технологий, открытие уникальных месторождений, развитие экономики и культуры. В 90-е годы по известным причинам ряд ученых ушли из науки или уехали за рубеж. Возникли серьезные риски потери накопленного научного и технологического заделов, даже гибели некоторых научных школ. Избежать этого помогла физтеховская идеология подготовки научной молодежи. Благодаря выпускникам НГУ, имеющим опыт работы в исследованиях НИИ, удалось в значительной мере закрыть образовавшиеся в научных школах лакуны. Многие институты Академгородка сменили состав, некоторые дважды, омолодились, но в главном накопленный задел не пропал, научные школы живы, исследования продолжаются. Мы на многих примерах убедились в этом, поскольку мэрия стимулирует исследования, направленные на нужды города, выделяя по конкурсу гранты молодым ученым.

Выступая здесь на Форумах, в частности на VIII и X, я подробно рассказывал (а в прошлом году провел с коллегами мастер-класс), что обеспечить быстрый выход из кризиса, в котором в 90-е годы оказался

Новосибирск, работавший ранее на нужды обороны, восстановить в обновленном виде многое и двинуться вперед городское сообщество сумело, определив еще в 2000–2001 гг. и заложив в Стратегический план устойчивого развития Новосибирска до 2020 года *четкий стратегический курс на инновационную модернизацию экономики. Этот курс мы последовательно реализуем во многом на основе мобилизации научно-технологического задела и новых разработок НИЦ, а также привлекая инвестиционные ресурсы и сдвигая ставку на социальный и человеческий капитал города.*



Чтобы создать системную поддержку инициатив по коммерциализации научных разработок и сформировать материальную базу для бизнес-инкубаторов, нам при содействии губернатора области удалось еще в 2007 г. войти в Госпрограмму по созданию технопарков и развернуть строительство технопарка Новосибирского академгородка, или Академпарк. Его работа началась 3 года назад. В настоящее время площадь построенных объектов составляет 57 тыс. м².

В технопарке созданы и развиваются научно-технологическая и деловая инфраструктуры, предназначенные для запуска стартапов и успешного развития действующих инновационных предприятий. Резиденты работают в кластерах биотехнологии и биомедицины, информационных технологий, нанотехнологий и новых материалов, приборостроения, а также в сервисных компаниях. При этом среда технопарка обеспечивает все этапы создания инновационного продукта, а также подготовку и переподготовку кадров.

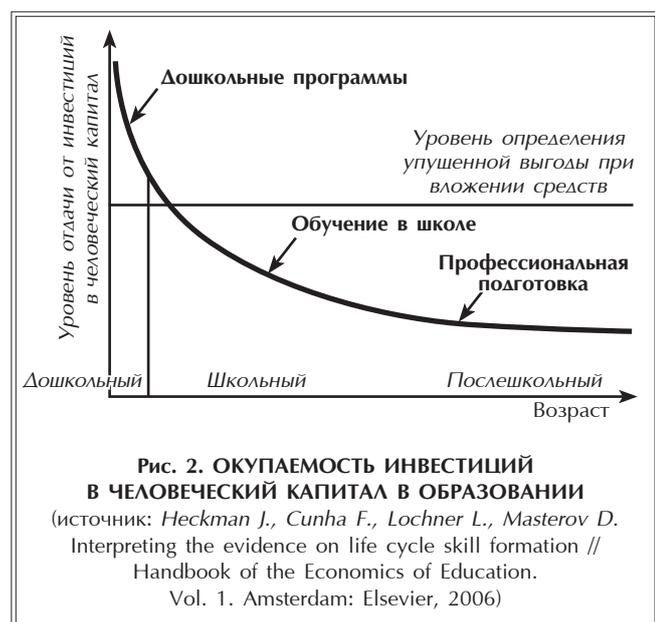
На данный момент у Академпарк 216 резидентов и более 6,2 тыс. сотрудников. Совокупный объем годовой выручки за прошлый год составил около 13,1 млрд руб. Во всероссийском рейтинге технопарков, учитывающем основные показатели работы в 2011–2012 гг., Новосибирский академпарк занял 2-е место.

Для включения научной молодежи в активную инновационную деятельность 4 года назад на площадке Новосибирска запущен крупный проект «Международный инновационный форум «Интерра». Разработчики «Интерры», определив ее сверхзадачей организацию общения и сотрудничества между молодыми инноваторами и потенциальными инвесторами,

в полной мере использовали потенциал интеграции города для привлечения широкого круга участников, включая экспертов со всего мира. На выставках и конкурсах инновационных проектов молодежи, круглых столах, симпозиумах и конференциях обобщался опыт решения современных проблем развития многих стран, регионов и городов. Форум стал ежегодным. В следующем году состоится уже 5-я «Интерра».

Вместе с тем практика инновационной модернизации экономики города продолжает постоянно сталкиваться с кадровым дефицитом. Причем дефицит этот по мере роста объемов инновационной деятельности становится острее. После многочисленных обсуждений с экспертами, анализа успешного опыта ННЦ и других научных и промышленных центров мы пришли к твердому убеждению в необходимости расширения парадигмы обеспечения кадрами инновационной экономики. Стало ясно, что мало заниматься поиском одаренных школьников и студентов, и готовить из них специалистов. Нужно переходить к технологиям целенаправленного выращивания их с младенческого возраста, к созданию в масштабе всего Новосибирска системы долговременных мер по воспитанию креативности детей и молодежи, организации эстафеты поколений, формирующей социальные лифты для талантливых молодых людей. Особое внимание требуется уделить выработке у молодежи с детства мотиваций решать сложные задачи инновационного развития, воспитанию чувства патриотизма и любви к Новосибирску.

Для запуска такой системы решено разработать еще одно приложение к Стратегическому плану устойчивого развития Новосибирска, а именно — комплексную целевую программу, в которой интегрировать этапы жизненного цикла подготовки инновационных кадров, начиная с раннего дошкольного возраста до высококласной профессиональной подготовки и адаптации молодых специалистов в коллективах разработки и коммерциализации инновационных продуктов и услуг. Была разработана и обсуждена модель системы, после чего разработан проект программы. В настоящее время уточняются объемы и источники финансирования. В начале следующего года проект должен быть вынесен на рассмотрение депутатов Городского совета. Кратко прокомментирую некоторые его аспекты.



В проекте особо прописан этап дошкольного воспитания. Мы исходили при этом из результатов многолетних исследований и практики ряда стран, в которых установлено, что чем больше внимания местной властью уделяется дошкольному воспитанию и, соответственно, тратится финансовых вложений, тем лучшие результаты в дальнейшей жизни демонстрируют жители данной территории, то есть уровень отдачи человеческого капитала при этом существенно более высокий (рис. 2). В программе предусматриваются мероприятия по работе с родителями, привлечению в детские сады особых кадров воспитателей, их подготовке, использованию прогрессивных методик по раннему развитию творческих способностей дошкольников.

Для средней школы в программе намечены меры по прививанию школьникам интереса к исследовательской деятельности и особенно техническому творчеству. В старших классах упор делается на внедрение индивидуальных образовательных маршрутов и планов с разработкой исследовательских и технических проектов, связанных с проблемами города.

В качестве экспериментальной площадки общего образования, начиная с детского сада, в проекте программы предусматривается *создание Новосибирской сколковской школы*. В докладе на X Форуме я уже рассказывал о новосибирской школе «Умка», владеющей передовыми образовательными технологиями и выпускающей мотивированных и социально адаптированных учеников. Школа «Умка» в конце 2011 г. выиграла конкурс Фонда «Сколково». Она вошла в число 12 лауреатов — сколковских школ разных городов. Мы поддержали эту новую ипостась «Умки». Выделили на площадке рядом с построенным в начале года Детско-юношеским астрофизическим центром, входящим в систему дополнительного образования Новосибирска, земельный участок для строительства уникального здания сколковской школы, проект которого сейчас разрабатывается. Там же намеряем создание политехнического музея. Предполагаем все это объединить в Детский познавательный парк.

В едином цикле в проект программы включены и мероприятия, касающиеся профессиональной подготовки молодежи и ее работы на инновационных предприятиях, которые, однако, выходят за рамки нашего бюджета. Реализация этих мер через действующий в мэрии Совет по научно-промышленной и инновационной политике согласовывается с исполнителями, Советом ректоров, СО РАН и непосредственно с Правительством области. В частности предлагается организовать подготовку инженеров высшей квалификации на базе планируемого Центра образования, исследований и разработок, в котором намечается объединить находящиеся в разных ведомствах НГУ и ННЦ. Не просто подчинить университет руководству центра в Академгородке, а интегрировать или, говоря иначе, преобразовать Научный центр в крупнейший университет по типу знаменитого Массачусетского. Замечу, что автором этой идеи является Президент России В. В. Путин. Когда в феврале 2012 г. он посетил Академгородок, то, ознакомившись с работами ученых в институтах и подразделениях Академпарка, дал поручение руководителям региона и федеральным ведомствам подготовить концепцию интеграционного проекта создания Научно-образовательного центра прорывных разработок с особым федеральным статусом. Такая концепция готовится, и подходы, закладываемые в проект программы,

с ней сопряжены. Особо в проекте выделен раздел оптимизации использования человеческого потенциала города для прорывных научно-технических достижений и его капитализации в наукоемком производстве Новосибирска. Надеюсь, что о самых первых результатах этих разработок можно будет доложить здесь уже через год.

Е. Б. Журавлев

(Администрация Петрозаводского городского округа)

Ю. В. Савельев

(Карельский научный центр РАН, Петрозаводск)

ПОТЕНЦИАЛ ПРОСТРАНСТВЕННОГО РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ И ПРОЕКТНЫЙ ПОДХОД К РАЗРАБОТКЕ ЕГО КОНЦЕПЦИИ (НА ПРИМЕРЕ ПЕТРОЗАВОДСКОГО ГОРОДСКОГО ОКРУГА)

ИНВЕСТИЦИОННАЯ ПРИВЛЕКАТЕЛЬНОСТЬ И ПРОСТРАНСТВЕННЫЙ ПОТЕНЦИАЛ КАК СТРАТЕГИЧЕСКИЕ РЕСУРСЫ РАЗВИТИЯ ГОРОДА

Петрозаводск — один из крупных и динамично развивающихся городов Северо-Запада России, административный центр Республики Карелия. Город характеризуется уникальным географическим положением, которое рассматривается в качестве одного из ключевых факторов экономического развития. Город расположен вдоль берега Онежского озера (протяженность его береговой линии составляет почти 22 км). Общая площадь территории города составляет 113 км², на ней проживают 265 тыс. человек (более трети всего населения Республики Карелия). Город обладает значительным промышленным потенциалом, включающим в себя предприятия машиностроения, электроэнергетики, деревообработки, транспорта, пищевой и легкой промышленности, судостроительные предприятия, обладающие возможностями строительства судов различного класса и назначения. Наряду с промышленностью также активно развиваются сферы туризма, торговли, рыночных услуг.

Учитывая определяющее значение Петрозаводска для экономического развития всей республики, в рамках муниципальной экономической политики акцент сделан на повышение инвестиционной привлекательности города. Ежегодный рост инвестиций в экономику города (5,3 млрд руб. в 2011 г. по сравнению с 4,1 млрд руб. в 2010 г.) позволяет говорить об эффективности используемых инструментов и мер. При этом инвестиционная привлекательность города рассматривается не с позиции достижения абсолютных показателей объема инвестиционных вложений, а с точки зрения возможностей решения важных социальных проблем и создания условий для развития человеческого капитала. Так, рост инвестиционных вложений позволил снизить до 1,27% уровень безработицы, дополнительно создать 590 рабочих мест в 2011 г. и рассчитывать на создание до 1200 рабочих мест в 2012 г. Для Петрозаводска и такого небольшого региона, как Республика Карелия, это весьма значительные цифры.

С целью стимулирования инвестиций администрацией Петрозаводского городского округа разработаны правовые, инфраструктурные и информационные условия помощи инвесторам, создан механизм гарантий и поддержки инвесторов, осуществляется содействие в предоставлении земельных участков и других

И в завершение: в первые годы развития Ново-сибирского академгородка там активно работал легендарный клуб «Под интегралом», объединявший в основном молодых ученых. У него был девиз: «Люди, интегрируйтесь!» Думаю, это хороший лозунг для работы во благо нашей страны, включая и решение проблем, поставленных на XI Форуме стратегов.

объектов недвижимости, находящихся в муниципальной собственности. Проводится активная информационная политика для привлечения инвесторов и формирования новых инвестиционных площадок для новых проектов. В частности Генеральным планом Петрозаводска определяется рост площади территорий, необходимых для размещения объектов промышленного назначения, на 14% (с 1300 га в 2005 г. до 1482 га к 2025 г.). При этом основной прирост территорий производственного назначения происходит за счет организации новых производств в пределах южной и северной промышленных зон.

Тем не менее уровень инвестиционной привлекательности города зависит не только от активной оперативной политики, проводимой городской администрацией, но и во многом от наличия стратегических целей и будущего образа города, от последовательности их реализации, а также от эффективности использования существующего пространственного потенциала и тех возможностей, которые создает выгодное географическое положение города.

К числу выгод географического положения Петрозаводска относятся:

- ♦ близость к федеральным столичным центрам (Москве и Санкт-Петербургу);
- ♦ расположение между крупными промышленными узлами Северо-Запада России, связанными между собой технологическими цепочками;
- ♦ расположение вблизи границы с Финляндией (ЕС), характеризующейся наличием международных пунктов пропуска и обустроенной приграничной и таможенной инфраструктурой;
- ♦ транзитное расположение города на пересечении субмеридианальных и субширотных транспортных направлений.

Привлекательными особенностями территории Петрозаводска, формирующими потенциал пространственного развития города, являются:

- ♦ наличие четкого функционального зонирования территории городского округа;
- ♦ наличие возможностей для расширения границ города;
- ♦ имеющийся значительный положительный опыт внедрения европейских и скандинавских технологий в пространственном планировании урбанизированных территорий, проектировании и строительстве объектов;

- ♦ наличие населенных пунктов — спутников города и близость промышленных центров и узлов (в частности Кондопожского промышленного узла);
- ♦ близкое расположение «ресурсных» территорий.

Эффективное использование выгод географического положения и потенциала пространственного развития города в сочетании с новыми возможностями, которые открывает вступление России в ВТО, позволяет разрабатывать ряд перспективных направлений, реализация которых будет способствовать формированию в Петрозаводске межрегионального логистического центра и углублению транзитной специализации территории. Это в свою очередь будет способствовать трансферту строительных технологий, развитию машиностроения (особенно судостроения), развитию производственного сектора, связанного с обслуживанием столичных агломераций, развитию рекреации и туризма, рыболовства, рыбоводства и переработки рыбной продукции. В совокупности использование указанных видов потенциала пространственного развития позволит существенно расширить приоритеты инвестиционной политики города, укрепить его экономическую базу и уже в среднесрочной перспективе существенно расширить его экономическую специализацию.

АГЛОМЕРАЦИОННОЕ РАЗВИТИЕ КАК НАИБОЛЕЕ ЭФФЕКТИВНЫЙ СПОСОБ ОСВОЕНИЯ ПРОСТРАНСТВЕННОГО ПОТЕНЦИАЛА

Основываясь на тенденциях территориального развития города и роста его экономического потенциала, мы имеем все основания полагать, что на сегодняшний день сложились все предпосылки и условия для того, чтобы поставить на повестку дня вопрос о формировании Петрозаводской агломерации. В данном случае Петрозаводская агломерация формируется на основе сочетания процесса урбанизации (увеличения численности населения города — ядра агломерации в результате роста его миграционной притягательности) и процесса субурбанизации (формирования единого инфраструктурного каркаса и роста количества городов и поселков-спутников с постепенной их переориентацией на обслуживание и реализацию потребностей агломерационного центра и формированием условий для развития локальных кластеров).

Сама идея не нова. Впервые этот вопрос был поднят в рамках проекта «Статистика пространственного развития. Развитие системы расселения на Северо-Западе России», который был инициирован Центром стратегических разработок «Северо-Запад» в 1998 году. Там констатировался факт наличия на юге Карелии формирующейся полицентрической агломерации с центрами в Петрозаводске и Кондопоге. Рассматривая возможность создания Петрозаводской агломерации с точки зрения сегодняшнего дня, можно с уверенностью утверждать, что она будет формироваться как **полицентрическая**, где различные функции распределены между ее центрами (агломерационными ядрами):

- ♦ за Петрозаводском, естественно, закрепятся функции административно-управленческого, финансово-экономического, социально-культурного и научно-образовательного центра;
- ♦ за Кондопогой — функции промышленного центра, постепенно трансформирующегося в промышленный узел, а также частичное выполнение социально-культурных функций;

- ♦ за пгт Пряжа, очевидно, закрепятся транзитные функции, функции транспортно-логистического центра (как места пересечения южнокарельского международного субширотного транспортного коридора «Голубая дорога» и субмеридианального транспортного коридора — автомагистрали М18 «Кола»), а также функции поддержки и развития регионального национально-культурного кластера.

Такая дифференциация функционала ядер будущей Петрозаводской агломерации является основой для активизации межмуниципального сотрудничества, которое обеспечит перевод муниципальных образований на новый этап развития. С этой точки зрения очевидно, что межмуниципальное сотрудничество способно обеспечить существенный рост инвестиционной привлекательности территорий, их налогового потенциала и привлекательности для высококвалифицированных трудовых ресурсов. Петрозаводский городской округ обладает исключительными преимуществами для развития межмуниципального сотрудничества, направленного на стимулирование комплексного развития территории, и может выступить в Российской Федерации и на Северо-Западе России в качестве пилотной территории по разработке и внедрению инструментов такого сотрудничества.

Исходя из вышесказанного, можно следующим образом сформулировать стратегическую цель создания Петрозаводской агломерации: существенное повышение инвестиционной привлекательности и налогового потенциала территорий Петрозаводского городского округа и соседних Кондопожского, Прионежского и Пряжинского муниципальных районов за счет развития межмуниципального взаимодействия, формирования единого инфраструктурного каркаса и реализации проектов комплексного развития территорий, входящих в состав агломерации.

Реализация данной стратегической цели предполагает следующие основные шаги по созданию Петрозаводской агломерации и повышению конкурентоспособности и инвестиционной привлекательности муниципальных образований, которые войдут в ее состав:

1. Усиление взаимодействия органов местного самоуправления Петрозаводского городского округа, Кондопожского, Прионежского и Пряжинского муниципальных районов в сфере совместного планирования территориального и экономического развития (в том числе через реорганизацию Ассоциации местного самоуправления Республики Карелия).
2. Разработка единой межмуниципальной стратегии («дорожной карты») формирования Петрозаводской агломерации, муниципальных программ, а также комплекса вспомогательных мероприятий.
3. Согласование схем территориального планирования муниципальных образований, оценка потенциала и активов территорий, уровня их использования.
4. Разработка и реализация проектов комплексного развития территорий муниципальных образований и проектов, направленных на формирование единого инфраструктурного каркаса территории будущей Петрозаводской агломерации.
5. Совместное формирование зон интенсивного развития, межмуниципальных инвестиционных площадок для развития различных видов экономической деятельности с необходимым инфраструктурным обеспечением.

б. Совместная разработка комплекса мер, направленных на повышение инвестиционной привлекательности и маркетинг территорий, входящих в состав Петрозаводской агломерации.

Выполняя эти шаги по формированию агломерации, необходимо максимально эффективно использовать существующий инфраструктурный каркас территории, вдоль которого будет происходить ее развитие. Его следует рассматривать в качестве основных осей агломерационного развития.

Также одним из ключевых инструментов формирования Петрозаводской агломерации является координация стратегий и программ, схем территориального планирования Петрозаводского городского округа, Кондопожского, Прионежского и Пряжинского муниципальных районов, внедрение технологий совместного планирования в области общего территориального и экономического развития. Результатом такого совместного планирования и совместной реализации планов должны стать:

- ♦ комплексные проекты развития территорий, входящих в состав Петрозаводской агломерации, основанные на выявлении и использовании новых факторов и точек экономического роста;
- ♦ единый инфраструктурный каркас территории в плане развития транспортной, энергетической, туристско-рекреационной и жилищно-коммунальной инфраструктуры;
- ♦ межмуниципальные инвестиционные площадки и согласованная инвестиционная политика, единая для муниципальных образований, входящих в состав Петрозаводской агломерации;
- ♦ единые стандарты деятельности органов местного самоуправления по обеспечению благоприятного инвестиционного климата на территории формирующейся Петрозаводской агломерации с возможностью их дальнейшего внедрения в других муниципальных образованиях Республики Карелия.

За счет согласованной деятельности администраций Петрозаводского городского округа, Кондопожского, Прионежского и Пряжинского муниципальных районов к 2025 г. ожидается рост объемов инвестиций в 3,5 раза в результате разработки и реализации инфраструктурных и крупных девелоперских проектов.

Помимо указанных видов социально-экономического эффекта формирование Петрозаводской агломерации обеспечит необходимые инфраструктурные и экономические условия для запуска новых проектов комплексного развития территории, направленных на повышение эффективности использования и развитие промышленного, научно-образовательного, культурного и туристско-рекреационного потенциала территории. В частности для Петрозаводского городского округа такие проекты будут связаны с созданием и развитием межотраслевого водного кластера (на основе развития сектора судостроения и связанных с ним предприятий) и секторов, водного транспорта и водного туризма), научно-образовательного кластера (на основе активного использования научного потенциала Карельского научного центра РАН и научно-образовательного потенциала Петрозаводского государственного университета, Карельской государственной педагогической академии и других вузов и филиалов вузов, а также инновационных компаний, расположенных на территории Петрозаводского городского округа), локальных производственных клас-

теров в сфере пищевой промышленности и лесопромышленного комплекса.

Понятно, что разработка и реализация столь масштабных и амбициозных проектов, которые позволят существенным образом преобразить облик Петрозаводского городского округа, обеспечив рост его инвестиционной привлекательности и конкурентоспособности не только на российском, но и на международном уровне, требуют формирования качественной системы стратегического планирования, основанной на использовании передовых и эффективных методических инструментов.

ПРОЕКТНЫЙ ПОДХОД К РАЗРАБОТКЕ КОНЦЕПЦИИ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ ПЕТРОЗАВОДСКОГО ГОРОДСКОГО ОКРУГА

Использование проектного подхода при разработке головного документа системы стратегического планирования развития муниципального образования — Концепции социально-экономического развития Петрозаводского городского округа на период до 2025 года — позволяет рассматривать сам документ в качестве некоего основного проекта (мегапроекта) развития территории, в основу которого заложена кардинальная трансформация структуры экономики города, его репозиционирование, брендинг и выход на новые рынки, которые в качестве комплексного синергетического эффекта обеспечат условия для существенного повышения уровня и качества жизни населения.

Безусловно, главные преимущества проектного подхода позволяют поэтапно формировать комплексные проекты развития территории в их увязке по срокам, ресурсам, субъектам управления и исполнения. При этом есть возможность рационализации временных, материальных и финансовых ресурсов, используемых при разработке и реализации стратегических целей и задач, и максимизации эффектов от их реализации за счет взаимоувязки в рамках предложенных проектов развития города.

Администрацией города с самого начала подготовки проекта Концепции было принято решение осуществить ее разработку собственными силами и силами всего заинтересованного местного сообщества под научным руководством приглашенных экспертов. Это было сделано для того, чтобы, во-первых, вовлечь в команду разработчиков депутатов Городского совета и наиболее активную часть жителей города, во-вторых, сделать администрацию города координатором процесса постановки и решения задач долгосрочного развития города, вовлечь сотрудников администрации в процесс работы над документом.

Возможность вовлечь в процесс стратегического планирования и реализации стратегии бизнес, население, организации, внешних субъектов и инвесторов в качестве полноправных участников проектов развития, увязав между собой их интересы и ориентируя их на обустройство территории, является еще одним существенным преимуществом проектного подхода.

При разработке Концепции для решения различных задач и вопросов использованы различные методы проектного управления. В частности в рамках совместной с городским сообществом работы были проведены фокус-группы, неоднократные рабочие встречи с представителями целевых групп городского сообщества, различающихся по интересам и во-

влеченности в процессы социальной и экономической жизни города. Работа в группах строилась с привлечением модераторов и применением единой для всех групп методики — *управления проектным циклом*, что позволило, на наш взгляд, в достаточной степени определить интересы бенефициариев и стейкхолдеров и систематизировать процесс подготовки проектов решений, внедрения и оценивания, определения значимости процесса принятия решений.

Одним из ключевых аспектов проектного подхода к разработке Концепции социально-экономического развития Петрозаводского городского округа явилось использование *метода сетевого планирования и «дорожной карты»* (рис. 1).

Данные методы позволили в полной мере использовать принципы проектного управления, обеспечить командную работу администрации и интенсивный обмен информацией, сформировать ясную картину последовательности реализации поставленных стратегических целей и решения тактических задач, создать инструменты контроля, четко распределить полномочия и ответственность между исполнителями на основе построения *матрицы распределения полномочий и ответственности за реализацию стратегических направлений, целей и задач Концепции (оперограммы)*.

При выявлении конкурентных преимуществ города и способов их использования, определении пер-

спективных рынков и их ключевых характеристик, а также при формировании требований к проектам развития территории и ожидаемым результатам в соответствии с выявленными ключевыми характеристиками рынков были использованы *методы стратегического анализа*.

При разработке системы управления реализацией Концепции предложен комбинированный подход к оценке ее результативности, включающий оценку на основе целевых индикаторов, соответствующих стратегическим направлениям и целям, предложенным в документе, оценку по показателям эффективности деятельности ОМСУ, а также экспертную оценку процесса реализации Концепции.

Структурно-функциональная схема Концепции является традиционной для таких документов, имеет блочную структуру и включает 3 блока (аналитический, стратегический и управленческий), выстроенные в логике стратегического планирования и последовательного достижения поставленных стратегических целей и задач (рис. 2).

В Концепции предложен новый подход к формированию системы стратегического целеполагания. При разработке документа изначально стояло два вопроса: как повысить эффективность использования имеющегося потенциала и возможностей развития города; как должны быть сформированы новые точки

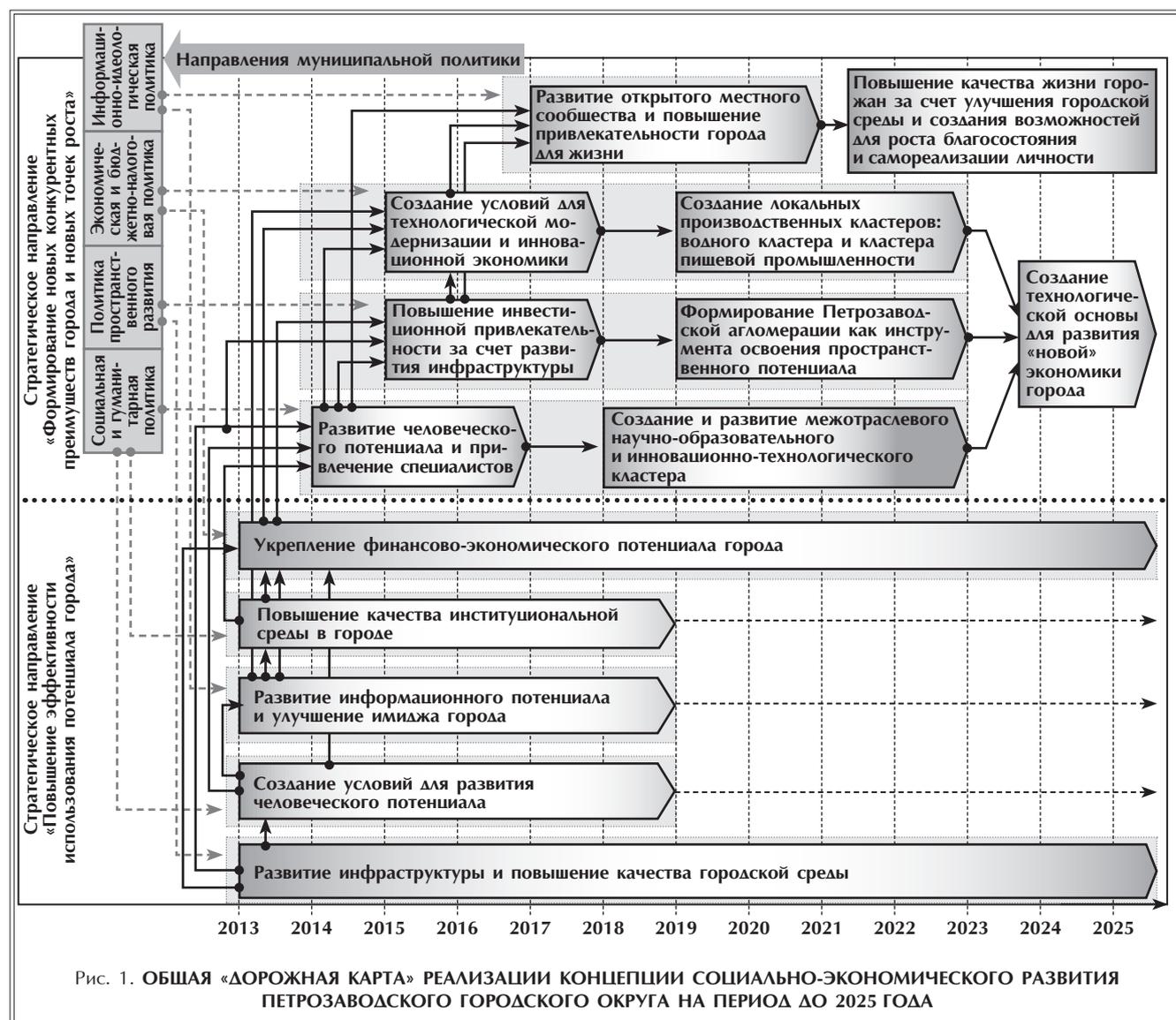


Рис. 1. ОБЩАЯ «ДОРОЖНАЯ КАРТА» РЕАЛИЗАЦИИ КОНЦЕПЦИИ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ ПЕТРОЗАВОДСКОГО ГОРОДСКОГО ОКРУГА НА ПЕРИОД ДО 2025 ГОДА

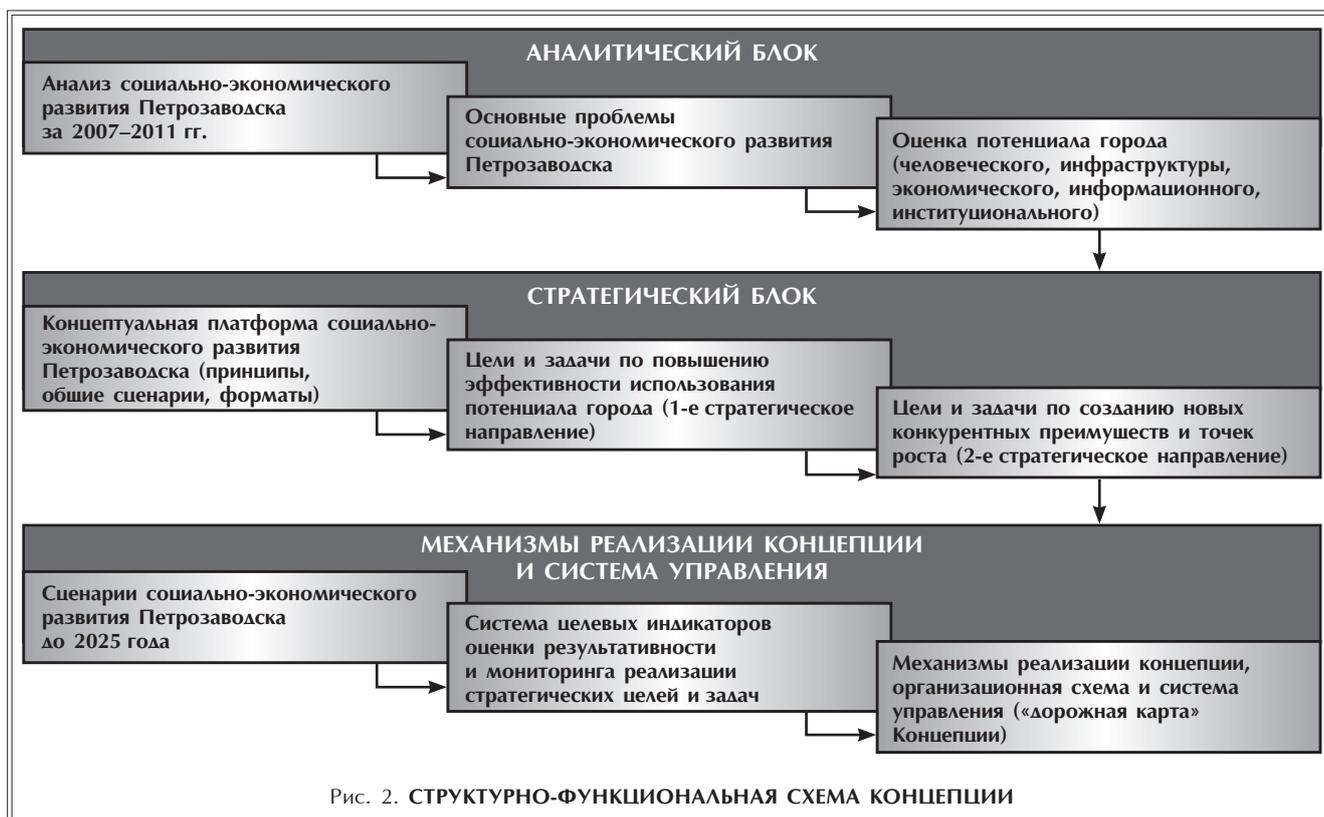


Рис. 2. СТРУКТУРНО-ФУНКЦИОНАЛЬНАЯ СХЕМА КОНЦЕПЦИИ

экономического развития города в долгосрочной перспективе и какие именно.

Для ответа на эти вопросы в процессе разработки документа было решено использовать проектный подход, основанный на идее капитализации территории (впервые предложенный перуанским экономистом Эрнандо Де Сото). Сначала нужно было сформировать цели и задачи, направленные на оценку и повышение эффективности использования имеющегося потенциала и ресурсов города, превратив их в реальные активы территории. Эти цели и задачи вошли в первое стратегическое направление. Затем необходимо было осуществить новую «сборку» активов территории. В практическом плане это выражается в разработке комплексных проектов развития территории, позволяющих существенно повысить эффективность использования различных видов потенциала территории за счет синергетического эффекта и сформировать новые точки экономического роста и новые конкурентные преимущества города. Эти цели и задачи вошли во второе стратегическое направление.

Порядок и этапы реализации Концепции сформированы в соответствии с иерархическим принципом и очередностью достижения поставленных целей и задач в соответствии с порядком реализации стратегических направлений развития. Общая логика реализации Концепции предполагает два комплексных этапа:

1. Этап повышения эффективности использования и развития потенциала города. Реализация первого этапа осуществляется в соответствии с целями и задачами, входящими в состав первого стратегического направления.
2. Этап формирования новых конкурентных преимуществ города и новых точек экономического роста за счет подготовки и запуска комплексных проектов развития и повышения конкурентоспособности города, предусматривающих создание локальных межотраслевых кластеров и формирование Петрозаводской агломерации.

Общая организационная схема реализации Концепции в соответствии с поставленными целями и задачами, а также описанными выше этапами представлена в виде интерактивной «дорожной карты», позволяющей не только расположить этапы, цели и задачи в хронологическом порядке, но и показать их функциональные и иерархические взаимосвязи, распределить их по сферах организационно-управленческой деятельности и направлениям реализации муниципальной политики (что, в свою очередь, позволяет распределить цели и задачи по направлениям деятельности администрации Петрозаводского городского округа, определить исполнителей, ответственных за реализацию конкретных групп мероприятий Концепции).

Н. Р. Ижгузина

(Правительство Свердловской области)

ХАРАКТЕРИСТИКА МОДЕЛЕЙ УПРАВЛЕНИЯ ЕКАТЕРИНБУРГСКОЙ ГОРОДСКОЙ АГЛОМЕРАЦИЕЙ

В последнее время проблема развития агломераций все чаще привлекает внимание исследователей и практиков. Задачи формирования и развития агломераций ставятся в федеральных концепциях, регио-

нальных и муниципальных стратегиях, генеральных планах городов. Согласно Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года [2] одним из основных пу-

тей регионального развития является формирование крупных городских агломераций. В свою очередь развитие их научно-технического и образовательного потенциала выступает ключевым направлением инновационной и социальной ориентации регионального развития. В частности в рамках Генерального плана развития городского округа — муниципально-образовательного образования «город Екатеринбург» на период до 2025 года предусматривается развитие Екатеринбурга как центра территориальных образований — Екатеринбургской агломерации, Свердловской области, Уральского федерального округа и Евразийского материка [4].

В настоящее время наблюдается изменение в понимании процесса агломерирования: от процесса формирования естественным путем («снизу») он переходит к процессу образования «сверху», что подразумевает необходимость проработки концепции формирования и дальнейшего функционирования агломераций, с тем чтобы получить наибольшие положительные эффекты. В этой связи закономерным становится вопрос, как правильно «построить» и развивать агломерацию. В международной практике используется несколько базовых моделей управления городскими агломерациями: одноуровневая, двухуровневая, договорная и модель регионального управления. Их анализ позволяет сделать вывод, что

в большинстве агломераций мира (Лондон, Париж, Нью-Йорк, Лос-Анджелес, Стамбул, Джакарта, Мумбаи) существуют надмуниципальные органы управления — ассоциации/агентства/советы. Характерным примером может стать Southern California Association of Governments (Ассоциация властей Южной Калифорнии), которая фактически занимается управлением Большим Лос-Анджелесом. Темпы и объем экономики Лос-Анджелеса в 2–3 раза превышают таковые Московской агломерации при практически равной численности населения (табл. 1), что является одним из подтверждений эффективности такой Ассоциации [5]. Аналогичная структура существует и в Стамбульской агломерации и называется Союз муниципалитетов Мраморноморского региона [6].

Екатеринбургская городская агломерация (ЕГА) — четвертая по величине в России. Следует отметить, что «агломерация» как правовой термин не упоминается ни в одном нормативном акте Правительства РФ, что затрудняет формирование городских агломераций. В настоящее время вопрос о дальнейшей развитии ЕГА сводится к выбору системы управления. В этой связи автор предлагает рассмотреть два подхода: единое муниципальное образование (МО) без сохранения самостоятельности входящих в состав агломерации городов и с сохранением муниципальной самостоятельности городов. В первом случае

Таблица. Важнейшие показатели крупнейших городских агломераций мира [7]

№	Агломерация	Страна	Население, млн чел. (2010)	Площадь, км ² (2010)	ВВП, \$ млрд (2008)	ВВП на душу населения, \$ тыс. (2008)
1	Токио	Япония	37,7	8677	1479	39,2
2	Мехико	Мексика	23,6	7346	390	16,5
3	Нью-Йорк	США	23,3	11264	1409	60,4
4	Сеул	Южная Корея	22,7	1943	291	12,8
5	Мумбаи	Индия	21,9	2350	209	9,5
6	Сан-Паулу	Бразилия	20,8	7944	388	18,6
7	Манила	Филиппины	20,7	4863	149	7,2
8	Джакарта	Индонезия	19,2	7297	92	4,8
9	Дели	Индия	18,9	1425	167	8,8
10	Шанхай	Китай	18,6	7037	233	12,5
11	Лос-Анджелес	США	18,0	5812	792	44,0
12	Осака-Кобе-Киото	Япония	17,4	3212	417	24,0
13	Каир	Египет	16,4	1888	145	8,8
14	Калькутта	Индия	15,6	1854	104	6,6
15	Москва	Россия	14,9	4533	321	21,5
16	Буэнос-Айрес	Аргентина	14,6	2681	362	24,8
17	Стамбул	Турция	14,4	1269	182	12,7
18	Дакка	Бангладеш	14,3	246	78	5,4
19	Лагос	Нигерия	13,7	997	35	2,6
20	Лондон	Великобритания	13,4	1623	565	42,2
21	Тегеран	Иран	13,2	730	127	9,6
22	Карачи	Пакистан	13,2	3527	78	5,9
23	Пекин	Китай	12,5	3302	166	13,3
24	Рио-де-Жанейро	Бразилия	12,1	4557	201	16,6
25	Париж	Франция	11,9	3043	564	47,2
26	Рейн-Рур	Германия	11,9	7110	338	28,5
27	Багдад	Ирак	11,8	4073	24	2,0
28	Киншаса-Браззавиль	Конго, ДРК	10,3	583	25	2,4
29	Бангкок	Таиланд	10,1	2202	125	12,3
30	Хартум	Судан	10,1	2000	35	3,5
Всего			497,5	115388	9491	19,1

следует учесть, что обоснованного пути объединения Екатеринбурга с городами-спутниками не существует: Федеральный закон № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления» [1] не предусматривает такой возможности, поэтому без внесения изменения в федеральное законодательство прямое объединение практически невозможно. Однако анализ российского законодательства показал, что существует и другой путь юридического объединения: объединить городской округ с городским округом нельзя, поэтому сначала необходимо лишить города-спутники статуса городских округов, это можно сделать лишь по итогам референдума. Такая форма объединения имеет ряд преимуществ, связанных с высокой степенью организованности принятия и исполнения решений в едином МО. Однако недоработанная правовая база по процедуре объединения и политические трудности реализации схемы объединения привели к тому, что до настоящего времени в России нет примеров ее успешного применения. Хотя желание применить именно «жесткую» схему объединения прослеживается у ряда городских агломераций, особенно у получающих после объединения статус города-миллионника (Красноярская, Иркутская агломерации и др.).

Таким образом, при создании ЕГА как единого МО без сохранения самостоятельности входящих в ее состав городов автор предлагает следующий алгоритм:

1. Возникновение идеи объединения муниципальных образований. Инициаторами могут быть население (путем проведения референдума), органы местного самоуправления (путем принятия решения Думой, постановления главы МО или постановления администрации МО), органы государственной власти (путем принятия указа Губернатора Свердловской области, постановления Правительства Свердловской области).
2. Проведение опроса населения всех муниципальных образований, планируемых к объединению, в целях получения согласия на объединение, определения формы преобразования: путем объединения муниципальных образований или путем изменения статуса городского поселения в связи с лишением его статуса городского округа, а также определения формы вновь создаваемого муниципального образования: городской округ или муниципальный район.
3. Организация публичных слушаний. Согласно Федеральному закону № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления» [1] порядок организации и проведения публичных слушаний определяется уставом муниципального образования и/или нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования и должен предусматривать заблаговременное оповещение жителей муниципального образования о времени и месте проведения публичных слушаний, заблаговременное ознакомление с проектом муниципального правового акта, другие меры, обеспечивающие участие в публичных слушаниях жителей муниципального образования, опубликование (обнародование) результатов публичных слушаний.

Этапы публичных слушаний следующие: выбор и назначение даты публичных слушаний; публикация решения о назначении публичных слушаний; проведение публичных слушаний (не ранее чем через 15 дней после официального опубликования); подго-

товка и опубликование итогового протокола (не позднее чем через 15 дней после окончания публичных слушаний).

4. Утверждение Думами муниципальных образований решений об объединении муниципальных образований. Согласно результатам публичных слушаний проводится заседание Думы муниципального образования, включающее следующие этапы: созыв внеочередного заседания; опубликование информации о времени и месте проведения заседания Думы, о вопросах, выносимых на рассмотрение; проведение заседания Думы и принятие решения об объединении; официальное опубликование решения Думы. Думы всех муниципальных образований должны выразить согласие принять решение об объединении муниципальных образований. В случае если хоть одно муниципальное образование не примет такого решения, то объединение муниципальных образований в предлагаемом составе невозможно.
5. Разработка проекта закона Свердловской области о преобразовании (объединении) муниципальных образований. Разработчиками могут выступить органы местного самоуправления, Губернатор Свердловской области, Правительство Свердловской области, депутаты Законодательного Собрания Свердловской области.
6. Внесение проекта закона Свердловской области о преобразовании (объединении) муниципальных образований в областную Думу Законодательного Собрания Свердловской области. Согласно Уставу Свердловской области право законодательной инициативы принадлежит Законодательному Собранию Свердловской области, Губернатору Свердловской области, депутатам Законодательного Собрания Свердловской области, Правительству Свердловской области, Уставному суду Свердловской области, Свердловскому областному суду, Свердловскому областному арбитражному суду, прокурору Свердловской области, органам местного самоуправления. Законодательная инициатива может быть также осуществлена не менее чем 10 тыс. проживающих в области граждан, обладающих избирательным правом [3, ст. 66].
7. Утверждение закона Свердловской области о преобразовании (объединении) муниципальных образований и установлении границ, официальное опубликование закона Свердловской области.
8. Формирование избирательной комиссии вновь образованного муниципального образования. Избирательная комиссия Свердловской области формирует избирательную комиссию вновь образованного муниципального образования, которая назначает выборы в представительный орган данного муниципального образования.
9. Проведение выборов представительного органа вновь образованного муниципального образования.
10. Определение структуры органов местного самоуправления вновь образованного муниципального образования.
11. Принятие устава вновь образованного муниципального образования и прекращение полномочий органов местного самоуправления прежних муниципальных образований.

В случае создания единого муниципального образования на базе Екатеринбургской агломерации возмож-

но применение одноуровневой модели управления, двухуровневой модели с директивным распределением полномочий или модели регионального управления.

Второй подход к созданию ЕГА заключается в сотрудничестве муниципальных образований, входящих в состав агломерации, и создании ассоциации МО. В этой связи предлагается следующий алгоритм:

1. Возникновение идеи о сотрудничестве муниципальных образований. Инициаторами могут быть население, органы местного самоуправления; органы государственной власти, юридические лица.
2. Направление письма в городскую Думу с изложением идеи о сотрудничестве муниципальных образований. Письмо направляется в городскую Думу того муниципального образования, на территории которого возникла идея.
3. Оценка городской Думой целесообразности сотрудничества муниципальных образований в составе ЕГА.
4. В случае если проект будет признан целесообразным, депутаты Думы назначают ответственных лиц для дальнейшего развития проекта.
5. Назначенные ответственные лица доводят до других муниципальных образований идею о сотрудничестве с подробным обоснованием социально-экономического эффекта, назначают публичные слушания с участием представителей муниципальных образований, которые предположительно должны войти в состав агломерации.
6. Организация публичных слушаний. Согласно Федеральному закону № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления» [1] порядок организации и проведения публичных слушаний определяется уставом муниципального образования и/или нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования и должен предусматривать заблаговременное оповещение жителей муниципального образования о времени и месте проведения публичных слушаний, заблаговременное ознакомление с проектом муниципального правового акта, другие меры, обеспечивающие участие в публичных слушаниях жителей муниципального образования, опубликование (обнародование) результатов публичных слушаний. Этапы проведения публичных слушаний совпадают с указанными в п. 3 предыдущей схемы.

На публичных слушаниях обсуждается необходимость сотрудничества муниципальных образований. Представители всех муниципальных образований должны выразить согласие и готовность к сотрудничеству. В случае если хоть одно муниципальное образование не примет такого решения, в предлагаемом составе муниципальных образований сотрудничество невозможно. Также на публичных слушаниях (в случае единогласного согласия) подписывается соглашение о взаимовыгодном межмуниципальном сотрудничестве и утверждается Совет по социально-экономическому развитию территории (рассматривается его название, состав, назначается председатель, вопросы ведения).

Автор предлагает выделить из каждого муниципального образования по одному представителю в Совет Екатеринбургской агломерации. Выборы в Совет должны будут проходить в соответствии с установленным законодательством и на соответствующей территории, интересы которой собирается отстаивать

представитель. Представители имеют равные права, взаимодействуют с главами муниципальных образований, но не подчиняются им. Представители должны быть достаточно образованны в сфере муниципального управления. Должна быть составлена стратегия развития, удовлетворяющая интересы каждого из субъектов данного образования, обеспечивающая комплексное развитие системы и ее частей. Решения принимаются $\frac{2}{3}$ голосов. Каждый субъект, кроме Екатеринбурга как центра агломерации, вправе выйти из Совета. К полномочиям Совета автор предлагает отнести развитие городского транспорта, развитие водно-канализационного хозяйства, развитие путей сообщения, в том числе скоростных связей, соединяющих между собой Екатеринбург как центр агломерации с городами-спутниками, организацию вывоза и захоронения бытового мусора, благоустройство территории.

7. Разработка Советом по социально-экономическому развитию территории правовых механизмов регулирования экономической и градостроительной деятельности. Создание системы градостроительной документации.

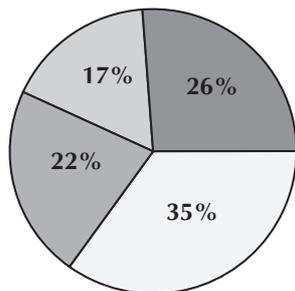
Второй подход к созданию ЕГА (сотрудничество муниципальных образований) является менее затратным по сравнению с объединением. Наиболее приемлемым вариантом управления является договорная модель, также можно использовать двухуровневую модель с договорным распределением полномочий. В случае сотрудничества ключевую роль начинает играть способность руководства муниципальных образований к достижению договоренностей и компромиссов по вопросам, затрагивающим общие интересы.

Первый вариант реализации проекта позволяет обеспечить четкую координацию развития во всех территориальных сегментах и единство управления, тем не менее крайне шаткий юридический механизм и сложная процедура объединения являются существенными недостатками.

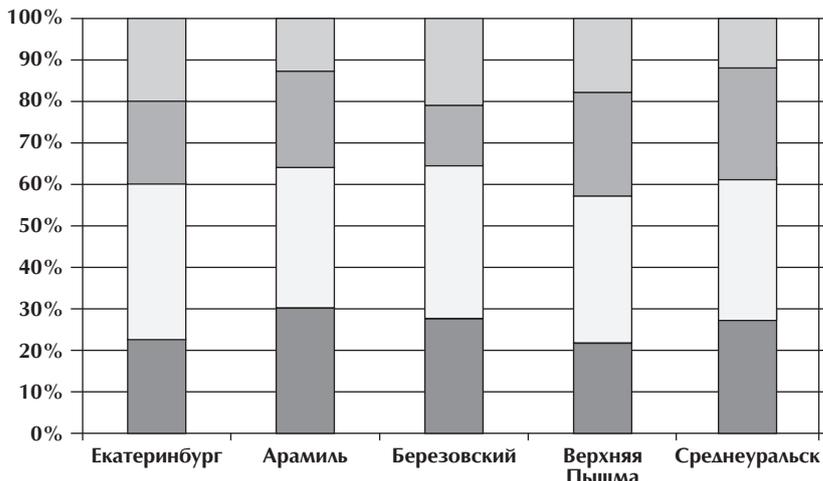
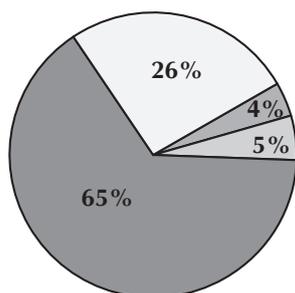
В целях исследования мнения населения по вопросу выбора модели управления ЕГА автором был проведен опрос, в котором приняли участие 418 человек (87 чел. — жители Екатеринбурга, 81 чел. — Арамили, 88 чел. — Березовского, 83 чел. — Верхней Пышмы и 79 чел. — Среднеуральска). Кроме того, были опрошены 57 сотрудников Правительства Свердловской области (ПСО) и администрации Губернатора Свердловской области (АГСО). В ходе опроса было выявлено, что в целом 26% населения указанных городов считают необходимым разработать систему управления развитием агломерации, чтобы получить от этого процесса максимум преимуществ; 35% склоняются скорее к положительному ответу, 22% — скорее к отрицательному и 17% опрошенных отвергают необходимость управления развитием агломерации, предлагая оставить все на прежнем уровне. Проценты опрошенных среди сотрудников ПСО и АГСО распределились следующим образом: 65%; 26%; 4% и 5% соответственно (рис. 1).

Наиболее целесообразным жители считают объединение муниципальных образований Екатеринбургской агломерации на договорной основе (с сохранением муниципальной самостоятельности городов) — 66%; 29% высказались за единое муниципальное образование и 5% не считают эффективным ни один из вариантов создания агломерации. Картина по сотрудникам ПСО и АГСО выглядит следующим образом: 47%; 44% и 9% соответственно (рис. 2).

Ближняя зона Екатеринбургской городской агломерации



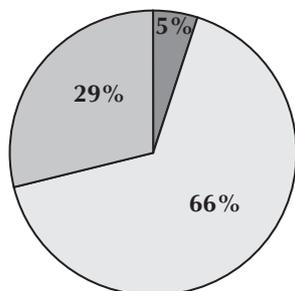
Сотрудники Правительства Свердловской области и Администрации Губернатора Свердловской области



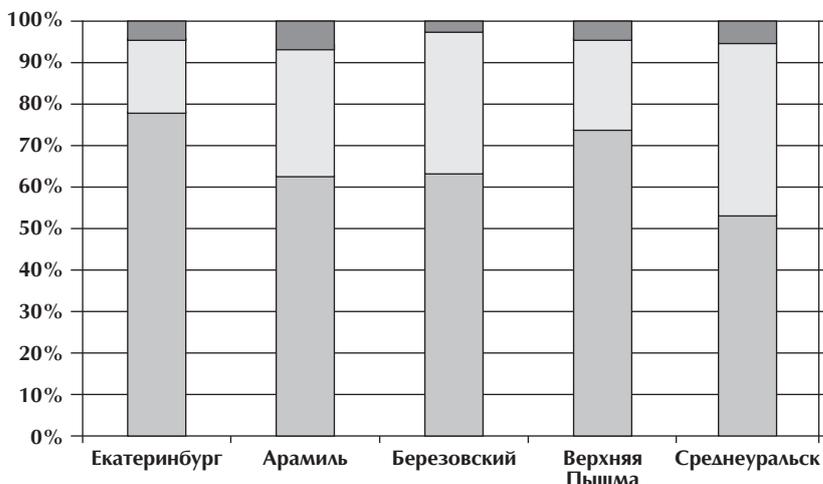
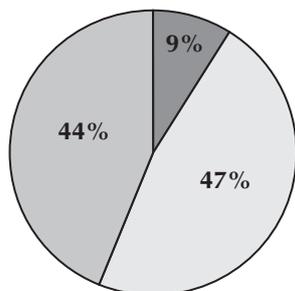
- нет, лучше оставить все на прежнем уровне
- скорее нет, чем да
- скорее да, чем нет
- да, чтобы получить максимум преимуществ от процесса агломерирования, необходимо разработать систему управления

Рис. 1. РЕЗУЛЬТАТЫ ОТВЕТОВ НА ВОПРОС «НЕОБХОДИМО ЛИ УПРАВЛЯТЬ РАЗВИТИЕМ ГОРОДСКОЙ АГЛОМЕРАЦИИ?»

Ближняя зона Екатеринбургской городской агломерации



Сотрудники Правительства Свердловской области и Администрации Губернатора Свердловской области



- объединение городов Екатеринбургской городской агломерации на договорной основе (с сохранением муниципальной самостоятельности городов)
- создание единого муниципального образования на базе Екатеринбургской городской агломерации (без сохранения самостоятельности входящих в ее состав городов)
- ни то, ни другое

Рис. 2. РЕЗУЛЬТАТЫ ОТВЕТОВ НА ВОПРОС «ЧТО, НА ВАШ ВЗГЛЯД, БОЛЕЕ ЦЕЛЕСООБРАЗНО: СОЗДАНИЕ ЕДИНОГО МО НА БАЗЕ ЕГА (БЕЗ СОХРАНЕНИЯ САМОСТОЯТЕЛЬНОСТИ ВХОДЯЩИХ В СОСТАВ АГЛОМЕРАЦИИ ГОРОДОВ) ИЛИ ОБЪЕДИНЕНИЕ ГОРОДОВ ЕГА НА ДОГОВОРНОЙ ОСНОВЕ (С СОХРАНЕНИЕМ МУНИЦИПАЛЬНОЙ САМОСТОЯТЕЛЬНОСТИ ГОРОДОВ)?»

В современном мире проблема расширения крупных муниципальных образований за счет включения в их границы городов-спутников является достаточно актуальной. Мировой опыт доказывает наличие синергетического эффекта от объединения в рамках городских агломераций. Юридически оформленный субъект способен более рационально использовать ограниченные ресурсы, в этой связи Екатеринбургская агломерация, обладающая удобной экономической и социальной инфраструктурой на границе двух частей света, несомненно, упрочит политическую значимость Екатеринбурга, создаст дополнительный репутационный эффект и сделает столицу Урала и Свердловскую область центром притяжения для капиталов, новых технологий и знаний, для талантливых людей.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ // Российская газета. — 2003. — № 202.
2. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17.11.2008 № 1662-р // Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». — www.consultant.ru.
3. Об Уставе Свердловской области: Закон от 05.12.94 № 13-ОЗ // Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». — www.consultant.ru.
4. Об утверждении генерального плана развития городского округа — муниципального образования «город Екатеринбург» на период до 2025 года. Решение Екатеринбургской городской Думы от 06.07.2004 № 60/1 // Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». — www.consultant.ru.
5. Официальный сайт SCAG (Southern California Association of Governments). — www.scag.ca.gov.
6. Официальный сайт Союза муниципалитетов Мармарономорского региона. — www.marmara.gov.tr.
7. UK Media Centre «Global city GDP rankings 2008—2025» — www.ukmediacentre.pwc.com.

Е. Б. Шулепов

(Глава города Вологды)

«ВОЛОГДА UPGRADE»: ФИНАНСОВЫЙ КОРПОРАТИЗМ

Программа модернизации Вологды, рассчитанная на срок до 2020 года, была принята год назад. Ее магистральным направлением стало формирование горизонтальных связей внутри городского сообщества. Раньше власть, бизнес, общественные организации действовали автономно и в своих собственных, четко ограниченных интересах. Никакой слаженности действий не получалось. Именно поэтому в стратегию развития города нами была положена идея объединения для достижения общей цели — сделать город одним из самых комфортных в России для жителей, бизнеса, гостей.

Термин «upgrade» означает выход на более высокий уровень. Программа рассчитана на инвестиции в размере 50 млрд руб., которые могут быть направлены на 300 различных проектов в экономике, туризме, культуре, социальных инновациях, кадровой политике.

Реализация всех намеченных планов возможна только благодаря выстраиванию партнерских отношений между властью, бизнесом и городским сообществом. Мы называем этот процесс городским партнерством.

Мы сотрудничаем с бизнес-клубами, ассоциациями, ведущими предприятиями. Сегодня власть совместно с бизнесом уже реализует целый ряд совместных проектов, таких как «Вологда — город профессионалов» по подготовке квалифицированных кадров для промышленных предприятий «Городская дисконтная карта «Забота», позволившая за два с половиной года сэкономить в кошелках пенсионеров и многодетных семей порядка 80 млрд руб. и сохранить для них льготы на проезд в общественном транспорте; «Вологодская слобода», объединившая десятки предприятий деревянного домостроения и включенная в федеральную программу въездного туризма.

Благодаря городскому партнерству в Вологде появились новые останочные комплексы, памятник

букве «О» и основателю города — преподобному Герасиму. На инициацию муниципалитетом проекта «Вологда — культурная столица русского севера», резко поднявшего статус города, местный бизнес отреагировал строительством целого ряда новых комфортабельных гостиниц, других объектов туристской инфраструктуры. Развивается направление «Вологда фестивальная», в рамках которого в нашем городе прошло уже три фестиваля молодого европейского кино Voices. Реализуется перспективный проект рекреационного кластера «Насон-город».

В Вологде размещено производство международного концерна Nestle, который в обмен на правовую и инфраструктурную поддержку вкладывает порядка \$ 1 млрд в организацию новых рабочих мест, участвует в ремонте городских дорог, финансирует установку детских игровых площадок.

На первом этапе с подобными инициативами к представителям бизнеса выходила городская власть. Именно администрация города была идеологом, разработчиком, координатором и движущей силой тех проектов, которые реализовывались совместно с бизнесом.

Сегодня ситуация изменилась. Мы вышли на новый уровень партнерства, когда с предложениями по новым проектам выходит уже сам бизнес, оставляя власти роль модератора и координатора совместных усилий.

Именно в построении такого диалога, в объединении усилий, гармонизации целей различных социальных групп мы видим сегодня одну из главных задач городской власти, ведь это лучший способ выйти из современного системного кризиса — кризиса доверия.

Все стратегические проекты власти по развитию городской среды, по внедрению и поддержке социальных проектов обязательно проходят обсуждение с представителями бизнеса, с общественными организациями (через созданный и активно работающий в городе Общественный совет), с простыми жителями

(через развивающуюся систему территориального общественного самоуправления).

Одной из основных задач программы «Вологда Upgrade» является привлечение в город инвестиционных ресурсов. Мы собрались с самыми неравнодушными бизнесменами и в результате совместного мозгового штурма родился уникальный проект. Мы назвали его «Вологда Upgrade»: финансовый корпоратизм», и он состоит из восьми самостоятельных проектов.

10% оборота в экономике Вологды находится «в тени». Всего 35% населения используют безналичные расчеты, только 30% предприятий торговли и обслуживания проводят безналичные расчеты. Чтобы изменить ситуацию, родился проект «Безналичный расчет», призванный в ближайшие годы полностью отрегулировать платежный оборот в Вологде.

Проект «Финансовая грамотность» мобилизовал силы банков, вузов, успешных бизнесменов, политиков, чиновников для организации лекций, конкурсов, олимпиад среди школьников, студентов, малого бизнеса и пенсионеров. Проект «Время бизнеса» призвал к совместной разработке инструментов комфортного ведения бизнеса.

Скидочная карта «Забота» в самом ближайшем будущем станет электронной и предоставит возмож-

ность расплачиваться за покупки в магазинах и услуги в транспорте. Группа бизнесменов-строителей взялась за реализацию проекта «Жилье молодым», призванного разработать механизмы приобретения доступного жилья, чтобы привлечь в экономику города высококвалифицированных специалистов.

Около трех десятков предприятий готовы объединить свои усилия для формирования «Промышленного парка «Восток», столько же предприятий приступили к формированию «Инновационно-технологического кластера».

Итогом реализации проекта «Финансовый корпоратизм» должно быть вовлечение в экономику города от 70 до 100 млрд руб. к 2015 году.

Мы живем в условиях дефицита управленческих ресурсов. Но Вологде удастся преодолеть это ограничение. Мы убедились, что партнерство — эффективный инструмент управления городом. А главное, при его реализации меняется самосознание людей — предпринимателей и жителей города, которые начинают сами инициировать проекты модернизации городского развития. Происходит upgrade общественного сознания, которое тоже переходит на иной, более высокий уровень.

В. Б. Иглин

(Дума городского округа Тольятти)

МЕТОДИКА ОРГАНИЗАЦИИ ПРОЦЕССА СОЗДАНИЯ И РЕАЛИЗАЦИИ СИСТЕМЫ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ С УЧАСТИЕМ ОБЩЕСТВЕННЫХ И НАУЧНЫХ СТРУКТУР КАК ФОРМА СОЦИАЛЬНОЙ ТЕХНОЛОГИИ (НА ПРИМЕРЕ ГОРОДСКОГО ОКРУГА ТОЛЬЯТТИ)

В методике пошагово описывается процесс создания и реализации системы стратегического планирования с участием общественных и научных структур, создаваемых при органах местного самоуправления. Методика есть обобщение научной и практической работы по формированию и реализации системы стратегического планирования в Тольятти и является формой социальной технологии в сфере стратегического планирования.

Основные требования к специалистам, которые могут применять данную методику:

- ♦ наличие научной базы и научных статей в сфере стратегического планирования;
- ♦ наличие системного мышления;
- ♦ системное знание информации о населенном пункте;
- ♦ системное знание деятельности предприятий, вузов, бизнеса, органов местного самоуправления, НКО, действующих в населенном пункте;
- ♦ умение организовать творческий процесс в больших группах разных по уровню мышления людей с разными ценностными установками;
- ♦ умение прогнозировать поведение разных социальных групп при обсуждении сложных системных вопросов, которые требуют подчинения групповых интересов общественным интересам;
- ♦ умение найти аргументы для различных социальных групп, пойти на компромисс ради развития населенного пункта;

- ♦ умение спрогнозировать и найти заинтересованных людей и ресурсы для создания и реализации документов стратегического планирования.

Основные шаги по созданию и реализации системы стратегического планирования развития городов с участием общественных и научных структур, создаваемых при органах местного самоуправления, таковы.

Этап первый. Сформировать систему научных представлений в сфере стратегического планирования населенных пунктов и сделать предварительный анализ и прогноз развития событий в сфере стратегического планирования. Важно лично подготовить несколько статей и обсудить их на научных мероприятиях — это будет критерием понимания того, насколько системно вы понимаете процессы, идущие в сфере стратегического планирования.

Например, мои основные выводы можно сформулировать так:

1. В систему стратегического управления развитием человечества помимо государств, транснациональных корпораций и международных организаций пришел новый, достаточно независимый геополитический субъект — ноосферный каркас городов, который существенно изменяет понимание процессов стратегического планирования, предлагает свои модели развития человечества, городов и имеет ресурсы для их реализации.
2. В процессе своего функционирования и развития город подчиняется объективным закономерностям

(принципам) функционирования и развития. Можно выделить следующие принципы функционирования и развития городов:

- ♦ развитие за счет окружающей среды;
 - ♦ системная целостность и рост сложности жизнедеятельности города, как самоорганизующейся системы;
 - ♦ необходимое разнообразие и оптимальность;
 - ♦ направленность и одновременность;
 - ♦ субъектность в ноосферном каркасе городов и в процессах глобализации;
 - ♦ оптимальность управляющего воздействия в момент неустойчивого равновесия города как целостной системы;
 - ♦ последовательная цепочка доминант в процессе развития города.
3. Стратегическое планирование развития городов является оптимальным инструментом, способным консолидировать усилия городского сообщества и создать доминирующий вектор направленности усилий всех активных городских субъектов в сфере развития города.

Этап второй. Сформировать понимание основных понятий в сфере стратегического планирования. Важно сформировать систему понятий, которую вы будете использовать в процессе мышления и аргументации в сфере стратегического планирования, без нее управление процессами развития города невозможно.

Этап третий. Сформировать понимание цели, задач, функций стратегического планирования.

Этап четвертый. Организовать систему вовлечения городского сообщества в процесс анализа ситуации в сфере стратегического планирования развития населенного пункта, проведение официальных мероприятий НКО по обсуждению итогов анализа и формулирование предложений к власти в данной сфере. Очень важно на этом этапе:

1. написать методичку, которая помогла бы провести анализ существующего в городе стратегического планирования;
2. провести экспертизу действующих документов стратегического планирования;
3. провести экспертно-аналитическое общегородское мероприятие, посвященное системе управления развитием города, на котором были бы подготовлены рекомендации для органов местного самоуправления в сфере стратегического планирования;
4. начать процесс обучения основам общественной экспертизы.

Например, в Тольятти этот шаг состоял из следующих событий:

1. Разработана методика анализа стратегического планирования муниципальных образований на примере г. о. Тольятти (2006).
2. Проведена общественная экспертиза Концепции комплексного социально-экономического развития города Тольятти, утвержденной решением Думы № 493 от 07.04.1999. (my-tlt.narod.ru). С историей экспертной деятельности в Тольятти и экспертными заключениями можно ознакомиться на сайте my-tlt.narod.ru/istoria.htm.
3. Проведен VI форум некоммерческих организаций «От социального партнерства — к стратегическому

планированию» (2006), на котором были обсуждены подходы к стратегическому планированию городов в XXI веке, рассмотрены итоги общественной экспертизы и предложено органам местного самоуправления Тольятти «начать официальный процесс разработки Стратегического плана развития городского округа Тольятти с привлечением представителей науки, властных структур, бизнеса, некоммерческого сектора и активных горожан» (my-tlt.narod.ru/Rezolucia.htm).

4. В 2006 году был проведен первый обучающий семинар для представителей НКО (обучение технологии общественной экспертизы). С этого времени действует долгосрочный общественно-государственный проект «Школа общественных экспертов». Второй этап Школы пришелся на осень 2007 года, когда в соответствии с планом работы Самарской губернской Думы на базе города Тольятти был проведен обучающий семинар для второго потока слушателей Школы общественных экспертов. Для этого этапа было разработано информационно-методическое пособие по проведению общественной экспертной оценки.

Этап пятый. Создание нормативной базы для разработки стратегического плана, конкурс и подписание муниципального контракта. Важно, чтобы на этапе создания нормативной базы для разработки стратегического плана:

- ♦ были разработаны положение о разработке стратегического плана развития населенного пункта и техническое задание на его разработку — то есть созданы «правила игры» для процесса разработки стратегического плана;
- ♦ нормативная база по стратегическому планированию разрабатывалась и утверждалась в рамках представительного органа, а не исполнительного;
- ♦ была предусмотрена система органов стратегического планирования, включая общественные, для разработки и реализации стратегического плана и чтобы они работали по своим отдельным положениям, утвержденным Думой;
- ♦ на всех этапах во всех созданных структурах было равное представительство власти, науки, НКО и бизнеса, чтобы имелся сайт, на котором отражался бы весь процесс стратегического планирования.

Например, в Тольятти были разработаны Положение об организации разработки стратегического плана развития городского округа Тольятти до 2020 года и техническое задание на разработку стратегического плана развития городского округа Тольятти до 2020 года. В рабочих группах Думы в сфере стратегического планирования постоянно работают представители Думы, мэрии, научных структур, общественных структур.

Этап шестой. Формализация системы субъектов стратегического планирования. Разработка и утверждение стратегического плана развития города.

Например, в Тольятти для разработки стратегического плана была сформирована следующая организационная структура:

- ♦ городской стратегический совет (политико-экономическая экспертиза);
- ♦ общественный совет по стратегическому планированию (общественная экспертиза);
- ♦ экспертный совет по стратегическому планированию (научная экспертиза);

- ♦ рабочая группа по стратегическому планированию;
- ♦ рабочая группа Думы по разработке документов, регламентирующих работу по стратегическому планированию в городском округе Тольятти;
- ♦ информационная страница органов стратегического планирования городского округа Тольятти.

Для подготовки проекта положения об организации разработки Стратегического плана развития городского округа Тольятти до 2020 года, проекта списка членов общественного совета по стратегическому планированию, проекта положения о стратегическом планировании в городском округе Тольятти была создана рабочая группа Думы по разработке документов, регламентирующих работу по стратегическому планированию в городском округе Тольятти, которую возглавляет председатель Думы.

Методически очень важно в процессе подготовки стратегического плана разработать:

- ♦ перечень стратегических программ;
- ♦ стратегии развития крупных экономических и социально-культурных субъектов, осуществляющих свою деятельность на территории;
- ♦ перечень стратегически важных проектов для развития города;
- ♦ приоритетные направления развития науки, техники и технологий.

В Тольятти, например, были разработаны и утверждены:

- ♦ Комплексный инвестиционный план модернизации городского округа Тольятти Самарской области на 2010 – 2020 годы;
- ♦ Программа комплексного социально-экономического развития городского округа Тольятти;
- ♦ Программа развития ОАО «АвтоВАЗ» до 2020 года;
- ♦ Перечень стратегически важных проектов для развития города, на которые должны быть разработаны паспорта инвестиционных проектов;
- ♦ Приоритетные направления развития науки, техники и технологий. Перечень критических технологий в г. о. Тольятти.

Очень важно методически правильно организовать сбор проектов в стратегический план. В Тольятти сбор проектов к стратегическому плану по специальной методике (разработан паспорт инвестиционного проекта, который стал приложением к стратегическому плану) осуществлялся Торгово-промышленной палатой и Общественным советом. В результате разработчикам стратегического плана было направлено 438 резюме проектов, на основании которых было разработано 130 паспортов инвестиционных проектов. Очень важно при разработке и утверждении стратегического плана максимально активно вести работу общественных и научных структур при органах местного самоуправления. Например, за методическую основу деятельности общественных и научных структур при органах местного самоуправления можно взять деятельность Общественного совета по стратегическому планированию при Думе (далее — Совет) (dumatlt.ru/duma_obshestvo/strateg_sovet/index.php).

Совет — постоянно действующий консультативный орган, в задачи которого входят:

- ♦ экспертиза документов стратегического планирования, иных документов, направленных на реали-

зацию, мониторинг и контроль реализации документов стратегического планирования.

- ♦ участие в разработке и реализации документов стратегического планирования с использованием потенциала высших учебных заведений и научно-исследовательских организаций;
- ♦ подготовка предложений по мониторингу и прогнозированию социально-экономического развития и состояния окружающей среды городского округа Тольятти, подготовка научного доклада.

Совет создан на основании решения Думы и постановления председателя Думы. Совет состоит из 135 человек:

- ♦ 24 членов, утвержденных постановлением председателя Думы (из них 10 докторов наук, 8 кандидатов наук);
- ♦ 111 членов, работающих в 13 рабочих группах, утвержденных Общественным Советом. Рабочие группы объединены в 5 тематических комиссий.

За период с января 2009 по сентябрь 2012 года Советом проведено 133 мероприятия: 22 заседания, 66 рабочих совещаний, 23 заседания тематических комиссий, 22 заседания рабочих групп.

С целью организации работы членов Совета было направлено 263 информационных сообщения.

Заседания и рабочие совещания Совета проводятся в здании Думы; при необходимости заседания рабочих групп и тематических комиссий проводятся на территории институтов города или Торгово-промышленной палаты г. о. Тольятти.

Подготовка заседаний и заседания Совета, рабочие совещания, работа рабочих групп и тематических комиссий ведутся в электронном формате.

Совет неоднократно награждался различными грамотами и дипломами за деятельность в сфере стратегического планирования.

Этап седьмой. Нормативное закрепление системы стратегического планирования. Методически очень важно нормативно закрепить систему стратегического планирования через разработку отдельного нормативного акта, который превращает стратегическое планирование в саморегулирующийся процесс непрерывного действия. В Тольятти после преодоления трех вето мэра Думой было утверждено Положение о стратегическом планировании в городском округе Тольятти, которое устанавливает правовые, методологические и организационные основы стратегического планирования в городском округе Тольятти и в котором необходимо закрепить систему документов стратегического планирования. Например, в Положении о стратегическом планировании в городском округе Тольятти прописана следующая система документов стратегического планирования:

1. Положение о стратегическом планировании в г. о. Тольятти.
2. Стратегический план развития городского округа Тольятти.
3. Положение об организации разработки Стратегического плана развития городского округа Тольятти до 2020 года.
4. План работы по реализации Стратегического плана развития городского округа Тольятти.
5. Отчеты о реализации Стратегического плана развития городского округа Тольятти.

6. Комплексный инвестиционный план модернизации городского округа Тольятти Самарской области на 2010 – 2020 годы.
7. Программа комплексного социально-экономического развития городского округа Тольятти.
8. Отчеты о реализации Программы комплексного социально-экономического развития городского округа Тольятти.
9. Долгосрочные целевые программы городского округа Тольятти.
10. Ведомственные целевые программы городского округа Тольятти.
11. Программа комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры.
12. Инвестиционные программы организаций коммунального комплекса по развитию систем коммунальной инфраструктуры.
13. Программы, ранее принятые Думой.
14. Стратегии развития крупных экономических и социально-культурных субъектов, осуществляющих свою деятельность на территории городского округа Тольятти.
15. Генеральный план городского округа Тольятти.

Хотелось бы отметить, что впервые в истории Тольятти для вновь избранного мэра и его команды с участием городского сообщества подготовлены и утверждены Думой документы, которые позволяют начать практическую деятельность с первых дней работы, а также создана и апробирована социальная технология участия городского сообщества в разработке и экспертном сопровождении документов сферы стратегического планирования.

Этап восьмой. Процесс реализации, мониторинга и контроля реализации и внесения корректировок в документы стратегического планирования. Методически очень важно на данном шаге сформировать:

- ♦ Ежегодный план реализации стратегического плана в целях:
 - ♦ поэтапного отбора из документов стратегического планирования актуальных программ, стратегических проектов;
 - ♦ привлечения предприятий, бизнеса, НКО к реализации стратегического плана;
 - ♦ формирования планов работы органов местного самоуправления;
 - ♦ формирования проблемно ориентированного бюджета, исходя из стратегии.
- ♦ Ежегодный отчет о реализации стратегического плана.
- ♦ Систему разработки, обсуждения, реализации, внесения изменений и контроля реализации и стратегических проектов и документов стратегического планирования.
- ♦ Систему «фабрик мысли» на базе вузов города в целях:
 - привлечения вузов и НКО к системе стратегического планирования;
 - формирования независимой научной точки зрения на процессы развития городского округа Тольятти;
 - формирования системы генерации идей, программ, проектов, технологий;
 - создания системы общественной экспертизы.

- ♦ Систему ежегодных городских конференций в сфере стратегического планирования,
- ♦ Систему ежегодных ярмарок технологий и проектов.
- ♦ Систему муниципальной статистики, систему независимого научного мониторинга и прогноза развития городского округа в виде научного доклада, который ежегодно готовят «фабрики мысли».
- ♦ Систему взаимодействия с городами, имеющими положительные результаты в сфере стратегического планирования, с целью изучения их опыта.
- ♦ Систему агломерационных проектов, которые обеспечивают взаимовыгодное сотрудничество городов, районов и способствуют развитию агломерации, как точки роста области и России.

Этап девятый. Организация городских конференций и участие в форумах и конференциях различного уровня, где обсуждаются вопросы стратегического планирования. Участие в формировании системы законодательства и системы органов стратегического планирования от международного уровня до уровня субъекта федерации и межмуниципального сотрудничества, например участие в доработке стратегии России – 2020, Стратегии социально-экономического развития Самарской области на период до 2030 года и других стратегических документов государственного уровня, с целью усилить роль городов в этих документах; участие в программах российского и областного уровня с целью увеличения объема городского бюджета и помощи значимым для города предприятиям.

Этап десятый. Информационное обеспечение и независимая оценка деятельности участников стратегического планирования. Методически очень важно грамотно создавать информационные поводы для прессы на всех этапах стратегического планирования.

Важно представлять информацию о работе, проделанной участниками стратегического планирования, на различные форумы, конкурсы с целью независимой оценки данной деятельности.

Например, в Тольятти участниками стратегического планирования были получены:

- ♦ Думой городского округа Тольятти:
 - сертификат ООН-Хабитат о включении Тольятти в сеть городских обсерваторий Российской Федерации по наблюдению за социально-экономическим состоянием городов в составе Глобальной городской обсерватории ООН-Хабитат (7 октября 2009 года);
 - диплом IX Общероссийского форума «Стратегическое планирование в регионах и городах России» за лучшее представление практики управления реализацией стратегии социально-экономического развития городского округа среди муниципальных образований (10 октября 2010 года).
- ♦ Общественным советом по стратегическому планированию Думы:
 - диплом за вклад в определение перспектив развития муниципального образования и участие в областном конкурсе «Лучший общественный совет при органах местного самоуправления муниципальных образований в Самарской области в 2009 году.

ЛИТЕРАТУРА

1. Решение Думы городского округа Тольятти от 17.09.2008 № 958 «О положении об организации разработки стратегического плана развития городского округа Тольятти до 2020 года».
2. Решение Думы городского округа Тольятти от 04.02.2009 № 1078 «О техническом задании на разработку стратегического плана развития городского округа Тольятти до 2020 года».
3. Программа развития ОАО «АвтоВАЗ» до 2020 года. — Март 2010 года.
4. Решение Думы городского округа Тольятти от 07.07.2010 № 335 «О стратегическом плане развития городского округа Тольятти до 2020 года».
5. Постановление правительства Самарской области от 21.04.2010 № 160 «Об утверждении комплексного инвестиционного плана модернизации городского округа Тольятти Самарской области на 2010—2020 годы».
6. Решение Думы городского округа Тольятти от 19.05.2010 № 293 «О программе комплексного социально-экономического развития городского округа Тольятти на 2010—2014 годы».
7. Решение Думы городского округа Тольятти от 02.03.2011 № 480 «О внесении изменений в постановление Тольяттинской городской Думы от 09.07.2004 № 1190 «Об утверждении проекта корректировки генерального плана г. Тольятти до 2015 года».
8. Постановление мэрии городского округа Тольятти от 24.11.2011 № 3665-п/1 «О плане работ по реализации в 2012 году стратегического плана развития городского округа Тольятти до 2020 года».
9. Решение Думы городского округа Тольятти от 18.05.2011 № 541 «О положении о стратегическом планировании в городском округе Тольятти».
10. *Иглин В. Б.* Ноосферный подход к стратегической роли городов в развитии человечества на современном этапе // Тез. докл. IV Российского философского конгресса «Философия и будущее цивилизации», Москва, 24—28 мая 2005 года. — Т. 3. — М.: Современные тетради, 2005.
11. *Иглин В. Б.* Роль городов в развитии человечества и России // Матер. междунар. форума «Проекты будущего: междисциплинарный подход»; междунар. форум «Проблема субъектов российского развития», Звенигород, 16—19 октября 2006 года. — М.: Когито-центр, 2006.
12. *Иглин В. Б., Макарова Т. В.* Методика проведения общественной экспертной оценки процесса стратегического развития муниципальных образований (на примере городского округа Тольятти). — Изд. обществ. фонда Тольятти (в рамках городской целевой программы развития некоммерческого сектора через социальное партнерство в городском округе Тольятти на 2006—2008 гг.). — Тольятти, 2006.
13. *Иглин В. Б.* Методика организации процесса создания и реализации системы стратегического планирования развития городов // Эффективные социальные технологии: из опыта некоммерческих организаций города Тольятти. — Тольятти: Арт-Профи, 2011.

Д. Ю. Богданов

(Мэрия городского округа Тольятти)

РАБОТА С ДОКУМЕНТАМИ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В ГОРОДСКОМ ОКРУГЕ ТОЛЬЯТТИ: ПРАКТИКА И ОШИБКИ

В июле 2010 года в городском округе Тольятти был принят Стратегический план развития города до 2020 года. Во многом его разработка была уникальной: активное участие приняли все органы местного самоуправления, были задействованы представители всего городского сообщества, что получило высокую оценку в рамках данного Форума в 2010 году.

В то же время для преодоления последствий кризиса 2008 года были утверждены еще два стратегически важных документа:

- ♦ Программа комплексного социально-экономического развития городского округа Тольятти на 2010—2020 годы (далее КСЭР);
- ♦ Комплексный инвестиционный план модернизации городского округа Тольятти на 2010—2020 годы.

Практика показала наличие слабых мест в действующей системе стратегических документов. Так, например:

- ♦ Комплексный инвестиционный план модернизации городского округа Тольятти (далее КИП), утвержденный Правительством Самарской области, не учитывает цели и задачи Стратегического плана развития Тольятти;
- ♦ Программа КСЭР реализуется независимо от Стратегического плана;

- ♦ Не все муниципальные программы и проекты КИП и Инвестиционного паспорта города включены в Программу КСЭР, а стратегические проекты вообще остались в стороне от общего механизма реализации стратегических направлений, и т. д.

И сегодня ясно видна необходимость выстраивания единой, взаимосвязанной системы документов стратегического планирования, не только позволяющей определять цели, задачи и направления развития, но и представляющей собой удобный и эффективный управленческий механизм, инструмент для принятия обоснованных и своевременных решений.

Необходимо выстраивать систему, в которой четко определены роль каждого документа, его функции и горизонт планирования, в которой логично и понятно для всех выстроена приоритетность программ, мероприятий и проектов городского округа, прозрачны механизмы взаимодействия и реализации.

На сегодняшний день назрела необходимость корректировки Стратегического плана. Это обусловлено как вышесказанными несоответствиями в системе документов стратегического планирования, так и изменившимися за прошедшие три года внешними и внутренними факторами и тенденциями:

- ♦ необходимо увеличить горизонт планирования с 2020 до 2030 года;
- ♦ следует провести анализ текущих условий и тенденций развития;
- ♦ нужно оценить с точки зрения проведенного анализа утвержденные цели и задачи и при необходимости скорректировать их.

Также полагаем немаловажным частично пересмотреть сам подход к Стратегическому плану с точки зрения переработки его в Стратегию, задающую приоритетные для города направления развития на долгосрочный период, определяющую цели и задачи верхних уровней и устанавливающую основные принципы их достижения.

При этом весь комплекс инструментов по реализации задач Стратегии будет сосредоточен в Программе КСЭР:

- ♦ являющейся документом средне- и краткосрочного планирования;
- ♦ объединяющей все муниципальные программы;
- ♦ устанавливающей целевые показатели по задачам Стратегии в комплексе с показателями эффективности программ;
- ♦ позволяющей скоординировать мероприятия по целям, задачам и приоритетности их реализации;
- ♦ являющейся удобным управленческим инструментом для формирования бюджета городского округа Тольятти.

В рамках данного подхода необходимо также пересмотреть некоторые принципы разработки муниципальных программ:

1. Необходимо учитывать цели и задачи Стратегии при разработке программ.
2. Необходимы опережающая разработка программ по всем стратегическим задачам и их утверждение (в случае отсутствия финансирования — в виде концепций).
3. Кроме того, целесообразно сформировать реестр приоритетности программ, а также мероприятий программ для принятия решений о финансировании.

Таким образом, будут обеспечены:

- ♦ согласованность всех разрабатываемых программ с целями и задачами Стратегии;
- ♦ оперативность включения городского округа Тольятти при разработке региональных или федеральных программ за счет наличия соответствующих программ (концепций программ) городского округа;
- ♦ наличие удобного управленческого инструмента для принятия решения о приоритетности финансирования как программ, так и отдельных мероприятий программ.

Отдельным блоком инструментов по достижению целей Стратегии выступают инвестиционные проекты.

В настоящее время в городском округе Тольятти существует три перечня проектов:

1. Комплексный инвестиционный план модернизации городского округа;
2. Инвестиционный паспорт;
3. Перечень стратегических проектов.

Данные документы также требуют совершенствования. Например, Комплексный инвестиционный план был утвержден в апреле 2010 года, на три месяца

раньше Стратегического плана, и, соответственно, не учитывает его целей и задач.

Кроме того, необходима разработка дополнительных мер поддержки проектов КИП и оказание реальной помощи в реализации проектов, так как включение проекта в КИП в настоящее время по сути ничего не дает инвестору, кроме дополнительной нагрузки в виде отчетов.

Еще сложнее обстоит ситуация с Перечнем стратегических проектов, являющимся в настоящее время приложением к Стратегическому плану:

- ♦ Стратегический план в действующей редакции определяет *полный* (закрытый) перечень проектов, что не позволяет им быть гибким инструментом для решения задач Стратегического плана в среднесрочном и краткосрочном периоде. При этом наличие закрытого, утвержденного долгосрочным документом перечня проектов делает Стратегический план громоздким и крайне неудобным в работе.
- ♦ Предусмотрен алгоритм включения инвестиционных проектов в Стратегический план (за основу при этом взят алгоритм включения проектов в Инвестиционный паспорт), однако не конкретизирован механизм отбора проектов и не определены ответственные за формирование данного перечня, отсутствует система ответственности за реализацию проектов.
- ♦ Также Стратегическим планом предусмотрена реализация проектов через программы с выделением бюджетного финансирования, при этом не определен механизм включения проектов в программы.

Исходя из вышесказанного, предлагаются следующие изменения в части работы с проектами:

1. Исключение перечня проектов из Стратегии и объединение с Инвестиционным паспортом в целях внедрения единого механизма отбора и реализации проектов.
2. Определение приоритетности проектов для реализации в городском округе Тольятти.
3. Разработка механизма реализации проектов.
4. Разработка системы ответственности за реализацию проектов, в том числе ответственности инициаторов проекта.
5. Выделение в отдельный перечень проектов регионального значения для индивидуальной проработки.

В рамках данного подхода также необходимо будет скорректировать и работу с Инвестиционным паспортом города.

Внесение предлагаемых изменений позволит:

- ♦ создать прозрачный и единый для всех механизм работы с инвестиционными проектами;
- ♦ сформировать базу проектов с учетом их приоритетности для решения целей и задач Стратегии развития города;
- ♦ учитывать наличие ресурсов городского округа Тольятти для реализации конкретного проекта;
- ♦ сбалансировать ожидания инициаторов проектов и возможности муниципалитета;
- ♦ определить ответственность инициаторов проекта за его реализацию;
- ♦ в индивидуальном порядке прорабатывать проекты регионального значения, выходящие за рамки

полномочий муниципалитета, с учетом их стратегической значимости.

Предлагаемая система стратегических документов позволит без увеличения бюрократической работы формировать краткосрочный (на год) оперативный план реализации Стратегии и ежегодный отчет.

Предлагаемый состав ежегодного Плана по реализации Стратегии позволит отразить как действия мэрии городского округа Тольятти по развитию города, так и общую картину развития Тольятти.

Предлагаемая структура годового Отчета о реализации Стратегии позволяет:

- ♦ снизить количество отчетов, формируемых структурными подразделениями мэрии, т. к. отчет формируется по системе: отчет по программам — отчет Программы КСЭР — Отчет по реализации Стратегии, не требуя иных форм отчетности;

- ♦ оценить эффективность реализации бюджета в рамках единого документа;
- ♦ увидеть единую картину развития городского округа, развития организаций и предприятий, влияющих на социально-экономическое состояние города, активность и заинтересованность коммерческих и некоммерческих предприятий в совместной деятельности по развитию Тольятти.

В заключение хотелось бы сказать, что предлагаемые изменения в системе документов стратегического планирования, на наш взгляд, позволяют получить удобный, эффективный и, что немаловажно, прозрачный управленческий механизм на все периоды планирования, предусмотреть преемственность целей и задач Стратегии и обеспечить использование максимально результативных инструментов для достижения стратегических целей.

И. Н. Сорокин

(Мэр города Новошахтинска)

ПРОГНОЗИРУЕМ, ПЛАНИРУЕМ И СТРОИМ БУДУЩЕ ТЕРРИТОРИИ

Сегодня в условиях высокой конкуренции среди муниципальных образований все больше внимания уделяется стратегическому планированию, в рамках которого имеющиеся у города ресурсы и возможности направляются на достижение поставленных целей, характерных для определенных этапов его развития. В Новошахтинске первый стратегический план был принят в 2001 году. Необходимость его принятия была вызвана реструктуризацией угольной промышленности, долгие годы являвшейся градообразующей отраслью города. В качестве основных целей развития Новошахтинска были определены развитие многопрофильной экономики, преодоление сложившегося имиджа «шахтерского города без перспективы». Достижение поставленных целей стало возможным при условии привлечения инвестиций.

В рамках проводимой работы мы пришли к пониманию, что само по себе стратегическое планирование не позволяет точно распределить входящие в город инвестиционные потоки, необходимо также понимание пространственной организации территории.

В 2009 году нами был принят Генеральный план. Через год разработаны и утверждены правила землепользования и застройки. В 2010 году, учитывая произошедшие в Новошахтинске за десять лет изменения, — закрытие трех последних шахт, диверсификацию экономики, — администрацией города была принята Стратегия развития до 2020 года, обеспечивающая преемственность с предыдущим стратегическим планом. В текущем году мы внесли коррективы в действующую Стратегию развития. Для чего все это делается? Для создания работоспособного механизма, позволяющего в условиях рыночной экономики путем стратегического и территориального планирования регулировать процесс управления инвестиционными процессами. Как показывает практика наиболее успешных, инвестиционно привлекательных территорий, документы территориального и социально-экономического планирования постоянно находятся в стадии изменений. Неизменными остаются только цели. По аналогии действуем и мы. Систематическая корректировка правил землепользования и застройки муниципального образования показыва-

ет, что у города есть резервные территории, где можно развиваться, а взаимодействие территориального планирования с программными документами в области социально-экономического развития дает нам возможность сверить наши действия с пониманием, куда мы движемся и к чему стремимся, способствуя эффективной стабильности развития города.

В соответствии с Генеральным планом экономический потенциал города сосредоточен в шести производственно-коммунальных зонах.

На их территории в процессе разработки правил землепользования и застройки муниципального образования выделено 17 свободных производственных площадок общей площадью более 500 га. Паспортизация свободных площадок с целью формирования инвестиционного портфеля города позволяет нам увидеть реальные возможности Новошахтинска для реализации перспективных направлений развития города.

Сформированная георесурсная база является одним из основных инструментов реализации миссии города, определенной в Стратегии социально-экономического развития Новошахтинска. Мы позиционируем наш город как инновационный, промышленный и транспортно-логистический центр, город, в котором учатся, трудятся, отдыхают и встречают гостей. Это акцентирует внимание на формировании благоприятной городской среды и задает приоритетные направления развития города как:

- ♦ города современной промышленности;
- ♦ города транспортной логистики;
- ♦ приграничного города, расположенного в центре Еврорегиона «Донбасс»;
- ♦ города комфортного проживания.

Исходя из определенных нами конкурентных преимуществ, в качестве основной идеи бренда города было выбрано направление «Новошахтинск — центр Еврорегиона «Донбасс». Это говорит о том, что сегодня у города новые цели, связанные с развитием приграничного сотрудничества и развитием многоотраслевой экономики, новым направлением которой является транспортная логистика.

Если посмотреть на карту Еврорегиона, то отчетливо видно, что наш город находится в самом центре созданного единого географического пространства.

Новошахтинск располагает развитой транспортной сетью, в его границах или вблизи них проходят участки важных автодорог международного, общероссийского, регионального значения. Он также является единственным городом в области, на территории которого одновременно функционируют многосторонний автомобильный пункт пропуска Новошахтинск Ростовской таможни, таможенно-логистический терминал «Новошахтинский» ГК «Российские транспортные линии» и Несветайский таможенный пост Ростовской таможни.

Сегодня ТЛТ «Новошахтинский» осуществляет полный цикл таможенного оформления товаров и оказывает услуги в сфере внешнеэкономической деятельности, тем самым обеспечивая Новошахтинску участие в процессах международной интеграции, особенно с регионами Украины.

В настоящее время руководство компании в рамках развития собственных территорий рассматривает возможность создания индустриального парка ГК «РТЛ» площадью 30 га.

Развитию логистического направления на территории города способствует также реализация одного из самых крупных инвестиционных проектов за последние 4 года — строительство современного автоматизированного логистического комплекса «Глория Джинс» площадью 65 тыс. м². Объем инвестиций составит свыше 2 млрд руб.

Таким образом, рассматривая и продвигая город как бизнес-продукт, мы должны активно работать над его положительным инвестиционным имиджем. Город должен подавать и продавать себя как площадку для запуска и реализации инвестиционных проектов. А понять назначение города возможно только в рамках территориального планирования, являющегося своеобразной проекцией на территорию стратегий и программ социально-экономического развития.

Т. В. Бочкарева, С. Е. Самарцев
(АНО «УРБЭКС-развитие», Москва)

ПОЗИЦИЯ СТРАТЕГА: СУТЬ И РОЛЬ В СТРАТЕГИРОВАНИИ РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ОБЪЕКТА (МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ, РЕГИОНА, СТРАНЫ)

В последние годы увеличивается количество стратегических разработок по развитию территориальных объектов разного уровня, в которых задействуется позиционное представление участников стратегирования.

Позиция — это не игровая роль, а вполне определенная точка зрения, вид взгляда, отношение к вопросам развития конкретного объекта (на основе профессиональных знаний, социальных воззрений и даже мировоззренческих представлений, осознания своего места и роли в жизнедеятельности объекта); именно позиционирование как процесс и позиция как результат задают отношение к другим участникам, к процессу стратегирования в целом.

Собственно стратегическое позиционирование (обретение позиции «стратега», о чем будет сказано ниже) обусловлено появлением новых характерных тенденций в стратегировании, среди которых выделяются следующие:

- ♦ применение технологий встроенного консультирования в ходе стратегирования: совместная стратегическая проработка вопросов развития территориального объекта внешними консультантами и экспертами, представителями власти того или иного вида и уровня, представителями заинтересованных профессиональных и социальных групп и пр.;
- ♦ расширение применения разнообразных интерактивных форм разработки стратегий, для которых позиционирование является значимым условием успешного применения;
- ♦ активное применение социальных технологий в управлении территориальными объектами, в том числе для целей стратегирования их развития;
- ♦ повышение роли коммуникационной составляющей в ходе стратегирования общей открытости;
- ♦ определенное смещение акцента с разработки только стратегического документа на запуск и осуществление процесса стратегирования;

- ♦ усиление деятельностной составляющей в стратегировании с акцентом на вопросы реализации стратегии и др.

Позиционное представление участников стратегических разработок (их представительство и отношение к ситуации стратегирования, не только личное, но и с позиции определенной социальной группы, профессионального или деятельностного сообщества и прочих организованностей, представляющих собой в совокупности тот или иной объект стратегирования) обычно включает разнообразный спектр позиций.

При этом декларативная совокупность обобщенных позиций «власть» — «бизнес» — «общество» — иногда «наука» (с различными вариациями) постепенно детализируется с учетом конкретной ситуации: «власть» — государственные органы власти разного уровня, органы местного самоуправления и пр.; «бизнес» — крупный и средний бизнес, предприниматели и пр.; «общество» — местные сообщества, общественные организации и пр.

Подобная детализация позволяет выделить среди всех основных социальных групп и организаций те, которые, с одной стороны, понимают ситуацию развития территориального объекта, а с другой — обладают авторитетом, определенными полномочиями, средствами и ресурсами для изменения ситуации в желаемом направлении развития. Это обуславливает формирование так называемой позиции «стейкхолдера» (фигуры, «удерживающей жезл управления») или «агента развития» (с акцентом на активную деятельность в ходе реализации стратегии).

При разработке городских стратегий развития явно проявляется обобщенная позиция «жителя», которая в ряде случаев успешно трансформируется в ходе стратегической разработки в более редко встречающуюся позицию «горожанина» (в отличие от «жителя», содержит больший потенциал креативности и ответственного участия в реализации стратегии).

Все более активно в стратегировании задействуются такие профессионально-деятельностные позиции, как «аналитик», «эксперт», «проектировщик», «управленец» и другие.

Позиция «стратега» заключается в удержании ряда моментов, которые не всегда используются в ходе стратегического планирования в силу необходимости обретения и освоения для этого специальных знаний и умений. Важнейшие составляющие позиции «стратега» включают в себя деятельностные представления и навыки оперирования неразрывной пространственно-временной связкой (рис.).



1. Выстраивание будущего во взаимосвязи с прошлым через настоящее (в том числе с учетом значимых управленческих решений и осуществленных действий);
2. Масштабирование (разномасштабное видение) территориального объекта стратегирования как целого для более точного его позиционирования во внешней среде (на уровне других муниципальных образований/регионов и страны), а также в совокупности составляющих его частей; и именно роль и место в своей целостности;
- 3) Позиция «стратега» предусматривает общее позиционное видение конкретной ситуации стратегирования, раскладку действующих сил (представленных позиций, особенно таких как «стейхолдеры» и «агенты развития»);
- 4) И самое главное — стать условно соразмерным объекту стратегирования.

Таким образом, позиция «стратега» представляет собой своеобразную надпозицию, которая может «достраиваться» над перечисленными выше позициями, дополняя их и насыщая значимой собственно стратегической компонентой.

Явно артикулированная позиция «стратега» встречается пока достаточно редко, хотя в ходе и разработки, и реализации стратегии активным и ответственным участникам стратегирования неизбежно приходится в той или иной мере осознанно или неосознанно вставать в эту позицию.

Современные технологии интерактивного стратегирования задают необходимость осознанного вы-

страивания позиции «стратега», для чего применяются специальные процедуры стратегического позиционирования, которые обеспечивают входение в позицию «стратега» и ее освоение всеми активными участниками в ходе специальных интерактивных мероприятий типа стратегических сессий.

Стратегическое позиционирование осуществляется постепенно — по мере прохождения всех этапов разработки стратегии развития территориального объекта (в рамках технологии интерактивного стратегирования). При этом содержательное и функциональное наполнение позиции «стратега» несколько меняется, что позволяет расставлять соответствующие стратегические акценты:

- ♦ в ходе стратегического анализа в позиции «стратега» происходит частный анализ ситуации развития территориального объекта по основным составляющим его сферам жизнедеятельности (во взаимосвязи его настоящего с прошлыми этапами развития);
- ♦ при стратегическом синтезе осуществляются «сборка» видения ситуации внешних и внутренних возможностей и ограничений развития объекта стратегирования в целом и, соответственно, оценка его позиционирования на уровне референтных объектов и выявление основных факторов развития;
- ♦ стратегическое целеполагание предусматривает определение направлений развития в будущем и выстраивание «дерева целей» (на основе совокупности факторов развития и перспективных тенденций разного вида), а также определение соответствующих организационных целей (с учетом позиционной раскладки конкретной ситуации развития);
- ♦ в ходе стратегической «развертки» программно-проектного наполнения «дерева целей» из позиции «стратега» учитываются разные деятельностные позиции «агентов развития», которые будут реализовывать заданные стратегические ориентиры развития по тем или иным направлениям;
- ♦ при разработке необходимых механизмов реализации стратегии основной акцент в стратегическом позиционировании делается на их взаимоувязку и координацию взаимодействия всех позиционных участников и действующих сил по реализации стратегии.

В ходе стратегического позиционирования не только на этапе разработки стратегии, но и на последующих реализационных этапах стратегирования явно прослеживается связующее значение задействования позиции «стратега»:

- ♦ осуществляются органичная связь разных деятельных, профессиональных, социальных и прочих позиций, а также соорганизация «агентов» развития в ходе реализации стратегии;
- ♦ наряду с разработкой собственно стратегического документа при позиционировании запускается процесс стратегирования, ориентированный также и на действенную реализацию стратегии;
- ♦ именно позиция «стратега» является ключевой при организации стратегического управления развитием территориального объекта, выстраивания в том числе распределенной системы управления развитием, а также для его органичного совмещения с текущим управлением разного уровня;
- ♦ возможны сопряжение социально-экономических и территориально-пространственных аспектов разви-

тия, разных видов стратегирования (территориального, отраслевого, кластерного и пр.), обеспечение комплексного развития территориальных объектов;

- ♦ за счет процедур масштабирования, свойственных стратегическому позиционированию, осуществляются связь разных уровней стратегирования (муниципального, регионального, федерального), включая уровень агломерационных образований, а также межуровневая связь разных видов.

Таким образом, стратегическое позиционирование имеет значение для осуществления «живого» стратегирования с активным участием представителей разных профессиональных и социальных групп, деятелей-представителей местных сообществ.

ЛИТЕРАТУРА

1. Бочкарева Т. В., Самарцев С. Е., Белавенцев Р. Ю. Управление реализацией стратегий: уроки «старого» в новых условиях актуализации стратегий // Стратегическое планирование в регионах и городах России: ресурсы для развития: Докл. участников юбилейного X Общероссийского форума лидеров стратегическо-

го планирования. Санкт-Петербург, 17–18 октября 2011 г. / Под ред. Б. С. Жихаревича. — СПб.: Леонтьевский центр, 2012. — 152 с.

2. Бочкарева Т. В., Самарцев С. Е. Актуальные подходы к стратегированию и управлению реализацией стратегий // Стратегическое планирование в регионах и городах России: Стратегии модернизации и модернизация стратегий: Докл. участников IX Общероссийского форума «Стратегическое планирование в регионах и городах России». Санкт-Петербург, 18–19 октября 2010 г. / Под ред. Б. С. Жихаревича. — СПб.: «Леонтьевский центр», 2011. — С. 76–80.
3. Бочкарева Т. В., Самарцев С. Е. Реализационные аспекты стратегирования // Стратегическое планирование в регионах и городах России: Посткризисный мир и новый этап стратегирования: Доклады участников VIII Общероссийского форума «Стратегическое планирование в регионах и городах России». Санкт-Петербург, 19–20 окт. 2009 г. / Под ред. д.э.н. Б. С. Жихаревича. — СПб.: МЦСЭИ «Леонтьевский центр». 2010. — С. 49–52.

И. В. Петров

(Самарская гуманитарная академия)

ПОЗИЦИЯ СТРАТЕГА В ОБЛАСТИ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СТАТИСТИКИ

Статья подготовлена при финансовой поддержке Российского гуманитарного научного фонда (проект № 12-32-01026)

Всем, кто работает с описанием городов, будь это социально-экономическое, или территориальное, или политическое или любое иное, приходится использовать статистические данные. Многие при таком описании вынуждены использовать не те данные, которые им, собственно, нужны, поскольку их список конечен и весьма ограничен. Более того, очень сложно бывает составить сравнительное описание нескольких муниципалитетов по интересующим нас показателям, поскольку зачастую они сильно различаются в разных городах. Над изучением недостатков муниципальной статистики работали многие исследователи, в том числе Т. Д. Белкина, директор Научно-исследовательского некоммерческого партнерства «Город-Регион-Семья»¹, выполняющего функции глобальной городской обсерватории программы ООН-ХАБИТАТ в России.

Согласно п. 6 ст. 17 131-ФЗ² ОМС вправе самостоятельно осуществлять принятие и организацию выполнения планов и программ комплексного социально-экономического развития муниципального образования, а также организовывать сбор статистических показателей, характеризующих состояние экономики и социальной сферы муниципального образования. Из этого следует, что хотя каждое муниципальное образование ведет сбор статистических сведений для осуществления своей деятельности, все они самосто-

ятельно определяют корпус статистических показателей, которые должны отражать социально-экономическое положение.

Но есть и корпус универсальных для всех муниципалитетов статистических показателей. Такой характер носит корпус статистических данных, запрашиваемых Правительством РФ согласно Указу Президента РФ от 28.04.2008 № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов»³. Согласно данному документу главы указанных образований должны подавать ежегодный отчет по сравнительно небольшому ряду показателей, которые должны характеризовать успешность их политики. Однако ограниченность данных показателей очевидна, исходя не только из их количества, но и из анализа цели их сбора — установления успешности политики конкретных руководителей. При таком целеполагании корпус статистических данных никак не отражает процессов городской жизни.

Вторым универсальным для всех муниципалитетов корпусом статистики является запрашиваемый Федеральной службой государственной статистики (Росстатом) набор социально-экономических показателей. Заложенный в 2004 году процесс централизованного сбора статистических данных по всем муниципалитетам и их систематизации и популяризации⁴

¹ См.: Белкина Т. Д. Диагностика городского развития с помощью системы индикаторов // Проблемы прогнозирования. — 2007. № 2. — С. 77–90.

² Федеральный закон Российской Федерации от 6 октября 2003 г. № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства российской Федерации. — 2003. № 40, 6 октября 2003 г., ст. 3822. — С. 9500–9570.

³ Указ Президента РФ от 28.04.2008 № 607 // Президент России: официальное интернет-представительство. — document.kremlin.ru/doc.asp?ID=45519&PSC=1&PT=1&Page=1 (дата обращения 20.08.2012).

⁴ См.: База данных показателей муниципальных образований // Федеральная служба государственной статистики. — www.gks.ru/dbscripts/munst.

был закреплен и уточнен в рамках 282-ФЗ⁵. Однако согласно данному документу главная цель составления государственной статистики — формирование официальной статистической информации о социальных, экономических, демографических, экологических и других общественных процессах в Российской Федерации⁶. Таким образом, уже на уровне целеполагания очевидно, что собираемый корпус данных не призван отражать картину города как целостного явления.

Анализ самих данных позволяет выявить конкретные недостатки и перегибы в собираемых сведениях. Так, при попытке найти какие-либо сведения по факторам устойчивости муниципальных систем стратегического планирования⁷ мы видим следующее:

- ♦ Фактор «экспертный уровень населения» предполагает характеристику населения через выявление доли людей с образованием выше среднего, тогда как в категории «Образование» присутствует только 10 показателей, рассматривающих дошкольные и школьные общеобразовательные учреждения — причем только с количественной стороны (количество учреждений и численность обучающихся). Качественных показателей наподобие доли медалистов и победителей олимпиад на общее количество обучающихся не предусмотрено. Также отсутствуют показатели по профессиональному образованию — то есть именно той категории, которая и интересует нас при анализе понятия «экспертный уровень населения».
- ♦ Фактор «источники внешнего финансирования» требует анализа сведений об инвестициях в проекты, которые осуществляются внешними по отношению к региону структурами, которые не зависят от экономического положения в данном регионе и могут выступать как стабилизирующий фактор при местном экономическом кризисе. Однако в категории «Инвестиции в основную капитал» учитываются только местные и муниципальные источники финансирования.
- ♦ Фактор «мобилизующий кризис» предполагает наличие угрозы социальной катастрофы вследствие резкого ухудшения условий жизни при серьезных экономических потрясениях. Для его характеристики требуются сведения об уровне реальных доходов граждан, уровне социально обусловленной преступности, динамике населения по возрастным, профессиональным и иным категориям, состоянию экологии, а также иные. Из приведенного списка мы реально имеем следующее:

- 1) Статистические сведения по категории «Уровень доходов граждан» ограничены сведениями о заработной плате, причем из 25 показателей 21 касается муниципальных служащих и бюджетных источников заработной платы. Из оставшихся 4 показателей к нашему запросу подходит только «Просроченная задолженность по заработной плате работников организаций — всего».

- 2) Статистических сведений по категории «Уровень преступности» нет вообще.
- 3) Статистические сведения по динамике населения ограничены общими цифрами.
- 4) Статистические сведения в категории «Охрана окружающей среды» ограничены тремя количественными показателями: количество выбросов от стационарных источников, количество этих источников и суммы затрат на охрану окружающей среды.

Из этого следует, что на данный момент в России только начинает возникать сопоставимая статистика, которая еще не в состоянии характеризовать город как более или менее целостную структуру.

Процесс стратегического планирования развития муниципалитета предполагает в качестве основного начального этапа составление общей характеристики МО — например, в ходе составления SWOT-анализа. Для этого требуется рассмотреть ряд показателей, которые далеко не во всех муниципалитетах имеются в готовом виде. Это приводит к необходимости проводить дорогостоящие и сложные технически исследования, что усложняет и удлинняет подготовительный этап создания стратегического плана развития.

Тем не менее на момент начала такой разработки мотивация инициаторов позволяет преодолеть данные трудности и осуществить все необходимые процедуры, что отражается в виде прописанных в структуре стратегических документов, в части обоснования, всех требуемых показателей. Главная трудность возникает спустя несколько лет, когда встает необходимость проведения мониторинга реализации созданного стратегического плана. Дело в том, что показатели, выявленные с помощью специальных исследований, могут быть обновлены только с помощью этих же исследований, что приводит не к однократным расходам, а к систематическим. Помимо этого становится актуален фактор времени, поскольку период разработки стратегического плана иногда занимает несколько лет, что позволяет провести значительное количество подобных исследований, тогда как формат регулярного мониторинга ситуации не способен обеспечить такие же длительные и свободные сроки.

Зачастую это становится причиной отказа от практики мониторинга результатов реализации стратегического плана. Как следствие, полностью исчезает всякий смысл осуществления стратегических документов в условиях динамически изменяющегося мира, поскольку проводить актуализацию документов становится невозможно. Это притом что актуализация документов также является совершенно необходимым элементом процесса стратегического планирования. Без нее принятый однажды документ теряет актуальность и становится морально устаревшим в весьма короткие сроки, в том числе и в связи с реализацией собственных проектов и программ.

Созданная в Тольятти в 2008 г. муниципальная система стратегического планирования на данный момент

⁵ Федеральный закон Российской Федерации от 29 ноября 2007 г. № 282-ФЗ «Об официальном статистическом учете и системе государственной статистики в Российской Федерации» // Федеральная служба государственной статистики. — www.gks.ru/news/fz282.htm (дата обращения 20.08.2012).

⁶ Положение о Федеральной службе государственной статистики // Федеральная служба государственной статистики: сайт. Ст. 1, п. 1. www.gks.ru/free_doc/new_site/rosstat/pol_rosstat.htm (дата обращения 20.08.2012).

⁷ Факторы устойчивости МССП перечисляются по: Петров И. В. Факторы устойчивости российских МССП: анализ эмпирических данных // Стратегическое планирование в регионах и городах России: ресурсы для развития: Доклады участников юбилейного X Общероссийского форума лидеров стратегического планирования. Санкт-Петербург. 17–18 октября 2011 г. — СПб.: Леонтьевский центр, 2012. С. 54–59.

столкнулась с проблемой отсутствия в свободном доступе, а часто и вообще полного отсутствия значительной части показателей, необходимых в процессе осуществления стратегической деятельности. Это связано с тем, что создание «живой» стратегии требует выявления ключевых трендов и угроз развитию не один раз в начале разработки, а на регулярной основе, что исключает получение их путем проведения длительных и дорогостоящих социологических и иных исследований.

Также надо отметить, что интенсивно идущие в данный момент агломерационные процессы в ряде регионов России, в том числе и в зоне Жигулевской агломерации (Самарская область), требуют создания согласованных стратегических планов муниципалитетов, имеющих общие цели, задачи, а также индикаторы. Создание их на данный момент крайне затруднено, в частности именно отсутствием полноценной системы универсальных показателей. Существующая и продолжающаяся развиваться на данный момент система муниципальной статистики, созданная на базе Федеральной службы государственной статистики (Росстата), имеет потенциал развития в нужном направлении, причем на этот процесс вполне возможно влиять усилиями участников стратегического планирования.

Существующие до сих пор методики сбора статистических сведений имеют эмпирическую природу, запрашивая лишь те данные, которые уже являлись востребованными. Это вполне оправдано в условиях становления самой системы сбора сведений, однако не позволяет осуществлять развитие целых сфер научного знания в области урбанистики, одной из которых и является стратегическое планирование городского развития.

Тот опыт, который был выработан многочисленными примерами стратегического планирования муниципального развития в России постсоветского периода, будучи рассмотрен через призму тольяттинского опыта, позволяет утверждать: создание успешных и долгосрочных «живых» стратегий невозможно

без создания адекватной системы описания города, в частности через количественные статистические показатели. Разработка именно такой системы является на данный момент одной из самых актуальных задач урбанистики как науки, а также отдельных сфер научного знания, связанного с городами.

Данная система должна позволять отслеживать проблемы и изменения в важных для развития города аспектах, не дожидаясь, пока эти проблемы создадут нарыв и прорвутся, уже причинив значительный ущерб. Иными словами, данная система должна иметь потенциал предугадывания проблем и слабых мест, двигаясь не от нарративного накопления списка уже выявленных проблем, а от формулировки общих принципов их появления.

Помимо того что данная система позволит создавать эффективные стратегические планы, она будет являться самостоятельным продуктом, который можно продавать заинтересованным сторонам, поскольку данная система будет интересна и иным организациям и структурам, чья деятельность так или иначе связана с существованием и развитием города. Создание ее силами государственного аппарата крайне затруднено и маловероятно ввиду ограниченности его возможностей. Данная задача сложна и масштабна, поэтому решить ее в обозримое время в силах лишь экспертное сообщество страны, причем в тесном сотрудничестве.

На данный момент работа в этом направлении ведется силами тольяттинских ученых из нескольких местных вузов на местном материале и для решения местных проблем, однако подключение сторонних коллег позволит значительно ускорить результат и разрешить также и их вопросы. В связи с этим от имени научного сообщества Тольятти, а также Общественного совета по стратегическому планированию при Думе г. о. Тольятти обращаемся с призывом принять участие в данной работе. Приглашаем всех, кому данная система была бы полезна в работе — в частности, методологов и практиков стратегического планирования городского развития.

РАЗДЕЛ 2.

ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ

В. А. Шитинский

(ФГУП «РосНИПИУрбанистики», Санкт-Петербург)

ОТ ПРЕДВЫБОРНОЙ ПОЛИТИЧЕСКОЙ ПЛАТФОРМЫ ПРЕЗИДЕНТА РОССИИ К УСТОЙЧИВОМУ ПРОСТРАНСТВЕННОМУ РАЗВИТИЮ СТРАНЫ

Уважаемые участники круглого стола!

Города во всем мире играют большую роль в создании материальных благ, усилении социального развития, привлечении инвестиций и освоении человеческих и технических ресурсов. В то же время, как отмечают авторы доклада ЮНЕП «Навстречу зеленой экономике», опубликованного в апреле 2011 года, происходящее глобальное изменение системы расселения и неконтролируемый рост урбанизации оказывают сильнейшее отрицательное влияние на всю социально-экономическую ситуацию в мире. Инфраструктура крупных городов не выдерживает возросшей нагрузки, перенаселенность, загрязнение, ухудшение уровня предоставления социальных и бытовых услуг отрицательно сказываются на здоровье и качестве жизни горожан.

В Российской Федерации сейчас насчитывается 1100 городов, а доля городского населения составляет 73,75%. Число больших городов — 165. В них проживает 45% населения страны — почти половина России. Результаты последней переписи показывают усиление процесса роста крупнейших городов за счет сокращения численности мелких поселений.

Городская среда становится решающим фактором, обеспечивающим привлекательность территорий для капиталов и людей. Российские города пока еще не научились работать со своей средой как с капиталом. Одной из главных задач управления страной в этой связи становится повышение эффективности использования городского пространства.

Территория — это комплексное системное понятие, включающее в себя множество различных составляющих самого разнообразного характера — геополитических, исторических, природно-климатических, политических, экономических, демографических, экологических, социальных, инфраструктурных и т. д. Территория — это лакмусовая бумажка, которая быстро проявляет истинные интересы всех, кто ею управляет, кто на ней живет, кому она принадлежит.

Особая роль в развитии страны, обеспечении ее устойчивого развития принадлежит профессионалам, которые в современной России длительное время не были в большой чести у власти, и только в последние годы ситуация постепенно начала меняться — к сожалению, это понимание стало приходить после крупных техногенных аварий и катастроф, причиной которых стал пресловутый человеческий фактор. Перечислять их нет необходимости, они известны.

Сложная ситуация сложилась и в области градостроительства — дело дошло до того, что российские специалисты часто просто не допускаются к крупным проектам, имеющим стратегический характер, — достаточно ознакомиться с результатами конкурса на Концепцию развития Московской агломерации, победителями которого стал кто угодно, только не оте-

чественные профессиональные организации. России навязываются западные правила и стандарты проектирования, которые не учитывают специфики и особенностей нашей страны.

Именно поэтому четыре года назад ряд ведущих градостроительных организаций страны объединился в некоммерческом партнерстве «Национальная гильдия градостроителей» прежде всего в целях выявления и защиты интересов градостроителей России, выработки профессиональных стандартов градостроительной деятельности.

Спустя четыре года после создания Гильдии, в феврале 2012 года, исходя из накопленного практического опыта и профессиональных знаний, члены Гильдии сочли необходимым опубликовать в виде «Омского манифеста» свое понимание ситуации в области градостроительства в нашей стране, причем осознанно сделали это в преддверии важнейшего для нашей страны политического события — выборов Президента Российской Федерации¹.

Чрезвычайно важным явилось то обстоятельство, что знакомясь с предвыборной платформой кандидата в Президенты Российской Федерации В. В. Путина, изложенной им в концептуальных авторских статьях, опубликованных в январе-феврале 2012 года в различных изданиях, мы увидели совпадение целого ряда оценок с нашим пониманием современной ситуации и принципиальных направлений действий с целью ответа на вызовы, стоящие перед страной. После знакомства с данными статьями четко прослеживаются следующие выводы:

1. Россия — единое историческое государство, государство-цивилизация, интегрирующее в пределах своего пространства различные этносы и конфессии.
2. Пространство России — ее геополитический стратегический ресурс развития, повышения конкурентоспособности страны.
3. Для эффективного управления развитием российского пространства необходима внятная государственная политика.
4. Основой государственной политики по управлению пространственным развитием страны должны стать принципы устойчивого развития, учитывающие интересы не только живущих людей, но и будущих поколений.
5. Необходимы разработка и реализация масштабного долгосрочного проекта демографического развития, наращивания человеческого потенциала, освоения территорий.
6. Источниками экономического роста, инноваций и гражданских инициатив выступают крупные города и городские агломерации.

¹ «Омский манифест» // Управление развитием территории. — 2012. № 1.

7. Важнейшими ближайшими государственными задачами по развитию пространства России являются:

- ♦ обеспечение транспортной связанности страны;
- ♦ создание комфортной среды проживания, выравнивание уровня жизни населения, включая работников аграрного сектора;
- ♦ решение проблем малых городов;
- ♦ снижение рисков техногенных катастроф и проявлений опасных природных явлений.

Таким образом, можно констатировать, что В. В. Путин в своих статьях сформулировал основы государственной политики Российской Федерации в области пространственного развития страны на ближайшее десятилетие.

Руководствуясь этими основами, Градостроительным кодексом РФ, а также основными положениями принятых в предшествующие годы и ныне действующих федеральных документов стратегического планирования — «Концепции долгосрочного развития Российской Федерации на период до 2020 года», «Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию», «Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года», «Основ стратегического планирования в Российской Федерации», «Концепции устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2020 года», предлагается выстроить определенную иерархическую систему документов пространственного планирования, отражающую требования действующего российского законодательства применительно к месту и роли территориального планирования в системе государственного стратегического планирования.

Данные документы, разработанные и принятые на высшем уровне, станут важнейшим условием обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, основными направлениями которой, 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»².

Практическое решение задач по обеспечению национальных интересов России невозможно без выработки четкой и ясной государственной политики по устойчивому пространственному развитию страны.

По своей сути понятие «устойчивое развитие» отражает биологический закон любой жизни, когда забота о потомстве является первоочередной обязанностью любого живого организма.

В целях осуществления перехода Российской Федерации к устойчивому развитию в нашей стране разработана «Концепция перехода РФ к устойчивому развитию», которая была утверждена Указом Президента РФ от 1 апреля 1996 года № 440.

Следует отметить, что основные принципы устойчивого развития во многом близки идеологии современного российского социального консерватизма — идеологии, признающей человеческую личность в ее подлинном достоинстве и значении, существование

(наряду с природно-материальными) вечных духовных оснований человеческого и общественного бытия.

«Прививку» идеологии современного российского социального консерватизма признанным на международном уровне принципам устойчивого развития следует рассматривать как важнейшую составляющую реальной политической идеологии, без которой, как показал исторический опыт, невозможно совершать коренные преобразования в обществе, особенно в России, вся жизнь которой на протяжении многих десятилетий была буквально пропитана идеологией.

На сегодняшний день также ясно, что стратегии развития России по инновационному сценарию нет альтернативы, что зафиксировано в «Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» и программных статьях В. В. Путина.

Важнейшую роль в выработке и реализации этой стратегии должна играть пространственная организация территории России. Национальная инновационная система изначально предполагает создание на территории страны центров инновационного развития, где концентрируются высококвалифицированные кадры, для нормальной жизни и работы которых должна быть создана комфортная среда.

Ключевым фактором развития инновационной системы в целом становится доступность рынков информации и финансов, и, как следствие, плотность контактов, коммуникационная близость центров принятия решений. Это невозможно без наличия структурообразующего пространственного каркаса страны, основными составными частями которого являются транспортная, энергетическая и информационная инфраструктура, система расселения, система особо охраняемых природных территорий и памятников истории и культуры.

Общепризнано также, что важнейшими составляющими новой пространственной организации страны должны являться крупные городские агломерации, обеспечивающие указанную выше плотность контактов, коммуникационную близость центров принятия решений.

В то же время городская агломерация как объект градостроительного исследования и планирования в современной России с точки зрения действующего российского градостроительного законодательства является мифом, так как в Градостроительном кодексе РФ отсутствуют такие основополагающие понятия для каждого градостроителя, как «градостроительная политика», «расселение», «город», «агломерация», в силу чего ярко выражены упрощение и примитивизация процесса градостроительной деятельности, сведение ее итоговых результатов только к функциональному зонированию и размещению объектов капитального строительства различного уровня.

Современные представления о проблемах развития городских агломераций в России в первую очередь связаны с изменением влияния государственной «политики размещения производительных сил на рыночную экономику, на направление инновационного развития. Это мировоззрение требует иных, нежели раньше, оценок сложившихся экономической, демографической, планировочной и других ситуаций в системах расселения»³.

² Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года. Указ Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 года № 537.

³ Путерман Л. Н., Богданова Е. Ю. Градостроительные агломерации в пространстве государства // Зодчий XXI век. — 2010. № 3(36)

Таким образом, сегодняшние городские агломерации являются не абстрактной моделью теоретического исследования, а реальным объектом — одним из важнейших инструментов управления развитием социально-экономических процессов в России, что требует принципиального переосмысления их роли, места и значения в пространстве Российской Федерации.

С целью обеспечения эффективного управления устойчивым развитием территории документы территориального планирования федерального уровня должны отражать государственную политику в области организации территории, прогноз, тенденции долгосрочного пространственного развития страны и ее крупных регионов, обеспечивать взаимосвязь отраслевых территориальных решений на принципах комплексной организации территории страны.

В то же время государство не выполнило ни одного территориального проекта, в котором была бы сформулирована общероссийская стратегия. Последняя работа такого масштаба, которая носила общероссийский стратегический характер, — Генеральная схема расселения Российской Федерации 1994 года, хотя Градостроительными кодексами 1998 и 2004 годов была предусмотрена разработка территориальных проектов федерального уровня.

К сожалению, до последнего времени со стороны руководства страны не было понимания необходимости создания комплексного документа, объединяющего все основные проблемы управления устойчивым развитием территории страны в целом. При этом ведомства, призванные разработать документы территориального планирования Российской Федерации в своих областях деятельности, не могут полноценно выполнить эту задачу без наличия такого документа в силу объективных законов методологии и последовательности разработки долгосрочных документов стратегического планирования, к которым, безусловно, относятся и документы территориального планирования федерального уровня.

В определенной мере ситуация может измениться с принятием закона «О стратегическом планировании», в котором появились схемы расселения как России, так и субъектов федерации. В то же время нам, градостроителям, ясно, что происходит дальнейшее дробление комплексного подхода к территориальному планированию, из которого сначала изъяли социально-экономический раздел, а сейчас уберут и расселение.

Исходя из существа этих решений, можно предложить ряд конкретных мер, направленных на коренное улучшение дел в области территориального планирования, а по существу — на инновацию в сфере управления пространственной организацией России.

Важнейшим документом в деле выработки государственной градостроительной политики должна стать «Национальная градостроительная доктрина Российской Федерации», которая подготовлена Российской академией архитектуры и строительных наук, но так и не была принята в качестве основополагающего документа, в котором должна быть сформулирована целост-

ная, четко выраженная градостроительная политика общества и государства по пространственной организации территории Российской Федерации, развитию городов, сел, агломераций и мегаполисов, характеру воздействия на динамику процессов урбанизации и жизнеустройства, которые обеспечили бы приумножение и сохранение российского народа в условиях глобализации экономики.

Необходимо инициировать завершение разработки Доктрины, руководствуясь выводами из программных предвыборных статей Президента Российской Федерации В. В. Путина, и обеспечить ее принятие в качестве стратегического программного документа на уровне не ниже Указа Президента Российской Федерации.

На верхнем уровне иерархической системы документов территориального планирования должна находиться не просто схема расселения России, а «Концепция пространственной организации территории Российской Федерации», возможность разработки которой предусмотрена «Основами стратегического планирования в Российской Федерации», в которых прямо сказано, что «стратегическое планирование осуществляется путем разработки концепций, доктрин, стратегий, программ, проектов (планов) устойчивого развития Российской Федерации»⁴. Концепция должна разрабатываться с учетом задач обеспечения как национальной безопасности, так и инновационного развития, и представлять собой пространственную реализацию/проеекцию целей, задач, направлений стратегического развития, сформулированных в «Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года». Концепция пространственной организации также должна основываться на положениях упомянутых выше действующих отечественных, а также подписанных Российской Федерацией международных документов, таких как «Повестка дня на XXI век»⁵, «Основополагающие принципы устойчивого пространственного развития Европейского континента»⁶ и др.

В контексте обеспечения национальных интересов России XXI столетия в Концепции следует наметить проблемы и перспективы поэтапного устойчивого пространственного развития Российской Федерации, расселения населения на территории страны, определить меры по выравниванию уровня развития различных российских регионов, наметить пути эффективного взаимодействия федеральных, региональных, муниципальных властей и граждан по социально-экономическому инновационному развитию, предложить меры по интеграции пространства Российской Федерации в мировое пространство.

«Концепция пространственной организации территории Российской Федерации» должна быть основой для последующей разработки отдельных отраслевых схем территориального планирования, что позволит значительно повысить качество данных схем и сократить сроки их разработки.

Учитывая огромные размеры территории страны и большое число входящих в нее субъектов, предла-

⁴ «Основы стратегического планирования в Российской Федерации», п. 2. — Указ Президента РФ от 12.04.2009 № 536.

⁵ «Повестка дня на XXI век», принятая на Международной конференции ООН по окружающей среде и развитию (Рио-де-Жанейро, 1992 г.).

⁶ «Основополагающие принципы устойчивого пространственного развития Европейского континента»: Докл. Комитета руководителей Европейской конференции министров регионального планирования (СЕМАТ). — Ганновер, 2000 (пер. с англ. Комиссии Приволжского федерального округа по пространственному развитию и НИИПИ градостроительства. — М., 2002.

гается ввести еще один уровень территориального планирования Российской Федерации, промежуточный между масштабом страны и масштабом субъекта РФ — «Комплексную схему территориального планирования федерального округа». Данный вид документов территориального планирования будет соответствовать стратегиям социально-экономического развития федеральных округов, разработка которых активно осуществляется в настоящее время. Схема должна носить комплексный, межведомственный характер и обеспечивать увязку между собой на уровне округа решений, принятых в отраслевых схемах федерального уровня.

«Национальная градостроительная доктрина Российской Федерации» и предлагаемые два принципиально новых вида документов пространственного и территориального планирования — «Концепция пространственной организации территории Российской Федерации» и «Комплексная схема территориального планирования федерального округа» — не только позволят обеспечить регулирование развития структурообразующего пространственного каркаса в целях реализации стратегии инновационного развития страны, но и сами являются инновациями в системе планирования на федеральном уровне.

Выполнение поставленных задач возможно только при условии активного участия в выработке необходимых решений профессионального градостроительного сообщества, которое страна сейчас рискует потерять в связи с так называемым «завершением формиро-

вания системы документов территориального планирования», когда для проектировщиков не остается никакой работы, кроме деревень, да и те уже заканчиваются. Это огромная проблема, постоянно усугубляемая пресловутым 94-ФЗ. Мне кажется, государство, и прежде всего Министерство регионального развития, должны наконец всерьез озаботиться этой проблемой, тем более что на сегодняшний день сложилась уникальная ситуация, суть которой в совпадении стратегических приоритетов развития России, сформулированных Президентом Российской Федерации В. В. Путиным в качестве своей предвыборной платформы, и видения профессионального градостроительного сообщества страны в области обеспечения этой стратегии развития системой документов стратегического пространственного территориального планирования федерального и регионального уровней, которые должны отражать государственную политику в области организации территории, прогноз, тенденции долгосрочного пространственного развития страны и ее крупных регионов, обеспечивать взаимосвязь отраслевых территориальных решений на принципах комплексной организации территории страны.

Сегодня есть возможность перейти наконец к конструктивному взаимодействию власти, профессионального сообщества, бизнеса и населения во имя одной цели — развития России как единого сильного цивилизованного государства, обладающего всеми необходимыми возможностями по созданию нормальных условий жизни для нашего народа.

Г. А. Лебединская

(ЦНИИП градостроительства РААСН, Москва)

ГЕНЕРАЛЬНАЯ СХЕМА РАССЕЛЕНИЯ НА ТЕРРИТОРИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ КАК НЕОБХОДИМАЯ СОСТАВНАЯ ЧАСТЬ СИСТЕМЫ ДОКУМЕНТОВ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

Система территориального планирования не может считаться системой, пока в ней нет интегрирующего документа федерального уровня, задающего стратегию и параметры взаимосвязанного развития городов и других поселений страны на долгосрочную перспективу. В соответствии с принципом иерархичности система документов территориального уровня всегда изображалась в виде пирамиды, в основании которой — документация локального уровня, затем — мезотерриториального, а венчает ее макротерриториальный уровень [1].

Можно привести множество примеров влияния государственной политики в области расселения на последующее развитие регионов. Достаточно вспомнить политику укрупнения сел и сселения мелких неперспективных деревень, что привело к катастрофическому разрушению ткани сельского расселения в ранее процветавших развитых сельскохозяйственных районах. Ослабление механизмов сдерживания роста крупнейших центров привело к их гипертрофированному росту и усилению контрастности городского расселения.

Градостроительным кодексом РФ от 07.05.1998 № 73-ФЗ (ст. 28) были предусмотрены документы федерального уровня: градостроительная документация о градостроительном планировании развития территории Российской Федерации и частей территории Российской Федерации, включающая в себя Генеральную схему расселения на территории Россий-

ской Федерации и схемы градостроительного планирования развития (консолидированные схемы) частей территории Российской Федерации.

Предусмотренные действующим Градостроительным кодексом РФ от 29.12.2004 № 190-ФЗ (с учетом изменений, внесенных федеральным законом от 20.03.2011 № 41-ФЗ) документы территориального планирования Российской Федерации (ст. 10) в области 1) федерального транспорта (железнодорожного, воздушного, морского, внутреннего водного, трубопроводного), автомобильных дорог федерального значения; 2) обороны страны и безопасности государства; 3) высшего профессионального образования; 4) здравоохранения являются отраслевыми. Схемы территориального планирования в иных областях могут разрабатываться на основании нормативных правовых актов Президента РФ или Правительства РФ. Комплексный документ территориального планирования федерального уровня указанным федеральным законом не предусмотрен.

В предложенном Минэкономразвития России проекте федерального закона о стратегическом планировании предусмотрена разработка Генеральной схемы расселения на уровне РФ и субъектов РФ. После нескольких лет необоснованного сужения в законодательстве поля деятельности территориального планирования [3] это серьезный шаг вперед, который следует всемерно поддержать.

Вместе с тем в сложной системе документов государственного стратегического планирования, предусмотренной указанным законопроектом, на наш взгляд, занижена значимость Генеральной схемы расселения, которая замыкает ряд документов, разрабатываемых в рамках программно-целевого и территориального планирования на федеральном уровне (глава 5), но не относится к документам, разрабатываемым в рамках государственного прогнозирования (глава 4). Согласно законопроекту Генеральная схема разрабатывается в соответствии со Стратегией регионального развития на основе Концепции долгосрочного социально-экономического развития, формируемой на основе Стратегического прогноза с временным горизонтом 30 лет.

В состав стратегического прогноза (ст. 14), который закладывается в основу концепции долгосрочного социально-экономического развития и последующие отраслевые стратегии, входит демографический прогноз, который обычно предполагает анализ различных вариантов развития демографической ситуации. На этом этапе, учитывая, что любая стратегия имеет пространственное измерение, в концепцию долгосрочного социально-экономического развития и последующие отраслевые стратегии, по нашему мнению, и должна быть заложена необходимая стратегия в области расселения и организации территории.

В соответствии со статьей 4 Конституции Российской Федерации Российская Федерация обеспечивает целостность и неприкосновенность своей территории. Территория Российской Федерации включает в себя территории ее субъектов, внутренние воды и территориальное море, воздушное пространство над ними (ст. 67). Сегодня большинство вопросов организации (использования и перспективного развития) территории разделены по отраслевым системам планирования.

Первый аргумент в пользу разработки Генеральной схемы расселения и общей стратегии в области организации территории — это необходимость увязки и координации всех федеральных программ и проектов.

Ключевыми понятиями интеграции всех отраслевых мероприятий являются территория и население. Территория — потому что неравномерность общественного развития обусловлена пространственными различиями. Население — потому что является главным богатством пространства любого государства, от него зависит общественное развитие. Поскольку прогнозы, социальные программы, планы социально-экономического развития городов, других поселений, муниципальных образований, субъектов РФ, РФ в целом базируются на демографических прогнозах, они должны быть привязаны к населению и территории в рамках общей стратегии расселения.

Важным обстоятельством в пользу территориального подхода к стратегическому планированию является наличие объектов, которые определяются только территориально. Это системы взаимосвязанного расселения, в первую очередь городские агломерации, не привязанные к административно-территориальному делению и не являющиеся объектами статистического учета. Отсутствие внимания к городским агломерациям не позволяет провести даже поверхностный анализ их развития, поскольку за отсутствием такого понятия в законодательстве и статистической отчетности без специальных исследований не представляется возможным получить необходимую исходную информацию.

Вместе с тем именно эти объекты, являясь пространством, в котором сосредоточен наибольший культурный, демографический, производственный, научный потенциал, наиболее важны для дальнейшего развития, являются проводниками инноваций. Связность городов и других поселений в таких системах определяется социально-экономическими и культурными процессами [4], которые необходимо исследовать, чтобы определить границы систем и задать необходимую стратегию их пространственного развития.

Особенности пространства Российской Федерации, в первую очередь величина территории, ее большие региональные различия, контрастность расселения и социально-экономического развития, разнообразие природных условий, определяют особую значимость территориального планирования как неотъемлемой составляющей стратегического планирования.

Необходимость выработки общей стратегии в области расселения в рамках разработки Генеральной схемы расселения на территории Российской Федерации обусловлена проявлением следующих тенденций.

♦ **Увеличение неравномерности расселения:**

- ♦ в масштабах страны — увеличение до 73,7% доли населения Европейской части ее территории, занимающей всего 23,2% общей территории Российской Федерации;
- ♦ в пределах Европейской части территории России продолжается стягивание населения в Центральный и Южный федеральные округа;
- ♦ в пределах Центрального федерального округа — в столичный регион — Москву и Московскую область, в город федерального значения Санкт-Петербург.
- ♦ **Усиление контрастности** в пользу отдельных крупных центров и городских агломераций. В крупных городах (свыше 250 тыс. чел.) проживает 53,3% городского и 39,3% всего населения страны. При этом темпы прироста населения в крупных городах хотя и замедлились, но намного превышают темпы роста населения остальных городов. Если за 50-летний период (с 1959 по 2010 г.) рост их населения составил 96,9%, то за 30-летний период (с 1979 г.) — 19,3%. Падение численности населения характерно для периферийных или монопрофильных городских поселений.
- ♦ **Углубление полярности**, гипертрофированный рост центра — Московской системы расселения: **13,0% численности населения РФ и 48,4% — ЦФО**. Население областных центров — Твери, Ярославля, Владимира, Калуги, Тулы, Смоленска — растет медленнее или имеет тенденцию к снижению, но все же опережает рост населения других городских поселений субъектов РФ, окружающих Московскую область.
- ♦ **Сверхконцентрация населения в отдельных крупных городах и ареалах**. В крупнейших городах с численностью населения свыше 500 тыс. человек сосредоточено 41,7% городского населения, или 30,8% всего населения России. В городах с населением свыше 1 млн человек — соответственно 26,8% и 19,7%. Увеличилась численность населения в Санкт-Петербурге (4%), центрах субъектов РФ — в Казани (3%), Новосибирске (3%), Екатеринбурге (3%), Нижнем Новгороде и Челябинске (по 5%). При этом уменьшается население окружающих территорий и поселений в границах соответствующих субъектов РФ.

- ♦ **Деградация сети сельских и мелких городских поселений.** Снижение плотности сети поселений, их людности, уменьшение их числа, увеличение числа сельских поселений без населения.
- ♦ **Снижение плотности и развитости обширных периферийных районов.** Большая часть территории России имеет низкую плотность населения, ряд регионов страны имеет плотность населения менее 2 чел./км², что грозит «географическим сжатием» хозяйственно освоенных, экономически активных и социально обустроенных территорий Российской Федерации.

В силу высокой инерционности процессов в больших системах расселения, складывающихся под влиянием внешних экономических, социальных, транспортных и множества других факторов, которые могут сохраняться в течении многих лет и даже десятилетий, необходимо долгосрочное планирование комплекса мероприятий, предотвращающих наметившиеся негативные тенденции.

Накопленный отечественный опыт научных и проектно-прогнозных работ государственного уровня позволяет выделить главные направления разработки этого документа. В 1972–1980 гг. группой научно-исследовательских организаций (головной институт — ЦНИИП градостроительства) была разработана Генеральная схема расселения на территории СССР, которая представляла собой научно обоснованную программу совершенствования расселения на всей его территории.

В рамках указанной работы в целях обоснования эффективных направлений комплексного развития сети населенных мест был проведен системный анализ с выделением целей, ресурсов и ограничений для оценки основных альтернатив расселения как взаимноисключающих возможностей достижения поставленных целей [5]. В качестве основных альтернатив организации сети населенных мест рассматривались:

- 1) централизованное автономное развитие с увеличением количества населения городов с населением свыше 250–300 тыс. человек и численности населения в них, а также развитием городских агломераций;
- 2) уравновешенное автономное развитие преимущественно малых и средних городов;
- 3) взаимосвязанное системное развитие, при котором города развиваются в единой иерархической системе расселения, развитие периферии происходит не за счет отдельных полюсов роста, а за счет групповых систем населенных мест с единой инфраструктурой всех видов;
- 4) линейное развитие вдоль осей преимущественного развития, сформированных каналами совмещенной инженерно-транспортной инфраструктуры; при этом формирование новых и развитие существующих малых и средних городов приурочено к зонам доступности этих осей.

При разработке Генеральной схемы расселения на территории СССР были выделены и систематизированы городские агломерации. Типология городских агломераций была основана на их многомерной классификации по следующим типологическим признакам: величина города-центра, полицентричность, развитость, соотношение темпов роста города-центра и городов внешней зоны, индекс прогрессивности отраслевой инфраструктуры промышленной базы, социально-культурный потенциал центра, мощность

транспортной инфраструктуры, обеспеченность собственными водными и рекреационными ресурсами, отклонение от нормативного состояния окружающей среды и др.

В качестве одного из наиболее важных социальных критериев использовался показатель средневзвешенного доступного социально-культурного потенциала (СКП), который отражает благоприятность создаваемых условий для использования населением высших уровней социально-культурной сферы.

В 1980-е годы были введены в практику территориального планирования понятия демографической и экологической емкости территории, что позволяло на уровне регионов прогнозировать и регламентировать нагрузки на природную среду. Демографическая емкость территории — это максимальное количество жителей района, которое может быть размещено в его границах при условии обеспечения наиболее важных повседневных потребностей населения за счет ресурсов его территории с учетом сохранения экологического равновесия. Экологическая емкость территории — максимально возможная в конкретных условиях данного района биологическая продуктивность всех его биогеоценозов, агроценозов, урбоценозов с учетом оптимального для данного района состава представителей растительного и животного мира [2].

В результате реализации различных стратегий прогнозировались следующие параметры структуры городского расселения:

1. Увеличение темпов роста всех городских поселений во внешних зонах крупных и крупнейших городов, а также городов — центров агломераций с населением 100–250 тыс. человек.
2. Ускорение развития потенциальных агломераций всех типов за счет ускорения развития внешней зоны крупных и крупнейших городов, а также больших и средних городов. Чрезмерное количество точек роста в других регионах страны способно распылить ресурсы и в целом близко к экстраполяционным значениям параметров сети по количеству крупнейших городов и численности их населения.
3. Преимущественное развитие потенциальных центров средних и малых систем расселения в целях интенсификации аграрного сектора. Имеет четкую региональную направленность.
4. Дифференцированная стратегия с учетом региональных условий [4].

Результаты работы были положены в основу государственной политики в области расселения и организации территории СССР на последующее десятилетие.

В Генеральной схеме расселения на территории СССР было записано, что при экстраполяционном прогнозе, учитывающем инерционность развития расселения в целом как системы, вероятным становится усиление тенденций концентрации населения. Оно будет расти в городах с населением свыше 250 тыс. человек. В связи с исчерпанием миграционных ресурсов сельской местности остальные группы городов (с населением меньше 250 тыс. чел.) лишаются источника, который раньше возмещал их потери в межгородской миграции. В результате население теряют в первую очередь малые и средние города; в последние десятилетия снижение численности населения затронуло даже крупнейшие города России.

В 1992 году в соответствии с Постановлением Совета Министров — Правительства Российской Федерации от 23 февраля 1993 г. № 160 «О плане действий Совета министров — Правительства Российской Федерации по реализации экономической реформы в 1993 г.» была разработана Генеральная схема расселения на территории Российской Федерации. При разработке Генеральной схемы расселения были учтены материалы федеральных стратегических документов, в том числе Комплексной схемы территориального экономического и социального развития России, Федеральной миграционной программы, Государственной программы социального и экономического развития районов Севера и др.

Отсутствие государственной политики в области расселения в последующие годы стало одной из причин развития ситуации по экстраполюционному варианту, описанному в Генеральной схеме расселения 1982 года.

Второй аргумент в пользу разработки Генеральной схемы на уровне страны — необходимость взаимной увязки на мезотерриториальном уровне стратегий субъектов РФ в сфере расселения. Проблемы стыковки мероприятий по территориальному планированию соседних субъектов РФ были выявлены при анализе ряда схем территориального планирования субъектов Российской Федерации, проведенном Институтом по поручению Минрегиона России в 2011–2012 гг. К ним относится в том числе вынужденный характер комплексных решений по обустройству территории в условиях, когда уже приняты и не подлежат изменению отраслевые решения. Проблема стыковки отраслевых мероприятий на этом уровне хорошо иллюстрируется примерами с транспортными связями.

Схемы территориального планирования субъектов РФ, лишенные общей перспективы в области расселения и организации территории, ориентируются на собственные стратегии и в лучшем случае на стратегии федеральных округов, не связаны между собой, а потому имеют заведомо неточные прогнозы развития. Нельзя заниматься частным, не видя общего.

Система государственного планирования, которая существовала в 80-х годах прошлого века (Генеральная схема расселения, Концепция научно-технического прогресса, Генеральная схема развития и размещения производительных сил), в известной мере обеспечивала связность отраслевых и территориальных прогнозов и планов развития. Ситуация, которая сложилась сегодня, ограничивает территориальное планирование ведомственными рамками и не позволяет существенным образом влиять на отраслевые решения, что методически лишает стратегическое управление весьма значимой части инструментария.

Политика в расселении должна быть нацелена на выравнивание диспропорций в уровне оснащенности, развитости, транспортной доступности территорий

страны в целях создания условий для их экономического развития; на создание условий комфортного проживания населения.

Важной составляющей этой политики должно стать развитие городских агломераций, учитывая, с одной стороны, роль указанных форм расселения в социально-экономическом развитии как культурных, экономических центров и проводников инноваций, с другой стороны — необходимость решения сложных планировочных, экологических, транспортных проблем на территориях городов и их ближайшего окружения. В области организации территории это предполагает поиск решений, которые при сохранении выгод пространственной концентрации множества функций позволили бы избежать таких недостатков агломераций, как тенденции стихийного развития вдоль магистралей, сращения поселений, поглощения ими территории пригородных зон, деградации природных пространств; необходимы исследование этих объектов и выработка стратегии их развития во взаимосвязи с общей системой расселения.

Научные основы разработки Генеральной схемы пространственного развития России закладываются специалистами ЦНИИП градостроительства в рамках фундаментальных научных исследований Российской академии архитектуры и строительных наук. Разрабатываются программа указанной работы, система показателей, характеризующих пространственное развитие, проводится анализ изменений в системе расселения страны, в том числе по Московской системе расселения.

Разработка единой концепции расселения, территориальной стратегии на уровне страны в целом в рамках Генеральной схемы расселения на территории Российской Федерации является необходимым условием для завершения формирования системы территориального планирования в Российской Федерации.

ЛИТЕРАТУРА

1. Город и ландшафт / В. В. Владимиров, Е. М. Микулина, З. Н. Яргина. — М.: Мысль, 1986.
2. В. В. Владимиров. Расселение и окружающая среда. — М.: Стройиздат, 1982.
3. Г. А. Лебегинская. Некоторые вопросы общего подхода к законодательному обеспечению организации территории Российской Федерации // Academia. Архитектура и строительство. — 2012. № 3.
4. Л. Б. Коган. Социально-градостроительные основы разработки политики пространственного развития общества // Городское управление. — 2011. № 12.
5. Программно-целевое планирование систем населенных мест / Ф. М. Листенгурт, И. А. Портянский, Г. С. Юсин. — М.: Экономика, 1987.

А. А. Романов, И. М. Пеньевский
(ООО «ИТП «Град», Омск)

РЕАЛИЗАЦИЯ ГЕНЕРАЛЬНОГО ПЛАНА НА ОСНОВЕ КОМПЛЕКСНОГО ПОДХОДА К РАЗРАБОТКЕ ДОКУМЕНТОВ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО И ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

Важнейшей частью системы управления развитием территорий в России является механизм реализации запланированных решений как в стратегических

документах социально-экономического развития, так и в документах территориального планирования. Планирование социально-экономического развития

выражается в подготовке таких документов, как концепции, стратегии и программы социально-экономического развития той или иной территории. Решения о градостроительном развитии территории, согласно Градостроительному кодексу РФ, закрепляются в документах градостроительного проектирования: документах территориального планирования, документации по планировке территории и правилах землепользования и застройки. Согласно Градостроительному кодексу решения документов территориального планирования должны базироваться на стратегических документах социально-экономического планирования. Вместе с тем последовательность принятия решений во многих муниципальных образованиях в России зачастую не соблюдается. Помимо этого реализация документов территориального планирования, в частности по причине несоответствия пространственных решений стратегическим, зачастую ничем не обеспечена.

Согласно принятой Правительством РФ дорожной карте «Улучшение предпринимательского климата в сфере строительства» обеспечение реализации документов территориального планирования (в частности Генерального плана) должно осуществляться посредством принятия долгосрочной программы по реализации Генерального плана, при этом повышенное внимание должно уделяться источникам финансирования мероприятий и гибкости подхода к определению обязательств инвестора (застройщика) по созданию транспортной, социальной и коммунальной инфраструктур в зависимости от инвестиционной привлекательности территории. Таким образом, вопросу реализуемости и реализации решений документов территориального планирования уделяется повышенное внимание.

В целом, как можно сделать вывод, в сфере управления развитием территорий в настоящее время существуют две существенные проблемы.

Во-первых, решения документов социально-экономического планирования не имеют строгой привязки к пространственным характеристикам планируемых процессов, что влияет на качество принимаемых решений.

Во-вторых, решения документов территориального планирования не обеспечены анализом, способствующим их реализации, в том числе анализом источников финансирования мероприятий.

Можно отметить, что они взаимосвязаны между собой, так как грамотный анализ социально-экономической ситуации, принятие правильных решений на стратегическом уровне и перенесение этих решений на уровень пространственного планирования влияют на то, насколько данные решения будут реализуемы, а должный анализ и планирование на уровне пространственного планирования создают условия для их реализации.

Можно справедливо предположить, что данные проблемы можно решить, если документы стратегического социально-экономического планирования и градостроительного проектирования разрабатываются во взаимосвязи и дополнены экономическим анализом и решениями, касающимися их реализации. Иными словами, устойчивое повышение качества жизни населения на территории возможно при условии комплексного градостроительного проектирования, выполняемого на основе документов социально-экономического планирования.

Примером подхода, обеспечивающего повышение связности документов стратегического социально-эко-

номического планирования и документов территориального планирования, а также реализации принятых решений, является концепция комплексного проекта по управлению развитием территории, разрабатываемого Институтом территориального планирования «Град».

Комплексный проект управления градостроительным развитием территории (далее также — комплексный проект) муниципального образования — это система взаимосвязанных градостроительных («пространственных») и социально-экономических («непространственных») решений о развитии города. Комплексный проект представляет собой способ последовательной разработки градостроительной и иной, тесно связанной с ней документации в целях обеспечения устойчивого развития территории и эффективного расходования средств местного бюджета.

Комплексный проект включает в себя несколько основных элементов, разработку которых целесообразно выполнять последовательно (см. табл. 1).

Представленная последовательность обоснована тем, что аналитические решения каждого предшествующего элемента в ней являются исходными данными для разработки последующих элементов. Соблюдение такой последовательности обеспечивает разработку взаимно согласованной документации в сфере социально-экономического планирования и градостроительного проектирования, что способствует повышению эффективности управления развитием муниципального образования.

Выполнение работ по подготовке комплексного проекта имеет ряд методических особенностей, которые обеспечивают согласованность решений документов стратегического социально-экономического и территориального планирования, а также повышают эффективность реализации решений градостроительной документации:

- 1) использование единого информационного банка градостроительных данных как основы разработки всех элементов комплексного проекта;
- 2) определение на этапе подготовки стратегии социально-экономического развития (далее также — стратегии) тех показателей развития города, которые необходимы для последующей разработки градостроительной документации;
- 3) формирование местных нормативов градостроительного проектирования как связующего звена между целевыми показателями стратегии и решениями Генерального плана;
- 4) определение комплекса мероприятий по реализации Генерального плана в программе инвестиционного развития территории на основе оценки их экономической эффективности.

Рассмотрим эти особенности более подробно. Информационный банк градостроительных данных (ИБГД) — это комплексный источник знаний о городе. В ИБГД вносятся не только документы, содержащие информацию о современном состоянии и будущем развитии муниципального образования, но и данные обо всех существующих и проектируемых пространственных объектах на его территории. Каждому такому объекту присваивается ряд характеристик, определяющих его:

- ♦ функциональное назначение;
- ♦ технические параметры;
- ♦ правовые параметры;

Таблица. Последовательность разработки элементов комплексного проекта управления градостроительным развитием муниципального образования (на примере городского округа)

Этап разработки	Основные элементы комплексного проекта	Назначение элементов комплексного проекта
1	Стратегия социально-экономического развития муниципального образования	Определение долгосрочных приоритетов и основных целевых социально-экономических показателей развития муниципального образования
2	Документы методического и нормативно-правового обеспечения	Разработка рекомендаций по совершенствованию подходов к управлению территорией города, проектов нормативных правовых актов
3	Местные нормативы градостроительного проектирования	Установление параметров территории, обеспечивающих ее устойчивое пространственное развитие в зависимости от социально-экономических показателей
4	Генеральный план	Определение планируемых для размещения объектов местного значения городского округа. Определение границ населенных пунктов (в том числе границы образуемых населенных пунктов), входящих в состав городского округа. Определение границ и описание функциональных зон с указанием планируемых для размещения в них объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения (за исключением линейных объектов) и местоположения линейных объектов федерального значения, линейных объектов регионального значения, линейных объектов местного значения.
5	Проекты планировки и межевания территории	Определение зон планируемого размещения объектов капитального строительства и параметров их развития, красных линий, границ земельных участков
6	Правила землепользования и застройки	Установление территориальных зон, градостроительных регламентов их использования (в т. ч. видов разрешенного использования)
7	Долгосрочная программа по реализации Генерального плана	Определение мероприятий по строительству инженерной, транспортной и социальной инфраструктур и источников их финансирования
8	Программа инвестиционного развития	Выделение наиболее перспективных участков территории для инвестиционного освоения, определение механизма взаимодействия органов власти и бизнеса

- ♦ инженерно-технические параметры;
- ♦ место в социально-экономическом развитии города (например, мощность, количество рабочих мест, объем инвестиций в объект, ожидаемый период строительства и т. д.).

Присвоение социально-экономических показателей каждому из пространственных объектов позволяет использовать ИБГД при подготовке местных нормативов градостроительного проектирования, различной градостроительной документации (документов территориального планирования, документации по планировке территории, правил землепользования и застройки), а также документов планирования социально-экономического развития МО. Суммирование количественных показателей, присвоенных объектам того или иного вида, позволяет получить интегральные показатели состояния экономики города. Такие данные используются при подготовке стратегических документов планирования социально-экономического развития муниципального образования.

Необходимость разработки согласованных решений в сфере социально-экономического и территориального планирования определяет требования, которым должно соответствовать содержание стратегии развития муниципального образования. В первую очередь это относится к показателям, которые рассчитываются при прогнозировании и планировании социально-экономического развития МО по каждому из возможных сценариев. Состав показателей стратегии должен быть таким, чтобы при дальнейшей разработке документа территориального планирования все долгосрочные приоритеты, цели и задачи

развития МО были преобразованы в комплекс соответствующих пространственных решений.

В качестве примера разработки системы показателей можно рассмотреть подготовку проекта стратегии социально-экономического развития МО «Город Магадан» Институтом территориального планирования «Град». При подготовке проекта была разработана система показателей, отражающих развитие города в течение расчетного периода. Было выделено два типа показателей:

- ♦ общие демографические показатели;
- ♦ целевые показатели развития города.

В целом система учитывает около 190 показателей. Демографические показатели не привязаны к конкретным целям и задачам развития, поскольку отображают общий уровень привлекательности города для населения как совокупный результат решения всех стратегических задач в комплексе.

Целевые показатели развития города выделяются для каждой стратегической цели или задачи развития и имеют ключевое значение для мониторинга реализации стратегии. Для каждой стратегической цели или задачи было выделено в среднем по 3–4 показателя. Из рассчитанных целевых показателей были выбраны те, которые должны использоваться в дальнейшей разработке генерального плана в качестве исходных данных. Затем эти показатели были объединены в группы по направлениям градостроительного проектирования. В результате были получены:

- ♦ 12 показателей жилищного фонда;
- ♦ 4 показателя транспортной инфраструктуры;

- ♦ 19 показателей инженерной инфраструктуры;
- ♦ 85 показателей сферы социально-культурного, бытового обслуживания;
- ♦ 5 показателей экологической обстановки;
- ♦ 5 показателей промышленности и сельского хозяйства.

Важно отметить, что доля показателей, которые необходимы для последующей разработки Генерального плана, в общем количестве стратегических показателей социально-экономического развития МО «Город Магадан» составила около 70%, что объясняется составом целей и задач (определенных перечнем вопросов местного значения по 131-ФЗ), а также преобладанием среди слабых сторон экономики вопросов жилищного фонда, инженерной и транспортной инфраструктур, для мониторинга решения которых выделяются отдельные показатели.

Однако для того чтобы преобразовать непространственные показатели социально-экономического развития, определяемые в стратегии, в пространственные показатели, входящие в состав решений Генерального плана, необходимо своеобразное связующее звено, позволяющее установить количественную зависимость между этими двумя группами показателей. Современные тенденции в области градостроительного проектирования в России и особенности правового регулирования в данной сфере подсказывают нам, что таким связующим звеном при комплексной подготовке документов планирования развития муниципального образования могут являться местные нормативы градостроительного проектирования (МНГП).

Значительную часть местных нормативов градостроительного проектирования составляют нормируемые показатели объектов градостроительной деятельности. Это количественные и качественные показатели градостроительного развития территории, обеспечивающие благоприятные условия жизнедеятельности человека.

В целях обеспечения разработки Генерального плана городского округа в МНГП устанавливаются нормируемые показатели в отношении следующих объектов градостроительной деятельности:

- ♦ функциональных зон;
- ♦ границ населенных пунктов;
- ♦ объектов местного значения городского округа.

Как правило, предельно допустимые значения нормируемых показателей определяются согласно нормативно-техническим документам (СП, СНиП, СанПиН и др.). Степень превышения итогового значения нормируемого показателя, устанавливаемого в МНГП, над предельно допустимым значением определяется на основе оценки ожиданий населения и проведения межмуниципальных и межрегиональных сравнений, а также наложения ограничений по реализуемости нормативов с точки зрения финансовых и территориальных ограничений.

Совместный учет результатов описанных видов исследований позволяет получить МНГП, которые не только обеспечивают преобразование непространственных решений стратегии в пространственные решения Генерального плана города, но и повышают вероятность успешной реализации этих документов в будущем.

Помимо нормативов, обеспечивающих трансформацию данных из документов стратегического планирования социально-экономического развития, повышению вероятности успешной реализации докумен-

тов территориального планирования также может служить проведение анализа на этапе их непосредственной разработки. Для того чтобы своевременно обеспечить бюджетное финансирование реализации решений Генерального плана, уже на этапе разработки документа территориального планирования необходимо определить наиболее оптимальный срок выполнения каждого из необходимых мероприятий по созданию объектов местного значения.

Решение такой задачи в методологии комплексного проекта оптимально выполнять с применением современных методов математического моделирования при анализе широкого набора социально-экономических и пространственных показателей территории.

Данный подход был применен Институтом для определения сроков строительства объектов местного значения при разработке Генерального плана города Тюмени и при разработке Генерального плана МО «Город Магадан» в рамках комплексных проектов по управлению развитием территории данных муниципальных образований.

В рамках анализа при подготовке комплексного проекта определяется математическая зависимость между рыночной стоимостью 1 м² общей площади объектов недвижимости (прежде всего жилья) и размещением на территории различных пространственных объектов. Сопоставление рыночной цены объекта недвижимости с затратами на его строительство и обеспечение всей необходимой инфраструктурой дает представление о том, насколько прибыльным данный инвестиционный проект может быть для инвестора. Упорядочение всех возможных в соответствии с Генеральным планом коммерческих инвестиционных проектов по убыванию показателя потенциальной рентабельности позволяет получить прогноз наиболее вероятной последовательности инвестиционно-го освоения территории города в разрезе отдельных участков его территории.

Следующей важнейшей задачей является обеспечение реализации принятых в Генеральном плане решений. Этой цели служат два документа, разрабатываемых в рамках комплексного проекта. Это программа реализации генерального плана и концепция инвестиционного развития территории муниципального образования.

Согласно принятой дорожной карте «Улучшение предпринимательского климата в сфере строительства» долгосрочная программа по реализации Генерального плана, которая придет на смену плану реализации Генерального плана, отсутствующему в нынешней редакции Градостроительного кодекса, должна будет определять перечень мероприятий по строительству транспортной, коммунальной и социальной инфраструктур в соответствии с Генеральным планом и источники их финансирования.

При наличии в рамках Генерального плана должного математического анализа экономических и пространственных данных, описанных выше, программа по реализации Генерального плана может на качественном уровне определить последовательность выполнения мероприятий, заложенных Генеральным планом. Однако помимо этого необходимо определение источников финансирования мероприятий, а также анализ инвестиционной привлекательности территории для применения дифференцированного подхода к инвесторам. Эти вопросы решаются в рамках комплексного проекта концепции инвестиционного развития территории.

Цель концепции инвестиционного развития — обеспечить финансирование заложенных в документах территориального планирования решений, способствовать повышению инвестиционной активности на территории муниципального образования.

Концепция инвестиционного развития предполагает:

- ♦ проведение анализа территории, выделение перспективных инвестиционных площадок;
- ♦ определение назначения инвестиционных площадок (жилое или коммерческое), варианта их освоения на основе предложений местного сообщества и органов местного самоуправления или проведенного анализа;
- ♦ расчет ряда характеристик, включающих объем затрат (на обеспечение инженерной и транспортной инфраструктур, проведение мероприятий по благоустройству и озеленению, разработку проектной документации), их распределение по этапам и источникам финансирования;
- ♦ расчет потенциального эффекта от освоения площадки для инвестора и муниципалитета;
- ♦ формирование инвестиционных паспортов площадок для их продвижения;
- ♦ разработку механизма реализации концепции в форме организационной модели взаимодействия органов местного самоуправления и бизнес-структур.

Концепция создает условия для того, чтобы на определенные территории муниципального образования был найден инвестор, который, используя территорию для создания коммерческих объектов, совместно с органами местного самоуправления обеспечит финансирование создания объектов инфраструктуры, тем самым обеспечивая реализацию решений Генерального плана.

Таким образом, разработка Генерального плана в рамках комплексного проекта может существенно повысить реализуемость его решений и увеличить вероятность их реализации в требуемый срок. Последовательная разработка элементов комплексного проекта управления градостроительным развитием территории обеспечивает высокую степень согласованности решений документов стратегического социально-экономического и территориального планирования городского округа. Применение методов экономического анализа при разработке документов территориального планирования позволяет получить качественные проектные решения. Дополнительный анализ территории и расчет характеристик инвестиционных площадок для привлечения инвесторов позволяют повысить вероятность привлечения частных инвестиционных ресурсов и распределить затраты по реализации мероприятий Генерального плана.

С. Г. Мальшева

(Самарский государственный архитектурно-строительный университет)

КОМПЛЕКСНАЯ СТРАТЕГИЯ РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИИ ГОРОДСКОГО ОКРУГА САМАРА ЧЕРЕЗ ПРИЗМУ ПРОСТРАНСТВЕННОГО ПРЕОБРАЗОВАНИЯ СРЕДЫ

К настоящему времени в мире практически повсеместно стало очевидным, что стратегическое планирование, стратегическое мышление невозможно вне пространственных координат действия [1]. Обеспечить полноценное развитие территории возможно только в том случае, если нормативно-численное представление при комплексном стратегическом подходе будет дополнено пространственными связями.

Позиция стратега по формированию комплексной «живой» стратегии заключается в умении работать с разными масштабами — от отдельного двора до городских территорий и агломераций, учитывая интересы как жителей отдельных кварталов, так и городского сообщества в целом. Прогнозируя для городского образования цели, задачи и ожидаемые результаты его развития, стратег увязывает это с интересами региона и страны в целом. Второй важный аспект — это двойственность позиции стратега: взгляд от территории вовне и извне на территорию. И третий аспект — умение определить уникальность места и специфику его территориального развития.

В Самаре в 2011–2012 гг. была проведена работа по формированию «Стратегии комплексного развития городского округа Самара на период до 2025 года». Наиболее ценным в проведении этой работы являлось активное участие широкой общественности. Наряду с этим были привлечены специалисты-эксперты для определения ключевых позиций по наиболее значимым направлениям развития городского округа Самара. В результате это дало возможность организовать эффективное социальное сотрудничество.

Для разработки Стратегии был использован ряд системно согласованных форматов: организационно-ме-

тодологическое обеспечение, систематизация и сборка материалов, экспертные разработки (анализ и оценка, сценирование и др.), проведение публичных обсуждений с горожанами в ходе 5 стратегических сессий, межсессионная работа 10 инициативных групп экспертные опросы населения и виртуальное общение со всеми заинтересованными через сайт www.Samara2025.ru [2]. Умелая организация на 5 сессиях междисциплинарного обсуждения позволила минимизировать принятие ошибочных решений в работе над Стратегией.

На начальном этапе было проведено анкетирование специалистов различных сфер деятельности (экономистов, историков, архитекторов, экологов, физиков, управленцев и т. д.). В результате были выявлены 10 ключевых стратегических направлений развития Самары:

1. инновационно-технологическое развитие производства;
2. опережающее развитие деловой среды и предпринимательства;
3. форсированное коммуникационное развитие;
4. транспортно-логистическое развитие;
5. туристическое и рекреационно-оздоровительное развитие;
6. градозэкологическое развитие;
7. пространственное развитие и формирование креативной городской среды;
8. развитие самарских сообществ;
9. культурное развитие;
10. развитие образования [2].



Одним из фоновых-стягивающих стратегических направлений стало пространственное развитие городских территорий.

В предшествующих социально-экономических стратегиях, выполненных как для г. о. Самара, так и для Самарской области, градостроительное развитие не рассматривалось как один из факторов стратегического развития, а все упоминания территорий в этих работах были связаны с технической привязкой к местности. Надо отдать должное организаторам работы над Стратегией – 2025 для г. о. Самара АНО по городскому и региональному развитию «УРБЭКС-развитие», уделившим пристальное внимание данному направлению. Нельзя допускать ситуацию, когда территориально-планировочные решения принимаются в Стратегии как работы второго этапа. При таком подходе, как правило, выявлялись упущения и недочеты в смысловых решениях по территориально-пространственному направлению, что значительно ухудшало ситуацию в плане принятия верных стратегических решений, а также не способствовало улучшению инвестиционной привлекательности территории.

Экспертами и общественностью на пяти стратегических сессиях по разработке Стратегии – 2025 были пристально рассмотрены вопросы территориального и пространственного развития г. о. Самара. В ходе работы над стратегией сформировалась рабочая группа «Градостроительство и креативный город». Под руководством доцента С. Г. Малышевой велась работа на сессиях и в межсессионное время, активно обсуждались основные стратегические цели и задачи в территориально-пространственном направлении. Авторами многих решений и активными разработчиками стратегии стали кандидат архитектуры профессор С. А. Малахов и кандидат архитектуры доцент Е. А. Репина.

В стратегии комплексного развития городской среды Самары были выработаны наиболее значимые принципы пространственного преобразования территорий. Был определен вектор повышения типичных качеств среды в тесной взаимосвязи с уникальностью места и его исторической специфики, выявлены наиболее значимые принципы пространственного преобразования территорий через систему запускающих механизмов.

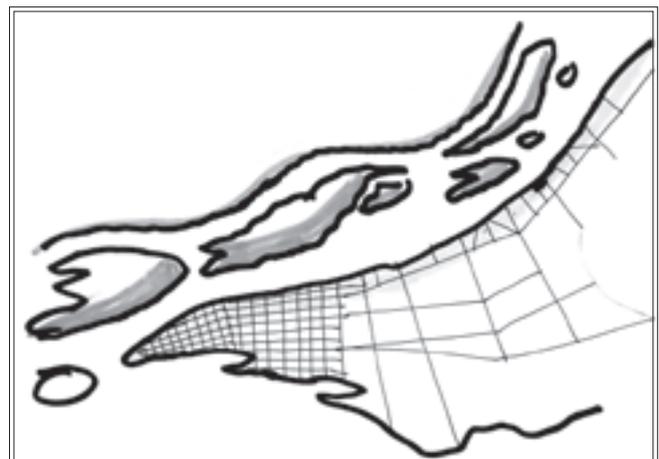
Для направления «Пространственное развитие: формирование креативной городской среды» в стратегии были определены следующие цели.

Цель первого уровня

Преобразовать мегаполис индустриальных производств в жизнеспособную «Большую Самару» как комплекс полисов горожан (в совокупности сложившихся урбо-природных пространственных локальностей) и составную часть многополисной агломерации «Жигулевская ойкумена» на основе методов диалогового средового проектирования.

Цели второго уровня

1. Сформировать творческое публичное пространство постиндустриального города, в том числе на основе перспективных видов деятельности (культурной, деловой и конгрессно-форумной активности) и формирования креативных городских сообществ.
2. Способствовать самоидентификации урбанизированных «ядер» городского округа (урбо-локальностей или полисов) и их системной пространственной и социальной организации.
3. Осуществить пространственное развитие городского округа как мегаполиса «Большая Самара» на основе методов средового проектирования и урбо-природной полярности городского округа.
4. Совместно с другими муниципальными образованиями агломерации и при поддержке региональных властей организовать комплексную деятельность по развитию многополюсной Жигулевской агломерации (символического и географического центра Волги) [2].



Сохранить и развить уникальную бинарную урбо-природную средовую организацию мегаполиса «Большая Самара». Разработать программы, усиливающие эффект контрастной оппозиции двух типов ландшафта: природного на правом берегу Волги и урбанизированного — на левом.

Рис. 2. ИЛЛЮСТРАЦИЯ ЦЕЛИ 2-го УРОВНЯ ПО РАЗВИТИЮ УНИКАЛЬНОЙ УРБО-ПРИРОДНОЙ СРЕДОВОЙ СИСТЕМЫ Г. О. САМАРА



Рис. 3. ПРОЕКТ ВОССТАНОВЛЕНИЯ КРЕПОСТИ САМАРА 1586 г.

На завершающем этапе по разработке Стратегии – 2025 были определены три основных этапа пространственного преобразования г. о. Самара:

К 2014 году — **организационно-проектный этап:**

- ♦ Запускающие механизмы: создание Института города, открытие выставочно-дискуссионных площадок по обсуждению перспективных средовых проектов.
- ♦ Разработка частной стратегии пространственного развития г. о. Самара и мастер-плана исторического центра с проектом реновации Самарской крепости 1586 г. и строительством на стрелке рек Волги и Самары рекреационного центра.
- ♦ Мегапроект «Формирование конгрессно-форумного пространства на общественных креативных территориях г. о. Самара (например Центр современной культуры «Артполис» в «Элеватор-парке» на территории завода им. Масленникова и т. п.).

К 2017 году — **проектно-реализационный этап:**

- ♦ Проект «Определение и оформление главных средовых ценностей и приоритетов каждой локальности (полиса) г. о. Самара» как катализатор развития идентичности места и сообществ профессиональных горожан.
- ♦ Реализация проектов для локальности «Самара», как исторического центра мегаполиса «Большая Самара»: восстановление первой крепости 1586 г., реставрация существующих памятников истории и культуры, открытие общественных креативных площадок.
- ♦ Реализация программы «Формирование системы управления ключевыми объектами мегаполиса «Большая Самара» на централизованной основе (транспортные магистрали, мосты, вокзалы, магист-

ральные инженерные сети, набережные Волги и Самары, общественные центры и т. п.).

- ♦ Развитие транспортной сети «Большой Самары», как связей между локальностями и разработка транспортной кольцевой связанности полисов Жигулевской агломерации путем создания скоростных магистралей и использования других средств передвижения в пределах агломерации, строительство двух мостовых переходов через Волгу.

К 2025 году — **реализационно-креативный этап:**

- ♦ Усиление артикулированной позиции мегаполиса «Большая Самара» — равноценного члена многополисной Жигулевской агломерации в масштабе всего Поволжского региона и всей страны, как символического и географического центра Волги с усилением конгрессно-форумной деятельности.
- ♦ Реализация проекта «Интеграция природного комплекса правобережья внутрь городского пространства «Большой Самары»:
 - создание природных интервалов между локальностями г. о. Самара;
 - внедрение креативных пространственных решений для организации городских рекреационных комплексов на правом берегу Волги (с учетом необходимости защиты и регенерации природного комплекса при улучшении качества урбанистического контекста);
 - продолжение формирования линейной структуры Волжских набережных как особого места единения с транснациональным объектом «Волга».
- ♦ Реализация проекта реорганизации и перепрофилирования промышленных территорий в связи с тенденцией все большего распространения технологий

«безлюдного производства»: максимально автоматизированного, энергонезависимого, экологически безвредного.

- ♦ Создание эффективной инженерной инфраструктуры по принципу рационального природопользования с учетом прорывных экотехнологий.
- ♦ Дальнейшее развитие транспортной сети «Большой Самары».

Во время завершения работы по Стратегии – 2025 инициативная группа, возглавляемая активными участниками по направлению «Градостроительство и креативный город», приступила к реализации первого организационно-проектного этапа 2012–2014 гг. Три проекта по преобразованию пространственной среды исторического центра были активизированы и в настоящее время проходят обсуждение на различных площадках.

Комплексный подход к разработке Стратегии развития любой территории республики, области, муниципального района, городского округа должен включать пространственное развитие, где при выверке стратегических целей и задач необходимо не только учитывать типичные потребности развития среды, но и выявлять уникальные аспекты в пространственных характеристиках территории.

ИСТОЧНИКИ

1. Глазычев В. А. Россия. Пространственное развитие. — priss-laboratory.net.ru/library/library_glazychev_prostr-razvitie.htm.
2. Проект «Стратегии комплексного развития городского округа Самара на период до 2025 года». — samara2025.ru/events/opublikovan-proekt-bazovoy-versii-strategii-samary-2025.

ПРОГРАММНОЕ И ПРОЕКТНОЕ УПРАВЛЕНИЕ

О. В. Толстогузов, А. Ф. Титов

(Карельский научный центр РАН, Петрозаводск)

СОВРЕМЕННЫЕ ГЛОБАЛЬНЫЕ ВЫЗОВЫ И РЕГИОНАЛЬНАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА

Искать ответы на новые вызовы, с которыми столкнулся мир — это важная задача региональной власти, которая не только не может не обращать внимания на серьезные системные проблемы, но и, более того, должна совместно с федеральной властью формировать соответствующую региональную экономическую политику.

Как известно, в современной ситуации успешная региональная экономическая политика основывается не столько на традиционном управлении доступными ресурсами, сколько на управлении возможностями и средой, а также на использовании элементов новой экономики и механизмов, стимулирующих формирование новых рынков и концентрацию бизнеса. При этом периферийные регионы, не соперничая с агломерациями по величине добавленной стоимости, инвестициям и расходам домохозяйств, несут ответственность за освоение и «удержание» территории. Для приграничных периферийных регионов дополнительно усложняет эту задачу то обстоятельство, что предлагать новые проекты приходится в условиях очень жесткой конкуренции с проектами развития сопредельных зарубежных территорий.

Альтернативой развитию экономического пространства являются снижение качества трудовых ресурсов и отток населения, падение экономической активности и, в конечном счете, переход региона в разряд депрессивных. Сказанное является причиной усиливающегося внимания российской региональной политики к социально-экономическому и пространственному развитию приграничной периферии, решающей важную геополитическую задачу продвижения и реализации конкурентоспособных проектов освоения территории, соперничающих с проектами развития сопредельных территорий.

Практический опыт более чем 15-летней работы по формированию региональной системы стратегического планирования на Северо-Западе и в других частях России показывает, что в современных условиях региональные власти вполне способны формулировать стратегию развития, «синхронизировать» региональные стратегии с глобальными проектами инновационных центров, пространственной проекцией стратегии России и оказывать существенное влияние на процессы экономического развития, используя различные инструменты государственного управления.

Однако учитывая обстоятельства и последствия системного кризиса, сложившуюся практику необходимо укрепить новой аргументацией и теоретическими обоснованиями, ответив на три очень важных вопроса: а) какова связь между инвестиционным про-

цессом, вызывающим структурные изменения, и быстрым экономическим ростом? б) какова связь между структурными изменениями и диверсификацией экономики? и в) каким образом происходит формирование нового продукта и какие появляются ценности в условиях дифференциации экономического пространства, а также как реализуются в регионе выгоды от структурных изменений? Но если первые два вопроса находят ответ в рамках традиционной макроэкономической политики, то третий вопрос остается нерешенным. Ответ, очевидно, лежит в сфере управления концентрацией капитала в экономическом пространстве. Объяснение явления требует применения *системного* подхода, сформированного на основе интеграции методов стратегического, территориального и форсайт планирования¹. Его методологическая особенность обусловлена тем, что в отличие от прежней ситуации, когда взгляд государственного управленца охватывал единые непрерывные системы и процессы, сегодня объектом управления являются только фрагменты комплексов, процессов и цепочек, находящихся в регионе. Поэтому в методологическом плане требуется междисциплинарный синтез гипотез и концепций пространственной и институциональной экономики, неоклассической и новой экономики, формирования информационного общества и экономики знаний.

Далее на примере приграничного периферийного региона — Республики Карелия — рассмотрим особенности системного подхода в условиях вызовов, перед которыми оказался регион, активно вовлеченный в глобальные обмены. Сегодня сырьевая провинция (периферия) находится перед сложным выбором между проведением непростых экономических реформ, нацеленных на повышение темпов экономического развития и качества жизни, и желанием более легкого и быстрого получения сырьевой ренты с наивным ожиданием при этом значительно роста потребительского сектора и роста доходов населения. И этот непростой выбор периферийному региону необходимо осуществлять в условиях системных вызовов.

Первый и наиболее очевидный вызов заключается в **глобализации, проявляющейся в формировании единого геоэкономического пространства и унификации стандартов**. Разумеется, наряду с угрозами глобализация предоставляет и новые возможности для решения внутренних проблем регионов и инструменты для формирования новой экономической политики по созданию новых свойств регионального экономического пространства².

¹ Толстогузов О. В., Шишкин А. И. Фундаментальный подход к развитию территории (консалтинговый проект «территория под ключ») // Территориальное стратегическое планирование. Вып. 11. Стратегирование 2010: лидеры рынка. — СПб: МЦСЭИ «Леонтьевский центр», 2010. — С.18–21.

² Толстогузов О. В. Периферийный регион в условиях глобализации: Экономика и управление. — Saarbrücken, Germany: LAP LAMBERT Academic Publishing GmbH&Co.KG, 2011. — 340 с.

³ Там же.

Глобализация не стирает существующие административно-территориальные и государственные границы, но делает их проницаемыми. Это приводит к тому, что приходится искать ответы на гораздо большее количество вызовов, чем это было в случае экономики, ориентированной исключительно на внутреннее потребление. Учитывая приграничное положение и экспортоориентированность нашего региона, существенное влияние на его развитие оказывают внешние факторы: транзитность, высокая зависимость предприятий от конъюнктуры мировых цен и от политики холдингов, самостоятельно формирующих свои стратегии (зачастую вне интересов территории, где происходят добыча сырья и его первичная обработка). Помимо экспортной направленности экономики выделим также и наличие институциональных особенностей, проявляющихся в контексте реализации контактной функции границы в рамках развития приграничного и трансграничного сотрудничества, играющих важную роль в реализации геополитических проектов.

Ситуация в приграничном регионе Карелия, сложившаяся в результате совокупного действия внешних и внутренних тенденций и факторов, может быть в целом охарактеризована скорее как ограничивающая возможности и роль региона как полноправного участника геополитических проектов. В этой связи отметим противоречие между функциональной ролью приграничной территории как своеобразного моста для взаимодействия и интеграции и ее проблемным состоянием, при котором трансграничное сотрудничество до сих пор остается практически слабо реализованным ресурсом (неудивительно, что по уровню жизни республика существенно отстает от своих западных соседей).

Укажем, что экономическая политика на современном этапе должна быть направлена не столько на разработку месторождений (хотя это, безусловно, необходимо) и не на создание больших и малых производств (хотя и это тоже нужно), но прежде всего, на улучшение качества жизни, соответствующее **стандартам жизни среднего класса** (которые можно выразить в триаде Ле Корбюзье: жилье, работа, досуг). Причем стандартов достаточно конкурентоспособных в сравнении со стандартами агломераций и сопредельных территорий (для Республики Карелии это прежде всего территория финляндской Карелии и Санкт-Петербурга).

В этом и заключается **второй вызов. Усилившаяся конкуренция за качественные человеческие ресурсы** в условиях возрастания роли человеческого капитала как основного фактора экономического развития вызывает сегодня серьезную озабоченность. Проигрыв другим регионам и городам по качеству жизни населения ведет к **дефициту качественных человеческих ресурсов**, столь необходимых современному обществу и развитию экономики знаний.

Чтобы сохранить качественные человеческие ресурсы и, следовательно, подготовить основу будущего развития республики, требуется обратить внимание на такие проблемы, как снижение количества и качества трудовых ресурсов и структурный дисбаланс в системе занятости (структура занятости и качество образования не соответствуют запросам экономики), недостаточный для экономики знаний уровень квалификации рабочей силы и слабую мотивацию к труду, необходимость реабилитации и социализации части населения, потерявшей рабочие места, резкую дифференциацию населения по уровню доходов.

Нерешенные социально-экономические проблемы и недостатки жизнеобеспечения на территории республики обусловили определенное отношение населения к условиям жизни и его готовность к миграции. Вектор такого движения направлен из районов в Петрозаводск и далее в Санкт-Петербург и зарубежье. Учитывая, что происходит **отток** наиболее квалифицированной части **человеческого капитала**, а прибывающие из других регионов России и из ближнего зарубежья — это в основном низкоквалифицированные кадры, в целом происходит **отрицательный социальный отбор**, что приводит в конечном счете к **дефициту качественных трудовых ресурсов**. А качество трудовых ресурсов формирует и качество экономического пространства, которое, к слову сказать, и без того сильно деформировано.

Третий вызов, способствующий появлению предыдущего и его подготавливающий, — это **урбанизация и поляризация экономического пространства**. Причем поляризация экономического пространства в купе с излишней централизацией власти усиливают контрасты между развитым центром и ослабленной периферией и обуславливают набор типичных проблем: депопуляцию населения и слабую экономическую активность, дефицит бюджета, низкий инвестиционный потенциал, бедность и дифференциацию общества, недостаточную развитость городов, изношенность и недостаточность инфраструктуры.

С другой стороны, наблюдаются сильная неоднородность и усиливающаяся дифференциация **внутрирегионального экономического пространства**. Это вызвано недостаточным развитием системообразующих элементов регионального экономического пространства (инфраструктуры, контрактной сети, транзакционного сектора экономики, основополагающих для становления рыночной экономики институтов, научно-инновационного комплекса, системы планирования размещения производительных сил). Данные обстоятельства сильно затрудняют решение задачи воспроизводства на территории республики экономики, которая смогла бы обеспечить достижение мировых стандартов, компетентность в мировом торговом праве и привлекательную для инвесторов ликвидность активов³.

Сегодня в условиях системного кризиса главный инвестиционный риск — это потеря ликвидности. Чтобы создать ликвидность, помимо самого предприятия следует воспроизвести определенные узлы экономического пространства, включая маркетинг, брендинг и управление качеством, инжиниринг, транспортные и инженерные сети, социальную инфраструктуру, кадровое обеспечение, образование, здравоохранение. Это легче сделать с помощью не отдельного инвестиционного проекта, а комплексного проекта развития территории в рамках системного планирования развития пространственной локальности. Последнее реализуется посредством механизмов особых экономических зон, кластеров, сетей, в которых увязаны пакет инвестиционных проектов и государственные программы в виде государственно-частного партнерства, а также «дорожные карты» для необходимого организационного, институционального и технологического обеспечения экономических прорывов.

Чтобы обеспечить прорыв в экономическом развитии территории, необходимо попасть в **новую волну технологических изменений и формирования информационного общества (четвертый вызов)**, резко усиливающих роль знаний в социально-экономическом

развитии, снижающих влияние многих традиционных факторов роста. Ключевую роль в этом играют развитие информационно-коммуникационных технологий (ИКТ), глобальные сети передачи и обработки информации. При этом категория «периферийность» в условиях развития экономики знаний выходит за рамки исключительно географического понятия и определяется прежде всего возможностью управлять инновационными процессами. Инновационность, в свою очередь, определяется уровнем образования населения, наличием сильных исследовательских центров и политикой, нацеленной на поддержку образования, инноваций, транзакционного сектора экономики и решение институциональных проблем, связанных с оборотом информации и интеллектуальной собственности.

В условиях ужесточения конкуренции и формирования единого информационного пространства России едва ли не единственной возможностью для карельских предприятий войти в мировой ритм новой «технологической волны» и успешно воспользоваться «диффузией инноваций» и преимуществом приграничного положения является создание и развитие рынка информации и знаний как факторов производства. Шанс для этого имеется, так как сегодня Карелия является одним из российских лидеров по готовности вхождения в глобальное информационное общество, и в частности по использованию ИКТ и подготовке соответствующих кадров⁴.

Интенсивное и инновационное развитие региона, модернизация способа хозяйствования — это помимо всего еще и **вызов угрозы нарушения баланса природно-хозяйственных отношений** (*пятый вызов*). Необходимо учитывать запас экологической прочности региональной экономической системы, основанной на определенном способе хозяйствования, который, безусловно, влияет на природную среду и здоровье человека, ассимиляционный потенциал экосистем и их воспроизводственные возможности. Одним из естественных преимуществ Карелии является наличие определенных видов природных ресурсов. Учитывая относительно короткое транспортное плечо, до недавнего времени было выгодно экспортировать продукцию (с разной степенью переработки) лесного и горного комплексов за пределы территории, что повлияло на нынешнее состояние экономики региона, сформированного в основном по экстенсивному типу экономического хозяйствования. Поэтому взаимоотношения природной и экономической систем не вполне гармонизированы. В этом и заключается суть пятого вызова.

На наш взгляд, в рамках системного планирования необходимо создавать «экологический каркас» региона, состоящий из сети особо охраняемых природных территорий и зон с разной степенью ограничений хозяйственного использования, осуществлять рациональное природопользование и устойчивое воспроизводство природных богатств, обеспечивать эффективное вовлечение природных ресурсов в хозяйственный оборот при обязательном соблюдении природоохранных требований. Недооценка этих требований может негативно сказаться на общей экологической обстановке в регионе, отрицательно повлиять на региональные конкурентные преимущества в развитии туризма и на имидж региона в целом.

И наконец, необходимость компетентности обуславливает *шестой вызов*, который заключается в **изменении парадигмы управления, обусловленной «уровнем изменений вне организации»**. Для планирования развития инновационной экономики требуется мобильная система управления, своевременно реагирующая на вызовы на основе необходимого информационного обеспечения прогнозирования научно-технологического и социального развития и выявления перспективных управленческих (в сфере информации) и технологических (в сфере новых товаров и технологий) прорывов, способных оказать воздействие на экономику и общество в долгосрочной перспективе⁵. Отсутствие своевременного информационного обеспечения **необходимым и достоверным знанием** влечет за собой недостаточную обоснованность производственных планов, повышенные инвестиционные риски и, соответственно, низкую ликвидность.

При этом смысл информационного обеспечения как элемента новой системы планирования заключается в увеличении субъектности региона и его точном позиционировании, в эффективности распределения прав собственности, в использовании методов гарантирования хозяйствующих субъектов от предпринимательских рисков, снижения неопределенности будущего состояния и снижения транзакционных издержек.

При системном планировании минимизация издержек достигается посредством совершенствования институтов и государственного аппарата управления, применения программно-целевого и проектного подходов, эффективного выполнения аллокационной функции, настройки механизма многостороннего клиринга и обеспечения долгосрочных будущих контрактов в условиях нестабильной экономики и снижения доли плохих инвестиционных проектов. При этом поверх производственно-технологической цепочки строится схема распределения требуемых ресурсов и производств по реальным собственникам и их активам, а уже поверх этой организационной схемы строится цепочка добавленной стоимости. Необходимо планировать поток добавленной стоимости в схеме отношений между собственниками, а не просто цепочки производственных единиц. Конечная цель системного планирования — увеличение добавленной стоимости и повышение темпов капитализации.

Контуры управления в рамках системного планирования охватывают не предприятия (производственные мощности), отрасли, локальные рынки и потребителей, а фирмы (капиталы), кластеры, зоны, сети и иные новые формы организации производительных сил, а также новые модели потребительского выбора. Новые модели размещения производительных сил реализуются в виде нового каркаса развития территории, инфраструктурного и институционального обеспечения долгосрочных контрактов в целях усиления внутренней экономики и выстраивания цепочек ценных видов деятельности. В соответствии с новой экономикой не только агломерационный эффект (или иной географический фактор) влияет на успешность развития, не только естественная, но и искусственная концентрация, которая за счет сокращения экономического пространства и большей открытости экономики устанавливает мировые стандарты, не

⁴ Толстогузов О. В. Стратегия периферийного региона в условиях ограничения информации: методология, теория, практика. — Петрозаводск: Карельский научный центр РАН, 2010. — 488 с.

⁵ Там же.

просто создает благоприятные условия, а исправляет фрагментарность права и институтов.

Таким образом, поиск ответов на вызовы «серьезного системного кризиса, тектонического процесса глобальной трансформации» в условиях «турбулентной» экономики и повышения неопределенности внешних условий требует многоаспектного и комплексного рассмотрения вопросов развития территорий, предполагает изменение мышления и повышение компетенции в формировании региональной системы пла-

нирования. Отсюда вытекает главный вывод: чтобы стать успешной открытой экономической системой (в том числе и региональной) в условиях глобализации, требуется повысить компетентность, т. е. прежде всего надо научиться работать и управлять на уровне мировых стандартов, поскольку **глобализация ведет к унификации стандартов, в том числе в области государственного и муниципального планирования и управления.** Причем все это надо делать качественно и своевременно.

В. А. Еремеев

(Министерство экономического развития Калужской области)

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ПРОГРАММЫ КАК ИНСТРУМЕНТ СРЕДНСРОЧНОГО И СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ. ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ НА УРОВНЕ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

С учетом того, что горизонт планирования стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации составляет более 20 лет, а за пределами среднесрочного планирования повышается степень неопределенности, для реализации стратегических приоритетов в настоящее время используется многоуровневый механизм среднесрочного планирования.

Первый уровень — организационный. На этом уровне формируется комплексный план мероприятий.

Второй уровень — результативно-финансовый. В настоящее время он включает долгосрочные и ведомственные целевые программы. Такой подход обеспечивает реализацию программно-целевого метода и бюджетирование, ориентированное на результат, то есть финансирование не по потребности, а в зависимости от результатов, в том числе и для бюджетных учреждений образования, здравоохранения и др.

Подробнее рассмотрим второй уровень. В Калужской области на этом уровне разделены процессное и проектное финансирование.

К процессному финансированию относятся ведомственные целевые программы. Это финансирование, которое осуществляется на протяжении всего времени существования обязательства государства и от которого в соответствии с действующим законодательством мы отказаться не можем. То есть ведомственные целевые программы обеспечивают финансирование, связанное с достижением целевых показателей, расходов, гарантируемых конституцией, указами и законами, не имеющих межведомственной координации. Сюда относятся расходы на оказание государственных услуг, текущее содержание учреждений, выплату обязательных платежей особым группам населения и т. д.

К проектному финансированию — то есть к такому, которое заканчивается по достижении цели или требует межведомственной координации, — мы относим долгосрочные целевые программы. Здесь же мероприятия с финансированием дополняются организационными мероприятиями для осуществления межведомственного взаимодействия.

Бюджет Калужской области на 80% сформирован с использованием двух указанных выше видов финансирования. Особо следует отметить, что понятия «долгосрочные» и «ведомственные» целевые программы закреплены в Бюджетном кодексе Российской

Федерации — то есть законодательное оформление механизма среднесрочного планирования имеется. Им посвящены ст. 179 «Долгосрочные целевые программы» и ст. 179.3 «Ведомственные целевые программы».

Этого нельзя сказать о федеральных целевых программах, так как их определение отсутствует в Бюджетном кодексе Российской Федерации. В этом случае мы можем использовать допущение, что федеральные и долгосрочные целевые программы сопоставимы по сути реализации и являются проектным финансированием.

С чем столкнутся субъекты Российской Федерации после вступления в действие Постановления Правительства Российской Федерации от 02.08.2010 № 588 «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации» и корректировки Бюджетного кодекса Российской Федерации, где ст. 179 «Долгосрочные целевые программы» меняется на «Государственные программы Российской Федерации, государственные программы субъекта Российской Федерации, муниципальные программы»?

На уровне субъекта Российской Федерации остаются два механизма: государственные программы и ведомственные целевые программы. Первые относятся уже к индикативному планированию, а вторые — к целевому. Государственные программы включают в себя мероприятия, направленные на развитие укрупненных секторов экономики и социальной сферы, а следовательно, результаты их реализации должны оцениваться не по частным, а по комплексным показателям — то есть индикаторам. Не умаляя достоинств такого подхода, следует обратить внимание на то, что переход к такому механизму на уровне субъекта Российской Федерации потребует полного изменения использования всего программно-целевого метода планирования. Повторно акцентируем внимание: для Калужской области это 80% бюджета. Пересмотра, внесения изменений требуют более 100 нормативных правовых актов. Более серьезный и сложный вопрос определения индикаторов и установления их связи с объемами финансирования при использовании индикативного планирования оставим за пределами рассмотрения, но отметим, что для эффективного и прозрачного использования индикативного планирования это важнейшее и обязательное условие.

Какие механизмы среднесрочного планирования остаются на федеральном уровне? На федеральном уровне будут использоваться три механизма. К имеющимся федеральным и ведомственным целевым программам добавляется еще один уровень — государственные программы. Каким образом они формируются? Они включают уже разработанные федеральные и ведомственные программы и дополнительные организационные и финансовые мероприятия, объединенные по подпрограммам.

То есть значительных изменений не произойдет. Это видно и из пункта 13 раздела II «Требований к содержанию государственной программы», где указано, что по вопросам совместного ведения может быть предусмотрено предоставление субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации. При этом предоставление субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации в рамках федеральных целевых программ осуществляется в порядке, установленном Правительством Российской Федерации. Как показывает сложившаяся практика, это реализация аналогичных программ субъектов Российской Федерации. Здесь возникает вопрос. На уровне субъектов федерации — два вида финансирования: индикативное и целевое, а на федеральном — три: индикативное и два целевых. Каким образом будет осуществляться предоставление субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации в рамках федеральных целевых программ?

Еще один момент. Теперь трактовка федеральных целевых программ как долгосрочных целевых программ, как предполагали до корректировки ст. 179 Бюджетного кодекса Российской Федерации, невозможна. С принятием новой редакции в Бюджетном кодексе Российской Федерации остаются для государственных расходов два механизма — государственные программы и ведомственные целевые программы. Вопрос: в каком документе будет определена

правомочность существования федеральных целевых программ?

Кроме того, с одной стороны указано, что государственная программа разрабатывается на долгосрочный период, а с другой, она ориентируется на документ среднесрочного планирования — основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на среднесрочный период для достижения приоритетов и целей государственной политики, что создает логическую нестыковку временных приоритетов — документ долгосрочного периода ориентируется на документ среднесрочного периода.

Калужская область на протяжении ряда лет активно взаимодействует с Министерством экономического развития Российской Федерации в сфере разработки законодательного обеспечения стратегического планирования. И в данном случае приходится констатировать, что основная проблема — это избегание корректировки действующего законодательства, которое содержит зачастую устаревшие и противоречащие друг другу положения. Это касается и Федерального закона № 184 «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», и Федерального закона № 94 «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», и проекта закона о контрактной системе, а также правил формирования федеральной адресной инвестиционной программы, Градостроительного кодекса Российской Федерации и др.

Проект Федерального закона «О государственном стратегическом планировании» (в версии по состоянию на октябрь 2012 года), где также описываются изложенные выше несоответствия, не создает целостной взаимоувязанной системы стратегического планирования в Российской Федерации, а фиксирует на законодательном уровне противоречивость существующего состояния.

В. В. Богатырев, Р. Р. Бякова

(Правительство Удмуртской Республики, Ижевск)

ВНЕДРЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРОГРАММ И ПЕРЕХОД К ПРОГРАММНОМУ БЮДЖЕТУ НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ: ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ РЕШЕНИЯ

В бюджетном послании Президента Российской Федерации на 2012–2014 годы обозначена необходимость интеграции стратегического и бюджетного планирования, а также полномасштабного внедрения программно-целевого принципа организации деятельности органов исполнительной власти и, соответственно, программных бюджетов на всех уровнях управления.

На решение этой задачи, а также в целях интеграции стратегического и бюджетного планирования направлена реализация федеральной и региональных программ повышения эффективности бюджетных расходов.

Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике» перед Правительством поставлена задача утвердить до конца 2012 года основные государственные программы Российской Федерации.

Расходы федерального бюджета начиная с 2011 года имеют аналитическое распределение по госпрограммам и сгруппированы по 5 направлениям.

Вместе с тем в настоящее время на федеральном уровне утверждено 6 государственных программ: «Доступная среда», «Развитие образования», Государственная программа развития сельского хозяйства, «Охрана окружающей среды», «Развитие фармацевтической и медицинской промышленности» и «Информационное общество». Причем последняя программа не в полной мере отвечает требованиям государственных программ.

Многие коллеги из регионов до сих пор высказывают сомнения по поводу перехода к госпрограммам на региональном уровне.

Однако изменения в ст. 179 Бюджетного кодекса Российской Федерации, а также проект федерального закона «О государственном стратегическом планировании», который был внесен на рассмотрение

Государственной Думы в начале октября 2012 года, регламентируют введение этого инструмента и в регионах.

Удмуртия в числе первых субъектов активно вошла в процесс перехода к программному бюджету.

Для этого распоряжением Правительства еще в марте 2011 года был утвержден соответствующий план. Он предполагает три основных этапа.

Во-первых, это нормативная регламентация внедрения государственных программ в республике. Внесены изменения в законы Удмуртской Республики «О государственном планировании» и «О бюджетном процессе».

Кроме этого, утверждены:

- ♦ порядок разработки и реализации государственных программ;
- ♦ соответствующие методические рекомендации;
- ♦ перечень госпрограмм республики.

В настоящее время в разработке на разной стадии готовности находятся 27 государственных программ Удмуртской Республики. Их утверждение планируется в течение первого квартала следующего года.

Третьим этапом должно стать формирование программного бюджета Удмуртской Республики на 2014 г. и плановый период 2015–2016 гг.

Прошедший год выявил ряд важных проблем, обусловленных новизной и недостаточным методологическим сопровождением со стороны федерации процесса разработки и реализации нового инструмента программно-целевого управления.

Во-первых, это **отсутствие механизмов взаимодействия федеральных министерств и ведомств с регионами** в целях обеспечения согласованности государственных программ регионального и федерального уровней.

К большому сожалению, «закрытость» большинства федеральных ведомств при разработке госпрограмм, отсутствие согласованных требований в отраслевом разрезе для регионального уровня не позволяют нам качественно формировать свои документы. Например, в наш адрес официально направили запросы по предложениям в свои госпрограммы только четыре ведомства федерального уровня: Минприроды РФ, Минкультуры РФ, Минобрнауки РФ, Минздравсоцразвития РФ (*по госпрограмме «Социальная поддержка граждан»*).

При разработке региональных госпрограмм остаются актуальными следующие вопросы.

1. В какой мере требуется обеспечить соответствие структуры государственной программы субъекта Российской Федерации государственной программе Российской Федерации, в том числе в части выделения подпрограмм и основных мероприятий?

2. По каким направлениям и каким образом должны осуществляться планирование субсидий и субвенций из федерального бюджета? Проблема планирования субсидий осложняется также и тем, что значительная часть федеральных субсидий распределяется в течение финансового года.

К примеру, структуры государственных программ «Развитие образования» федерального и регионального уровней не совпадают в силу различия полномочий. Каким образом будет осуществляться увязка этих программ?

Учитывая, что передача укрупненных субсидий на нижестоящий бюджетный уровень предполагается в рамках госпрограмм, выстраивается логичная вер-

тикаль государственного управления: «федерация — регион — муниципалитеты».

Именно поэтому для обеспечения согласованной государственной политики регионального развития очень важно еще на начальном этапе увязать процессы разработки госпрограмм всех уровней и методологически, и практически.

И этот вопрос может быть решен только при непосредственном участии Министерства экономического развития Российской Федерации как уполномоченного органа по внедрению госпрограмм и Министерства финансов Российской Федерации, реализующего бюджетную политику.

Следующий вопрос — это **формирование системы показателей для оценки результатов реализации государственной программы**.

В настоящее время на федеральном уровне принят ряд документов, содержащих в том числе целевые индикаторы, обязательные для мониторинга в регионах.

Это: майские Указы Президента Российской Федерации № 596–603, вновь принятый Указ «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти» № 1199, Указ «Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации по созданию благоприятных условий ведения предпринимательской деятельности» № 1276, проект Указа «Об оценке эффективности деятельности муниципальных органов власти» и др.

Важнейшим показателем, на наш взгляд, должна стать оценка деятельности органов исполнительной власти населением. Однако отсутствие единой, общепринятой методики такой оценки, а также значительное увеличение расходов на самостоятельные социологические исследования не дают возможности «закрепить» этот показатель в каждой государственной программе республиканского ведомства.

Необходим инструмент такой оценки, который был бы объективным и требовал минимальных затрат на ее проведение, возможно, с использованием интернет-технологий.

Целесообразно установить минимальный перечень целевых показателей (индикаторов) в государственных программах Российской Федерации с обязательным их отражением на региональном уровне. Именно эти показатели должны будут контролироваться федеральным министерством, в том числе в рамках передаваемых на нижестоящий уровень субсидий.

Безусловно, решить этот вопрос возможно только при непосредственном участии Росстата.

Значительная часть вопросов, возникающих при разработке государственных программ, связана с **межведомственным взаимодействием на региональном уровне**. Именно здесь возникают основные организационные трудности внедрения программно-целевого управления в деятельность органов исполнительной власти, поскольку на задачу развития той или иной сферы госпрограммы работают несколько органов региональной исполнительной власти.

Например, у нас возник вопрос, к какой госпрограмме отнести расходы учреждений начального и среднего профессионального образования, подведомственные Минздраву, Минкультуры и Минсоцзащиты. По логике федерации с отнесением затрат всех учреждений высшего образования к госпрограмме «Развитие образования», эти расходы нужно собрать в программе «Образование». Это соответствует и системе целепола-

гания: главное в этих учреждениях — предоставление профобразования, а затем — отраслевая специфика.

Другой пример: учреждения дополнительного образования детей спортивной направленности. Сейчас такие учреждения находятся в ведении Минспорта и Минобразования, причем как на региональном, так и на муниципальном уровне. Здесь, как вариант, возможна постепенная передача всех учреждений дополнительного образования детей спортивной направленности в ведение Минспорта, так как детские и юношеские спортивные школы и школы олимпийского резерва — это ступени подготовки спортсменов.

Таких вопросов возникает много. А сложившуюся годами систему трудно «переломить». Главным распорядителям бюджетных средств сложно понять, почему расходы на их подведомственные учреждения должны отражаться в другой госпрограмме. Возможно, для решения таких вопросов потребуются перераспределение полномочий между ГРБС, а в перспективе — изменение структуры органов власти.

Следующий вопрос — о **региональных целевых программах**. В соответствии с изменениями в Бюджетном кодексе Российской Федерации новое название ст. 179 — «Государственные программы». Означает ли это, что долгосрочные целевые программы будут поглощены новым, более масштабным инструментом программно-целевого планирования — государственными программами?

На наш взгляд, это было бы логично. Вместе с тем некоторые федеральные ведомства до сегодняшнего дня сохраняют требования по разработке аналогичных целевых программ на региональном уровне с целью передачи субсидий.

На уровне республики было принято следующее решение. Если целевая программа необходима для привлечения софинансирования со стороны федерации, то она реализуется либо пролонгируется на новый срок. Остальные РЦП и ВЦП переходят в качестве мероприятий в подпрограммы госпрограмм в зависимости от целеполагания и поставленных задач.

Кроме актуальных вопросов, которые касаются методологических подходов к разработке госпрограмм, есть ряд проблем по формированию «программного» бюджета.

В настоящее время в Удмуртии принято решение о разработке государственных программ на трехлет-

ний период с целью их взаимоувязки с бюджетом республики.

Следующим этапом должна стать разработка государственных программ на долгосрочный период на основе долгосрочной бюджетной стратегии и долгосрочного прогноза социально-экономического развития республики.

По-прежнему остается открытым вопрос «программной» бюджетной классификации — структуры кодов расходов, отражения субсидий и субвенций. Над этой задачей в настоящее время работает Минфин России.

Бюджет Удмуртской Республики на 2013 год и плановый период 2014 и 2015 гг. имеет аналитическое распределение бюджетных ассигнований по государственным программам Удмуртской Республики.

Еще один важный аспект, на котором необходимо остановиться, поскольку многие регионы очень скоро будут решать аналогичные задачи. Государственная программа — это довольно сложный по структуре документ, поскольку в ней интегрированы различные механизмы управления. С этой особенностью связана, во-первых, высокая трудоемкость работ. Во-вторых, необходимо юридически выверить большое количество формулировок на соответствие действующим нормативным правовым актам. А для этого нужна еще и высокая квалификация специалистов.

Чтобы решить эти проблемы, необходимо идти по пути автоматизации процессов разработки проектов госпрограмм, мониторинга их реализации и оценки эффективности.

Эти задачи были поставлены с самого начала работ, одновременно с проработкой методологии. В результате сейчас в качестве инструмента в республике имеется программный комплекс «БОР Программы», разработанный Центром прикладной экономики Москвы.

Внедрение государственных программ должно стать основой для интеграции стратегического, территориального и бюджетного планирования. Но только совместная работа федерации и регионов позволит решить эту важную задачу, а также на практике осуществить переход к формированию программного бюджета и повысить эффективность бюджетных расходов всех уровней.

М. А. Фуршик

(Компания ФОК, Москва)

СТРАТЕГИЯ ДИВЕРСИФИЦИРОВАННОГО РОСТА ДАЛЬНЕГО ВОСТОКА

ПРОБЛЕМЫ РЕГИОНА

Проблемы Дальнего Востока гораздо глубже, чем обычно принято считать. Именно поэтому их и не получается решать в последние годы простыми денежными вливаниями.

Основная проблема в том, что жизнь в регионе представляется российским гражданам бесперспективной, непрестижной, а часто и временной. И эту ситуацию не переломит ввод в строй нескольких новых крупных месторождений. А переломить такой настрой крайне важно. Без этого невозможны закрепление населения и интенсивное развитие территории.

Что же делает жизнь на Дальнем Востоке непривлекательной? Запросы людей в последнее время стали

сложнее, поэтому и причин имеется целый перечень, причем далеко не только в финансовой сфере:

- ♦ низкая транспортная доступность;
- ♦ информационный отрыв от Центральной России;
- ♦ относительно слабое высшее образование, что способствует оттоку лучшей молодежи;
- ♦ мало возможностей для отдыха и развлечений;
- ♦ недостаток качественной пищи;
- ♦ централизация управления крупными компаниями;
- ♦ суровый климат в ряде регионов Дальнего Востока;
- ♦ относительно высокие цены на большинство товаров и услуг.

В сфере экономики основной проблемой является недостаток качественных рабочих мест из-за малого числа современных предприятий. Сам по себе запуск даже гигантских месторождений и инфраструктурных строек не решит эту проблему.

Массовому созданию современных производств мешают следующие проблемы:

- ♦ объективно высокая себестоимость;
- ♦ недостаток современных и качественно проработанных проектов;
- ♦ слишком маленький местный рынок для крупных российских и иностранных инвесторов, что усугубляется большими расстояниями;
- ♦ низкая эффективность освоения бюджетных средств, что не позволяет быстро и за разумную стоимость строить инфраструктуру, необходимую для новых производств;
- ♦ нехватка кадров для инновационного пути развития во многих отраслях;
- ♦ тотальная монополизация региональных рынков;
- ♦ значительная часть территорий, привлекательных для создания новых производств, является землями Минобороны, которое очень неохотно с ними расстается.

ПЕРСПЕКТИВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ

При решении вышеперечисленных проблем на Дальнем Востоке необходимо стремиться к формированию в регионе среды, привлекательной для инвестирования и проживания людей. Это будет возможно только в случае обеспечения в регионе не чисто сырьевого, а диверсифицированного роста. Причем совсем не обязательно он должен быть очень инновационным. Главное — разумное разнообразие возможностей, технологичность и ориентация на реальные потребности местного населения и стран АТР.

Поэтому не стоит концентрироваться только на гигантских инфраструктурных и сырьевых проектах. Прежде всего необходимо содействовать запуску большого количества средних по размеру инвестиционных проектов потребительской направленности, например, в таких секторах:

- ♦ **Агропромышленный комплекс.** Дальний Восток в состоянии в значительной степени обеспечивать себя качественной продукцией, а также радикально нарастить экспорт. Здесь есть огромные земельные резервы, а климат в южной части региона вполне подходит для ведения сельского хозяйства.
- ♦ **Туризм.** На Дальнем Востоке имеются хорошие перспективы в сфере горнолыжного, оздоровительного, познавательного и круизного туризма (прежде всего, на Камчатке и в зоне Амура). О перспективности этой отрасли говорится очень много и очень давно, но реального развития почти не происходит.
- ♦ **Деревообработка.** Очень актуально создание на Дальнем Востоке современных производств по глубокой переработке леса (вплоть до мебели и домостроительных комплектов). Конечно, во многих регионах существует проблема невысокого качества сырьевой базы, однако и под такой ресурс вполне реально создавать технологичные производства (например, по выпуску пеллет).

Новой крупной отраслью на Дальнем Востоке и в Забайкалье может стать *металлургия*, особенно вблизи крупных и перспективных источников электроэнергии.

В части инфраструктуры наиболее актуальными представляются усилия по развитию *транспорта*. А для этого прежде всего необходимо разработать подробную перспективную транспортную схему региона.

Огромный потенциал в части активизации инвестиционной деятельности имеет использование механизмов *государственно-частного партнерства* (ГЧП). Причем это касается как инфраструктурных, так и промышленных проектов. И здесь очень многое зависит от качества предварительной проработки проектов. Кроме того, регионы должны содействовать созданию привлекательных условий для инвесторов: обеспечивать формирование необходимых земельных участков, брать на себя обязательства по строительству внешней инфраструктуры, предоставлять налоговые льготы, пониженные арендные ставки и т. д.

Отдельно стоит упомянуть целесообразность передачи в концессию многих существующих инфраструктурных систем (прежде всего аэропортов и водоканалов крупных городов).

В части *инноваций* необходимо быть реалистами. Пока российский Дальний Восток имеет относительно малый потенциал в этой сфере. Для постепенного увеличения инновационного потенциала целесообразно создание в регионах технопарков и венчурных фондов, что потребует и бюджетного финансирования.

Еще один вопрос, имеющий крайне важное значение для долгосрочных перспектив развития Дальнего Востока, — это разработка и запуск проектов формирования *агломераций*, что позволит создать на Дальнем Востоке привлекательные центры концентрации населения.

В части *международного сотрудничества* хотелось бы отметить целесообразность усиления акцента на привлечение японских, корейских и американских инвесторов с целью балансировки неизбежно возрастающего влияния Китая.

Параллельно работе в инвестиционной сфере должна быть запущена масштабная программа создания и продвижения *бренда территории*, реализация которой поможет устранить негативные эффекты от восприятия региона как «далекой, отсталой окраины России» и придать новый, современный облик Дальнему Востоку. Такая программа должна радикально отличаться от подобных программ других российских территорий значительной ориентацией не на внешнего, а на внутреннего потребителя. При этом необходима организация плотной работы с федеральными СМИ над полноценным включением региона в общую новостную повестку.

А в целом крайне актуально широкое вовлечение местного населения в решение проблем, создание ощущения общего дела. Должны быть сформулированы четкие и понятные людям целевые показатели на 10 лет, и запущена их активная пропаганда. Только в случае реальной и широкой поддержки местным населением предпринимаемых властями инициатив возможно ускоренное возрождение российского Дальнего Востока.

МЕТОДИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К РАЗРАБОТКЕ И ОЦЕНКЕ КАЧЕСТВА МУНИЦИПАЛЬНОЙ ПРОГРАММЫ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ

Территориальное стратегическое планирование, трактуемое изначально как «самостоятельное определение местным сообществом целей и основных направлений устойчивого социально-экономического развития в долгосрочной конкурентной среде»¹ в настоящее время на муниципальном уровне реализуется в различных формах. В городах основной формой реализации территориального стратегического планирования стали стратегия или стратегический план долгосрочного социально-экономического развития, в муниципальных районах субъектов федерации такие документы, как правило, отсутствуют. При этом как в городах, так и в муниципальных районах органы местного самоуправления разрабатывают программы социально-экономического развития на среднесрочный период, и уже на их основе осуществляются процессы разработки и реализации муниципальных целевых программ, инвестиционное и бюджетное планирование, маркетинг территории.

Анализ организации территориального стратегического планирования в субъектах федерации свидетельствует о том, что региональные органы государственной власти, стремясь к повышению качества и эффективности управления социально-экономическим развитием региона, идут по пути формирования региональных систем стратегического управления, в которых муниципальные среднесрочные программы выполняют роль основного «игрока» на поле регионального стратегирования.

На формирование региональных систем стратегического управления, основывающихся на муниципальных стратегиях и программах социально-экономического развития, существенное влияние оказывает формируемая федеральным правительством система государственного стратегического планирования и управления. В этой связи определение сущности территориального стратегического планирования требует, на наш взгляд, методологического и методического уточнения, способствующего интеграции теории и практики территориального стратегирования с учетом нормативно-законодательного развития системы государственного стратегического планирования и управления социально-экономическим развитием субъектов Российской Федерации.

В настоящее время основы формирования систем стратегического планирования и управления в субъектах Российской Федерации определены в следующих нормативно-законодательных актах федерального значения:

- ♦ Федеральном законе «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» от 20 июля 1995 г. № 115;
- ♦ Приказе Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации «О совершенствовании разработки, утверждения и реализации программ экономического и социального развития субъектов Российской Федерации» от 17 июня 2002 г. № 170;

- ♦ Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131;
- ♦ Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 годах (одобрена Постановлением Правительства Российской Федерации от 22 мая 2004 г. № 249);
- ♦ Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года (утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р);
- ♦ Концепции совершенствования региональной политики в Российской Федерации (проект направлен в Правительство Российской Федерации 5 августа 2008 г.);
- ♦ Основах стратегического планирования в Российской Федерации (утверждены Указом Президента Российской Федерации «Об основах стратегического планирования в Российской Федерации» от 12 мая 2009 г. № 536);
- ♦ Порядке разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации (утвержден постановлением Правительства Российской Федерации от 2 августа 2010 г. № 588).

Из содержания вышеназванных нормативных документов следует, что система государственного стратегического планирования не только охватывает уровни государственного управления (федеральный и региональный), но также включает в себя сферу местного самоуправления. В них не прямым, но косвенным образом прослеживаются следующие требования: стратегии и программы социально-экономического развития городов и районных муниципальных образований, с одной стороны, должны отражать интересы местного сообщества при решении вопросов местного значения. С другой стороны, муниципальные документы территориального стратегического планирования в формируемой системе государственного стратегического планирования и управления социально-экономическим развитием субъектов федерации рассматриваются федеральным правительством как инструменты, обеспечивающие ориентированность социально-экономического развития муниципальных образований на государственные стратегические приоритеты. В частности на это направлен механизм финансовой поддержки социально-экономического развития муниципальных образований из вышестоящих бюджетов.

Таким образом, для того чтобы стратегическое планирование стало действительно институтом управления развитием муниципальных образований, необходимо понимать его как механизм определения местным сообществом целей и приоритетов социально-экономического развития своего региона, а также систему мер (муниципальных целевых программ и проектов) для их реализации в контексте нормативно-

¹ Территориальное стратегическое планирование при переходе к рыночной экономике: опыт городов России / [Б. С. Жихаревич, Л. Э. Лимонов и др.]. Под общ. ред. д.э.н. С. А. Васильева — СПб.: ГП МЦСЭИ «Леонтьевский центр», 2003. — С. 10.

законодательных требований системы государственного стратегического планирования и управления социально-экономическим развитием субъектов федерации.

Схема формируемой в настоящее время в Российской Федерации системы государственного стратегического планирования и управления социально-экономическим развитием субъектов федерации представлена на рисунке.

Наиболее слабым звеном в формируемой системе государственного территориального стратегического планирования, на наш взгляд, является сфера местного самоуправления. В Конституции Российской Федерации местное самоуправление определено как основной институт публичного управления, обеспечивающий владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью в целях самостоятельного решения населением вопросов местного значения.

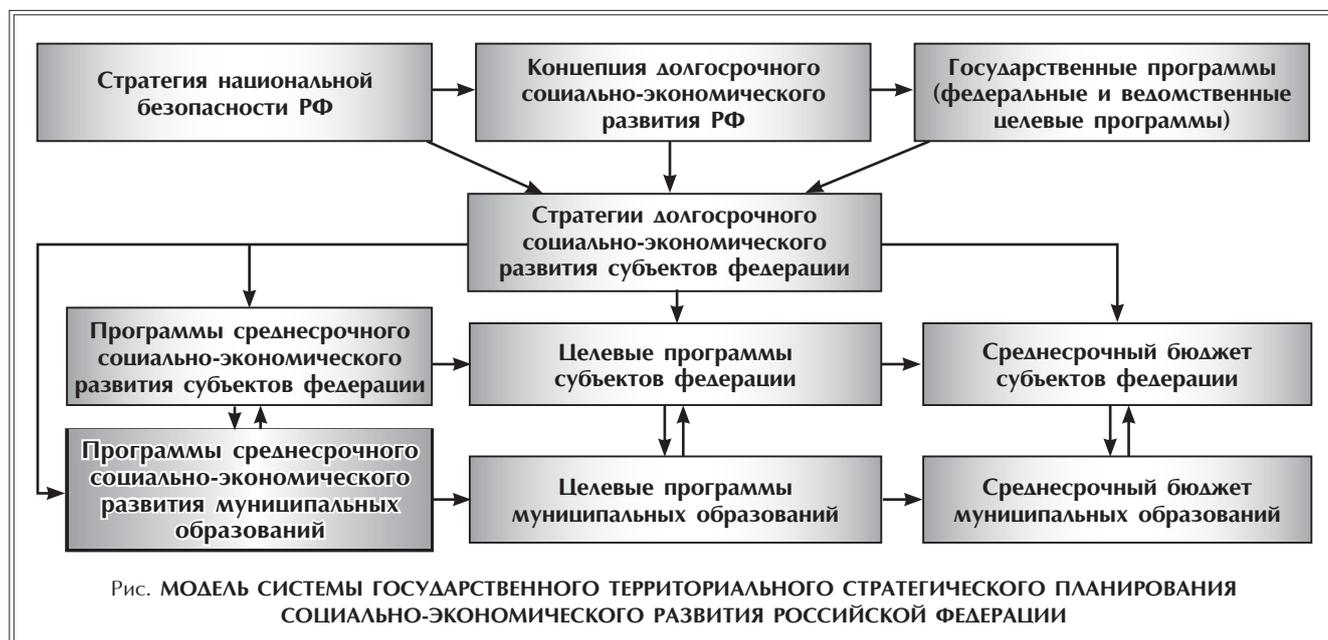
При этом очевидно, что формируемая в Российской Федерации система государственного стратегического планирования и управления отводит муниципальному уровню подчиненную роль. Местные проблемы решаются не в соответствии с их актуальностью для местных сообществ, а тогда, в той форме и в той мере, как это определяется на федеральном и региональном уровнях государственного управления.

Представляется, что решение имеющегося противоречия в действующей системе государственного стратегического планирования и управления возможно в более четком методическом сопровождении разработки и оценки результатов выполнения среднесрочной программы социально-экономического развития городских округов и муниципальных районов. Методологически данный документ в системе государственного территориального стратегического планирования должен выполнять роль основного связующего звена между местными, региональными и национальными приоритетами социально-экономического развития, обеспечивающего управление социально-экономическим развитием муниципальных образований в соответствии с интересами местного сообщества, но в контексте нормативно-законодательных требований федерального правительства к организации территориального стратегического планирования и управления в субъектах федерации.

В системе государственного стратегического управления территориальным развитием показатели среднесрочных программ социально-экономического развития муниципальных образований могут и должны использоваться не только как индикаторы оценки уровня их социально-экономического развития, но и как индикаторы оценки эффективности деятельности местных органов власти по управлению данным процессом. На основе муниципальных среднесрочных программ должны разрабатываться и уточняться на среднесрочный плановый период задачи и основные направления деятельности органов местного самоуправления.

К сожалению, ни в Указе Президента Российской Федерации «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» от 28 апреля 2008 г. № 607, ни в Методике мониторинга эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 11 сентября 2008 г. № 1313-р, среднесрочные программы социально-экономического развития муниципальных образований не рассматриваются как обязательный компонент системы государственного территориального стратегического планирования и управления.

Таким образом, среднесрочные программы социально-экономического развития муниципальных районов и городских округов требуют в настоящее время особого внимания со стороны государственных (федеральных и региональных) органов власти. Как следует из анализа принятых и реализуемых в настоящее время нормативно-законодательных актов федерального значения в области государственного территориального стратегического планирования и управления, наличие муниципальных стратегий не является обязательным институтом муниципального стратегического управления. Их разработка — инициатива местного сообщества. Муниципальные же среднесрочные программы органы местного самоуправления должны разрабатывать, утверждать и реализовывать. Наличие данного документа, как уже было подчеркнуто выше, обусловлено действующим механизмом государственного стратегического планирования и управления



социально-экономическим развитием субъектов Российской Федерации.

Без среднесрочных муниципальных программ ни местные, ни региональные органы власти не могут в настоящее время осуществлять эффективное управление соответствующими территориями, ориентировать свои бюджеты на конкретные задачи социально-экономического развития муниципальных образований и результаты их решения, участвовать в федеральных целевых программах, быть участниками проектов федеральной адресной инвестиционной программы.

В связи с обозначенной актуальностью среднесрочных программ социально-экономического развития муниципальных районов и городских округов одной из важнейших научных задач, имеющих практическую значимость, является разработка методического обеспечения программно-целевого планирования на муниципальном уровне, включающая следующие виды деятельности:

- ♦ разработку методики формирования среднесрочной программы социально-экономического развития муниципального района (городского округа);
- ♦ разработку методики оценки качества среднесрочной программы социально-экономического развития муниципального района (городского округа);
- ♦ разработку методики оценки результативности и эффективности выполнения среднесрочной программы.

Так, в соответствии с задачами областной целевой программы «Развитие местного самоуправления в Саратовской области на 2009–2012 гг.»² Поволжский институт управления им. П. А. Столыпина совместно с Правительством Саратовской области осуществил оценку имеющихся в муниципальных районах и городских округах среднесрочных программ. В ходе оценки были выявлены основные недостатки в содержании данных документов, и подготовлены методические рекомендации, направленные на их устранение³.

Методологической основой для проведения оценки качества среднесрочных программ социально-экономического развития муниципальных районов и городских округов (далее — муниципальные программы) послужили следующие источники:

- ♦ Типовой макет программы социально-экономического развития субъекта Российской Федерации (приложение 2 к Приказу Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации от 17 июня 2002 г. № 170);
- ♦ рекомендации Фонда «Институт экономики города» по проведению мониторинга и оценки муниципальных программ⁴;
- ♦ Методические рекомендации по формированию концепции социально-экономического развития муниципального образования (Авторский коллектив: д.э.н., проф. В. Е. Рохчин, к.э.н. С. Ф. Жилкин, к.э.н., с.н.с. К. Н. Знаменская, д.э.н. Е. В. Тишин)⁵.

² Закон Саратовской области «Об областной целевой программе «Развитие местного самоуправления в Саратовской области на 2009–2012 гг.» от 25 сентября 2008 г. № 251.

³ Методические рекомендации по разработке программы социально-экономического развития муниципального образования / под ред. А. Г. Бабичева, С. Ю. Наумова. — Саратов: Поволжская академия государственной службы им. П. А. Столыпина, 2008.

⁴ *Визгалов Д. В.* Методы оценки муниципальных программ. — М.: Фонд «Институт экономики города», 2005.

⁵ Методические рекомендации по формированию концепции социально-экономического развития муниципального образования. — М.: РИЦ «Муниципальная власть», 2000.

Цель оценки состояла в выявлении системных недостатков содержания муниципальных программ как документов, направленных на решение социальных, экономических, экологических и других проблем повышения жизнестойкости местных сообществ.

Базовым критерием оценки содержания муниципальных программ стал Типовой макет программы социально-экономического развития субъекта Российской Федерации, используемый в настоящее время региональными органами власти для разработки среднесрочной программы развития своих регионов. Выбор данного нормативного документа для оценки муниципальных программ был обусловлен тем, что муниципальный уровень стратегического планирования и управления — это подсистема регионального механизма стратегического планирования и управления.

Исходя из цели и методологии оценки, были определены следующие индикаторы оценки муниципальных программ:

- 1) статус программы как документа и участники ее разработки;
- 2) соответствие структуры программы требованиям Типового макета программы социально-экономического развития субъекта Федерации;
- 3) целенаправленность и связанность основных элементов (разделов) программы;
- 4) программно-целевой принцип разработки мероприятий программы.

Оценка по определенным индикаторам содержания муниципальных программ выявила следующие их недостатки:

- ♦ не все программы имели гриф утверждения представительным органом местного самоуправления;
- ♦ не были указаны субъекты местного сообщества, принявшие участие в формировании программы;
- ♦ отсутствовала связанность между задачами, приоритетами и ожидаемыми результатами выполнения программы;
- ♦ в основу разработки системы мероприятий программ был положен не программно-целевой, а отраслевой принцип планирования;
- ♦ в большинстве программ отсутствовали показатели, отражающие результаты решения их задач: приводился весь перечень индикаторов социально-экономического развития муниципального образования и их значения без отражения результатов решения задач программы.

Принципиальными положениями подготовленных и рекомендованных муниципальным администрациям методических рекомендаций по разработке среднесрочных программ социально-экономического развития являются следующие:

- ♦ программа среднесрочного социально-экономического развития муниципального образования является базовым элементом как системы муниципального стратегического управления, так и сис-

темы регионального стратегического управления: на ее основе разрабатываются муниципальные целевые программы, программная часть муниципального среднесрочного и годового бюджетов, инвестиционная программа; определяются основные направления и результаты деятельности местной администрации на краткосрочный период; формируются среднесрочная программа социально-экономического развития области и областные целевые программы;

- ♦ задачами разработки муниципальной программы являются определение приоритетов в социально-экономическом развитии муниципального образования на среднесрочный период, исходя из задач (проблем), ресурсов и условий их решения в планируемый период; разработка местной социально-экономической политики для реализации определенных приоритетов и задач муниципального развития; согласование ресурсов субъектов местного сообщества и балансировка их действий в процессе решения поставленных задач развития; согласование приоритетов и местной социально-экономической политики с приоритетами и социально-экономической политикой региональных органов государственной власти;
- ♦ структура муниципальной программы должна иметь три раздела:
 - 1) проблемно-целевой раздел, включающий в себя актуализацию социально-экономических проблем и систему целей социально-экономического развития муниципального образования на планируемый период;
 - 2) раздел программных мероприятий, подготовленный в соответствии с программно-целевым принципом планирования: цель, задачи, меры,

ресурсы, исполнители, сроки исполнения, результаты решения задач;

- 3) раздел основных механизмов управления программой: организационного, нормативно-правового, финансово-экономического, социального партнерства, информационно-контрольного, взаимодействия с «внешними» субъектами муниципального развития (региональными органами власти, федеральными территориальными управлениями, инвесторами и др.), то есть данный раздел отражает социально-экономическую политику местной администрации как систему мер, планируемых ею для реализации программы в среднесрочный период.

Предложенные методологические принципы и методические подходы к разработке и оценке муниципальной программы социально-экономического развития не являются бесспорными. Особенно требуют внимания методические вопросы разработки, управления реализацией и оценки результативности муниципальных программ. Представляется, что данная работа, с одной стороны, должна основываться на ключевых принципах организации территориально-стратегического планирования, а с другой — отвечать требованиям нормативно-законодательных документов федерального правительства в области формирования и реализации государственной системы стратегического планирования и управления.

Предлагаемый в статье подход к оценке роли среднесрочных программ социально-экономического развития муниципальных районов и городских округов и механизма их включения в государственную систему стратегического планирования и управления является одним из основных факторов повышения эффективности муниципальных систем стратегического планирования и управления на современном этапе.

С. А. Степанова

(Санкт-Петербургский государственный экономический университет)

РАЗВИТИЕ ТУРИСТСКОГО КОМПЛЕКСА РЕГИОНА НА ОСНОВЕ РАЗРАБОТКИ СБАЛАНСИРОВАННОЙ ИНВЕСТИЦИОННОЙ СТРАТЕГИИ

Инвестиционная политика формируется и реализуется не только на федеральном уровне, но и на уровне субъектов Федерации, что предполагает анализ исходных возможностей отдельных субъектов Российской Федерации, их инвестиционных условий. Инвестиционные решения в большинстве случаев имеют преимущественно территориальный аспект (связаны с определенным регионом, территорией) и основаны на многокритериальной оценке целого ряда факторов и тенденций, действующих на территории, а каждый инвестор действует в условиях определенной окружающей региональной среды.

Среди принципов, которые лежат в основе региональной инвестиционной политики, следует выделить принцип приоритетности. В условиях ограниченности финансовых ресурсов правильность выбора приоритетов позволит избежать распыления средств и усилий, сконцентрировать их на ключевых направлениях регионального развития, обеспечить максимальную эффективность экономического роста. Использование в последние годы в качестве критериев государственной поддержки критериев быстрой окупаемости, экспортной ориентации выпускаемой про-

дукции приводит к нарушению сбалансированности пропорций регионального воспроизводства и, как следствие, к ухудшению экономического состояния региона в целом. Такого рода приоритеты пригодны для индивидуального предприятия, но не для региона в целом, поскольку регион — это особый субъект хозяйствования, задачей которого в условиях рынка является обеспечение сбалансированности пропорций регионального воспроизводства.

Представляется, что в методологическом отношении выбор приоритетов регионального развития должен базироваться на макроэкономических показателях, оценивающих результаты экономической деятельности региона, и опираться на оценку создаваемой в процессе производства добавленной стоимости с учетом ее капиталоемкости, а также социальный эффект для региона. Отмечу, что такой макроэкономический подход к выбору приоритетов регионального развития решает вопрос бюджетной эффективности экономического роста, обеспечивая увеличение налоговых поступлений и создавая основу обеспечения сбалансированности пропорций регионального воспроизводства путем перераспределения консолидированной

в бюджете добавленной стоимости в пользу приоритетных отраслей.

С точки зрения выбранных подходов к определению приоритетов регионального развития определенным потенциалом развития во многих регионах обладает туризм, формирующий активный валютный баланс региона при оптимальной организации внутреннего и въездного туризма. Экономический рост туристского комплекса может быть достигнут при оптимальном соотношении государственных и частных инвестиций и оптимальном использовании туристско-рекреационных ресурсов региона, что приводит не только к экономическому эффекту, но также и к социальному.

Определяя приоритетность развития туристского комплекса в регионе при наличии необходимых территориальных условий для данной сферы деятельности, можно утверждать, что основная роль субъекта РФ при формировании концепции самостоятельной инвестиционной политики в регионе состоит в создании необходимых условий для реализации комплекса инвестиционных проектов, объединенного рамками единой идеологически выстроенной концепции инвестиционной деятельности региона в отношении развития туристского комплекса.

Процесс осуществления региональной инвестиционной политики развития туристского комплекса, взаимоувязанный с инвестиционным развитием региона, можно представить в виде схемы ее формирования и реализации, представляющей собой последовательность работ, выполняемых региональными органами власти (рис. 1).

По степени важности предлагаются следующие направления формирования (а в ряде регионов — совершенствования) региональной инвестиционной политики развития туристского комплекса:

1. Создание благоприятного инвестиционного климата в целях повышения инвестиционной привлекательности региона и туристско-рекреационных зон: усиление роли региональных органов власти как гаранта осуществления благоприятного нормативно-правового режима хозяйственной деятельности внешних инвесторов и региональных хозяйствующих субъектов; создание равных конкурсных условий деятельности для всех инвесторов; осуществление действенных законодательных и практических механизмов защиты инвесторов и прав инвесторов при реализации инвестиционных проектов; совершенствование нормативно-правовой базы регулирования инвестиционной деятельности; разработка мероприятий по сокращению административных барьеров на пути реализации инвестиционных проектов, мониторинг и сопровождение инвестиционных проектов; проведение оценки инвестиционной привлекательности региональных туристско-рекреационных зон и объектов инвестирования, предоставление информации об инвестиционной привлекательности инвесторам и др.
2. Государственная поддержка инвестиционной деятельности в туристском комплексе: освобождение от уплаты налогов (в части доходов регионального бюджета), предоставление налоговых льгот для инвестиционных проектов, обеспечивающих наивысший экономический эффект; финансовая поддержка со стороны региональных органов власти (участие в финансировании проектов и обеспечение финансовых гарантий; поддержка

в рамках принятых региональных программ; частичная компенсация затрат на проведение научно-исследовательских и опытно-конструкторских разработок, создание инфраструктуры и др.); стимулирование инвесторов через решение вопросов землепользования и аренды; создание туристско-рекреационных зон с высоким уровнем развития объектов инфраструктуры и льготными условиями инвестирования; создание благоприятных условий наращивания инвестиционно-финансового потенциала региональных хозяйствующих субъектов путем осуществления программ их реструктуризации; оказание поддержки в подготовке бизнес-планов, в инвестиционном маркетинге и др.

3. Гарантии и снижение рисков инвестиций: открытость и предсказуемость государственной инвестиционной политики; улучшение внешних экономических связей; устранение информационной изолированности, вызывающей настороженность у инвесторов; страхование инвестиций; проведение открытых конкурсов и тендеров и др.
4. Создание благоприятного инвестиционного имиджа региона и туристско-рекреационных зон: поддержка и развитие инвестиционного раздела на



сайте администрации, позволяющего позитивно позиционировать регион и региональные туристско-рекреационные зоны; размещение информации на сайтах внешнеэкономической направленности на отечественных и зарубежных тематических поисковых серверах; выпуск и обновление электронного справочника по инвестиционной деятельности в регионе; участие в российских и международных выставках, научно-практических конференциях и семинарах; организация и проведение инвестиционных форумов и иных имиджевых мероприятий, способствующих формированию благоприятного мнения о регионе; исследование условий и требований инвесторов, при соблюдении которых они готовы осуществлять инвестиции в экономику региона и туристского комплекса и др.

Реализация предложенного комплекса мер будет способствовать увеличению притока инвестиций в туристский комплекс региона и, в конечном итоге, обеспечению его социально-экономического развития.

Все инвестиции в том или ином регионе (имеющие внутрирегиональное происхождение или поступающие в регион извне, будь то из другого региона РФ или другой страны) рассматриваются в одной конкурентной плоскости. Следовательно, для региональных органов власти важно осуществить правильный выбор методов и инструментов регулирования инвестиционной деятельности, чтобы обеспечить привлечение как внутренних, так и внешних инвесторов к инвестированию в регион. В связи с этим необходимо подойти к проблеме выбора методов и инструментов регулирования инвестиционной деятельности комплексно и дифференцированно с учетом источника инвестиций (внешние или региональные).

При разработке инвестиционной политики региона следует, на наш взгляд, исходить из того, что внешние инвестиции — это важный, но не главный и тем более не единственный источник финансирования, т. е. рассматривать их как дополнительный источник финансирования. Ориентация региональных органов власти только (или преимущественно) на возрастающий приток средств внешних инвесторов нецелесообразна, так как помимо явных преимуществ внешние инвестиции несут в себе опасность попадания экономики региона-реципиента в сильную зависимость от внешнеэкономической и внешнеполитической конъюнктуры. Исходя из этого, в каждом регионе нужно уделять внимание созданию благоприятных условий инвестирования для региональных хозяйствующих субъектов.

С точки зрения технологии и направленности, региональная инвестиционная политика актуализируется посредством разработки и реализации инвестиционной стратегии развития туристского комплекса региона. В настоящее время региональные органы власти недостаточно обоснованно и комплексно подходят к разработке сбалансированной региональной стратегии развития туристского комплекса, инвестиционный аспект отражается укрупнено из-за отсутствия комплексного подхода к освоению туристско-рекреационных территорий с формированием специального правового и экономического режима данных территорий, выделения бюджетных средств в туристскую сферу по остаточному принципу из-за недооценки влияния развития туризма на доходы региона; не используется государственно-частное партнерство при разработке стратегии для учета интересов всех сторон; отсутствует комплексная

оценка влияния развития туристского комплекса на социально-экономическое и экологическое состояние региона; отсутствует такое целевое направление в стратегии, как создание инвестиционного имиджа территории, а также конкретно инвестиционного имиджа туристско-рекреационных территорий в целях развития туристского комплекса.

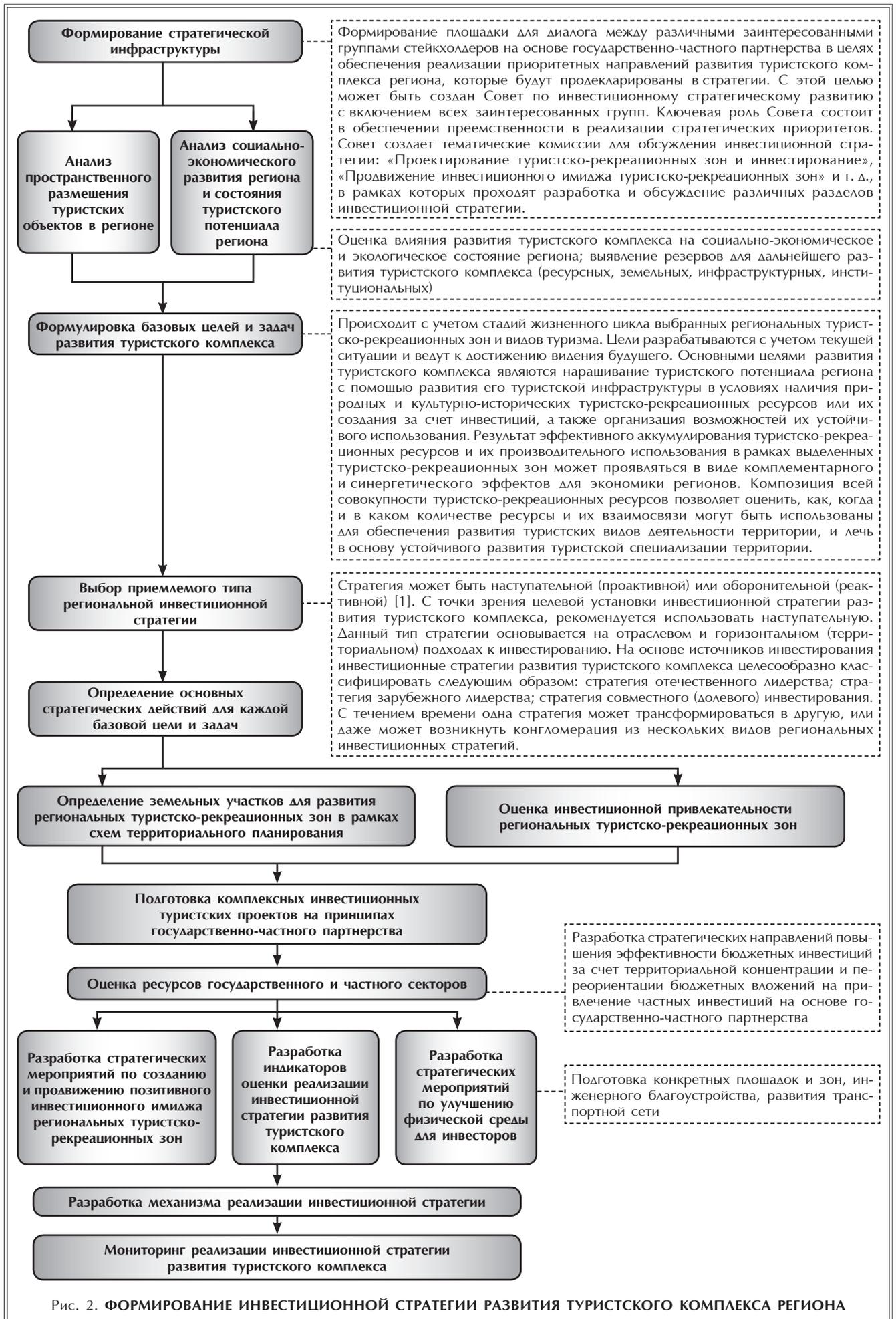
На этапе формирования региональной инвестиционной стратегии развития туристского комплекса мы предлагаем определить дополнительные некоммерческие условия, которым должны отвечать туристская инвестиционная стратегия и разработанные на ее основе инвестиционные программы и проекты, реализуемые в регионе:

1. инвестиции должны быть социально ориентированными, что прежде всего означает приоритет социальных проблем населения региона при выборе направлений и объектов инвестирования; необходимо поддерживать проекты, направленные на развитие внутреннего, социального и самодеятельного туризма;
2. инвестиции должны быть регионально ориентированными, то есть обеспечивать приоритетное соблюдение интересов региона при принятии инвестиционных решений, учитывать пропускную способность региональных туристско-рекреационных территорий и региона в целом;
3. в качестве одного из главных критериев инвестирования должен использоваться принцип «неухудшения» среды обитания населения региона, что подразумевает учет экологических факторов при оценке прогнозируемых результатов и последствий инвестиций. Соблюдение данного условия может быть обеспечено путем введения обязательной экологической экспертизы инвестиционных туристско-рекреационных проектов.

Комплексное освоение региональных туристско-рекреационных зон — крупномасштабный проект, в связи с этим при разработке инвестиционной стратегии необходимо использовать государственно-частное партнерство, определяющими признаками которого являются открытость и вовлеченность сообщества, прежде всего властей и бизнеса.

Государственные органы для выполнения своих функций все в большей степени нуждаются в использовании знаний и методов управления, накопленных в частном секторе, и в привлечении ресурсов частного сектора для выполнения ряда задач, традиционно относимых к функциям властей. Государственно-частное партнерство становится жизненно необходимым для его составляющих из-за невозможности полного частного или государственного финансирования относительно крупных инвестиционных туристских проектов. С другой стороны, частные инвесторы в полной мере не принимают во внимание социальную значимость проектов, то есть не учитывают факторов, которые не включены в рентабельность проектов. Власти обязаны с этим считаться. Инвестиционное стратегирование можно рассматривать как одну из форм глобального государственно-частного сотрудничества и в то же время как условие для создания и реализации конкретных проектов, реализуемых на принципах государственно-частного партнерства.

Идеология инвестиционной стратегии комплексного развития туристско-рекреационных зон должна базироваться на поддержке и стимулировании бюджетными средствами частных инвестиций в транспортно-инженерную инфраструктуру. Задача состоит в том,



чтобы разработать общие нормативно-правовые и институциональные условия, стимулирующие инвестиционную деятельность в туристскую и инженерно-транспортную сферы; кроме того, необходимо провести правильный отбор и подготовку территорий, зон и объектов, которые при определенной поддержке со стороны региональных властей могут обеспечить наибольший приток частных инвестиций. Такая поддержка может выражаться в подготовке инвестиционных площадок, совместном финансировании работ, в снижении рисков и затрат частных инвесторов на начальных этапах освоения объектов, в упрощении процедуры регистрации, разработке специальных регламентов, подготовке тендерной документации и пр.

Таким образом, инвестиционная стратегия развития регионального туристского комплекса предполагает координацию, укрепляющую взаимовлияние частных и бюджетных инвестиций, объединяемых для достижения поставленных целей.

Разработка инвестиционной стратегии развития регионального туристского комплекса должна строиться на решении трех задач:

- ♦ повышение уровня инвестиционной активности посредством формирования инвестиционного климата, повышающего инвестиционную привлекательность региональных туристско-рекреационных зон;
- ♦ формирование и продвижение инвестиционного имиджа региональных туристско-рекреационных зон;
- ♦ формирование источников инвестирования поэтапной реализации инвестиционной стратегии.

Предлагаются следующие этапы проектирования и реализации инвестиционной стратегии развития

туристского комплекса региона, представленные на рис. 2 [2].

Оценка эффективности региональной инвестиционной стратегии развития туристского комплекса измеряется изменением уровня инвестиционной привлекательности региональных туристско-рекреационных зон и, как следствие, уровнем инвестиционной активности в туристской сфере региона, а также количественными и качественными изменениями туристского комплекса.

Стратегии развития туристских комплексов регионов должны быть дифференцированы в зависимости от возможных видов и форм развития туризма, также они могут различаться по региональным туристско-рекреационным зонам в зависимости от их специализации.

В целом можно сказать, что для любого региона стратегические планы с горизонтом планирования в двадцать лет — это своеобразный пропуск в мир стратегических инвестиций, обеспечивающий доступ к государственным инвестиционным инструментам (особые экономические зоны, инвестиционные фонды, федеральные целевые программы и др.) развития туристской сферы, возможность привлечения стратегических инвесторов.

ЛИТЕРАТУРА

1. Лимонов Л. Э. Крупный город: регулирование территориального развития и инвестиционные стратегии. — СПб.: Наука, 2004. — 269 с.
2. Степанова С. А. Формирование инвестиционной привлекательности туристско-рекреационных территорий: монография / С. А. Степанова — СПб.: СПбГИЭУ, 2010. — 218 с.

А. В. Савельев

(Советник главы города Иваново)

ПОСТРОЕНИЕ КРИТЕРИЕВ ОЦЕНКИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ И ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ПРИ ВЗАИМОДЕЙСТВИИ С ИНВЕСТОРОМ

Правильно выстроенная структура взаимодействия с инвестором является ключевым элементом успешной совместной деятельности бизнеса и государства. Однако большинство чиновников, ответственных за такую работу, искреннее полагают, что привлекают инвестора, на деле совершают обратные действия.

Кроме общего непрофессионализма, причина кроется в непонимании задач, целей и, как правило, отсутствии процедуры взаимодействия с инвестором. Отсутствие такой процедуры можно сравнить с отсутствием прописанного бизнес-процесса в наукоемкой, технологичной схеме производства.

Кроме этого, если сотрудникам, отвечающим за привлечение инвестиций в субъект РФ или конкретное муниципальное образование, задать вопрос: «Сколько у вас инвесторов в работе, и на какой они стадии?», большинство таких «ответственных» посмотрит на вас удивленными глазами, ибо не понимает, зачем и для кого инвесторов учитывать.

В итоге отсутствие четко прописанных федеральных и муниципальных инвестиционных «бизнес-процессов», а также системы учета приводит к тому, что при декларировании привлекательности региона или города, власти могут вкладывать миллионы в бренд

области или города и на деле вынуждены заниматься приписками, указывая в инвестициях проекты, к которым не имеют никакого отношения, но которые были размещены на подведомственной территории, правда, без участия власти.

А было бы неплохо еще узнать, какое количество потенциальных инвесторов не дошло до «финиша» и почему это случилось. Сегодня некоторые регионы России предпринимают попытки такого анализа, но целостной системы нет пока ни у кого. На практике отсутствие прописанных и внедренных инвестиционных процессов, включающих систему учета и анализа, схоже с игрой в футбол, при которой количество голов не считается. Просто бегают люди.

Еще раз хочу подчеркнуть, что существующая система декларации инвестиционной привлекательности регионов и городов является не более чем декларацией. За этим должны скрываться практические действия по привлечению инвесторов. При этом инвестиционные процессы должны иметь внутреннюю и внешнюю составляющие. К внутренней составляющей должны относиться информирование, регистрация соискателя, постановка его в инвестиционный план, поэтапная отработка инвестиционного процесса, создание

взаимных гарантий инвестиционной реализации проекта, формирование и выделение готовых инвестиционных площадок. Сюда же можно включить все, что относится к ведению органа власти.

Задача: создание таких инвестиционных условий, такой прозрачной, понятной и выгодной процедуры прохождения проекта, чтобы инвестор понимал, что, в какой срок и в каком объеме получит. При этом орган власти должен нести ответственность, в том числе финансовую, за невыполнение своих обязательств. Также и инвестор должен в оговоренный согласенным срок выполнить взятые на себя обязательства.

Безусловно, разные сделки предполагают их реализацию на разных этапах. Более того, не всегда заранее можно заключить такую сделку, однако есть и огромный положительный момент: процедуру всегда можно прописать. Но этим моментом мало кто пользуется. В итоге создаются бренды, декларируются возможности, демонстрируется региональный и городской потенциал, а технология проведения инвестиционных проектов до степени их полной реализации до сих пор отсутствует практически во всех регионах.

С технологической точки зрения, применение CRM-систем могло бы решить несколько проблем:

- ♦ Во-первых, автоматизация процесса позволила бы унифицировать инвестиционный процесс. Это означает, что нет необходимости каждый раз прописывать процессы, можно привести похожие процессы к одному виду или типу.
- ♦ Во-вторых, любое лицо, имеющее разрешение на доступ к информации, может посмотреть в режиме онлайн несколько срезов:
 - количество инвесторов на различных стадиях процесса;

- количество инвесторов, не укладывающихся в сроки, и причина этого;
- количество инвесторов, не дошедших до той или иной стадии, и причина этого.

- ♦ В-третьих, оцифровка таких инвестиционных процессов и их регламентация дадут возможность, с одной стороны, чиновникам государственных органов и органов местного самоуправления четко понимать обязанности и сроки, а с другой стороны, инвестору понимать, что и в какие сроки требуется от него.

В итоге главы регионов и городов смогут четко ответить на вопросы, связанные с инвестиционным климатом, а инвестор сможет оценивать регион не по красивой презентации, зачастую не имеющей под собой никакой практической основы, а по абсолютно объективным показателям, таким как общее количество инвесторов за период, количество инвесторов, реализовавших свои проекты на конкретной территории, общий объем инвестиций, объем инвестиций в конкретную отрасль, а также любым другим параметрам, которые будут необходимы.

В итоге можно достаточно просто и быстро оценить как эффективность конкретного чиновника, отвечающего за конкретный процесс, так и эффективность региона или города. Безусловно, создание такой эффективной модели взаимодействия с инвестором позволит резко увеличить эффективность региона. Практика инвестиционной деятельности в Калужской и Белгородской областях показывает, что построение стройной и внятной инвестиционной модели позволяет решить множество насущных вопросов и вывести регион в стратегические лидеры.

РАЗДЕЛ 4.

«ЗЕЛЕНАЯ» ЭКОНОМИКА

А. Ф. Титов, Ю. В. Савельев, А. М. Крышень
(Карельский научный центр РАН, Петрозаводск)

ЭКОЛОГИЧЕСКИЙ КАРКАС И НОВАЯ ИНФРАСТРУКТУРНАЯ МОДЕЛЬ РАЗВИТИЯ СЕВЕРНЫХ ТЕРРИТОРИЙ КАК ОСНОВА СТРАТЕГИИ ПЕРЕХОДА К «ЗЕЛеноЙ» ЭКОНОМИКЕ

Психологически большинство людей воспринимает экономический рост как нечто позитивное и желаемое. Но решая одни проблемы, он порождает другие. Более того, люди, как правило, не учитывают, что наша планета имеет вполне определенные физические пределы, которые требуют соотношения масштабов экономического роста с возможностями Земли к самоподдержанию [6]. Сегодня же, по мнению многих специалистов, мы уже вышли за эти пределы, и поэтому необходимо создавать новую экономику, которую часто называют «зеленой» [7].

Под «зеленой» экономикой Комиссия ООН по охране окружающей среды предлагает понимать хозяйственную деятельность, направленную на повышение благосостояния людей и обеспечение социальной справедливости, при этом существенно снижающую риски для окружающей среды и обеднения природы [9]. По сути, к «зеленой» экономике относятся все виды и результаты деятельности, которые наряду с модернизацией и повышением эффективности производства способствуют улучшению качества жизни и среды проживания.

Согласно докладу экспертов ООН «Переход к зеленой экономике: выгоды, вызовы и риски с точки зрения устойчивого развития» концепцию «зеленой» экономики следует рассматривать в увязке с более широкой **концепцией устойчивого развития** [4]. Впервые появившись на повестке дня мирового сообщества в 70-е годы XX века, в начале 90-х она приобрела характер **новой парадигмы мирового развития**, зафиксированной в документах всемирной конференции, прошедшей в г. Рио-де-Жанейро в 1992 г., на которой было принято соглашение (подписанное 179 государствами) — *Программа действий «Повестка дня на XXI век»*, представляющая собой проект экономически, социально и экологически устойчивого развития мирового сообщества. Ее принятие было продиктовано ростом остроты и масштаба экологических проблем, потребовавших выработки новых подходов к стратегии экономического роста.

Сегодня, спустя 20 лет, уже можно с уверенностью сказать, что развитие «зеленой» экономики и расширение рынков экологически чистых продуктов и технологий становятся важнейшими факторами развития мировой экономики и научно-технического прогресса. Роль и значение «зеленой» экономики в мире с каждым годом возрастают. По оценкам экспертов ООН, уже к 2020 г. следует ожидать как минимум удвоения мирового рынка экологически чистых и устроения рынка низкоуглеродных технологий. Вклад «зеленой» экономики в мировой ВВП составит 4–5% [9, с. 323–344]. В соответствии с Новой экономической стратегией ЕС «Европа-2020» главной стратегической целью определено «*формирование низкоуглеродной, ресурсоэффективной и конкурентоспособной экономики, основанной на принципах устойчивого развития*» [2].

Рост «зеленой» экономики обеспечивается двумя факторами [11, с. 323–344]:

1. *институциональным* — реализацией стратегий перехода к альтернативной энергетике, введением льготных тарифов на подключение к источникам «зеленой» энергии и др.;
2. *инвестиционным* — ростом капитальных вложений в «зеленую» экономику, которые только за 2010 г. выросли на 30%, достигнув 200 млрд долларов в год.

Программой ООН по окружающей среде (ЮНЕП) рассматривается возможность трансформации мирового хозяйства к 2050 г. в низкоуглеродную и ресурсоэффективную экономику за счет ежегодного инвестирования примерно 1,3 трлн долларов в такие сектора экономики, как *сельское, лесное и водное хозяйство, рыболовство, ЖКХ, энергетика, «зеленая» промышленность, туризм, экологически чистый транспорт, утилизация отходов*. Очевидно, что страны, которые уже сегодня не начнут активно внедрять и использовать «зеленые» технологии, окажутся перед риском масштабного снижения конкурентоспособности и оттока капитала. Среди крупных стран это прежде всего касается России.

С чего же должен начаться в России реальный переход к устойчивому развитию? Как преодолеть рентабельный характер российской экономики и создать спрос на «зеленые» инновации? На основании указанных выше факторов развития «зеленой» экономики, как нам представляется, должны быть предложены комплексные (надотраслевые) проекты, которые позволят сформировать институциональные условия для перехода к устойчивому развитию, создать действенные стимулы для внедрения «зеленых» технологий и обеспечить их инвестиционную привлекательность. Для России с ее уникальными природно-ресурсным и пространственным потенциалами, сконцентрированными преимущественно в северных регионах, такими проектами, на наш взгляд, могут выступить:

- ♦ **создание экологических каркасов территорий** на основе сопряжения региональных сетей особо охраняемых природных территорий (ООПТ) и формирования единых межрегиональных систем ООПТ, которые в дальнейшем будут развиваться как единые макросистемы;
- ♦ **разработка и внедрение новой «инфраструктурной» модели развития северных территорий**, позволяющей реализовать принципиально новый подход к освоению пространства и обеспечить спрос на «зеленые» инновации.

Формирование экологического каркаса территории. Одним из наиболее эффективных способов сохранения природы, создания комфортной среды для жизни и устойчивого развития является создание ООПТ и рекреационных зон [13, с. 3–11]. Однако

простое увеличение их количества дает гораздо меньший эффект, чем создание региональных сетей ООПТ. На межрегиональном уровне наибольший природоохранительный эффект может быть достигнут только путем неформального сопряжения региональных сетей ООПТ в рамках единой системы, которая в этом случае будет выполнять функцию экологического каркаса макрорегиона¹. В этом случае *особые правовые условия ресурсо- и природопользования, требования к экологизации производства и среды жизни, основанные на соответствующих международных правовых нормах и соглашениях, обеспечат необходимые институциональные условия для разработки и внедрения «зеленых» технологий и переход к устойчивому развитию.*

Ключевую роль при создании экологического каркаса макрорегионов могут выполнять так называемые зеленые пояса (располагающиеся в меридианальном и/или широтном направлении), состоящие из ООПТ разного статуса: биосферных резерватов, национальных и природных парков, заповедников, заказников, средозащитных лесов и т. д. Примерами зеленых поясов могут служить **Зеленый пояс Европы** [15,14] и его северная часть — **Зеленый пояс Фенноскандии** [13, 17].

История появления первых зеленых поясов на карте Европы имеет геополитическую окраску. В 70-е годы XX века спутниковые фотографии показали, что там, где проходит разделительная полоса между странами западного и восточного блоков, образовался коридор нетронутой природы шириной 100–200 м (а местами и более). Поэтому еще до того, как рухнул «железный занавес», появилась идея сохранить эту зону, ограничив ее хозяйственное использование. В 1989 г. в Германии на семинаре европейских природоохранительных организаций был заключен договор о сохранении коридора, который и был назван Зеленым поясом Европы. Эта идея получила одобрение и финансовую поддержку со стороны ЕС. Основную роль по ее реализации взяла на себя Германия. В течение примерно 12 лет была проведена инвентаризация всей земли Зеленого пояса Европы. Причем проект был настолько успешен, что было принято решение распространить его опыт на весь Европейский континент от Средиземного до Баренцева морей, что и стало стимулом для появления новых зеленых поясов.

В частности по инициативе Эстонии возник Балтийский (Эстонский) зеленый пояс [3], который включал прибрежную зону шириной 200 м и острова. Позднее, в 2009–2012 гг., он вошел в состав Зеленого пояса Прибалтики, охватывающего пограничную полосу бывшего СССР вдоль побережья Балтийского моря. Ранее, в начале 90-х годов, возникла идея создания Зеленого пояса Фенноскандии [18] и ряда других зеленых поясов, протянувшихся в меридианальном (Беломоро-Онежский, Тимано-Печорский и Предуральский пояса) и широтном (водоохранные леса водной системы Онежского озера — р. Свири — Ладожского озера — р. Невы — Финского залива) направлениях, **интегрирующих отдельные ООПТ Европейского Севера России в единую систему ООПТ** [12].

В настоящее время Зеленый пояс Европы — это инициатива, координируемая Международным союзом охраны природы и природных ресурсов,

объединяющая национальные и природные парки, биосферные резерваты и пограничные охраняемые территории [3, с. 4–11]. Он пролегает по территории 23 государств и образует полосу длиной примерно 8,5 тыс. км. Эта полоса включает в себя более 3200 ООПТ, которые входят в буферную зону шириной 25 км по обе стороны Зеленого пояса (рис. 1). Сегодня в составе Зеленого пояса Европы уже вполне отчетливо выделяются четыре крупных фрагмента: Зеленый пояс Фенноскандии, Балтийский зеленый пояс (Зеленый пояс Прибалтики), Зеленый пояс Центральной Европы и Балканский зеленый пояс [15].

Совокупно зеленые пояса и крупные ООПТ Европейского Севера России формируют единую систему, представляющую собой своеобразный **экологический каркас**, точнее, **макроэкологический каркас** (рис. 2), который усиливается за счет включения в него **микроэкологического каркаса** (небольших ООПТ, водоохранительных зон, защитных лесов и коридоров и т. д.). В результате при создании очередного объекта можно оценить преимущества, которые получит вся система — каждая новая ООПТ усиливает значимость объектов, уже включенных в данную систему, увеличивая ее устойчивость, экологическую значимость и межрегиональную сопряженность ООПТ.

Работа по созданию и развитию системы ООПТ предполагает решение ряда взаимодополняющих задач: научных, природоохранительных, нормативно-правовых, политических, экономических, социальных и др. Не случайно сама идея создания экологического каркаса, в основе которого лежит единая межрегиональная система ООПТ, появилась по инициативе крупнейших на Северо-Западе научных и научно-образовательных центров, многие годы ведущих комплексные исследования и учитывающих в своей работе разные аспекты природоохранительной деятельности, имеющих развитую научно-методическую базу.

Безусловно, имеющий опыт проектирования межрегиональных систем ООПТ Северо-Запада России может быть распространен и на другие регионы. При этом *особую практическую значимость имеют решения и результаты, полученные в ходе согласования и гармонизации российского законодательства в области охраны природы, экологизации производств и пространственного планирования с нормами международного права.* Ведь именно правовой аспект создания экологического каркаса территории обеспечивает необходимые институциональные условия для развития «зеленой» экономики и стимулирования спроса на «зеленые» инновации.

Формирование новой «инфраструктурной» модели развития северных территорий. Как уже было показано выше, «зеленая» экономика обладает высоким мультипликативным эффектом, обеспечивая занятость населения, стимулируя активность в других секторах, стимулируя спрос на инновации, позволяя эффективно осваивать ресурсы и пространство (особенно в неблагоприятных условиях при недостатке инфраструктуры). Поэтому для российских условий комплексным проектом, направленным на развитие «зеленой» экономики и внедрение «зеленых» технологий (прежде всего в энергетике), может стать формирование новой «инфраструктурной» модели развития северных территорий [10].

¹ В данном случае понятия «регион» и «макрорегион» не совпадают с существующими границами административно-территориальных образований и стран, а рассматриваются в соответствии с принципами физико-географического и биогеографического районирования.

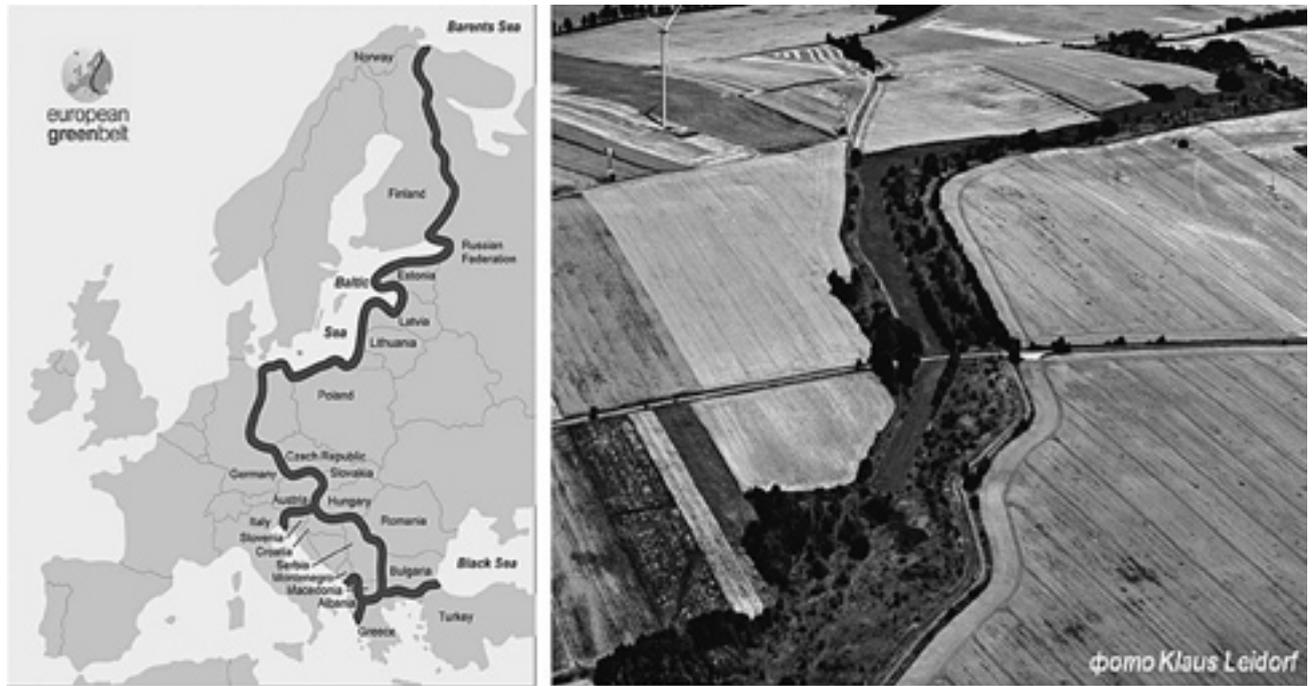


Рис. 1. ЗЕЛЕННЫЙ ПОЯС ЕВРОПЫ (слева — схема размещения; справа — аэрофотоснимок участка пояса на территории Германии)
(Источник [16, с. 4])

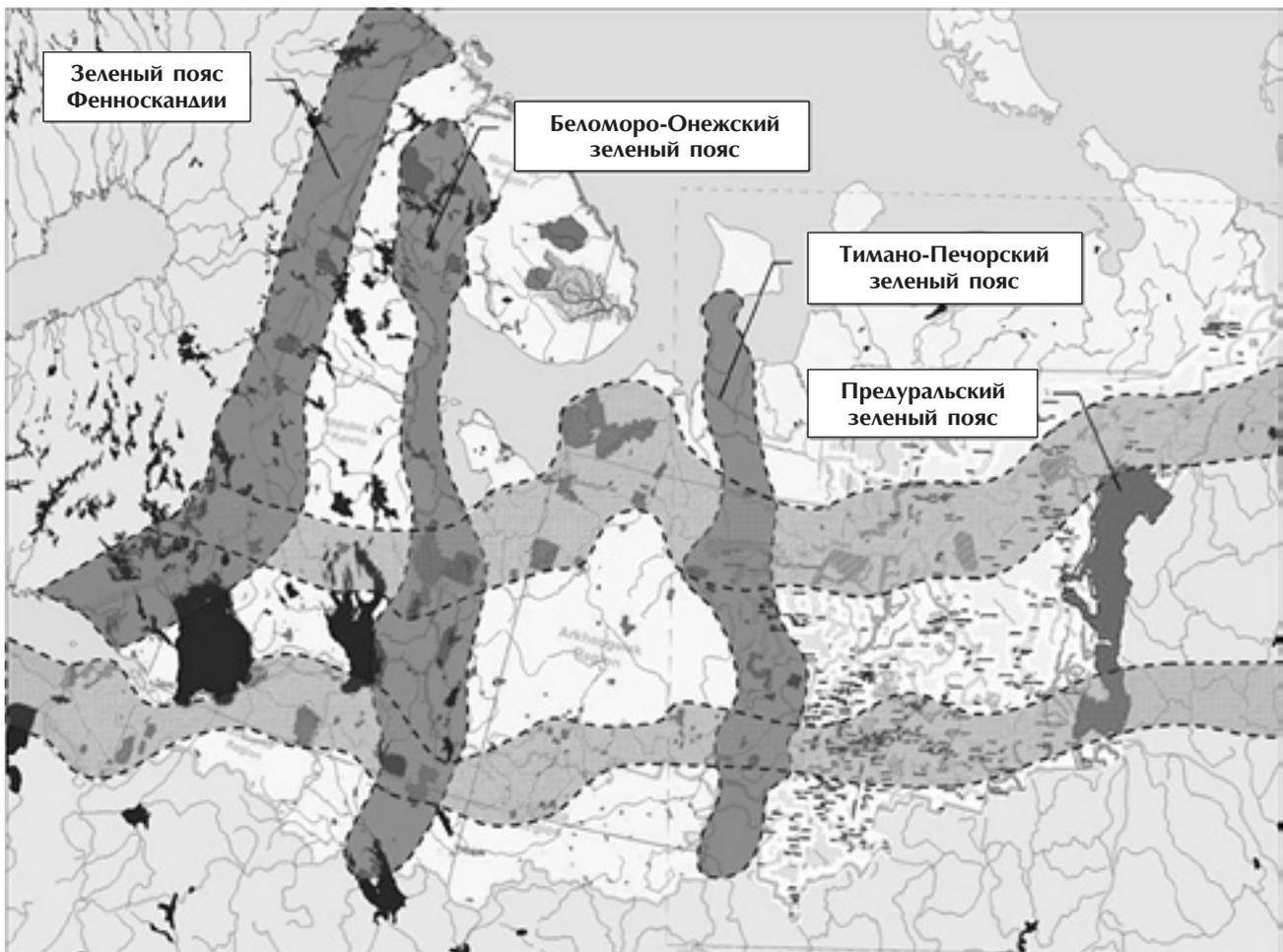


Рис. 2. СХЕМА ВОЗМОЖНОГО РАЗМЕЩЕНИЯ ЗЕЛЕННЫХ ПОЯСОВ И ЭКОЛОГИЧЕСКОГО КАРКАСА ЕВРОПЕЙСКОГО СЕВЕРА РОССИИ
(На основе [3])

Как известно, северные регионы России не только обладают огромным ресурсным потенциалом, но и имеют большое социально-культурное значение. **Наряду с природными ресурсами социально-культурный потенциал российского Севера способен стать долгосрочным фактором развития страны. Однако для этого необходимо изменить модель освоения и развития северных территорий,** переориентировав ее с привычного освоения ресурсов на формирование привлекательного образа и популяризацию преимуществ жизни на Севере.

За годы господства ресурсной модели развития российского Севера сложились серьезные диспропорции в уровне развития территорий и системе расселения, выливающиеся в конечном счете в высокие затраты на содержание инфраструктуры северных регионов [1, 13]. В условиях советской административно-плановой системы она себя оправдывала (хотя и требовала постоянных инвестиций на поддержание инфраструктуры в рабочем состоянии), одновременно приводя к определенным перекосам (например, созданию большого количества моногородов). Однако немалые затраты на поддержание жизнеспособности северных моногородов компенсировались использованием перераспределительных механизмов, создававших в целом положительный народнохозяйственный эффект.

Используемая сегодня модель развития северных регионов сформировалась в условиях индустриализации Севера и является своеобразной правопреемницей ресурсной модели. Она не вписывается в современные реалии и не позволяет превратить минусы северных регионов в ощутимые плюсы. Для российского Севера необходима модель региональной политики, связанная с оптимизацией структуры экономики и ее переводом на экологически безопасную технологическую базу, снижением затрат на содержание инфраструктуры и поиском новых (прежде всего эндогенных) факторов роста, которые позволили бы обеспечить привлекательность региона для инвестиций, бизнеса и людей. Ею может стать новая «инфраструктурная» модель развития северных территорий, суть которой состоит в *выработке новых подходов и технологий освоения северных территорий, обеспечивающих их устойчивое развитие и способствующих качественному изменению отношения к Северу как источнику ресурсов, трансформацию пространственной организации хозяйства и системы расселения на Севере, обеспечение его инвестиционной привлекательности и комфорта условий для жизни людей* [10, с. 95–101]. Предлагаемая «инфраструктурная» модель развития северных территорий основывается на комплексном использовании двух подходов к освоению северных территорий, широко используемых в зарубежной и отечественной практике пространственного планирования:

- ♦ *вахтовом подходе*, ориентированном на использование первичных конкурентных преимуществ (природных ресурсов) и минимизацию затрат на обслуживание региональной инфраструктуры;
- ♦ *сетевом (линейно-узловом) подходе*, связанном с использованием крупных северных агломераций в качестве инфраструктурных узлов (хабов) и плацдармов для освоения ресурсов Севера, выступающих ядром развития сетевых (линейно-узловых) хозяйственных структур [6, с. 98].

Очевидно, что каждый из этих подходов имеет свои преимущества и недостатки. Их комплексное применение в рамках новой «инфраструктурной» модели дает возможность использовать их преимущества и нивелировать недостатки. Так, предлагаемая модель позволяет:

- ♦ предложить способы и технологические решения, минимизирующие затраты на обслуживание инфраструктурного комплекса при усилении его эффективности (как в вахтовом подходе);
- ♦ обеспечить «эффект масштаба» и возможности включения региональных производств в межрегиональные и международные цепочки добавленной стоимости (как в сетевом (линейно-узловом) подходе).

В практическом плане новая «инфраструктурная» модель направлена на:

- ♦ *разработку и внедрение инновационных экологически безопасных технологий, позволяющих повысить автономность и эффективность функционирования локальных производственных и социальных объектов, жилищного фонда* (подобные технологии представлены в табл. 1);
- ♦ *стимулирование межрегиональных взаимодействий и укрепление территориальной целостности страны* за счет реализации межрегиональных проектов (мегапроектов), связанных с развитием информационно-коммуникационной и транспортной инфраструктур, международных транспортных коридоров, Северного морского пути, сети магистральных газопроводов, созданием межрегиональных производственных кластеров.

По нашему мнению, внедрение в практику новой «инфраструктурной» модели развития северных территорий позволит решить следующие важнейшие для России задачи:

- ♦ существенно снизить затраты на развитие и содержание инфраструктуры в условиях Севера (в т. ч. за счет повышения эффективности ЖКХ и его перевода на принципиально другую технологическую основу);
- ♦ стимулировать разработку и внедрение новых технологий в энергосбережении, переработке отходов и др., способствуя процессу технологической модернизации и создавая спрос на инновации в стране;
- ♦ повысить эффективность инфраструктурного комплекса страны;
- ♦ способствовать развитию «зеленой» экономики и создать стимулы для перехода к устойчивому развитию;
- ♦ переломить тенденцию к усилению концентрации трудовых и производственных ресурсов в агломерациях;
- ♦ обеспечить привлекательность северных регионов для инвестиций, бизнеса и жизни людей;
- ♦ способствовать поддержанию территориальной целостности страны;
- ♦ создать предпосылки для качественного роста производительности труда и конкурентоспособности российской экономики.

Таким образом, рассмотренные проекты создания экологических каркасов территорий, разработки и внедрения новой «инфраструктурной» модели развития северных территорий взаимно дополняют друг друга. **Первый** — за счет формирования

Таблица. Некоторые инновационные «зеленые» технологии, позволяющие повысить автономность и эффективность локальных производственных, социальных объектов и жилищного фонда

Типы технологий	Инновационные экологически безопасные технологии
Технологии автономного энергообеспечения	<ul style="list-style-type: none"> ♦ биогазовые реакторы и модульные котельные; ♦ когенерационные установки; ♦ мобильные электроаккумулирующие станции и установки.
Технологии альтернативной энергетики	<ul style="list-style-type: none"> ♦ ветровая энергетика (имеет огромный потенциал в Арктике); ♦ производство топлива на основе переработки отходов деревообработки (топливных пеллет и гранул); ♦ производство фрезерного торфа и торфяных пеллет; ♦ развитие малой гидроэнергетики.
Биоэнергетические технологии	<ul style="list-style-type: none"> ♦ фотобиореакторы, плавающие вихревые аква реакторы и установки по переработке биомассы микроводорослей для получения биогаза и биодизельного топлива (имеют большой потенциал применения в северных морях, на городских и промышленных очистных сооружениях); ♦ биогазовые реакторы и биоэнергетические установки по переработке сельскохозяйственных отходов, отходов рыбоводческих комплексов.
«Зеленые» технологии в строительстве и энергообеспечении (технологии «экодом»)	<ul style="list-style-type: none"> ♦ использование природных материалов с низкой удельной теплопроводностью (деревянные конструкции, талькохлорит и др.); ♦ сочетание традиционных технологий с инновационными материалами; ♦ производство экологически чистых стройматериалов на основе фрезерного торфа (теплоизоляционных и конструкционных блоков); ♦ использование технологии тепловых насосов (воздушных, геотермальных, на вторичном тепле); ♦ технологии очистки бытовых стоков и замкнутого цикла водоснабжения; ♦ технологии теплоаккумуляции; ♦ солнечная энергетика (имеет большой потенциал в северных регионах с резко континентальным климатом).

в России институциональной среды, восприимчивой к внедрению «зеленых» технологий и инноваций, и создания эффективной пространственной организации экологической и природоохранной деятельности. **Второй** — за счет создания рынка и стимулирования спроса на «зеленые» инновации, повышения их инвестиционной привлекательности и обеспечения условий рационального использования пространственного и ресурсного потенциала регионов российского Севера. Следовательно, **разработка и практическая реализация обоих проектов (на первом этапе в одном или нескольких пилотных регионах) позволит создать необходимый научно-методологический, технологический, экономический и экологический фундамент для формирования национальной стратегии перехода к «зеленой» экономике.**

ЛИТЕРАТУРА

1. Агранат Г. А. Российский Север: противоречия и надежды // ЭКО, 2000. — № 1. — С. 48–67.
2. Арабей Е. Новая европейская стратегия «Европа – 2020» // Право Европейского союза. — eulaw.ru/content/307.
3. Боголицын К. Г., Болотова Н. Л., Громцев А. Н. и др. О единой межрегиональной системе особо охраняемых природных территорий на Европейском Севере // Тр. Карельского научного центра РАН. Сер. Биогеография. Вып. 12. — 2011. № 2. — С. 4–11.
4. Доклад Подготовительного комитета Конференции ООН по устойчивому развитию. Первая сессия (17–19 мая 2010 г.). — www.unepcom.ru/unep/gei/215-aconf216pc5.html.
5. Крышень А. М., Громцев А. Н., Титов А. Ф. и др. Создание и развитие единой системы особо охраняемых природных территорий Европейского Севера // Использование и охрана природных ресурсов в России. — 2012. № 4. — С. 54–57.
6. Курхинен Ю., Громцев А. Н., Данилов П. И. и др. Особенности и значение таежных коридоров в Восточной Финляндии // Тр. Карельского научного центра РАН. — 2009. № 2. — С. 16–23.
7. Лаженцев В. Н. Пространственное развитие (примеры Севера и Арктики) // Известия Коми научного центра УрО РАН. Вып. 1. — Сыктывкар, 2010. — С. 97–104.
8. Мегоуз Д., Донелла М. и др. Пределы роста. 30 лет спустя. — М.: Академкнига, 2008. — 342 с.
9. Навстречу «зеленой» экономике: Пути к устойчивому развитию и искоренению бедности. Обобщ. докл. для представителей властных структур. — ЮНЕП, 2011. — www.unep.org/greenconomy.
10. Порфирьев Б. Н. «Зеленая» экономика: общемировые тенденции развития и перспективы // Вестник РАН, 2012. — Т. 82. № 4. — С. 323–344.
11. Савельев Ю. В., Титов А. Ф. Новая модель регионального развития российского Севера // ЭКО, 2012. — № 7 (457). — С. 95–101.
12. Смирнова О. О., Добромыслова В. Ю. Некоторые вопросы государственной политики России в Арктической зоне // ЭКО, 2010. — № 12. — С. 76–91.
13. Титов А. Ф., Буторин А. А., Громцев А. Н. и др. Зеленый пояс Финляндии: состояние и перспективы развития. // Тр. Карельского научного центра РАН. Тематический вып. «Зеленый пояс Финляндии». — 2009. № 2. — С. 3–11.

14. *Lopatin E.* The Concept of Green Belts in Europe // Pearls of the coniferous forest. North Karelia Biosphere reserve 20th anniversary conference abstracts. Timo J. Hokkanen, Daisy Silvennoinen, Heikki Hamunen (Eds.). — Joensuu, 2012. — P. 20.
15. *Schwaderer G., Geidezis L., Spangenberg A., Kreutz M., Frobel K., Heinrichs A. K.* The European Green Belt Initiative — Joint Effort for an Ambitious Goal // Pearls of the coniferous forest. North Karelia Biosphere reserve 20th anniversary conference abstracts. Timo J. Hokkanen, Daisy Silvennoinen, Heikki Hamunen (Eds.). — Joensuu, 2012. — P. 31–32.
16. *Terry A.* The green belt of Europe: from vision to reality, IUCN. — Geneva, 2006.
17. *Titov A., Ieshko E., Hokkanen N. J. et al.* Joint ecological policy: a key element in interregional and international relation // Karelian biosphere reserve studies. — Joensuu, 1995. — P. 61–63.
18. *Titov A., Kryshen A., Gromtsev A., Saveliev Y.* Creating the environmental framework of northern regions of Europe based on the concept of The Green belt of Fennoscandia // Pearls of the coniferous forest. North Karelia Biosphere reserve 20th anniversary conference abstracts. Timo J. Hokkanen, Daisy Silvennoinen, Heikki Hamunen (Eds.). — Joensuu, 2012. — P. 24–25.

Е. В. Жирнель, Ю. В. Савельев
(Карельский научный центр РАН, Петрозаводск)

И. Н. Шевчук

(НП «Центр по проблемам Севера, Арктики и приграничного сотрудничества», Петрозаводск)

«ЗЕЛЕННЫЕ» ТЕХНОЛОГИИ И ПРОСТРАНСТВЕННОЕ РАЗВИТИЕ ПЕРИФЕРИЙНЫХ ТЕРРИТОРИЙ

Пространственное развитие периферийных территорий связано с рядом проблем и ограничений, наиболее существенными из которых являются сложная демографическая ситуация и низкий уровень развития инфраструктуры. Внедрение «зеленых» технологий может стать основой для преодоления инфраструктурных ограничений, развития экономики и системы расселения на основе эффективного использования местных ресурсов. Практическая реализация данного подхода осуществляется в рамках международного проекта «Зеленые города и поселения: устойчивое пространственное развитие приграничных территорий». Проект реализуется в рамках программы ЕС «Приграничное сотрудничество — Европейский инструмент соседства и партнерства «Карелия».

«Зеленые» города и поселения представляют собой модель населенных пунктов, жизнедеятельность которых основана на сокращении загрязнений, эффективном использовании местных ресурсов, переработке отходов в энергию, вследствие чего вклад этих поселений в изменение климата минимален. При этом речь идет не только об устойчивом развитии территорий, но и об устранении инфраструктурных ограничений и новых возможностях для развития местной экономики.

Сегодня земельные ресурсы во многих муниципальных образованиях используются крайне неэффективно, что связано с неудовлетворительным состоянием или полным отсутствием коммунальных и энергетических сетей. В периферийных муниципальных образованиях с низкой инвестиционной привлекательностью эта проблема является еще более острой.

Местное самоуправление в силу ограниченности бюджетных средств самостоятельно ее решить не может, а предприниматели не готовы к таким серьезным инвестициям. Предполагается, что снижение зависимости от централизованной инфраструктуры, прежде всего энергетической, позволит снять пространственные ограничения развития населенных пунктов.

В связи с этим **основными задачами проекта** стали:

- ♦ *во-первых*, оценка ресурсного потенциала территорий и предложение комплексных проектов по его использованию, включая инвестиционные про-

екты в сфере производства, услуг и в социальном секторе;

- ♦ *во-вторых*, разработка и предложение технологических решений, позволяющих обеспечить автономность функционирования удаленных социальных, производственных и жилищных объектов (лесные поселки);
- ♦ *в-третьих*, выработка предложений, направленных на «закрепление» и привлечение трудовых ресурсов на пилотные территории.

Пилотными территориями проекта в Республике Карелия являются Калевальский муниципальный район и Костомукшский городской округ. Они могут быть отнесены к категории периферийных, т. к. расположены в слабо освоенной части республики и значительно удалены от административного и экономического центра региона — города Петрозаводска.

Одним из первых этапов проекта стало исследование потенциала развития пилотных территорий. Пространственное развитие непосредственным образом связано с системой расселения, которая, в свою очередь, зависит от демографических процессов и территориальной структуры экономики.

Система расселения Республики Карелия в целом является результатом индустриального типа освоения территории. В настоящее время в условиях неблагоприятной демографической ситуации и трансформации региональной экономики она достаточно быстро меняется. Характер этих изменений связан с концентрацией производства и населения в административных центрах, интенсивными миграционными процессами, сокращением количества сельских и лесных населенных пунктов. В последние годы изменилась экономическая специализация многих городов и поселков, увеличилась маятниковая миграция населения, ряд сельских поселений перешел в категорию населенных пунктов с сезонным проживанием.

Пилотные территории — Костомукшский городской округ и Калевальский муниципальный район — существенно отличаются друг от друга по социально-экономическим характеристикам, плотности населения и уровню освоенности территории. Они

относятся к разным группам муниципальных образований Карелии по доле населения в общей численности населения республики и темпам его сокращения (табл. 1).

Таблица 1. Группировка муниципальных образований Республики Карелия по доле населения в общей численности населения и темпам его сокращения

Низкие темпы сокращения населения МО; высокая доля населения МО в общей численности населения	Петрозаводский городской округ
	Костомукшский городской округ
	Кондопожский район
	Сегежский район
Высокие темпы сокращения населения МО; высокая доля населения МО в общей численности населения	Медвежьегорский район
	Сортавальский район
	Прионежский район
	Суоярвский район
	Олонецкий район
	Пряжинский район
Высокие темпы сокращения населения МО; низкая доля населения МО в общей численности населения	Беломорский район
	Лоухский район
	Лахденпохский район
	Муезерский район
	Калевальский район
	Кемский район
	Питкярантский район
	Пудожский район

Составлено на основе: «Муниципальные образования Республики Карелия», Карелиястат

Костомукша относится к муниципальным образованиям с высокой долей населения в общей численности населения региона и низкими темпами его сокращения, Калевальский район характеризуется высокими темпами сокращения населения и имеет низкую долю населения в общей численности населения Карелии.

Костомукша является одним из главных промышленных центров региона с относительно благополучной демографической ситуацией и достаточно высоким уровнем освоения территории (как в экономическом отношении, так и с точки зрения системы расселения, развития элементов инфраструктурного комплекса).

За 2000–2011 гг. численность постоянного населения Костомукшского городского округа сократилась на 5% — с 30,6 тыс. человек до 29 тыс. человек. Сегодня большая часть населения муниципального образования (98%) проживает в г. Костомукша.

Костомукшский городской округ является единственным муниципальным образованием в Республике Карелия, где сегодня наблюдается естественный прирост населения. Однако при этом сокращение населения муниципального образования происходит в силу его оттока, который усилился в последние годы. При сохранении существующей тенденции население города будет сокращаться в результате ухудшения его возрастной структуры (с точки зрения возможностей естественного прироста) и сохраняющейся миграционной убыли.

Система расселения в пределах Костомукшского городского округа сформировалась сравнительно недавно — в 70–80-е гг. XX века и ее формирование продолжается в настоящее время. Система расселения муниципального образования имеет ярко

выраженный индустриальный тип, характерный для многих монопрофильных городов Российской Федерации с одним крупным градообразующим предприятием (в данном случае — ОАО «Карельский окатыш»). Инфраструктурный комплекс Костомукшского городского округа ориентирован главным образом на обслуживание градообразующего производства и обеспечение поставок произведенной продукции.

В качестве факторов, не позволяющих в полной мере использовать пространственный потенциал муниципального образования, следует выделить следующие:

- ♦ правовые ограничения расширения границ города и использования земель в его границах, связанные с отнесением земель к категории земель лесного фонда (более 60% территории округа относится к лесным землям, в том числе почти половина из них — леса первой группы);
- ♦ преобладание централизованной жилищно-коммунальной инфраструктуры (прежде всего в электро- и теплоэнергетике), что существенно ограничивает расширение и развитие города;
- ♦ труднодоступность некоторых отдаленных территорий (ситуация усугубляется сложной топографией местности, наличием большого количества водных объектов, болот, охраняемых природных территорий);
- ♦ действие режима приграничной территории, ограничивающего использование земель и ресурсов вдоль государственной российско-финляндской границы.

Калевальский муниципальный район — слабо освоенный в хозяйственном отношении район с низкой плотностью населения и неблагоприятной демографической ситуацией. С 2000 по 2011 г. постоянное население района сократилось на 2,8 тыс. человек, или на 25%. Учитывая крайне низкую плотность населения в районе, можно говорить о будущей деградации системы расселения и обезлюдивании территории. Демографическая ситуация характеризуется естественной и миграционной убылью населения.

Система расселения района представляет собой смешанный тип, сформировавшийся на основе традиционного и ресурсного типов расселения. Кроме того, наблюдаются явная деградация системы расселения и ее сжатие вокруг районного центра — пос. Калева — и вдоль основных дорог.

Факторами, сдерживающими развитие системы расселения в Калевальском районе, являются:

- ♦ неблагоприятная социально-экономическая ситуация;
- ♦ «сжатие» производственного и экономического потенциала района (прежде всего банкротство и закрытие ведущих предприятий лесопромышленного комплекса);
- ♦ низкий уровень развития транспортной инфраструктуры и труднодоступность отдаленных территорий;
- ♦ наличие большого количества сырьевых населенных пунктов — лесных поселков, оставшихся без градообразующих предприятий и какой бы то ни было сферы занятости населения;
- ♦ ограничения, связанные со слабым развитием и неэффективностью жилищно-коммунальной и энергетической инфраструктуры;
- ♦ правовые ограничения использования лесных земель (70% территории района относится к лесным землям);
- ♦ действие режима приграничной территории.

Одним из этапов исследования стал SWOT-анализ, который позволил выявить наиболее важные факторы пространственного развития пилотных муниципальных образований¹.

Анализ **сильных сторон** показал, что перспективы пространственного развития анализируемых территорий должны быть связаны с хозяйственным освоением неиспользуемых земель (прежде всего речь идет о землях поселений, которые либо быстро теряют свое население, либо уже нежилые). Дополнительными стимулирующими факторами для освоения этих земель и возрождения бывших поселений являются:

- ♦ выгодное географическое (транзитное) положение (с его использованием могут быть связаны новые виды и направления хозяйственной деятельности и образованы новые источники доходов);
- ♦ имеющийся значительный гидроэнергетический потенциал малых рек (его использование позволит обеспечить жизнеспособность и автономность поселений, создаст возможности для развития хозяйственной деятельности).

Развитие пилотных муниципальных образований может быть связано с реализацией следующих **возможностей**:

1. развитие культурного, познавательного, водного, экологического и событийного туризма как инструмента повышения эффективности использования имеющегося туристско-рекреационного потенциала;
2. разработка и внедрение технологических решений и проектов, позволяющих обеспечить автономное функционирование производственных объектов и жилищно-коммунального сектора;
3. разработка и внедрение технологических решений в области энергообеспечения, позволяющих использовать незадействованный гидроэнергетический потенциал (малые ГЭС) и местные возобновляемые ресурсы (например, торф, отходы лесозаготовки и деревообработки).

Комплексным решением проблемы неэффективного использования пространственного потенциала рассматриваемых пилотных территорий могут явиться **проекты создания эко- и этнопоселений** на местах исчезнувших или исчезающих населенных пунктов.

Их реализация позволит дать вторую жизнь этим поселениям, привлечь новое население на эти территории, а также отработать технологические решения,

связанные с повышением энергоэффективности, автономности и экологической безопасности функционирования социальных, жилых, производственных и туристских объектов.

Реализация выявленных возможностей пространственного развития предполагает их учет в рамках документов планирования, существующих на муниципальном уровне (табл. 2).

В качестве одного из главных инструментов социально-экономического развития пилотных муниципальных образований можно рассматривать межмуниципальное сотрудничество. Калевальский район находится в радиусе непосредственного влияния Костомукшского городского округа.

Сегодня это влияние ограничивается, как правило, поставкой сырья и трудовых ресурсов района на предприятия, расположенные на территории города. Экономическое взаимодействие муниципальных образований реализуется в рамках модели «центр-периферия», где роль периферии ограничивается только поставкой ресурсов и практически отсутствует диффузия инноваций и инвестиций в обратном направлении.

Однако экономический эффект для Калевальского района от близкого расположения развитого промышленного центра может быть и положительным. Партнерство муниципальных образований должно включать реализацию совместных инвестиционных проектов, а также обмен опытом в области привлечения инвестиций. Учитывая высокий уровень безработицы в Калевальском районе и ее низкий показатель в г. Костомукше, при реализации инвестиционных проектов возможно размещение отдельных трудозатратных технологических этапов на территории района на условиях аутсорсинга.

Кроме того, учитывая значительный туристско-рекреационный потенциал, Калевальский район может стать рекреационной зоной для жителей г. Костомукши, а приграничное положение позволяет говорить о перспективах привлечения иностранных туристов.

Для реализации этих планов требуется принципиально новый подход к инфраструктурному развитию муниципальных образований. Использование «зеленых» технологий, на наш взгляд, в настоящее время является эффективным, а иногда и единственно возможным способом развития энергетической и жилищно-коммунальной инфраструктур периферийных территорий.

Таблица 2. **Задачи по внедрению «зеленых» технологий и пространственному развитию в документах планирования муниципальных образований**

Документ	Задачи
Стратегический план (Программа) социально-экономического развития	Повышение качества жизни населения и инвестиционной привлекательности территории за счет внедрения «зеленых» технологий и развития инфраструктуры.
Схема территориального планирования (Генеральный план)	Повышение эффективности использования ресурсного и пространственного потенциала муниципального образования. Развитие системы расселения за счет новой специализации поселений.
Комплексный инвестиционный план развития	Диверсификация экономики посредством формирования кластеров и новых предприятий, использующих «зеленые» технологии и местные ресурсы.
Муниципальные целевые программы	Развитие малого инновационного предпринимательства. Вовлечение местных ресурсов в экономический оборот (их капитализация). Создание новых туристских продуктов. Проекты по созданию объектов новой инфраструктуры (энергетической, транспортной, коммунальной и т. д.).

¹ Материалы проекта представлены на официальном сайте КарНЦ РАН: greensettle.krc.karelia.ru.

И. Н. Шевчук

(НП «Центр по проблемам Севера, Арктики и приграничного сотрудничества», Петрозаводск)

Е. В. Жирнель

(Карельский научный центр РАН, Петрозаводск)

КОНЦЕПЦИЯ ЭКО-ЭФФЕКТИВНОСТИ И РЕАЛИЗАЦИЯ ПРОЕКТОВ В СФЕРЕ ТУРИЗМА

Концепция эко-эффективности является одной из составных частей реализуемых в Карелии и Финляндии программ и проектов, направленных на гармоничное взаимодействие человека и природы в условиях Севера. Среди них можно выделить такие концептуальные модели, как «Зеленый пояс Фенноскандии», «Новая инфраструктурная модель устойчивого развития северных территорий», «Гармония Севера» и ряд других.

Идея эко-эффективности состоит в объединении современных экологически чистых технологий с новыми организационными схемами и институциональными моделями, позволяющими этим технологиям устойчиво работать на локальных территориях. Распространение практики внедрения таких технологий может решить ряд существующих экономических, социальных и экологических проблем. Одной из сфер, в которых может быть использована данная концепция, является туризм.

Развитие туризма непосредственно связано с использованием природных ресурсов территории. И пусть даже это использование предполагает не преобразование ресурсов в процессе хозяйственной деятельности, а напротив, их сохранение в неизменном виде, при этом остаются экологические риски, обусловленные антропогенной нагрузкой. В связи с этим возникает необходимость поиска решений, направленных на их снижение.

Для Республики Карелия туризм — одно из стратегических направлений развития экономики. В последние годы существенно возросло количество туристов, посещающих регион (рис. 1).

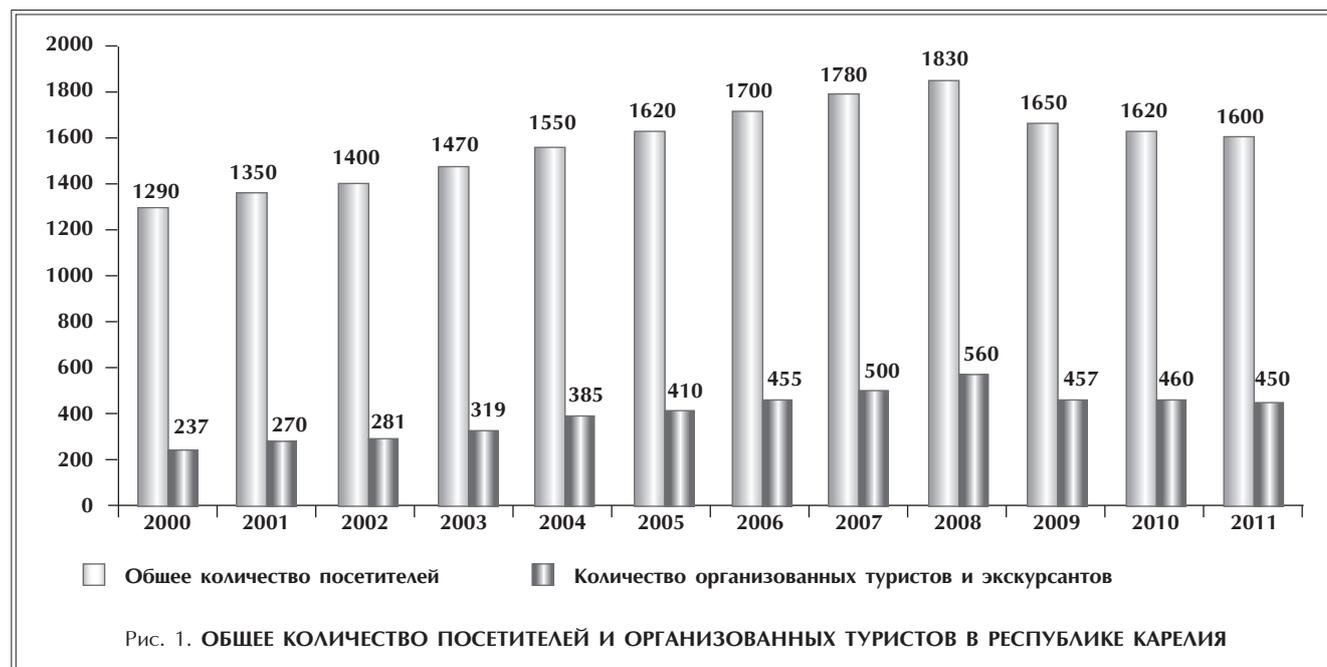
В настоящее время в республике разработан и принят целый комплекс документов планирования, связанных с развитием туризма (рис. 2)¹. В соответствии с представленными в них прогнозами в ближайшие годы предполагается существенное увеличение туристского потока в республику. Если сегодня общее количество посетителей региона составляет около 1,6 млн чел. в год², то согласно оценкам в будущем возможно увеличение этого показателя в несколько раз (табл. 1).

Таблица 1. Прогноз увеличения туристского потока в Республике Карелия

Документ планирования	Прогноз, млн чел.
Генеральная схема размещения объектов инфраструктуры туризма в Республике Карелия до 2025 года	
Инерционный сценарий	1,84
Умеренный сценарий	2,72
Инновационный сценарий	3,8
Заявка на создание особой экономической зоны туристско-рекреационного типа в Республике Карелия (2012)	2,6

При этом пока без ответа остаются следующие вопросы:

- ♦ Насколько целесообразно увеличение потока туристов при существующем уровне развития туристской и вспомогательной инфраструктуры?
- ♦ Возможно ли увеличение доходов от туризма в регионе без увеличения туристского потока?



¹ Управление развитием туризма в регионе. Опыт реализации Стратегии Республики Карелия / Институт экономики КарНЦ РАН. Под общ. ред. Ю. В. Савельева, О. В. Толстогузова. — Петрозаводск: Издательство КарНЦ РАН, 2008. — 227 с.

² Данные Министерства по делам молодежи, физической культуре, спорту и туризму Республики Карелия за 2011 г. — оценка Института экономики КарНЦ РАН.

- ♦ Как отразится увеличение количества туристов на экологической ситуации в местах размещения туристских объектов?

Представляется, что приоритетом сегодня должно быть не увеличение количества туристов, а рост доходов от сферы туризма на основе устойчивого развития территории. Учитывая сложившуюся ситуацию, темпы роста доходов от сферы туризма в регионе должны превышать темпы роста увеличения количества туристов.

Увеличение туристского потока при существующем уровне развития инфраструктуры приведет к увеличению доли неорганизованного туризма и возрастанию экологической нагрузки на территорию. В связи с этим сегодня необходимо говорить прежде всего о необходимости изменения структуры туристского потока, повышении эффективности регионального туристского комплекса, снижении экологических рисков. Реализация существующего туристско-рекреационного потенциала республики возможна только при условии нового качества развития инфраструктуры.

Учитывая приграничное положение Республики Карелия, эти задачи можно решать посредством увеличения доли организованного туризма, в том числе за счет иностранных туристов. Сегодня туризм является неотъемлемым элементом приграничного сотрудничества, и в этой сфере существует значительный потенциал для реализации международных проектов и разработки трансграничных туристских маршрутов. Однако в настоящее время это затрудняется недостаточным развитием инфраструктуры туризма и низким качеством туристских услуг.

Наиболее остро стоит проблема комплексного обустройства туристских маршрутов: создания и обслуживания стоянок кратковременного и длительного пребывания для автотуристов, установки информационных щитов, издания путеводителей, рекламных проспектов и т. д. Одной из главных причин существования этих проблем является отсутствие институциональных моделей взаимодействия всех заинтересованных сторон: органов местного самоуправления, предпринимателей, общественных организаций.

Как показывает практика, в условиях отсутствия такого взаимодействия резко возрастают транзакционные издержки, что усложняет или даже делает невозможной реализацию проектов, направленных на преодоление перечисленных проблем. В развитии инфраструктуры, обустройстве и обслуживании туристских стоянок, информационном продвижении территории заинтересованы и местная власть, и предприниматели, и общественность. Однако, как правило, ни одна из этих сторон самостоятельно не может решить подобные проблемы, или их решение потребует неоправданных затрат.

Концепция эко-эффективности основана не только на использовании новых технологий, но и на внедрении новых институциональных моделей и организационных схем, которые способствуют решению комплексных проблем локальных территорий.

Одним из первых проектов, построенных на концепции эко-эффективности в туризме, стал проект с одноименным названием, реализуемый по программе приграничного сотрудничества ЕИСП «Карелия». Проект «Эко-эффективный туризм» направлен на повышение туристской привлекательности Еврорегиона Карелия за счет постепенного выравнивания уровней развития туристской и вспомогательной инфраструктур по обе стороны границы.



Пространственная схема реализации проекта разрабатывалась на основе международного туристского проекта «Голубая дорога». Это туристский маршрут длиной более 2000 км, который начинается у Атлантического побережья Норвегии, проходит через Швецию, Финляндию, на российской территории — через Карелию и завершается в Архангельской области. В качестве пилотных территорий проекта были выбраны Сортавальский и Пряжинский муниципальные районы Карелии, которые пересекает «Голубая дорога». Транспортная доступность и наличие уникальных объектов показа делают сегодня эти районы привлекательными для большого количества туристов.

Проект «Эко-эффективный туризм» не только способствует развитию международного туристского маршрута, но и является уникальной площадкой для реализации межсекторного взаимодействия, что создает благоприятные условия для появления новых инициатив, действующих на стыке дисциплин. Основными принципами реализации проекта являются:

1. **Мультидисциплинарность**, которая заключается в привлечении широкого круга специалистов и экспертов из разных областей для решения существующих проблем устойчивого развития. Технологические решения в области эко-эффективности дополняются новыми институциональными моделями, а эффективность их внедрения оценивается с учетом экологических рисков и современных тенденций развития туристского рынка.
2. **Партнерство**. Одним из основных результатов проекта должны стать институциональные модели и организационные схемы, основанные на партнерских отношениях муниципальной власти, предпринимателей и местного сообщества. В настоящее время отсутствие такого муниципально-частного партнерства является серьезным ограничением социально-экономического развития муниципалитетов.
3. **Комплексный подход** в развитии территории. Предлагаемые в рамках проекта решения ориентированы на мультипликативный эффект, который будет не только связан с развитием туризма, но и в целом

направлен на повышение инвестиционной привлекательности муниципальных образований, решение проблем занятости местного населения, улучшение экологической ситуации. В то же время реализация проекта связана не с масштабными инвестиционными проектами по развитию туристской инфраструктуры, а с обустройством локальных территорий и решением их конкретных проблем.

4. **Системность**, предполагающая встраивание пространственной схемы реализации проекта в Генеральную схему размещения объектов инфраструктуры туризма в Республике Карелия до 2025 года. Данный документ территориального планирования основан на анализе существующих туристских потоков и оценке туристского потенциала Карелии. Проект «Эко-эффективный туризм» способствует реализации этого потенциала и дополняет перечень предлагаемых инфраструктурных проектов.

5. **Долгосрочность**. Основная цель проекта связана не столько с внедрением эко-эффективных технологий и новых институциональных моделей на пилотных территориях, сколько с их апробацией и дальнейшим распространением в регионе. Пилотные территории проекта должны стать площадками для отработки новых подходов, которые позволят существенным образом изменить инфраструктурное обустройство туристских маршрутов.

Проект можно условно разделить на три блока мероприятий (рис. 3).

Первый этап включает общий анализ развития туризма в регионе, изучение существующих турист-

ской и вспомогательной инфраструктур, прогноз туристских потоков. На основе данного анализа происходит выбор пилотных муниципальных образований и разрабатывается пространственная схема реализации проекта.

Второй этап связан с выбором конкретных локальных площадок для пилотных проектов по обустройству туристских стоянок. На основе разработанных критериев происходит отбор наиболее перспективных мест. Важным аспектом на этом этапе является решение правовых вопросов, связанных с использованием земельных участков. Необходимо обеспечить бесконфликтность процесса выделения земли для туристских стоянок. На практике зачастую уже существующие места отдыха туристов недоступны для обустройства в силу нерешенных правовых вопросов.

Третий этап предполагает выбор доступных экологически чистых технологий на основе изучения существующего опыта, в том числе зарубежного. В целях долгосрочного функционирования туристской стоянки разрабатывается схема взаимодействия всех заинтересованных сторон: местного самоуправления, предпринимателей, общественности.

Основными результатами проекта должны стать новые институциональные модели и организационные схемы, обеспечивающие возможность широкого распространения экологически чистых технологий в целях устойчивого развития территории. В дальнейшем возможно распространение успешного опыта, полученного в процессе реализации проекта, не только в туризме, но и в других сферах.



Рис. 3. СХЕМА РЕАЛИЗАЦИИ ПРОЕКТА «ЭКО-ЭФФЕКТИВНЫЙ ТУРИЗМ»

А. Б. Артемьев
(ООО «Колмас Карелия», Сортавала)

А. А. Юшко
(Комиссия карстоведения и спелеологии Русского географического общества, Санкт-Петербург)

КОМПЛЕКСНОЕ РАЗВИТИЕ ГОРНОГО ПАРКА «РУСКЕАЛА» (РЕСПУБЛИКА КАРЕЛИЯ, СОРТАВАЛЬСКИЙ РАЙОН)

Горный парк «Рускеала» создан в 2005 году усилиями общественности и малого бизнеса на месте уникального мраморного месторождения, превращенного в силу неразумного хозяйствования в советское время в техногенную свалку. Идея создания горного парка принадлежит карельскому краеведу А. И. Грибушину. Все основные финансовые и хозяйственные ресурсы для развития парка предоставило предприятие «Колмас Карелия» (генеральный директор А. Б. Артемьев).

В прошлом здесь добывался удивительно красивый полосчатый мрамор для облицовки архитектурных шедевров Санкт-Петербурга (Исаакиевский и Казанский соборы, Мраморного дворца, Чесменской колонны), здесь бывали зодчие Огюст Монферран и Антонио Ринальди, но в последние годы месторождение давало лишь мраморную крошку.

В течение семи лет хозяйствования ООО «Колмас Карелия» за свой счет провело и продолжает проводить системные рекультивационные мероприятия. В них активно участвуют волонтеры, представляющие различные общественные группы.

Особый вклад в выявление рекреационного потенциала горного парка в последние годы внесла общественная исследовательская группа Комиссии карстоведения и спелеологии Русского географического общества из Санкт-Петербурга (научный руководитель Ю. С. Ляхницкий, координатор экспедиционной деятельности и общественных инициатив А. А. Юшко).

За два года исследований спелеологами собран обширный научный материал, позволяющий придать проекту развития горного парка экологичность и глубину во всех смыслах этого слова.

Работа по выявлению удивительного эстетического потенциала заброшенных мраморных штолен и шахт привела к созданию серии высококачественных изображений, которые теперь используются для иллюстрации буклетов и фотоальбомов. В мае-июне 2012 года в центре Санкт-Петербурга, в отреставрированном здании Русского географического общества, состоялась фотовыставка «Подземные миры: дороги, тайны, открытия», значительная часть которой была посвящена горному парку «Рускеала».

Более двадцати раз выезжали в Карелию исследовательские группы из Санкт-Петербурга, состоящие из геологов, реставраторов, журналистов, студентов профильных вузов, участников молодежных клубов. Доклады, подготовленные по экспедиционным материалам, звучали на различных форумах и конференциях. Результаты исследований имеют важное прикладное значение. Комплексный научный отчет, подготовленный спелеологами РГО, сделал возможным создание проекта подземного маршрута на территории горного парка.

О своей работе общественные помощники из Комиссии карстоведения и спелеологии Русского географического общества (Санкт-Петербург) не раз отчитывались на традиционных краеведческих конференциях, проводимых вот уже более пяти лет на базе Краеведческого музея Северного Приладожья в Сортавале. А многостраничный отчет «Комплексное об-

следование горного парка «Рускеала» был представлен на одном из осенних заседаний Спелеокомиссии РГО в Санкт-Петербурге в 2011 году.

В сентябре 2012 года на территории парка по инициативе дирекции и спелеологов РГО работали специалисты Всероссийского геологического института им. Карпинского (Санкт-Петербург), Научного центра геомеханики и проблем горного производства (Санкт-Петербург), Национального минерально-сырьевого университета «Горный» (Санкт-Петербург), и создали официальное экспертное заключение о мерах по приведению маршрутов парка в безопасное состояние.

Выводы специалистов однозначно указывают на то, что качественная туристическо-экскурсионная деятельность на этой территории возможна при соблюдении комплекса инженерных и организационных мер, которые вполне по плечу ООО «Колмас Карелия». Часть этих мероприятий уже проведена, другая проводится на плановой основе приглашенными специалистами, среди которых группа промышленных альпинистов под руководством Александра Ручкина.

Безопасность туристов и персонала горного парка — одна из наших главных забот. Задача эта комплексная, многоуровневая, требующая ресурсов и участия не только персонала парка, но и органов власти, МЧС и общественных помощников. К следующему сезону мы наметили позитивную «перезагрузку» в этом важном вопросе. В апреле-мае 2013 года на территории парка запланированы специальные тренировки и учебные сборы при участии сотрудников региональных подразделений МЧС. Идет разработка обновленной системы информирования посетителей о правилах безопасного поведения. Места повышенной опасности — живописные кромки обрывов, нависающие глыбы, крутые участки троп — дополнительно укрепляются, снабжаются перилами, особым образом маркируются.

Несмотря на яркие перспективы развития, судьба действующего парка складывалась далеко не безоблачно. Дело в том, что рядом до недавнего времени «мучительно умирал» мраморный завод, который некогда был градообразующим предприятием поселка Рускеала. Последние попытки добычи мраморной крошки были предприняты владельцами предприятия, проходящего процедуру банкротства, около года назад.

И сторонники горного парка, и незадачливые «добытчики» часто говорят о развитии экономики Республики Карелия. Но первые заботятся о развитии гармоничном, устойчивом, эко-эффективном, учитывающем интересы местного населения, бизнеса и власти.

К сожалению, компромисс в этих вопросах не всегда достижим. И все же глубина рускеальской истории и красота этого места заставляют нас продолжать на него надеяться.

Безусловно, воля, разум и знания, проявленные вовремя и к месту, приносят устойчивые позитивные результаты, подчас вопреки трудностям.

Карелии действительно необходимы инвестиции и успешные экономические проекты в области горнодобычи и промышленного производства. Жизненно необходимы, но не любой ценой!

Добывать сегодня мраморный отсев на месте, где неоднократно бывали Огюст Монферран и Антонио Ринальди, откуда, образно говоря, выросли Исаакиевский собор и Мраморный дворец, по меньшей мере странно, а по сути — расточительно.

«Рускеала» уже отдала все самое лучшее архитектурной культуре нашей Родины. Мраморные ресурсы месторождения конечны, а вот его туристический потенциал очень глубок.

Опыт Рускеалы сегодняшней, на наш взгляд, ценен тем, что в продуктивном поиске гармоничного решения по своей инициативе участвуют десятки специалистов и общественников, людей неуспокоенных, ответственных.

Персонал горного парка «Рускеала» и его общественные помощники сегодня своей деятельностью формируют уважительное отношение к индустриальной культуре нашего края, к его истории. Слова свои они подкрепляют делами: новыми маршрутами, растущей популярностью, созданием рабочих мест. Не это ли лучшая награда многим поколениям представителей горных профессий?

Нынешний период стал для «Рускеалы» своеобразным моментом истины: в борьбе за туристическое будущее парка объединились общественность, малый бизнес, пресса и власть. Во многом благодаря проявившемуся конфликту между двумя путями раз-

вития этой территории удается сейчас довольно быстро решать зависшие до поры вопросы юридического статуса территории горного парка.

Все это время горный парк развивался. Из места, известного и доступного лишь знатокам Северного Приладожья, благодаря совместной продуктивной работе большого количества людей он превратился в туристическую жемчужину, которая вошла во многие карельские маршруты наряду с раскрученными брендами Валаама и Кижей...

Уже сегодня яркий экологический маршрут длиной 2 км, организованный на поверхности, привлекает к себе более 50 000 посетителей в год. Собранный штат уникальных специалистов, успешно решаются вопросы безопасности посетителей, развивается внутренняя логистика парка, летом работает живописная лодочная станция, проходят праздники и этнокультурные фестивали...

Отрадно и то, что вокруг горного парка складывается не только сообщество увлеченных людей. Вокруг него формируются экономический «кокон» спутных бизнес-проектов. Многие предприниматели в сфере туристических услуг включают посещение горного парка в свои сезонные предложения. Обратили на этот объект внимание и крупные туроператоры федерального уровня. Для того чтобы сотрудничество стало многолетним и качественным, горный парк должен каждый сезон открывать посетителям свои новые грани.

Несколько лет назад небольшую часть стены главного карьера удалось украсить эффектной декоративной

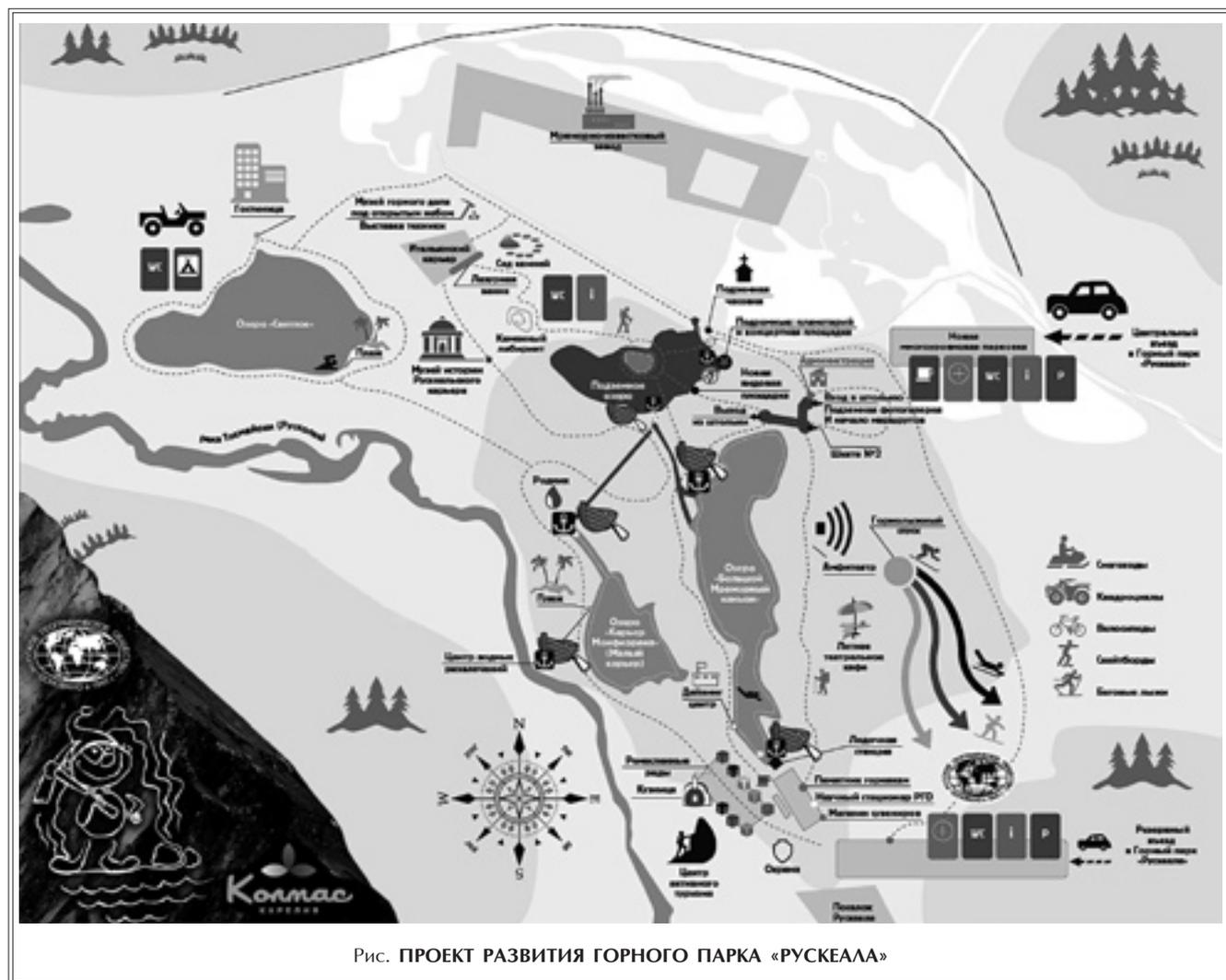


Рис. ПРОЕКТ РАЗВИТИЯ ГОРНОГО ПАРКА «РУСКЕАЛА»

подсветкой. Это решение позволило удлинить время работы маршрута, привлекло внимание туристов в межсезонье. Но сегодня уже существует проект подсветки всей огромной чаши главного карьера с подводной частью и гротами. Проект предусматривает создание специальных световых эффектов и проведение захватывающих тематических аудио-визуальных шоу. Примечательно, что наши коллеги-разработчики из германо-белорусского предприятия Germtec (проект Cave Lighting) собираются применять специальное экологичное светодиодное низковольтное оборудование собственной разработки. Подобные проекты успешно реализованы ими на территории Евросоюза и соответствуют всем высоким экологическим требованиям и нормам.

Сегодня «Рускеала» — памятник индустриальной культуры, геологическая жемчужина Северного Приладожья. Горный парк — яркий пример культурной рекультивации истощенного, заброшенного месторождения силами местного бизнеса и общественности.

Остановлена деградация поселка Рускеала. Есть перспективы создания новых рабочих мест. Развивается малый бизнес в области туристических услуг и сувенирной торговли.

Объект имеет международное значение (до пограничного перехода «Вяртсиля» 35 км по хорошей дороге), он включен в туристические путеводители Северных стран Европы.

Уже есть первые ростки сотрудничества с Университетом Восточной Финляндии (г. Йозенсуу). Например, одна из студенток, изучающих русский язык и историю приграничья, Мииа Ээрикайнен, взяла в качестве дипломной работы тему «Топонимика горного парка «Рускеала». Мииа сделала свой выбор не случайно. Летом 2012 года она была стажером Контактного центра Совета Министров Северных Стран в Петрозаводске, участвовала там в одном из мероприятий «Арены зеленых решений», где и познакомилась с нашими материалами. Научным руководителем Мииа, скорее всего, будет известный финский ученый, профессор, специалист по русскому языку Леа Сиилин. При участии наших финских коллег уже идет работа над мультязычным путеводителем и документальным фильмом.

Если запасы рускеальского мрамора конечны, то научно-культурный потенциал горного парка неисчерпаем. Особенно чувствуют это преподаватели — организаторы различных тематических учебных практик. Уже сегодня здесь интересно всем: будущим геологам, географам, историкам, биологам, художникам, реставраторам, архитекторам...

Но есть у парка и системные проблемы, пока заметные туристам. Сегодня инфраструктура объекта, созданного на энтузиазме, без четкого бизнес-плана и экономической модели, в дни пиковой нагрузки работает на пределе возможностей.

Руководство парка и общественная группа поддержки в последнее время (во многом благодаря участию в программах «Арены зеленых решений») остро осознали необходимость перехода к устойчивому эко-эффективному развитию этой еще недавно проблемной территории. Только перейдя от стихийных позитивных действий к системным, удастся закрепить достигнутые результаты и двигаться дальше.

Сегодня для перехода горного парка на качественно новый уровень развития необходим принципиально иной механизм взаимодействия между хозяйствующим субъектом, местными властями и общественностью.

Необходимо использование региональных инструментов «зеленого роста», изучение опыта наших соседей, применение эко-эффективных методов развития ресурсоемких элементов горного парка «Рускеала». Этот механизм уже складывается, но реальность требует ускорения этого процесса.

В ближайшие годы в надежде на комплексную помощь региональных и федеральных властей, а также на ресурсы программ приграничного сотрудничества Совета Министров Северных Стран запланировано:

- ♦ создание уникального подземного маршрута длиной около 1 км «Подземная Карелия» (проектная документация в высокой степени готовности);
- ♦ увеличение общего количества маршрутов парка с 2 до 10 км (уже ведутся работы на местности, на весну намечено открытие новой живописной нити маршрута «По следам горных мастеров»);
- ♦ изменение всей маршрутной логистической схемы горного парка, перенос административной зоны в более удобное место, в сторону от жилых домов, плавное распределение туристической нагрузки по территории парка в дни пиковой посещаемости (июнь-июль);
- ♦ создание современного визит-центра с новой парковкой (проектная документация в высокой степени готовности);
- ♦ создание ремесленно-сувенирных рядов;
- ♦ создание экологического музея;
- ♦ строительство гостиницы;
- ♦ создание живописного мраморного амфитеатра и театрального кафе рядом с ним;
- ♦ проработка со специалистами темы бальнеологической всесезонной составляющей.

Не остался горный парк «Рускеала» в стороне от проекта приграничного сотрудничества по программе ENPI Mining Road. Идет активное обсуждение форм партнерства.

Для решения комплекса задач развития парка в сентябре 2012 года при Правительстве Республики Карелия создана специальная рабочая группа. Куратором проекта назначен заместитель министра по делам молодежи, физической культуре, спорту и туризму Республики Карелия В. А. Кирьянов.

Проект включен в долгосрочную целевую программу «Развитие туризма в Республике Карелия на 2012 – 2015 годы» в числе приоритетных. В перспективе, если удастся пройти все довольно сложные документальные процедуры и экспертизы, возможно получение софинансирования из федерального бюджета.

Именно «Арена зеленых решений» позволила нам сопоставить наши проблемы и достижения с подобными комплексными западными проектами и убедиться, что мы на правильном пути. Жаль только, что на начальных этапах становления у нас было значительно меньше источников ресурсов и поддержки со стороны местных властей, чем у наших коллег из музея-рудника «Оутокумпу» (Финляндия), подземного культурного центра «Ретретти» (Финляндия) и «Сала Силвергрува» (Швеция). Их позитивный опыт очень важен для нас.

А еще «Арена зеленых решений», проходившая в Петрозаводске в июне 2012 года, позволила нам завязать творческие деловые отношения с другим уни-

кальным историческим этно-культурным комплексом — выборгским «скальным парком «Монрепо».

Спроектированный около двухсот лет назад парк донес до нас дух разных эпох и не потускевшую природную составляющую. Сегодня мы воспринимаем его как важное сообщение из прошлого, говорящее об успешном поиске гармонии в отношениях человека и природы.

Хочется верить, что наши потомки будут судить о нашем времени и о нас с вами не по горам полиэтилена в мусорных отвалах и не по техногенным руинам, а по волшебным маршрутам «Рускеалы», ко-

торые со временем станут еще глубже, краше и со-держательнее.

Мы реалисты, жизнь научила нас надеяться на свои силы. Именно поэтому горный парк «Рускеала» сегодня таков, каков он есть. Мы надеемся, что нашей энергии хватит для запуска комплексной программы перемен, которая в ближайшие годы приведет к созданию в Северном Приладожье уникального все-сезонного международного культурно-туристического центра, созданного по принципам эко-эффективности, способного принять более 100 000 посетителей в год.

М. В. Бронский, П. Л. Меньшуткин

(Фонд сохранения традиционной культуры Севера «Богословский фонд», Архангельск)

О ПРОЕКТЕ «СТРАНА ВАГА»

С ЧЕГО ВСЕ НАЧИНАЛОСЬ

В маленькой северной деревне Нижнее Золотилово Шенкурского района Архангельской области живет мастер народных промыслов Михаил Бронский, который решил восстановить Богословский монастырь.

Для этого он зарегистрировал Фонд сохранения традиционной культуры Севера «Богословский фонд» и стал убеждать возможных благодетелей в необходимости этого шага.

В ответ обычно звучал недоуменный вопрос: «Там же никто не живет, для кого ты будешь его воссоздавать?».

Тогда Михаил пришел к мысли, что надо разработать туристический проект, так как история Поважья насчитывает больше тысячи лет. В архивах обнаружили документы, свидетельствующие о том, что в XV—XVI веках в царских грамотах Поважье именовалось «Страна Вага», что и определило название проекта.

Реализовать в одиночку такой проект практически невозможно, поэтому Михаил стал постепенно собирать команду единомышленников. Во время очередного обсуждения проекта публичные управленцы-практики объяснили, что реализация проекта возможна в том случае, если у населения и элиты поменяется сознание, что предполагает проведение изменений на уровне культуры.

Таким образом, после достаточно долгого обмена мнениями родился проект «Страна Вага».

ОПИСАНИЕ ПРОЕКТА

Проект «Страна Вага» — это проект по развитию территории, предусматривающий разработку общей стратегии развития при участии населения с одновременным созданием зонтичного бренда и регистрацией одноименного товарного знака.

Общая стратегия будет разработана для трех районов Архангельской области (Шенкурского, Вельского и Устьянского) и Верховажского района Вологодской области, расположенных по течению реки Ваги, притока Северной Двины.

Для реализации стратегии и продвижения бренда на рынке предполагается создание межмуниципальной организации.

ПРОБЛЕМАТИКА

Согласно опросу 2011 года 50% выпускников высших учебных заведений России собираются уехать за ее пределы.

За последние двадцать лет в России исчезло двадцать тысяч населенных пунктов.

Демографы делают все более и более пессимистические прогнозы. При этом высказываются разные взгляды на то, почему происходят указанные негативные процессы.

Все это остро поднимает вопрос о национальной безопасности.

При этом в России есть все ресурсы для развития: земля, леса, ископаемые, вода и т. п. Есть и человеческий капитал — образованное население.

Не хватает, пожалуй, одного — положительного видения будущего сразу у нескольких поколений и уверенности в том, что оно достижимо, так как жители склонны скорее не доверять, чем доверять друг другу, так как уровень доверия между населением, бизнесом и властью в последние двадцать лет постоянно снижался.

Таким образом, проблема лежит скорее в области психологии.

На наш взгляд, это обычная **управленческая проблема**, которая может быть решена.

На сегодня технологии современного менеджмента достаточно глубоко проникли в российскую *бизнес-среду*, но практически не коснулись чиновничества, поэтому существует огромный разрыв между этими группами управленцев в понимании методов достижения управленческих целей. Чиновники в подавляющем большинстве скорее думают о решении сиюминутных проблем и не занимаются тактическим и стратегическим проектным менеджментом. Реакция со стороны чиновничества на происходящие явления повседневной жизни в большей степени *реактивна*, а не *проактивна*.

Если же работа по разработке стратегий и проводится, то к ней обычно не привлекается не только население, но и большая часть чиновничества, поэтому население не знает стратегических целей и планов и не разделяет их.

Говоря управленческим языком, население *не привержено* к проводимым изменениям, поэтому будет им сопротивляться, то есть цели не будут достигнуты.

Концепция развития сельских территорий, утвержденная Правительством РФ в конце 2010 года, предполагает разработку стратегий развития муниципальных образований. Но реализация этой задачи крайне сложна, потому что на местном уровне практически нет специалистов в области стратегического

менеджмента. А налоговое и бюджетное законодательства сформированы таким образом, что муниципальные бюджеты формируются за счет собственных средств в основном не более чем на 10%, поэтому убедить депутатов выделить финансовые средства на разработку действенных стратегий с привлечением высокооплачиваемых специалистов крайне сложно.

После долгих размышлений и дискуссий мы сформулировали проблему многих регионов России следующим образом: **население не хочет жить на этой территории.**

Актуальна эта проблема и для Архангельской области.

МИССИЯ И ЦЕЛИ ПРОЕКТА

Проект «Страна Вага» направлен на то, чтобы преодолеть перечисленные проблемы и синхронизировать усилия бизнеса и чиновников для комплексного развития территории.

Миссия проекта: *изменение повседневной культуры управления с целью сохранения традиционной культуры как основы экономического развития в интересах национальной безопасности.*

Стратегические цели проекта:

1. Повышение уровня доверия населения и бизнеса к органам власти до 80% к 2035 году.
2. Формирование положительного видения будущего у молодежи до 50% к 2035 году.

Проект состоит из трех этапов:

1. Формирование ценности разработки общей стратегии развития в управленческой элите и среди населения — 2011–2012 годы.
2. Разработка стратегии — 2012–2013 годы.
3. Реализация стратегии — 2014–2035 годы.

В связи с этим целью первого этапа является осознанное принятие собранием депутатов четырех районных решений о выделении необходимых финансовых средств на разработку общей стратегии.

Целями второго этапа являются утвержденная стратегия и регистрация межмуниципальной компании «Страна Вага», в которой будут на профессиональной основе работать специалисты с целью продвижения бренда «Страна Вага».

Целью третьего этапа является достижение стратегических целей, которые нами сформулированы как повышение уровня доверия к органам власти и повышение уровня положительного видения будущего. В процессе разработки стратегии эти цели могут быть изменены самими жителями.

ЗАДАЧИ ПРОЕКТА

Для достижения цели **первого этапа** мы запланировали проведение десяти семинаров на уровне поселений и двух семинаров на межрайонном уровне под общим названием «Управление — это удовольствие от создания будущего!».

Целевой аудиторией поселенческих семинаров являются работники администраций поселений, депутаты, представители малого бизнеса, активной ответственности и молодежи.

Мы перемешиваем их в различных командах для проработки заданий, чтобы они лучше научились понимать проблемы друг друга и тем самым повысили уровень доверия друг к другу.

Семинары состоят из трех частей.

Первая часть — лекция «Что такое управление?», которая проводится в режиме вопросов и ответов. В первую очередь мы говорим о том, что такое мышление, о проблеме творчества и роли диалога как конкурентной среды для общего развития, а во-вторых, об основных понятиях современного менеджмента и, самое главное, публичного менеджмента. Слушатели учатся формулировать проблемы и цели, определять заинтересованные стороны, а также осваивают методы преодоления сопротивления изменениям и т. п.

Вторая часть семинара посвящена практическим занятиям с информационными технологиями. Основная наша задача состоит в том, чтобы дать очень нужные в практической деятельности навыки работы с офисным пакетом, с Интернетом и с программами, разработанными для чиновников поселенческого уровня.

Занятия разделены на короткие отрезки, не более 15 минут, где показываются под запись приемы работы с программами, а затем слушатели в течение получаса закрепляют эти навыки на практике.

Третья часть семинара посвящена практической разработке проектов. Эта часть в свою очередь разделена на две части. В начале для «погружения» всем командам, которые сформированы по принципу случайности, дается одно задание (обычно проект ГОС). После презентации и разбора ошибок и после ужина мы даем слушателям задание на вечер и на ночь. В этом задании они уже самостоятельно определяют проблему, с которой сталкиваются в своей деятельности, и разрабатывают проект ее решения.

На следующий день до обеда команды представляют свои проекты.

После обеда обычно время посвящается знакомству с местными достопримечательностями и проведению мастер-классов для местного населения по различным народным промыслам.

Основная задача состоит в том, чтобы дать слушателям в условиях неформальной обстановки необходимые для практической деятельности навыки и при этом сформировать ценность работы по стратегическому планированию, потому что без видения будущего и общего плана достижения отдаленных целей деятельность чиновника напоминает движения подвального комара: быстрые, но разнонаправленные.

Два межрайонных семинара будут проводиться в конце первого этапа и предусматривают проведение деловых игр с участием представителей администраций и депутатов различных уровней, представителей малого и крупного бизнеса, молодежи и населения в целом. Основная цель этих семинаров состоит в том, чтобы познакомить управленческие элиты районов и завязать горизонтальные связи.

Также на первом этапе реализации проекта с целью ознакомления с проектом, а также с целью «вытаскивания» видения будущего из граждан мы проводим сплошное анкетирование населения непосредственно на дому.

Анкеты содержат три основных вопроса: какие проблемы вы бы хотели видеть решенными в вашем населенном пункте и в районе, а третий, самый важный вопрос, — какими бы вы хотели видеть вашу деревню и район через двадцать лет.

Если первые два вопроса не вызывают затруднений, то последний вопрос заставляет респондентов серьезно задумываться, так как никто никогда не давал подобного вопроса. Власть обычно формулиро-

вала в своих недрах задачи, а население обязано было их воплощать в жизнь.

Для того чтобы помочь разбудить воображение, мы дополнительно формулируем последний вопрос несколько иначе: что должно произойти в вашей деревне и районе, чтобы молодежь мечтала приехать и жить здесь?

Анкетирование проводится в виде неформальных бесед в течение не менее получаса на каждую семью. Тем самым мы уже на этом этапе стремимся поднять уровень доверия к нашему проекту, который, в конце концов, должен стать проектом, реализуемым совместно чиновниками, бизнесом и населением.

Информацию о семинарах, а также наиболее интересных и значимых событиях мы размещаем в средствах массовой информации для повышения узнаваемости бренда «Страна Вага» и вовлечения населения в мыслительную деятельность по созданию будущего.

Как уже говорилось выше, цели первого этапа будут достигнуты, если собрания депутатов четырех районов примут осознанное решение по выделению необходимых средств на разработку общей стратегии. Эти решения будут означать, что нам удалось сформировать ценность для элиты по проведению такой работы.

ВТОРОЙ ЭТАП ПРОЕКТА

Разрабатывать стратегию предполагается также на межрайонных семинарах.

Мы ни в коем случае не будем навязывать готовые решения при выборе различных стратегических сценариев. Выбор того или иного сценария будет проводиться путем открытого голосования, но при этом голосовать будут до тех пор, пока не будет единогласного решения, так как в случае неединогласного решения уровень сопротивления может быть слишком высоким.

Таким же методом будут определяться стратегические цели и система управления реализацией стратегии.

ТРЕТИЙ ЭТАП ПРОЕКТА: РЕАЛИЗАЦИЯ СТРАТЕГИИ

Ахиллесовой пятой всех утвержденных стратегий по развитию территорий является то, что обычно

управляющая элита забывает о существовании подобного документа и продолжает работать в режиме «подвального комара», поэтому из бюджетов не выделяются финансовые средства на реализацию стратегии.

Для решения этой проблемы мы предлагаем после утверждения стратегии создать межрайонную компанию — Общество с ограниченной ответственностью «Страна Вага», которое будет работать как за счет бюджетных средств, так и за счет отчислений со стороны бизнеса за использование бренда «Страна Вага» при продвижении своей продукции.

Одним из участников этого ООО будет Богословский фонд, который также будет бенефициаром в случае успешности всего проекта. Таким образом, станет возможной реализация идеи, с которой начался весь проект по восстановлению Богословского монастыря с одновременным развитием всей территории Поважья.

Основной задачей ООО «Страна Вага» будет профессиональная работа, с одной стороны, по продвижению бренда на российском и мировом рынках, а с другой стороны, по консультированию районной и поселенческой управленческой элит при принятии различных решений, при утверждении бюджетов, изменении структуры администраций и т. д. и т. п.

В идеале финансирование этой работы должно осуществляться только за счет отчислений от бизнеса за пользование брендом на принципах добровольности.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проект «Страна Вага» — это совместный публично-частный проект власти, бизнеса и населения по моделированию лучшего будущего и достижению поставленных целей.

В случае выработки понятного плана работы по достижению четких ясных целей, соответствующих критериям SMART, в сознании молодого поколения не может не появиться образ положительного видения будущего.

В этом случае реализация проекта «Страна Вага» может стать делом всей жизни для нескольких поколений жителей наших районов.

Мы надеемся, что наш проект даст молодежи уверенность в своих силах, и она будет ежедневно получать удовольствие от управления своим будущим.

А. А. Вишнеvский

(«ВелоПитер», Санкт-Петербург)

ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ НАЦИОНАЛЬНЫХ ВЕЛОСИПЕДНЫХ ДОРОЖЕК. ЗАПИСКИ ПОСТОРОННЕГО

В последние годы в Санкт-Петербурге интенсивно обсуждаются вопросы «велосипедизации общества». С одной стороны, в городе насчитывается около 1 млн велосипедов, и каждый год их парк увеличивается на 10 000. Все больше людей стараются преодолеть пробки и на свой страх пытаются на велосипеде влиться в поток городских автомобилей. Но велосипедист на разбитой дороге не только мешает автомобилисту, но и безумно раздражает его. Что же делать с этой армией? Ответ напрашивается сам: начинать руководить этим процессом, иначе общество начнет делиться на тех, кто презирает велосипедистов и на тех, кто борется за здоровый образ жизни

и экологичный транспорт. В этом антагонизме нет равновесия, и перевес в рычагах общественного мнения пока на стороне автомобилистов. Крупные города днем полностью «стоят», пробки стали настоящей головной болью властей Санкт-Петербурга и Москвы. Автомобили превысили свою критическую массу, и строительство дорог уже не поможет решить эту проблему.

Сегодня в городах России, с точки зрения транспортных проблем, назрела своеобразная «революционная ситуация». «Верхи» уже не хотят управлять по старому и ждут перемен, ожидая от покорного народа инициатив. В то же время 20 лет реформ в России

дают свои «плоды». Народу уже не интересно ездить за грибами на 600-м «Мерседесе» или «Майбахе». Хочется новых ощущений. Пьянящий ветер европейского либерализма вскружил головы наших соотечественников. «Белые воротнички» уже предпочитают проводить свой короткий отпуск в горах или преодолевать сотни километров на велосипеде, а не валяться на пляже под горячим солнцем Турции или Египта. С другой стороны, рост цен на бензин, высокая стоимость автомобиля, пробки и тому подобные факторы играют важную роль в процессе демократизации. И в нашем городе из года в год увеличивается количество людей, которые круглогодично ездят на работу на велосипеде. Это еще не европейский уровень, где от 10 до 40% населения ездят на работу на велосипедах. Но тоже своеобразный прогресс.

Таким образом, нарастает напряженность в обществе, которая часто проявляется в стычках на дороге между велосипедистами и автомобилистами. Не следует ждать того времени, когда велосипедисты будут устраивать флешмобы с затыканием выхлопных труб автобусов или прокалыванием шин у автомобилей. Пора искать компромиссы. Один из путей решения этой проблемы — строительство в городе велосипедных дорожек. Это позволит увеличить количество людей, совершающих деловые поездки на велосипеде. Так, по данным журнала «Transportation Research Record», количество людей, едущих на работу на велосипеде, увеличивается на 1% с каждым новым километром велосипедной дорожки.

Не стоит уповать на власти города и думать, что в ближайшие годы, словно по взмаху волшебной палочки, сами собой появятся велосипедные дорожки. Строительство велодорожек — дорогое удовольствие, и их ввод может затянуться на долгие годы. возникает извечный вопрос: «**Что делать?**» Ответ, как всегда, лежит на поверхности. Уводить велосипедистов с автострад в парки и на специально разработанные веломаршруты. Уже сегодня существуют проекты строительства «велометро» или «подводной дорожки» по дну Невы. Но это пока из области фантастики. Более приближены к жизни проекты по маркировке 4–5 выездов из города. В свое время их подробное описание мы давали в книге «Велосипедные маршруты Ленинградской области».

Суть веломаршрута заключается в подборе и маркировке на местности интересного с точки зрения истории и экологии маршрута для движения на велосипеде. В нашем регионе этих мест предостаточно — это и дворцово-парковые зоны, и средневековые крепости, и экологические заповедники типа «Вепсовый лес». Но задачи создания сети веломаршрутов намного шире. Во-первых, это привлечение туристов в тот регион, где уже имеются исторические объекты. Во-вторых, обеспечение досуга, в первую очередь семейного, формирование здорового образа жизни людей, живущих недалеко от велосипедных маршрутов. В-третьих, развитие бизнеса, связанного с обслуживанием велосипедистов (соединения, экскурсии, прокат, продажа экипировки, техническое обслуживание), строительство гостиниц, кафе и т. д.

В Ленинградской области существуют идеальные условия для воплощения этой идеи. На границах области обрываются международные велосипедные маршруты, идущие из стран Прибалтики: R1, EV-10. В Торфяновке и Брусничном заканчиваются национальные финские велосипедные маршруты № 7 и № 13.

С чего же начинать? Во-первых, надо сделать «разведку на местности», разработать маршрут, найти варианты объезда всех напряженных дорог, сделать проект разметки. Во-вторых, установить информационные знаки и нанести разметку. В-третьих, наладить рекламное обеспечение (создание сайтов, путеводителей, схем и т. д.). И наконец, обеспечить безопасные выезды из города. Это потребует больших финансовых затрат, поскольку будут необходимы инженерные работы.

Какая существует нормативная база? Велосипедные пути сообщения являются дорогами общего пользования, находящимися в государственной, муниципальной или частной собственности. Движение по велосипедным путям сообщения регулируется Правилами дорожного движения Российской Федерации. Применяются действующие нормы технической эксплуатации проезжих частей, дополненные особыми условиями для специализированных велодорожек, которые используются в зимнее время для устройства лыжных путей сообщения. Нормы проектирования велосипедных путей сообщения принимаются по действующим строительным нормам и правилам: «Автомобильные дороги» и «Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских населенных пунктов».

Велодорожки, ведущие в пригородную зону, должны быть соединены со станциями железной дороги, автостоянками, объектами обслуживания.

Во многих европейских городах, находящихся в аналогичных климатических условиях, использование велосипеда как ежедневного средства передвижения поддерживается национальными и местными программами.

Какие препятствия существуют на пути создания региональной сети веломаршрутов?

- ♦ непонимание со стороны властей;
- ♦ слабое развитие малого бизнеса;
- ♦ отсутствие закона о благотворительности;
- ♦ незаинтересованность крупных тематических спонсоров.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Преодолевая наш «национальный пессимизм», хочется с надеждой смотреть в будущее. Каковы наши предложения?

- ♦ поручить организации «ВелоПитер» выступить в Общественном совете при Президенте РФ с предложением о создании проекта «Национальные велосипедные маршруты»;
- ♦ создать общественную комиссию по развитию веломаршрутов в Санкт-Петербурге и Ленинградской области;
- ♦ привлечь спонсоров для маркировки и рекламы веломаршрутов;
- ♦ создать сайт «Национальные велодорожки России»;
- ♦ выделить в качестве приоритетных маршрутов Санкт-Петербург — Москва и продолжение маршрута R1 вокруг Балтийского моря.

Мы не можем стоять в стороне. Успех нашего общего дела заключается в том, что этот путь уже определен — его прошли все цивилизованные страны. Нам же следует только объединить усилия и прислушаться друг к другу. Тогда не надо будет выходить на баррикады и в пылу сражений доказывать очевидность и позитивность наших намерений.

ОПЫТ ГОРОДА АПАТИТЫ ПО ФОРМИРОВАНИЮ И РЕАЛИЗАЦИИ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ ОБРАЩЕНИЯ С ОТХОДАМИ

Управление отходами является наиболее комплексной и затратной муниципальной услугой, имеющей тенденцию к поглощению значимой части бюджета муниципальных образований. И в то же время должным образом организованное управление отходами имеет большой потенциал стать локомотивом устойчивого развития муниципалитетов через восстановление и повторное использование ресурсов, создание новых бизнесов и рабочих мест, уменьшение выбросов парниковых газов от мест размещения отходов, конвертирование отходов в энергию [1].

Муниципальная политика в сфере обращения с отходами основывается на реализации полномочий органов местного самоуправления, которые определены тремя Федеральными законами: «Об охране окружающей среды», «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», «Об отходах производства и потребления». К полномочиям органов местного самоуправления городского округа вышеназванные законы относят организацию сбора, вывоза, утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов.

На наш взгляд, процесс организации включает в себя целеполагание, установление местных правил и норм (регулирование), планирование развития данной сферы, поддержку организаций сферы обращения с отходами, экологическое воспитание и образование жителей города, осуществление контроля, вовлечение общественности, создание сетей сотрудничества. То есть должны быть задействованы все инструменты формирования политики в названной сфере.

Согласно логике государственного управления РФ муниципальные образования должны проводить политику, которая способствовала бы достижению целей регионального развития. Цели развития субъектов РФ должны способствовать реализации государственной политики развития, а государственная политика должна способствовать выполнению подписанных Российской Федерацией международных соглашений. Поэтому прежде чем рассматривать опыт отдельного муниципального образования, целесообразно рассмотреть, на основании каких подходов (общемировых, федеральных, региональных) политика была создана.

Вопросам управления бытовыми отходами посвящена глава 21 Повестки дня на XXI век, в которой признается, что «экологически обоснованное управление отходами является важным элементом в поддержании качества окружающей среды на Земле. Одним из важнейших на пути к устойчивому развитию является требование того, что отходы производства и потребления должны быть минимальными, а переработка вторичных ресурсов должна быть максимально полной» [2].

На Всемирном саммите по устойчивому развитию в 2002 году правительства подтвердили важность экологически обоснованного управления отходами. Было признано, что приоритетное внимание необходимо уделять вопросам предотвращения и минимизации образования отходов, а также повторному использованию и утилизации отходов [3].

Национальное законодательство Российской Федерации в сфере обращения с отходами представлено Федеральным законом от 24.06.1998 № 89 «Об отходах производства и потребления». Данный закон опреде-

ляет в качестве основных принципов государственной политики в области обращения с отходами охрану здоровья человека, поддержание или восстановление благоприятного состояния окружающей среды и сохранение биологического разнообразия, научно обоснованное сочетание экологических и экономических интересов в целях обеспечения устойчивого развития общества, использование методов экономического регулирования деятельности в области обращения с отходами в целях уменьшения количества отходов и вовлечения их в хозяйственный оборот.

Региональная политика Мурманской области в сфере обращения с отходами определяется законом Мурманской области «О полномочиях органов государственной власти Мурманской области в сфере обращения с отходами производства и потребления» и Концепцией по оптимизации управления отходами потребления в Мурманской области. Согласно перечисленным документам основными принципами региональной политики в области обращения с отходами являются обеспечение приоритета использования отходов над их захоронением, внедрение перспективных методов управления отходами, внедрение перспективных отечественных и зарубежных технологий для использования, обезвреживания, хранения и захоронения отходов.

Таким образом, национальная политика РФ и региональная политика Мурманской области в области обращения с отходами основываются на устойчивых подходах и декларируют обеспечение экологической безопасности и приоритет использования отходов в качестве вторичных ресурсов перед их захоронением. Следовательно, политика муниципальных образований в Мурманской области в сфере обращения с отходами также должна базироваться на принципах и подходах устойчивого развития.

Проанализируем политику муниципального образования «Городской округ Апатиты» в сфере обращения с отходами на предмет ее соотносимости с требованием устойчивого развития, попытаемся найти барьеры на пути к реализации данных подходов на муниципальном уровне.

Рассмотрим, какие инструменты муниципальной политики разработаны и как они используются.

В целях организации сбора, вывоза, утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов органы местного самоуправления города Апатиты разработали и утвердили следующие нормативные правовые документы:

1. Стратегию обращения с твердыми бытовыми отходами на территории города Апатиты на период до 2019 года, утвержденную постановлением администрации города Апатиты от 07.11.2008 № 723;
2. Генеральную схему санитарной очистки города Апатиты, утвержденную постановлением администрации города Апатиты от 05.10.2011 № 1124;
3. Раздел «Управление отходами» долгосрочной целевой программы «Охрана окружающей среды городского округа Апатиты» на соответствующий период;
4. Порядок обращения с отходами на территории городского округа Апатиты, утвержденный постановлением администрации города Апатиты от 14.07.2010 № 718;

5. Положение о Комиссии по контролю над санитарным состоянием территории городского округа Апатиты, утвержденное постановлением администрации города Апатиты от 15.04.2010 № 410.

Целеполагание. Городской округ Апатиты является единственным муниципальным образованием в Мурманской области, разработавшим и утвердившим Стратегию обращения с отходами на своей территории. Стратегия разработана в контексте Стратегии социально-экономического развития города Апатиты и Концепции по оптимизации управления отходами потребления в Мурманской области. Создание дружественной к окружающей среде и экономически эффективной системы обращения с отходами в городе Апатиты является главной целью Стратегии [4]. Для достижения поставленной цели, на основании проведенного анализа ситуации в сфере обращения с отходами сформулированы задачи: создание полноохватной и селективной системы сбора ТБО, формирование оперативной и гибкой системы вывоза ТБО, организация экологически безопасного размещения ТБО, создание условий для максимизации использования вторичных ресурсов, разработка нормативно-правового обеспечения и комплексной системы учета ТБО, достижение высокого уровня финансовой обеспеченности сферы обращения с ТБО.

Задачи Стратегии можно разделить на два типа. Первый — задачи по наведению элементарного порядка на территории города; к этой категории относятся большинство задач, стоящих перед городом. Второй тип задач способствует реализации принципа устойчивого развития, это «создание селективной системы сбора ТБО» и «создание условий для максимизации использования вторичных ресурсов».

Планирование. В ежегодно разрабатываемых Планах по реализации Стратегии планируются конкретные мероприятия по достижению поставленных целей. Те мероприятия, которые требуют финансирования из городского бюджета, планируются разделом «Управление отходами» долгосрочной целевой программы «Охрана окружающей среды городского округа Апатиты» на соответствующий период [5, 6]. В программе на 2012–2014 годы [6] запланированы следующие мероприятия: реконструкция контейнерных площадок, ликвидация несанкционированных свалок, финансируемые за счет средств городского бюджета, и строительство оборудованного полигона твердых бытовых и промышленных отходов городов Апатиты и Кировск за счет механизма частно-государственного партнерства.

Финансирование. В табл. 1 представлены объемы финансирования раздела «Управление отходами» программы с 2006 по 2011 год. Кроме бюджетного финансирования, на реализацию мероприятий программы привлекаются средства частных инвесторов. Таким способом на территории городского округа Апатиты в 2011 году было выполнено мероприятие «Устройство станции по обезвреживанию биологических и медицинских отходов».

Таблица 1. Объемы финансирования раздела «Управление отходами» с 2006 по 2011 год [7]

Год	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Финансирование (тыс. руб.)	3203	9325	6565	385	637	310

Как видно из таблицы, финансирование мероприятий, направленных на управление отходами на территории города Апатиты, неуклонно снижалось. Это объясняется прекращением с 2009 г. софинансирования про-

граммы из областного бюджета, что повлекло за собой резкое снижение финансирования программы в целом, как показывают данные табл. 2, приведенной ниже.

Таблица 2. Объемы финансирования мер, направленных на охрану окружающей среды в границах муниципального образования, в рамках муниципальной целевой программы с 2007 по 2011 год [7]

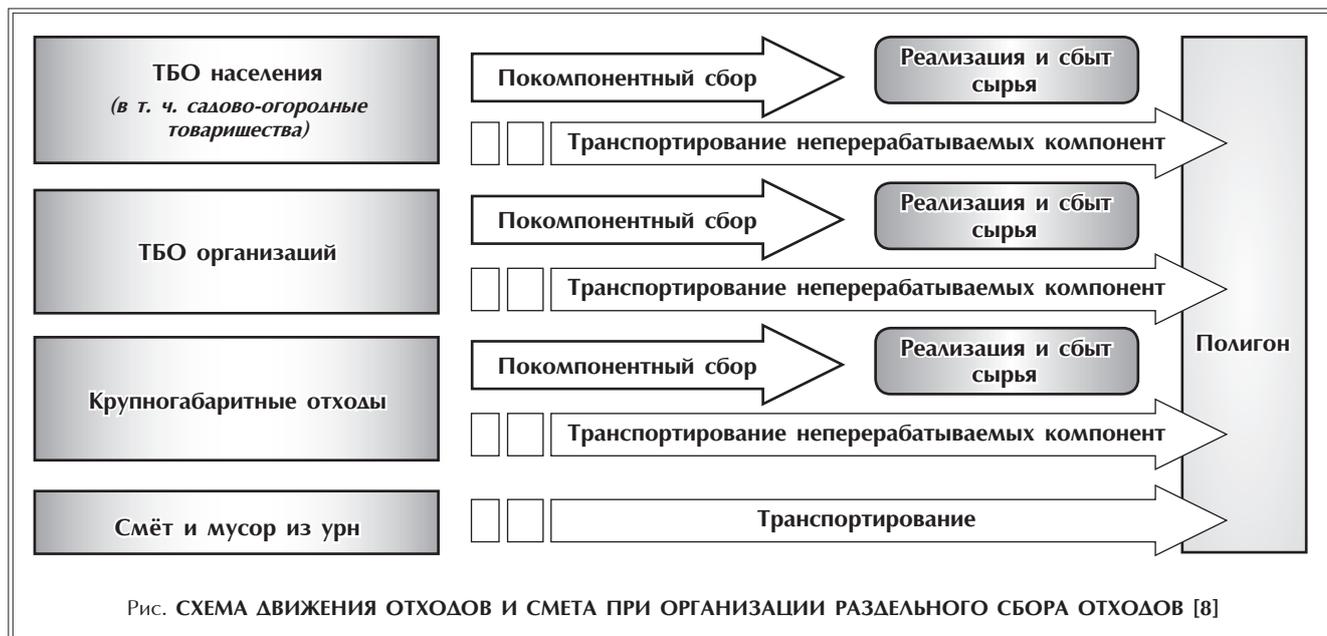
Год	Объем финансирования (тыс. руб.)			
	всего	гор. бюджет	обл. бюджет	привл. средства
2011	1130,4	1130,4	—	Нет достоверных данных
2010	2667	667	—	2000
2009	3099	2043	—	1056
2008	6853	1758	5095	—
2007	10515	940	5725	3850

Если учесть, что стоимость строительства самого важного объекта природоохранной инфраструктуры города — полигона твердых бытовых и промышленных отходов, оценивается в 800 млн руб., уровень финансирования мероприятий Программы является недопустимо низким.

Регулирование деятельности в сфере обращения с отходами осуществляется рядом муниципальных нормативно-правовых актов. Это Порядок обращения с отходами, который определяет лиц, ответственных за содержание тех или иных территорий, способ действий при организации сбора и вывоза отходов домохозяйств и организаций; Правила благоустройства и санитарного содержания территорий; Генеральная схема санитарной очистки территории городского округа Апатиты, которая является проектом, направленным на решение комплекса задач по организации, сбору, удалению отходов и уборке городских территорий. Проект содержит предложения по оптимизации системы обращения с отходами, рекомендации по организации сбора отходов, обустройству контейнерных площадок, транспортировке и размещению отходов. Проектом предложены варианты поэтапного развития системы обращения с отходами в соответствии с целями Стратегии обращения с твердыми бытовыми отходами на территории города Апатиты до 2019 года. Стратегической целью в сфере обращения с отходами для города Апатиты является реализация представленного на рисунке варианта развития системы обращения с отходами.

Поддержка организаций сферы обращения с отходами осуществлялась в рамках Плана по реализации Стратегии, муниципальных целевых программ «Охрана окружающей среды городского округа Апатиты» и «Развитие малого и среднего предпринимательства в городе Апатиты», которые планируют соответствующие мероприятия. К таким мероприятиям относятся мониторинг организаций, работающих в сфере обращения с отходами, оказание консультационной поддержки, разработка и реализация образовательных семинаров и проектов, в том числе международных, нацеленных на повышение компетентности предпринимателей, оказание финансовой поддержки (с 2009 по 2011 год на эти цели было выделено 17,5 тыс. руб.).

Экологическое воспитание и информирование жителей города осуществляются в рамках мероприятия «Повышение компетентности населения в сфере обращения с отходами» Программы по охране окружающей среды. Данное мероприятие координируется Управлением образования администрации города, что позволяет вовлечь в информационную кампанию не



только большое количество учеников и воспитанников детских садов, но и их родителей, учителей и воспитателей. Мероприятие включает в себя проведение конкурсов, акций по сбору вторичных ресурсов. В реализацию мероприятия активно вовлечены СМИ города. Ежегодно в данном мероприятии принимают участие от 5 до 11 тыс. жителей города Апатиты. Например, в 2011 году тема общегородского конкурса была сформулирована как «Порядок обращения с отходами на территории городского округа Апатиты глазами детей». Участие в конкурсе предполагало изучение такого важного муниципального нормативного правового акта, как «Порядок обращения с отходами на территории городского округа Апатиты», и изложение его доступным для понимания языком комиксов и плакатов. Финансирование данного мероприятия ведется из средств городского бюджета, объемы финансирования ежегодно снижаются со 150 тыс. руб. в 2007 году до 14,5 тыс. руб. в 2011 [7]; на 2012 год бюджет города не предусматривает финансирования данного мероприятия [9].

Осуществление контроля над сферой деятельности по обращению с отходами ведется в рамках работы Комиссии по контролю над санитарным состоянием города Апатиты. Комиссия является рабочим органом, который создан для обеспечения согласованных действий органов местного самоуправления, их структурных подразделений, муниципальных учреждений, организаций, оказывающих услуги по сбору, вывозу и размещению отходов, и организаций, осуществляющих функции управления многоквартирным домом, выполнения мероприятий, обеспечивающих надлежащее санитарное состояние территории. Основными задачами Комиссии являются содействие органам местного самоуправления в формировании и осуществлении муниципальной экологической политики на территории городского округа Апатиты; контроль соблюдения природопользователями Порядка обращения с отходами [10]. Комиссия по контролю над санитарным состоянием не только выполняет контрольные функции, но и создает сеть сотрудничества, включающую в себя представителей структурных подразделений органов местного самоуправления, муниципальных учреждений, специализированных организаций, управляющих организаций и сотрудников полиции.

Строительство оборудованного полигона бытовых и промышленных отходов является стратегической целью для муниципального образования город Апатиты [4, 8] и планируется с 2006 года программами по охране окружающей среды. Для привлечения частных инвестиций в строительство принято решение о выборе способа управления полигоном твердых бытовых и промышленных отходов путем заключения концессионного соглашения [11]. Но данное решение не реализовано, конкурс на право заключения концессионного соглашения не объявлен. При смене руководства администрации странным образом изменились приоритеты. Это свидетельствует о непоследовательности муниципальной политики в данном вопросе.

Как видно из приведенного обзора, несмотря на существующее нормативно-правовое обеспечение реализации политики устойчивого развития в сфере обращения с отходами, за 6 лет практических результатов не достигнуто.

На наш взгляд, основными барьерами на пути продвижения устойчивых подходов по обращению с отходами на муниципальном уровне в городе Апатиты являются следующие:

- ♦ непоследовательность муниципальной политики, отсутствие понимания того, что приоритеты развития не подлежат изменению или игнорированию только из-за смены управленческих персоналий;
- ♦ крайне низкое финансирование мероприятий в сфере управления отходами при чрезвычайно высокой цене объектов природоохранной инфраструктуры, к которым относятся оборудованный полигон для размещения отходов, сортировочные линии, специализированная техника;
- ♦ органы местного самоуправления прилагают недостаточно усилий по привлечению частных инвестиций в сферу обращения с отходами. Стратегические цели по увеличению финансирования сферы обращения с отходами регулярно игнорируются. Управление муниципальной собственностью является неэффективным;
- ♦ не вербализован, а следовательно, не понят и не осознан факт завязывающейся в рамках работы Комиссии по контролю над санитарным состоянием сети сотрудничества, что ставит под угрозу

ее дальнейшее развитие и существование в случае смены кадрового состава администрации города Апатиты. Это говорит о низком уровне информированности и образования в области устойчивого развития у сотрудников администрации, особенно у руководящего состава;

- ♦ низкий уровень финансирования информационных и образовательных мероприятий не позволяет в полной мере задействовать потенциал вовлечения жителей города в решение проблемы чистоты городских территорий. Медленное в силу микроскопического уровня финансирования информационных мероприятий решение проблемы наведения элементарного порядка не позволяет приступить к реализации второй части стратегических задач, направленных на вовлечение отходов в хозяйственный оборот. Следует отметить, что при переходе к решению вопросов по вовлечению отходов в хозяйственный оборот, к введению селективного сбора отходов умение работать с жителями будет краеугольным камнем успеха;
- ♦ отсрочка реализации задач по вовлечению отходов в хозяйственный оборот обусловлена также отсутствием региональных рынков сбыта вторичного сырья, недостаточным стимулированием развития данной отрасли на региональном и национальном уровнях, а также недостаточным уровнем информированности и образования сотрудников специализированных организаций.

Таким образом, несмотря на то, что нормативные правовые акты в муниципальном образовании «Городской округ Апатиты» разработаны на основе принципов устойчивого развития и утверждены должным образом, практика их реализации показывает, что в условиях отсутствия системной государственной политики в сфере обращения с отходами передовые инициативы отдельных муниципальных образований не приводят к видимым изменениям в лучшую сторону.

На наш взгляд, придать практическую направленность передовым принципам законодательства Российской Федерации в сфере обращения с отходами может законодательно закрепленное требование к муниципальным образованиям по разработке муниципальной стратегии в сфере обращения с отходами и, что очень важно, требование достижения поставленных целей, подкрепленное обязательным государственным мониторингом. Первым шагом к этому может быть внесение дополнения в перечень показателей оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления [12]. Мы предлагаем дополнить перечень следующими показателями: наличие утвержденной стратегии обращения с отходами на территории муниципального об-

разования; доля достигнутых целей, запланированных к достижению за отчетный период.

ИСТОЧНИКИ

1. www.unep.org/newscentre/Default.aspx?DocumentID=2698&ArticleID=9317.
2. www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/agenda21.shtml.
3. www.un.org/esa/dsd/susdevtopics/sdt_wastsoli.shtml.
4. Постановление администрации города Апатиты от 07.11.2008 № 721 «Об утверждении Стратегии обращения с твердыми бытовыми отходами на территории города Апатиты до 2019 года». — Система КонсультантПлюс.
5. Решение Совета депутатов города Апатиты от 28.10.2008 № 521 «Об утверждении муниципальной целевой программы «Охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности в городе Апатиты» на 2009–2011 годы». — Система КонсультантПлюс.
6. Постановление администрации города Апатиты от 10.10.2011 № 1156 «Об утверждении долгосрочной целевой программы «Охрана окружающей среды городского округа Апатиты» на 2012–2014 годы». — Система КонсультантПлюс.
7. Решения Совета депутатов города Апатиты от 27.11.2007 № 349, от 28.10.2008 № 520, от 25.02.2010 № 779, от 22.02.2011 № 219 «О ходе исполнения городской целевой программы «Охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности в городе Апатиты». — Система КонсультантПлюс.
8. Постановление администрации города Апатиты от 05.10.2011 № 1124 «Об утверждении Генеральной схемы санитарной очистки территории города Апатиты». — www.apatity-city.ru/laws/?num=1124.
9. Решение Совета депутатов города Апатиты от 27.12.2011 № 473 «О городском бюджете на 2012 г.». — www.apatity-city.ru/laws/9767.
10. Постановление администрации города Апатиты от 15.04.2010 № 410 «Об утверждении Положения о Комиссии по контролю над санитарным состоянием территории города Апатиты». — Система КонсультантПлюс.
11. Решение Совета депутатов города Апатиты от 24.04.2012 № 565. — www.apatity-city.ru/laws/10353.
12. Указ Президента РФ от 28.04.2008 № 607 (ред. от 13.05.2010) «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов». — Система КонсультантПлюс.

И. А. Малунов

(ООО «Биозем», Санкт-Петербург)

ПРИМЕНЕНИЕ БИОФЕРМЕНТАЦИИ ОТХОДОВ ЖИВОТНОВОДСТВА ДЛЯ РАДИКАЛЬНОГО ОЗДОРОВЛЕНИЯ ЭКОСИСТЕМЫ БАЛТИЙСКОГО МОРЯ

Уважаемые коллеги!

Форум, участниками которого мы с вами являемся, называется «Стратегическое планирование в регионах и городах России». Название круглого стола — «Зеленые решения и технологии устойчивого развития регионов и городов: инновационные сети и кластеры чистых технологий».

Поэтому в своем выступлении я и попытаюсь вам рассказать о «зеленом» решении и о технологии, массовое внедрение которой в одном отдельно взятом регионе — Ленинградской области — может стратегически изменить вектор его развития в самое ближайшее время.

Для иллюстрации данного тезиса я напомним вам хорошо известные факты.

1. Ленинградская область в самом своем центре имеет крупный город-порт. Кроме того, крупными портами являются Усть-Луга и Приморск. Отсюда значительный объем грузоперевозок, развитая инфраструктура логистики, наличие сети автомобильных и железных дорог. Однако в областном бюджете практически нет доходов от данного направления деятельности.
2. Ленинградская область — лидер по развитию птицеводства и животноводства не только в России. Такой концентрации мощных птицефабрик нет нигде в Европе. Очевидно, что поскольку основная часть потребителей яйца, птицы и животноводческой продукции проживает не в области, то имеет место экспорт. Однако по разным причинам доля данного экспортоориентированного направления деятельности в областном бюджете необоснованно мала.
3. Ленинградская область за постперестроечное время практически утратила свое растениеводство — поля не распахиваются, техника морально и физически устарела, работать на технике некому.
4. Ленинградская область — главная в России часть водосбора Балтийского моря, одного из наиболее грязных морей планеты. Эксперты авторитетной международной организации ХЕЛКОМ уже много лет одним из главных загрязнителей моря считают сельскохозяйственные предприятия области. По разным оценкам, в области ежегодно производится от 3 до 5 млн тонн продуктов жизнедеятельности животных и птиц. Ввиду отсутствия растениеводства основа органического земледелия — навоз и помет — не перерабатывается и не возвращается земле так, как это должно делаться с точки зрения экологии. В результате — сильнейшее давление на производителей со стороны многочисленных жителей, которым не нравятся запахи, насекомые и прочее, и на Российскую Федерацию в целом со стороны международного сообщества, которое озабочено состоянием моря.
5. Многие предлагают помощь в организации переработки помета и навоза — я могу назвать не менее 10 международных экологических программ, по которым международные эксперты на деньги неких фондов дают советы, как нужно действовать, чтобы навести порядок. Бесконечно сопоставление биогазовых установок, технологий пиролиза и вакуумной сушки, на основе которого даются рекомендации. Спасибо фондам и экспертам за это. Однако в области нет ни одного реализованного предложения. И не будет! Потому что ни в одном предложении, во-первых, нет экономики, во-вторых, предложения делаются без знания экологического законодательства Российской Федерации.

Таковы факты, коллеги.

Можно ли что-то изменить? Конечно, можно, именно поэтому я и выступаю перед вами. Я очень кратко расскажу о подходе, которому, с точки зрения решения экологических проблем, просто нет альтернативы.

В основе — «зеленое» решение, разработанное в России, за которое в 2001 году была присуждена Государственная премия РФ в области науки и техники.

Почему нет альтернативы? Потому что:

1. технология проста и может быть применена абсолютно в любом хозяйстве в очень короткие сроки;
2. первоначальные вложения в организацию переработки значительно ниже, чем при любом другом технологическом решении;
3. для реализации технологии может использоваться только доступная техника, в том числе российского производства, и не требуется никаких заморских ингредиентов в качестве сырья;
4. эксплуатация не требует высокой квалификации персонала, которого просто нет в сельской местности;
5. в результате применения технологии получается продукт переработки высочайшего качества, равно которому нельзя получить из органики другими способами — это утверждаю не я, а ученые Россельхозакадемии.

Узнав о такой разработке российских ученых, я и мои коллеги специально создали новое юридическое лицо — ООО «Биозем», приобрели исключительное право на использование технологии в СЗФО и на собственные деньги на территории одной из ведущих птицефабрик области построили действующее производство, которое в тестовом режиме отработало ровно год. Мы убедились сами и можем доказать другим, что технология очень надежна и практически не зависит от внешних условий — в 30-градусные морозы, в снег и дождь мы за короткий срок превращали нативный (натуральный) помет в суперпродукт, применение которого для выращивания растениеводческой продукции дает поразительные результаты.

Производство, о котором идет речь, построено на болоте. С момента начала работ до торжественного открытия и получения первой партии продукции прошло 3,5 месяца.

Вот на основании всего этого я и говорю: нет альтернативы такому «зеленому» решению.

Однако решить проблемы экологии недостаточно. Для массового тиражирования технологии необходимо, чтобы работала экономика. А для этого надо вспомнить о тех фактах, которые я перечислил в начале своего выступления. Надо сделать так, чтобы построить систему экспорта нового продукта, равно которому нет в мире и мировая потребность в котором колоссальна. Для этого наших возможностей недостаточно. Требуются инвестиции, партнеры и поддержка на федеральном и региональном уровнях, а также со стороны международных организаций. Безусловно, все это надо планировать стратегически, то есть так, чтобы стратегия органов власти региона была нацелена на создание индустрии производства органических удобрений и завоевание позиций на мировом рынке. Помимо наполнения бюджета это даст новые рабочие места и поможет возродиться растениеводству, а значит, и сельское население будет иметь мотивацию к интеграции.

РАЗДЕЛ 5.

УНИВЕРСИТЕТ КАК ИНТЕГРАТОР СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

И. Р. Гафуров

(Казанский (Приволжский) федеральный университет)

РОЛЬ ФЕДЕРАЛЬНОГО УНИВЕРСИТЕТА В РАЗВИТИИ И РЕАЛИЗАЦИИ СТРАТЕГИЙ ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА: ОПЫТ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Миссией федерального университета как головного вуза федерального округа, несомненно, и это утверждено в соответствующих нормативно-правовых актах, является интеграция научной и образовательной деятельности вуза с целью подготовки конкурентоспособных кадров для различных отраслей экономики и других сфер деятельности субъектов, входящих в федеральный округ.

В связи с этим можно выделить ряд важных и системообразующих задач в рамках сформулированной миссии.

Во-первых, это развитие новых научно-образовательных направлений исследований территориального (пространственного) развития, а также внедрение и активное использование разработанных положений и выводов в хозяйственной деятельности субъектов с учетом особенностей как всей территории федерального округа, будь то Сибирь, Поволжье, Дальний Восток, Центральная часть, Юг или Северо-Запад России, так и отдельного региона.

Во-вторых, это обеспечение интеграции в сфере подготовки научных кадров и выработка стратегий модернизации производств в федеральном округе.

В-третьих, это создание основ и принципов формирования системы взаимодействия вузов федерального округа для повышения мобильности обучающихся как будущей рабочей силы, способной осуществлять трудовую деятельность независимо от территориальной привязанности к местности, где они выросли и жили, и формирования новой культуры управления трудовыми ресурсами. Решить данную задачу предполагается посредством интеграции образовательной системы вузов не только в рамках отдельного федерального округа.

Конечно, все эти направления связаны в большей степени с непосредственной функцией федерального университета как высшего учебного заведения.

Однако в рамках Форума хотелось бы рассмотреть другую сторону или функцию федерального университета как института, созданного федеральным центром, который призван решать более важные проблемы региона и федерального округа как структурообразующих элементов государственного устройства нашей страны.

Как показывает опыт развитых стран, такого рода задачи ни перед какими вузами мира не ставятся. В большинстве случаев вузы решают частные, адресные задачи, касающиеся только отдельных отраслей экономики.

Опыт создания федеральных вузов в России, можно сказать, уникален, и это в еще большей степени

привлекает внимание своей новизной и соответственно надеждой на уникальный результат.

В нашем понимании, федеральному университету отведена роль разработки и внедрения общих стратегических принципов развития федерального округа как территориально-пространственной экономической системы.

Экономическое пространство всегда играло важную роль в развитии России. Его размеры, как и рациональное использование, всегда определяли и будут определять политическое, национальное, демографическое, социальное и экономическое своеобразие Российского государства¹.

Отчетливо проявляются процессы сужения и централизации экономического пространства, о чем говорит академик УрО РАН А. Татаркин², растут разорванность и фрагментация экономического пространства, и самое главное, отсутствует системность в управлении пространственным развитием экономики как страны в целом, так и ее федеральных округов и регионов в частности.

Выше обозначенные тенденции, а также анализ основных стратегических документов Российской Федерации свидетельствуют о том, что мощнейший пространственный фактор не превратился для нашей страны в решающий фактор экономического роста, социально-экономического развития и модернизации российского общества. Недооценка данного обстоятельства оборачивается для экономики многомасштабными потерями вместо превращения его в уникальное конкурентное преимущество России на мировой арене³.

На наш взгляд, решение данной проблемы состоит в формировании и применении системного подхода в управлении экономическим пространством.

Так, в современной постиндустриальной парадигме регионального развития существенно трансформируется приоритет основных факторов размещения, что меняет функции территории: из физического базиса, места размещения материальных (ресурсных) факторов производства, она все больше приобретает значение пространственной среды для развития человеческого капитала, инноваций и обеспечения саморазвития региона.

Для постиндустриального развития все больше становятся необходимы не столько материальные, сколько виртуальные ресурсы развития — информация, инновации, инфраструктура (коммуникации) и институты постиндустриального общества, в частности сетевые институты принятия и реализации решений. Именно

¹ Татаркин А. Развитие экономического пространства Российской Федерации на основе кластерных принципов. — Екатеринбург: УрО РАН, 2011.

² Там же.

³ Там же.

они становятся источником конкурентного преимущества территорий в постиндустриальную эру.

Поэтому суть новой модели пространственного развития и управления российской экономикой, состоит, с одной стороны, в создании каркаса региональных (республиканских, областных, краевых, окружных) и территориальных (городских, районных) центров сосредоточения экономического роста, способных формировать и передавать сопредельным субъектам инновационные импульсы развития экономики. С другой, данная модель включает системное управление этими процессами с опорой на рыночные институты, позволяющие в том числе выводить на траекторию ускоренного развития глубинные и окраинные регионы и территории⁴.

В этом аспекте федеральный университет в рамках федерального округа и должен выступать точкой роста, обеспечивая развитие и реализацию стратегий, принятых полномочными представителями Президента РФ в федеральных округах.

Как представлено в известной литературе⁵, модели взаимодействия университетов с соответствующими регионами складываются под влиянием комплекса внутрисистемных и внешнесистемных факторов, которые как вместе, так и по отдельности создают особые условия для функционирования вуза и его взаимодействия с внешней средой.

Внутрисистемные факторы складываются из стратегии управления вузом — основных характеристик его учебно-методической, научно-исследовательской и инновационной, а также административно-хозяйственной деятельности, системы связей вуза с заказчиками и потребителями образовательных и научно-исследовательских услуг, а также другими субъектами взаимодействия.

Внешнесистемные факторы обусловлены современными политическими, экономическими, социальными и технологическими процессами, происходящими на национальном, региональном и глобальном уровнях. Общность глобальных и региональных факторов, их влияние на конкретный регион может иметь свою специфику в зависимости от особенностей региона. Тем не менее глобальные и национальные факторы формируют соответственно глобальный и национальный контекст формирования моделей взаимодействия вуза и региона. Но непосредственное и наибольшее влияние на характер и специфику взаимодействия федеральных университетов и региона оказывают региональные факторы, заставляя университеты ориентироваться на удовлетворение потребностей современного рынка труда, учитывать потребности региона в развитии экономики, социальной и научно-технической сферы.

Спектр проблем социального развития регионов широк и разнообразен, и федеральные университеты прямо или косвенно оказывают содействие регионам в их разрешении. Так, наиболее заметен вклад федеральных университетов в решение задач по преодолению проблем миграции, улучшению социального климата (через сохранение национальной культуры, формирование основ молодежной политики, развитие спорта и т. д.), снижению показателей социальной дифференциации в обществе, недопущению его поляризации, раскола на бедных и необразованных с одной стороны и на богатых и образованных — с другой.

Представляется, что при планировании увеличения количества федеральных университетов в России первоочередные меры должны предприниматься именно в отношении этих моделей взаимодействия вузов с региональным сообществом. Основания — имеющиеся ресурсы и потенциал вузов, уже сложившиеся отношения с региональным бизнес-сообществом, поддержка научных исследований как из федерального, так и из регионального (например областного) бюджетов. Успешность данных моделей взаимодействия позволит развивать и создавать благоприятные условия для включения вузов в решение задач социального, политического и культурного развития регионов, поскольку все четыре представленные модели тесно связаны между собой и детерминируют развитие друг друга под воздействием внешнесистемных факторов регионального, национального и глобального масштаба.

Таким образом, федеральный университет должен стать своего рода научным, научно-образовательным, научно-исследовательским и проектным центром в федеральном округе.

В связи с этим можно выделить следующие связи федерального университета с федеральным округом и субъектами, входящими в него.

1. ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ И РАЗВИТИЕ ЭКОНОМИКИ РЕГИОНА

Федеральный университет должен быть ориентирован на развитие приоритетных отраслей экономики регионов, входящих в структуру федерального округа, обеспечивать подготовку кадров, научно-технологические и инновационные разработки для решения задач модернизации экономики региона, развитие рынка труда (при этом вуз выступает одновременно в нескольких ролях: как работодатель, как кузница кадров и как центр профессиональной переподготовки кадров), комплексное развитие территорий, включая решение экологических проблем, развитие необходимой инфраструктуры и транспортного сообщения, а также содействие развитию предприятий малого и среднего бизнеса.

2. ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ И НАУЧНО-ТЕХНИЧЕСКОЕ И ИННОВАЦИОННОЕ РАЗВИТИЕ

Федеральный университет можно считать центром регионального развития, одновременно несущим ответственность за осуществление прорыва в научно-исследовательской сфере, выход на лидирующие позиции в мировых рейтингах. Практически федеральный университет должен быть интегрированным инновационным научно-образовательным комплексом, профиль которого определяется совокупностью структурных подразделений, осуществляющих подготовку кадров и проведение исследований для важнейших кластеров в рамках программ социально-экономического развития территорий.

Стратегическая миссия федерального университета — формирование и развитие конкурентоспособного человеческого капитала в федеральных округах на основе создания и реализации инновационных услуг и разработок.

⁴ Там же.

⁵ Модели стратегического взаимодействия федеральных университетов и региона / Материал разработан специалистами Государственного университета «Высшая школа экономики» в рамках проекта «Организационное, методическое и аналитическое сопровождение формирования сети федеральных университетов». — М.: НОУ УЦ «Сетевая Академия ЛАНИТ», 2008.

Федеральный университет реализует эту миссию, организуя и координируя в федеральном округе работы по сбалансированному обеспечению крупных программ социально-экономического развития территорий и регионов в их составе квалифицированными кадрами, а также научными, техническими и технологическими решениями, в том числе путем доведения результатов интеллектуальной деятельности до практического применения.

3. ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ И СОЦИАЛЬНЫЕ ЗАДАЧИ РЕГИОНА

При анализе социальных функций университетов важную роль играют понятия, помогающие раскрыть их специфику и особенность: «третья роль» (third mission), «социальная ответственность» (social responsibility), «вовлеченность в жизнь местного сообщества» (community engagement), «социальная вовлеченность» (social engagement).

Включение федеральных университетов в развитие социальной сферы регионов также осуществляется на уровне участия студентов в различных проектах и конкурсах по содействию социальному развитию. Несомненно, здесь приветствуют и вопросы создания новых рабочих мест и трудоустройства.

4. ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ И ПОЛИТИЧЕСКИЕ ЗАДАЧИ РЕГИОНА

Одной из форм интеграции федеральных университетов в жизнь региона выступает его участие в ре-

шении политических задач через формирование имиджа и политического веса региона, через имеющиеся возможности возвращения политической элиты, новых интеллектуалов, а также через практически ничем не опосредованное влияние на процессы формирования институтов гражданского общества.

Особая роль в процессе создания федеральных университетов и исполнения соответствующих решений Президента Российской Федерации может быть отведена полномочным представителям Президента в федеральных округах. Именно они могли бы наиболее логичным и эффективным образом увязать создание в округе федерального университета и его деятельность с решением задач социально-экономического развития субъектов и территорий в пределах федерального округа.

Важен политический эффект, возникающий от деятельности вузов в долгосрочной перспективе. Назовем его отложенным эффектом, в перспективе способным не только оказать значительное влияние на политический профиль региона, но и внести существенный вклад в становление и гармоничное развитие гражданского общества в стране в целом.

Таким образом, рассматривая новую форму и роль федерального университета в федеральном округе, можно резюмировать, что для реализации этой функции необходимы новые полномочия и включение университета в полноценную экономико-политическую среду округа, решение задачи формирования и развития стратегий не только региона и муниципалитетов, где территориально расположен федеральный университет, но и всего федерального округа.

С. В. Иванец, С. В. Дубовицкий

(Дальневосточный федеральный университет, Владивосток)

РОЛЬ ДАЛЬНЕВОСТОЧНОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО УНИВЕРСИТЕТА В РАЗВИТИИ ДАЛЬНЕВОСТОЧНОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА

Дальневосточный федеральный университет (ДВФУ) — масштабное звено в цепи государственной политики развития и модернизации российского Дальнего Востока и Забайкалья. Впервые в новейшей российской истории университет рассматривается как многофункциональный комплекс индустрии знаний. И миссия его видится не только в том, чтобы производить знания и готовить высококвалифицированных специалистов, но в том, чтобы и трансформировать эти знания в технологии и инновационные продукты, тем самым порождая в региональной экономике новые технологические уклады и влияя на социально-экономическое развитие региона в целом. Функциями федерального университета помимо основных видов деятельности становятся консалтинг и форсайт, соучастие в стратегическом прогнозировании и формировании региональной инновационной политики. И с этих позиций ДВФУ вполне можно рассматривать как комплексный ресурс российского Дальнего Востока и Забайкалья.

В основу создания университета положена интеграция двух моделей: современного исследовательского университета, участвующего в международном обмене наиболее передовыми знаниями и специалистами, и предпринимательского университета, обеспечивающего конкурентоспособное развитие отраслей национальной экономики. Если первая функция присуща

ведущим российским университетам, то вторая является инновационной, характерной именно для ДВФУ и опирающейся на важнейшие инвестиционные проекты в экономиках Дальнего Востока и Азиатско-Тихоокеанского региона (АТР). К инновационным элементам относятся и развитие кооперации университета с организациями бизнеса в рамках приоритетных направлений региона, и ориентация на многообразие экспорта интеллектуальных (в том числе образовательных) услуг в страны АТР.

Основной целью университета в 2010–2019 гг. является его становление как ведущего научно-образовательного и инновационного центра, содействующего решению задач Стратегии социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года. Долгосрочной программой развития ДВФУ намечено решение задач:

- ♦ повышения привлекательности региона для проживания российских граждан благодаря предоставлению качественных образовательных услуг, создания новых рабочих мест в инновационных секторах экономики, формирования современной кросс-культурной среды;
- ♦ повышения конкурентоспособности Дальнего Востока за счет качества и компетенций профессиональных кадров, совершенствования инфраструктуры интеллектуальных услуг;

- ♦ развития экономического и технологического сотрудничества со странами Азиатско-Тихоокеанского региона в освоении ресурсов Мирового океана, в сфере обеспечения здоровья и качества жизни граждан, в областях развития нефтегазового комплекса, транспорта и логистики, судостроения и судоремонта, энергетики и энергосбережения, нанотехнологий и новых материалов, рационального использования природных ресурсов;
- ♦ создания системы действенных механизмов и инструментов для усиления политического, экономического и социокультурного сотрудничества России со странами Азиатско-Тихоокеанского региона.

Постановка таких целей подкреплена платформой приоритетных направлений. В первую очередь это формирование межотраслевых инновационных макро-региональных кластеров, кооперирующих промышленные предприятия, бизнес, инновационные, научные и образовательные структуры. Каждый кластер — это исследовательские центры мирового уровня, целевая инфраструктура коммерциализации исследований и разработок, образовательные программы массовой и элитной подготовки специалистов, совместные программы с ведущими компаниями по переподготовке специалистов.

Первое приоритетное направление в области ресурсов Мирового океана связано с изучением, освоением, использованием и мониторингом минеральных и биологических ресурсов Мирового океана, созданием технических средств их освоения, новых материалов и технологий.

Второе приоритетное направление в области энергоресурсов и энергосберегающих технологий нацелено на разработку и внедрение высокоэффективных технологий добычи, транспортировки и переработки нефти, газа и других полезных ископаемых, ресурсо- и энергосбережения, освоения альтернативных источников энергии, новых материалов и технологий. Например, в создаваемом Дальневосточном научно-образовательном центре ядерных технологий, радиационной и экологической безопасности — продукте совместной плодотворной деятельности ДВФУ с Госкорпорацией «Росатом» и Институтом проблем безопасного развития атомной энергетики РАН специалистам предстоит проводить мониторинг состояния ядерной и радиационной безопасности на ядерно- и радиационно-опасных объектах Дальнего Востока России и стран АТР, исследовать распространение и миграцию радионуклидов на радиационных объектах, разрабатывать новые технологии обращения с радиоактивными отходами. События 2011 года в Японии подтверждают важность данных исследований.

Третье приоритетное направление охватывает область индустрии наносистем и наноматериалов: развитие нанофизики, нанохимии, нанобиотехнологий и наномедицины, а также индустрии современных строительных материалов. На новом этапе развития ДВФУ, поддерживая фундаментальные исследования, намерен конвертировать их в прикладные разработки и технологии.

Четвертое приоритетное направление обеспечивает развитие современных технологий перевозок и инновационных транспортно-логистических систем, необходимых для интеграции Дальнего Востока в российские и международные транспортно-логистические системы. Совместно с ДВФУ в подготовке специалистов в данной области участвуют Дальневосточное отделение Российской академии наук, ОАО «Между-

народный аэропорт Владивосток», ОАО «Владивосток Авиа», Дальневосточная железная дорога (филиал ОАО «РЖД»), ОАО ДНИИМФ.

Несомненный приоритет — участие ДВФУ в реализации крупнейших инвестиционных проектов в дальневосточном регионе. Университет ориентирован на то, чтобы наладить с дальневосточной экономикой новый тип отношений, характеризующийся созданием прямого шлюза между стратегической задачей и ее решением. В 2011 — 2012 гг. университет приступил к работе с такими компаниями и бизнес-структурами, как ОАО «Роснано», ОАО «Объединенная судостроительная корпорация», российское объединение работодателей «Союз машиностроителей России», ОАО «Концерн «Океанприбор», ОАО «Концерн «Моринформсистемы — АГАТ», ОАО «Корпорация «Росхимзащита», «Сахалин Энерджи Инвестмент Компани Лтд.», ОАО «Сбербанк России», «Мегафон», ОАО «РАО ЭС Востока», ОАО «ХИМРАР», ОАО ААК «Прогресс», ОАО «Аскольд», ОАО «СОЛЛЕРС», ОАО «РусГидро», приморское объединение работодателей ОАО «Приморские лесопромышленники», НП Саморегулируемая организация «Региональное объединение строителей Приморского края» и др. Начата совместная работа в сфере образовательной и научно-технической деятельности через формирование инновационных структур. Подписанные соглашения — это и платформа для целевой подготовки кадров в интересах партнеров.

Пятое приоритетное направление реализуется в области экономического, технологического и культурного взаимодействия России со странами Азиатско-Тихоокеанского региона. Наряду с развитием основных научных направлений и образовательных программ планируются развитие программ подготовки высококвалифицированных экономистов, менеджеров, юристов, педагогов и формирование центра компетенций по обучению русскому языку, восточным языкам и межкультурным коммуникациям.

Шестое приоритетное направление обеспечивает научную модернизацию медицинской сферы на Дальнем Востоке, международное сотрудничество в сфере современных медицинских технологий. Биолого-медицинское направление есть практически в каждом современном университете мира, ведь вопрос здоровья, долголетия стоят достаточно остро в любой точке планеты. С этой целью уже в 2012 году получены лицензии на право ведения образовательной деятельности по четырем новым направлениям подготовки: медицинская биохимия, медицинская биофизика, медицинская кибернетика и фармация.

Выполняя целевую контрактную подготовку кадров с высшим профессиональным образованием, ДВФУ вступил в альянс с ведущими корпорациями, компаниями и профессиональными объединениями дальневосточного региона. Среди них ОАО «Дальневосточный центр судостроения и судоремонта», строящиеся судостроительные верфи (ОАО «Восток-Раффлс», ООО «Звезда-DSME»), судостроительные и судоремонтные заводы (ОАО «178 Ордена Трудового Красного Знамени судоремонтный завод», ОАО «92 Ордена Трудового Красного Знамени судоремонтный завод», ОАО «Дальневосточный завод «Звезда», ОАО «Хабаровский судостроительный завод», ОАО «179 судоремонтный завод», ОАО «Амурский судостроительный завод», ОАО «Николаевский-на-Амуре судостроительный завод», ОАО «Северо-Восточный ремонтный центр»), проектно-конструкторские бюро (ОАО «НИИ «Берег», ООО «Дальневосточный проектный институт «Востокпроект-

верфь»); промышленные предприятия объединения работодателей «Союз машиностроителей России» (ОАО ААК «Прогресс», ОАО «Радиоприбор», ОАО «Аскольд», ЗАО «Большекаменская Эра», ОАО «Литмаш», ОАО «Черниговский механический завод», ОАО «98 Авто-ремонтный завод», ОАО «Варяг», ОАО «Дальприбор»), ОАО «Соллерс» и многие другие.

В ближайшее время предусматривается открытие базовых кафедр крупнейших работодателей Дальневосточного федерального округа. Особое внимание уделяется специальностям, которые относятся к приоритетным в Дальневосточном регионе. Перед ДВФУ стоит задача мобильно реагировать на рыночные вызовы, работая по программам переподготовки и тем самым повышая занятость региональных кадровых ресурсов и уменьшая нагрузку на импорт специалистов из европейской части страны. В связи с этим университету предстоит тесное взаимодействие с администрациями краев и областей Дальнего Востока, прогнозирование процессов востребованности тех или иных специальностей. В этом ключе университет выиграл открытый конкурс на разработку Программы социально-экономического развития Приморского края, и уже в ноябре 2012 года она будет представлена на общественные слушания.

В тренде современных тенденций университетов мирового уровня Дальневосточный федеральный университет делает ставку на опережающее развитие целевых магистерских программ. Они обеспечивают подготовку специалистов-экспертов по узким отраслям наук и технологий, отвечающих потребностям крупных российских корпораций и мировых научно-образовательных центров. В 2012/13 учебном году ДВФУ приступил к реализации девяти новых англоязычных программ магистратуры, созданных совместно с ведущими зарубежными вузами США, Австралии, Германии, Сингапура и других стран. Отдельная тема: образовательные программы дополнительного профессионального образования под потребности бизнес-партнеров университета. Так, уже сейчас реализуется соглашение между ДВФУ и ОАО «ОСК» о сотрудничестве в области подготовки и переподготовки кадров для судостроительной отрасли Российской Федерации, являющееся составной частью программы инновационного развития ОАО «Объединенная судостроительная корпорация». Перспективны соглашения о совместной деятельности с ОАО «РАО Энергетические системы Востока». Одно из ключевых направлений совместной деятельности с ОАО «Сбербанк России»: 1 октября 2012 года, в день начала учебного года, в ДВФУ состоялись торжественная церемония открытия кафедр современных банковских технологий и презентация совместной учебной программы. Цели ДВФУ и Сбербанка России во многом совпадают: ставка на инновации, подготовка высококвалифицированных специалистов, кроме того, в кампусе на о. Русский планируется совместная реализация проекта «Офис будущего», который подразумевает внедрение передовых технологий банковского обслуживания. При этом председатель правления Сбербанка России Герман Греф отметил, что эффективное партнерство между Сбербанком и ДВФУ станет значительным фактором успешного развития российского Дальнего Востока.

Реализуется договор о сотрудничестве с ОАО «Соллерс». По мнению Владимира Шевцова, генерального директора ОАО «Соллерс», совместный проект с Дальневосточным федеральным университетом по созданию «Дальневосточного научно-образовательно-

го автомобилестроительного кластера» — уникальная инициатива ДВФУ, не имеющая аналога в России — консолидация сферы образования и профессиональных российских и международных объединений. На данный момент в компании «Соллерс — Дальний Восток» работают 50 студентов ДВФУ; кадровый потенциал выпускников в базе данных компании составляет около 300 человек.

Ведется работа по вхождению в программы инновационного развития ОАО «Ростехнологии», ОАО АК «Транснефть», ОАО «Холдинг МРСК», ОАО «Концерн «МПО — Гидроприбор», ОАО «ФСК ЕЭС», ОАО НК «Роснефть», ОАО «Газпром», ОАО «СО ЕЭС», ОАО «Концерн НПО «Аврора», ГК «Росатом», ГСКБ Концерн ПВО «Алмаз-Антей», ОАО «Концерн «Созвездие», ФГУП «РТРС», ОАО «Иркутскэнерго», ОАО «ЦТСС».

Базовый сценарий развития дальневосточного региона предусматривает создание и развитие локальных инновационно-производственных центров и технопарков, ориентированных на создание новых продуктов, максимально эффективное использование природных ресурсов региона — переход от простой добычи к глубокой переработке, качественно новое развитие судостроительной промышленности — строительство двух судостроительных заводов с привлечением зарубежных инвестиций из Республики Корея и Сингапура, создание российско-китайских промышленных парков на территории Приморского края. И этот стратегический сценарий позволяет ДВФУ ярче проявить потенциал предпринимательского университета, сопровождающего модернизацию российской региональной экономики. Так, в интересах крупных строительных компаний региона, таких как ОАО «Наш дом — Приморье», ООО «Востокстройсервис», ООО «Далта-Восток-1», ОАО «Приморские лесопромышленники», работает базовый Проектно-конструкторский центр инновационного домостроения. Формируется Инжиниринговый центр судостроения и судоремонта. Партнерами ДВФУ в этом проекте являются ОАО «Объединенная судостроительная корпорация», ОАО «Дальневосточный центр судостроения и судоремонта». В сотрудничестве с ОАО «РусГидро» осуществляются инновационные проекты по оценке эффективности оффшорных ветроэлектростанций на юге Приморского края, внедрению конструкций вертикально-осевых и турбинных ветроэнергетических установок, включая морские, разработка пилотного проекта локальной энергетической системы для удаленных регионов. Уникален по своему замыслу инновационный проект «Океан». Предполагается, что ДВФУ выступит в качестве партнера этого проекта с долевым участием в уставном капитале компании «Океан» при создании на базе ДВФУ Морского технологического центра как компании — оператора морских роботизированных систем для консолидации деятельности нефтегазодобывающих компаний, научных и образовательных учреждений.

ДВФУ становится базовым инструментом модернизации общей системы образования Дальнего Востока. Современный университет полифоничен, и это наглядно можно продемонстрировать на системном подходе к профессиональному образованию — высшему, среднему и начальному. Одна ипостась ДВФУ — формирование интеллектуальной педагогической элиты, активно влияющей на состав преподавателей. Другая — задача переподготовки преподавателей вузов Дальнего Востока, тех, кому предстоит эту элиту растить. С этой целью существует педагогиче-

ская магистратура для работников системы высшего образования Дальнего Востока. Есть еще один срез, он касается методической работы — разработок учебными и профессорско-преподавательским составом университета образовательных программ для среднего и начального образования.

В своей международной деятельности ДВФУ реализует федеральную политику по сохранению и укреплению позиций русского языка, российской культуры и духовности на Дальнем Востоке России и в странах АТР, экспорту российского образования и науки.

Одной из важнейших стратегических задач ДВФУ остается интернационализация образовательного процесса. Решение данной задачи предусматривает значительное увеличение контингента иностранных студентов (до 25% к 2019 году), привлечение иностранных преподавателей и исследователей, повышение квалификации кадров ДВФУ в ведущих мировых образовательных и научных центрах, создание образовательных программ, привлекательных для иностранных студентов из стран Азиатско-Тихоокеанского региона, в том числе программ на английском языке, реализуемых как совместно с зарубежными университетами, так и самостоятельно. Несколько цифр: в 2011/12 учебном году количество обучающихся в ДВФУ иностранных студентов составило почти 1000 человек из 22 стран мира. Обучение проводится по годичной курсовой подготовке, существуют также бакалавриат, магистратура и аспирантура. Общее количество направлений

подготовки — 38. В ДВФУ работают 60 иностранных преподавателей из КНР, КНДР, Японии, Республики Корея, США, Испании, Франции, Вьетнама, Индонезии и других стран. На базе ДВФУ успешно работают более 15 международных научно-образовательных центров (Центр корееведческих исследований, Японский центр, Институт Конфуция, Международная кафедра ЮНЕСКО «Морская экология», Международный информационно-технологический центр «Технологии живых систем», Центр научно-технического и инновационно-технологического сотрудничества России и АТЭС (ТехноРАТЭС), научно-технические центры деревообработки, металлообработки и передовых технологий (в рамках реализации программы ROTOBO) и др.

По сути, Дальневосточный федеральный университет является системным инновационным интегратором в области образования и науки, который в условиях имеющихся социально-экономических проблем в Дальневосточном регионе (ослабление экономических связей Дальнего Востока с Европейской частью России, ориентация экономики на сырьевые отрасли, демографический спад и отток трудоспособного населения) создает условия для опережающего развития экономики, привлечения инвестиций, повышения качества жизни населения Дальнего Востока и в конечном итоге влияет на укрепление национальной аутентичности России в Азиатско-Тихоокеанском регионе.

С. С. Неустроев

(Северо-Восточный федеральный университет имени М. К. Аммосова, Якутск)

ГЛАВНЫЙ РЕСУРС РАЗВИТИЯ РЕГИОНА — ИНТЕЛЛЕКТУАЛЬНЫЙ

Стратегической задачей создания федеральных университетов является формирование и развитие конкурентоспособного человеческого капитала в регионах на основе создания и реализации инновационных услуг и разработок. Главная их задача — бесперебойное обеспечение крупных программ социально-экономического развития территорий и регионов высококвалифицированными кадрами, научно-техническими и технологическими решениями, в том числе доведение результатов интеллектуальной деятельности до их практического применения.

Северо-Восточный федеральный университет им. М. К. Аммосова образован на базе Якутского государственного университета, он объединил три федеральных учреждения высшего профессионального образования и четыре научно-исследовательских института. Это стало первым этапом создания многопрофильного научно-образовательного комплекса, в котором обучаются жители северо-восточных территорий РФ. Создание федерального университета Президентом республики признано мегапроектом № 1.

Северо-Восточный федеральный университет им. М. К. Аммосова охватывает своей научно-образовательной деятельностью более четверти территории всей страны; здесь учатся 23 тыс. студентов, проводятся значимые исследования по 17 научным направлениям.

В составе университета функционируют 19 учебных подразделений и 3 филиала (Технический институт в г. Нерюнгри — крупном центре угольной промышленности Дальнего Востока России, Политехнические институты в г. Мирном — центре российской

алмазодобычи — и в г. Анадыре (Чукотский АО), сделавший в 2011 году свой первый набор студентов).

Университет ведет образовательную деятельность по 102 образовательным программам высшего профессионального, 179 программам послевузовского профессионального, 13 программам среднего профессионального, 8 программам начального профессионального образования.

В перспективе университет должен стать своеобразным «якутским наукоградом», под эгидой которого будет осуществляться научно-образовательная кооперация, направленная на инновационное развитие Северо-Востока России и Дальневосточного федерального округа.

СВФУ приступил к системному решению программных задач, оказывающих позитивное влияние на социально-экономическое развитие региона, при этом основные социально-экономические эффекты, первые результаты достигнуты в следующих направлениях совместной деятельности университета и Правительства Республики Саха (Якутия):

1. Формирование современной системы подготовки квалифицированных специалистов с высшим профессиональным образованием. На перспективу до 2025 года для Якутии и прилегающих территорий Правительством РФ определены высокие социально-экономические показатели, достижение которых требует нового качества экономического роста, разработки новых путей развития на основе современных подходов. Именно поэтому Правительство Республики Саха (Якутия) делает ставку на создание нового кадрового резерва, способного генерировать

идеи и воплощать их в жизнь. В этом плане Северо-Восточный федеральный университет им. М. К. Аммосова становится главным ресурсом интеллектуального и экономического развития в пределах не только своей республики, но и всего Северо-Востока страны.

В 2010–2011 гг. Северо-Восточным федеральным университетом проведен прогноз потребности экономики региона в трудовых ресурсах на 2010–2016 гг. в разрезе инвестиционных проектов, укрупненных групп специальностей и уровней образования. Прогнозируется, что к 2016 г. в инвестиционных проектах будут заняты более 175,4 тыс. человек, а в 2025 г. — 64,6 тыс. человек. Для реализации инвестиционных проектов в полном объеме к 2016 г. потребуется привлечение внешних трудовых ресурсов в количестве более 130 тыс. человек. В 2016 г. будут необходимы дополнительно 44,6 тыс. человек местных трудовых ресурсов для строительства и эксплуатации объектов из перечня инвестиционных проектов.

Прогноз потребности в трудовых ресурсах в разрезе укрупненных групп специальностей и уровней образования показал существенное снижение доли лиц без специального образования по всем видам экономической деятельности. При этом будет сохранен прирост численности занятых в экономике пропорционально приросту общей численности населения республики, в том числе прогнозируется увеличение численности выпускников школ, начиная с 2011 г.

Выявлены также проблемы, характеризующие региональный рынок труда:

- ♦ в структуре занятого населения высока доля лиц, не имеющих никакого профессионального образования — 24,7%, что на 3,8% выше среднероссийского показателя (20,9%) и на 2,1% выше среднего показателя по ДФО (22,6%);
- ♦ в структуре экономики треть активного населения, занятого в таких видах деятельности, как образование, здравоохранение, транспорт и связь, производство электроэнергии, газа и воды, сельское хозяйство, находится в предпенсионном возрасте. 25–28% работающих являются пенсионерами.

На основании разработанного баланса и потребности в трудовых ресурсах университетом представлен проект республиканской целевой программы обеспечения профессиональными кадрами отраслей экономики и социальной сферы на 2011–2016 гг. и основные направления до 2025 г.

Правительством республики ежегодно, начиная с 2003 г., проводится квотирование рабочих мест для выпускников учреждений профессионального образования. За последние годы отмечается увеличение количества *трудоустроившихся выпускников СВФУ* (2010 г. — 78,1%, 2011 г. — 87%), в том числе достигнуто повышение уровня востребованности выпускников по специальности (2010 г. — 87,4%, 2011 г. — 93,2%). При этом достигнута положительная динамика роста доводимости студентов — от 75,5% в 2007 г. до 85,6% в 2010 г.

В 2010 г. впервые Правительством РС(Я) при поддержке Госсовета Ил Тумэн сформирован *госзаказ на подготовку* университетом 150 специалистов, в 2011 г. — на 200 специалистов для различных отраслей экономики и социальной сферы, в 2012 г. — на 150 специалистов.

Правительством республики отмечена активная работа СВФУ по обучению работников региональных

органов управления и персонала учреждений и предприятий республики. Так, за 2011 г. на базе СВФУ по 56 программам дополнительного профессионального образования прошли обучение более 5,1 тыс. человек, в частности по программе энергосбережения Минэнерго РФ — около 600 специалистов из Амурской области и Еврейского автономного округа.

В СВФУ формируется система *сетевого взаимодействия с образовательными учреждениями* Дальневосточного федерального округа, одна из форм которой — создание в декабре 2010 года Ассоциации «Северо-Восточный университетский образовательный округ». В это объединение входят 56 лучших учебных заведений Магаданской области, Камчатского края, Чукотского автономного округа и Республики Саха (Якутия).

Ассоциацией проводятся семинары, конференции, научные сессии, практикумы, встречи с лучшими учителями России. За два года курсы повышения квалификации и профессиональной переподготовки прошли около 3 тыс. педагогов Якутии, Магаданской области, Камчатского, Хабаровского и Амурского краев, Чукотского автономного округа.

Второй год мы проводим *Северо-Восточную олимпиаду среди школьников* по 17 школьным дисциплинам. Если в прошлом году приняли участие 9310 школьников из трех регионов, то в этом году — 9070 человек из девяти регионов. 49% победителей и призеров поступили в СВФУ.

Перспективным направлением деятельности является *сотрудничество с муниципальными образованиями*. Так, по Республике Саха (Якутия) заключено 18 соглашений с муниципальными образованиями. По Красноярскому краю — с 3. Ежегодно преподаватели и 500 студентов педагогического института и института математики и информатики выезжают в районы республики для бесплатного обучения населения компьютерным технологиям, более 300 студентов медицинского института оказывают населению, в первую очередь детям, стоматологические услуги, работая в школьных летних лагерях труда и отдыха.

2. СВФУ активно работает над формированием инновационно-технологического ядра региональной инновационной системы Республики Саха (Якутия), выполняя функцию системного интегратора исследований и разработок, обеспечивающего институциональную и инфраструктурную поддержку инновационной деятельности.

Основным инструментом реализации этого важного направления стал Арктический инновационный центр (АИЦ) — многоотраслевой научно-инновационный образовательный комплекс, созданный в 2010 году. Основная цель АИЦ — это коммерциализация и практическое внедрение в реальное производство результатов интеллектуальной деятельности ученых и студентов СВФУ.

Интересы АИЦ СВФУ по созданию малых инновационных предприятий лежат прежде всего в сферах промышленности, рационального природопользования, климатических исследований и испытаний, северной медицины и фармацевтики, исследований в генетике, в областях транспорта, информационных технологий, строительства и топливно-энергетического комплекса, внедрения инноваций в науку и образовании.

АИЦ обеспечивает малым инновационным предприятиям (МИП) необходимую поддержку на всех этапах инновационного цикла, осуществляет взаимодействие между разработчиками, реальным производством

и инвесторами. За время реализации этой программы было создано 19 МИПов, из них только за прошлый год — 12. Региональным социальным эффектом от внедрения результатов деятельности МИПов будет не только решение проблем востребованности собственных научных кадров, занятости населения и создания новых рабочих мест, но и интеграция инновационных достижений в экономику обширных северо-восточных территорий России.

Для модернизации технологической базы развития республики, формирования кадрового потенциала, технологического развития и внедрения инновационных технологий СВФУ инициировано и поддержано Президентом РС(Я) проведение технологического аудита на предприятиях промышленности с долей участия в уставном капитале республики, а также в медицинских и научных учреждениях.

СВФУ активно *сотрудничает с учреждениями СО РАН*, например, Институтом космических исследований и аэронавтики СО РАН совместно с кафедрой теоретической физики Физико-технического института СВФУ создан научно-образовательный центр, реализуются совместные научные исследования по ФЦП «Научные и научно-педагогические кадры России 2009 — 2013 гг.».

3. Крупные бюджетобразующие предприятия республики налаживают продуктивное сотрудничество с СВФУ. В рамках постановления Правительства РФ № 218 АК «АЛРОСА» ведет с университетом совместный проект «Создание комплексной инновационной экологически безопасной технологии добычи и переработки алмазоносных руд в условиях Крайнего Севера» стоимостью 300 млн руб., половина которых выделяется из собственных средств компании.

Надо отметить, что АК «АЛРОСА» создает условия для быстрого доведения результатов научных исследований до производства. Так, на рудниках «Айхал» и «Интернациональный» внедрены рекомендации ученых СВФУ по использованию очистных выработок увеличенного сечения и комбинированной отбойки руды и др. Выполнение проекта способствует тому, что СВФУ становится центром горно-геологических исследований по проблемам освоения месторождений полезных ископаемых в криолитозоне. Поэтому особая роль в запланированном долгосрочном сотруд-

ничестве отводится СВФУ в рамках разрабатываемой Программы инновационного развития АК «АЛРОСА» до 2018 г.

4. Новым и значимым направлением развития университета является сохранение и развитие языков и культуры народов Севера, которое включает в себя не только образовательную, научно-исследовательскую, но и просветительскую деятельность в области истории и культуры, многоязычного поликультурного образования, социальной инженерии и культурной политики. Созданы НИИ Олонхо, специальный телеканал, портал информационной системы. Для ведения научно-исследовательской и просветительской деятельности в области изучения и сохранения классического художественного и нематериального наследия народов Северо-Восточного региона РФ, для интеграции науки и образования, обеспечения динамического развития языков, литературы и культуры коренных народов Северо-Востока РФ — якутов, эвенков, юкагиров, долган, чукчей, коряков, алеутов — и развития билингвистического образования открыты Институт языков и культуры народов Северо-Востока, Центр многоязычия.

Реализация проектов СВФУ, направленных на повышение качества жизни населения, способствовала развитию физического и социально-психологического здоровья населения северных территорий. Строится университетская медицинская клиника с симуляционным центром и лабораториями, с уникальным диагностическим оборудованием.

Одобренная Правительством РФ Программа развития СВФУ на 2010 — 2019 годы открывает новые горизонты как для вуза, так и для региона и страны в целом. Программа развития СВФУ подготовлена в тесной увязке со стратегическими проектами развития республики, всего Северо-Востока страны — Схемой развития производительных сил, транспорта и энергетики РС(Я) до 2020 года, Стратегией социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 г. Безусловно, выбор направлений деятельности СВФУ, представленных в Программе в качестве приоритетных, отвечает целям и задачам развития Дальнего Востока, республики и продиктован также положением округа на карте страны, его геополитическими интересами.

П. М. Вчерашний

(Сибирский федеральный университет, Красноярск)

ФЕДЕРАЛЬНЫЕ УНИВЕРСИТЕТЫ В СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОМ РАЗВИТИИ РЕГИОНОВ. ОТ НОВЫХ ВОЗМОЖНОСТЕЙ К НОВЫМ ЗАДАЧАМ

Сибирский федеральный университет сегодня является самым крупным университетским узлом Сибирского региона, закрывающим 85% (24 из 28 УГС) всей номенклатуры специальностей и направлений подготовки.

Перед вновь созданным вузом изначально была поставлена стратегическая задача: обеспечить современными практикоориентированными кадрами и научным сопровождением новый этап освоения Сибири — этап высокотехнологических производств и создания комфортных условий жизни.

По сути, университет стал пилотной площадкой для апробации новой модели вузов в системе российского

высшего профессионального образования, четко ориентированной прежде всего на поддержку социально-экономического развития федерального округа.

Опыт формирования федерального университета, полученный при создании СФУ, стал отправной точкой для системного изменения законодательства в области образования и развертывания сети федеральных университетов как высших учебных заведений нового типа, обеспечивающих повышение качества образования и научной, общественно-экономической значимости университетов.

Комплексный анализ внешней среды и форсайт развития отраслей региональной экономики позволил

выявить и определить 4 ключевых точки входа для интеграции модели федерального университета в социально-экономическое пространство Сибирского федерального округа, которые выразились главным образом в следующем:

- ♦ подготовка высококвалифицированных кадров с востребованными компетенциями, способных к творческой и практической деятельности;
- ♦ выполнение фундаментальных и прикладных научных исследований, производство конкурентоспособных знаний мирового уровня, ориентированных на технологическую модернизацию базовых отраслей Сибири;
- ♦ интеграция в международное научно-образовательное пространство, как фактор повышения инвестиционной привлекательности региона;
- ♦ содействие росту социокультурного потенциала регионов, расположенных в сложных пространственно-климатических условиях и богатых природными ресурсами.

Текущее состояние федеральных университетов характеризуют фундаментальность научных исследований, основанных на традициях научных школ, качество и непрерывность разных уровней подготовки, междисциплинарность подходов в образовании и науке, а также активное участие преподавателей и студентов в различных проектах.

Поступательное и системное достижение стратегических задач привело к появлению в национальной системе профессионального образования принципиально нового вуза, способного эффективно решать задачи комплексного социально-экономического развития регионов.

Выбранная стратегия — интеграция науки, образования и производства — позволяет федеральным университетам также включиться в процессы, протекающие в международно-образовательной среде, тем

самым способствуя позиционированию российских образовательных услуг в качественном экспортном исполнении.

Компетенции, получаемые выпускниками, стали конвертироваться в успешную карьеру, в том числе и за рубежом. Это способствует не только распространению образовательных технологий и научных достижений, но и появлению дополнительных инструментов влияния на мировой арене: продвижению российской культуры, ценностей, менталитета.

Практика становления СФУ подтвердила жизнеспособность и эффективность модели создания вузов федерального масштаба, призванных обеспечить геополитическое и инновационное развитие стратегически важных регионов.

Сегодня, когда федеральные университеты фактически уже прошли или проходят свой первый этап — этап становления, — важно правильно сформулировать новые задачи для следующего этапа — этапа интенсивного развития.

При этом необходимо понимать, что, несмотря на геополитические различия и стартовые условия в развитии федеральных университетов, решение общей ключевой задачи — выход в лидеры национального образования — невозможно без модернизации региональных систем ВПО в целом.

В этой связи институт федеральных университетов, опираясь на свой потенциал и опыт, должен стать проводником, идеологом и оператором государственной политики в области профобразования — разработчиком и исполнителем проекта по оптимизации региональных систем высшего профессионального образования.

Только такой подход к реформированию позволит сохранить существующие отраслевые научные школы и инжиниринговые центры, усилить их, а также сохранить социальную стабильность в регионах в условиях неизбежного сокращения вузовской сети.

Д. Г. Сандлер

(Уральский федеральный университет имени первого Президента России Б. Н. Ельцина, Екатеринбург)

РОЛЬ ФЕДЕРАЛЬНОГО УНИВЕРСИТЕТА В РАЗВИТИИ ИННОВАЦИОННОЙ ЭКОНОМИКИ

Уральский федеральный университет создан в контексте концепции создания и государственной поддержки развития федеральных университетов. Целью создания университета является формирование в Уральском федеральном округе научно-образовательного и инновационного центра, ядром которого станет университет, что обеспечит лидерство университета в области естественных, гуманитарных и технических наук, его вхождение в число ведущих мировых образовательных и интеллектуальных центров.

Уральский федеральный университет оказывает сильнейшее влияние на социально-экономическое развитие региона за счет реализации четырех функций.

- 1. Образование.** Усиление кадрового потенциала региона. Подготовка квалифицированных специалистов для отраслей экономики региона и обеспечение доступа населения к качественному высшему профессиональному образованию.
- 2. Наука.** Выполнение фундаментальных и прикладных научных исследований.

- 3. Инновации.** Коммерциализация результатов научных исследований и содействие модернизации промышленности региона.

- 4. Социальное развитие.** Реализация социальных проектов по поддержке талантливой молодежи, обеспечению открытого доступа к знаниям, развитию гражданского общества, популяризации спорта и др.

Реализация данных функций, а также интеграция университета в мировое научно-образовательное пространство содействуют повышению инвестиционной привлекательности и конкурентоспособности федерального округа на международном уровне.

В рамках реализации программы развития Уральский федеральный университет планирует многократно расширить свою деятельность, содействующую социально-экономическому развитию инновационной экономики региона.

Одним из ключевых проектов развития университета и усиления его роли в социально-экономическом развитии региона является проект создания научно-

образовательного и инновационного кластера в городе Екатеринбург, в районе озера Шарташ. В результате реализации проекта создания научно-образовательного и инновационного кластера будет сформировано ядро постиндустриальной экономики региона, обеспечивающее комплексное решение задач социально-экономического развития в области проведения и внедрения прорывных научных разработок, их коммерциализации и формирования инновационной экономики, подготовки высококвалифицированных кадровых ресурсов.

Реализация столь масштабного проекта в текущих условиях возможна лишь при привлечении государственных и частных инвестиций. Привлечение частных инвестиций, университетские инфраструктурные проекты необходимо стимулировать на уровне государственной политики. Уральский федеральный университет выступает с предложением по внедрению мер по стимулированию частных инвестиций

в развитие научно-образовательной и инновационной инфраструктур:

1. Предоставление государственным университетам льготы по земельному налогу на федеральном уровне в качестве инструмента повышения инвестиционной привлекательности университетских инфраструктурных проектов.
2. Включение в состав приоритетов государственной политики в области образования и науки привлечения частных инвестиций в совершенствование инфраструктуры университетов.
3. Разработка и реализация экономических мер по стимулированию частных инвестиций в развитие корпоративных университетов с участием государственных университетов.
4. Создание при университетах технико-внедренческих зон с особым налоговым, административным и таможенным режимом.

М. А. Боровская

(Южный федеральный университет, Ростов-на-Дону)

РОЛЬ ФЕДЕРАЛЬНЫХ УНИВЕРСИТЕТОВ В ИНТЕГРАЦИИ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО ПРОСТРАНСТВА ТЕРРИТОРИЙ

Модернизация производства и повышение конкурентоспособности российской экономики в условиях интеграции определяют поиск способов мобилизации и использования имеющихся ресурсов, укрепления потенциала страны, в том числе через создание благоприятных условий для развития регионов. Одним из механизмов, признанных в настоящее время в числе приоритетных на государственном уровне, является усиление интеграции институтов высшего образования в процесс социально-экономического развития регионов. Опыт создания федеральных университетов демонстрирует одновременно сложность и целевые ориентиры процесса интеграции вузов в региональное развитие и дает возможность оценить, насколько перспективным является выбор стратегии комплексного общественного развития, опираясь на возможности высшего образования.

История развития ЮФУ как ведущего центра образования, науки и культуры ведется с 1915 года. В различные исторические периоды при разных политических и экономических укладах университет играл ведущую роль в подготовке кадров, развитии научного потенциала страны, являясь точкой роста социально-экономического пространства Юга России. В 2006 г. распоряжением Правительства РФ был создан Южный федеральный университет, представляющий собой принципиально новую для российской системы высшего образования структуру, объединяющую крупнейшие вузы различного профиля Юга России, призванные содействовать социально-экономическому и инновационному развитию через использование механизмов многоуровневого и многостороннего сотрудничества и взаимодействия различных заинтересованных сторон и участников. В структуру университета путем слияния вошли вузы различного профиля, включившись в общий процесс подготовки специалистов для приоритетных областей развития каждого из регионов, развития научной и инновационной деятельности. В настоящее время в Южном федеральном университете обучаются 43 тысячи студен-

тов, научно-образовательную деятельность осуществляет коллектив из 4200 преподавателей и научных сотрудников.

В территориальном пространстве Юга России Южный федеральный университет является системным интегратором процесса реализации социально-экономической политики, обеспечивая закрепление талантливой молодежи в ведущих секторах экономики, развитие приоритетных научно-технологических кластеров, фундаментальной науки, ориентированной на перспективы развития научно-образовательной среды. Стратегические направления деятельности университета заключаются в продвижении бренда университета в мире, приоритетном позиционировании в сфере научных технологий в промышленности и экспертно-аналитических исследованиях для поддержки принятия органами государственной власти и субъектами РФ решений, ориентированных на обеспечение системы социально-экономической безопасности России и Южного федерального округа в политико-общественной системе многополярного мира.

Южный федеральный университет представляет собой базовый региональный центр исследований и разработок и обладает всеми необходимыми инфраструктурными единицами для реализации цели формирования инновационной инфраструктуры региона, необходимой для модернизации технологической структуры производства и перехода экономики к качественно новому уровню развития. В структуру ЮФУ входят 70 научно-инновационных подразделений, в состав которых включены 2 опытных производства, 2 технопарка, 11 научно-исследовательских институтов, 6 конструкторских бюро, 2 научно-технических центра, 20 центров коллективного пользования, 9 инновационно-технологических центров, 6 бизнес-инкубаторов, более 80 малых инновационных предприятий, 150 лабораторий (в том числе совместных с учреждениями РАН).

Обеспечение формирования инновационной инфраструктуры региона осуществляется за счет име-

ющихся элементов инновационной инфраструктуры вуза: технопарков, бизнес-инкубаторов, венчурных фондов, центров коммерциализации технологий, центров прототипирования, центров коллективного пользования, центров кластерного развития, инновационно-технологических центров и инжиниринговых центров.

В современных условиях в Южном федеральном университете главной из основных стратегических задач является формирование системы многоуровневой подготовки с особым позиционированием магистерских программ и программ послевузовского образования, ориентированных на потребности вузов Юга России, индивидуализацию обучения посредством вовлечения студентов в научные исследования, их тьюторского сопровождения как в процессе обучения, так и в процессе трудоустройства и продвижения на рынке труда.

Одной из приоритетных задач федерального университета является формирование новых стандартов качества образования в регионе. Соответственно,

ЮФУ разрабатывает и внедряет стандарты третьего поколения не только для себя, но и для всех вузов на территории округа. Решение этой задачи будет способствовать качественному росту основных показателей деятельности самого вуза, концентрации усилий по приоритетным направлениям развития, вовлечению молодежи во все сферы деятельности, в том числе в науку и управление. В свою очередь такое системное и комплексное развитие ЮФУ позволит решить и стратегическую задачу — занять достойные позиции в мировых и российских рейтингах высших учебных заведений.

Решение указанных задач невозможно без реализации комплексной кадровой политики, ориентированной на развитие ведущих научных школ, внедрения системы «социальных лифтов», поддержки талантливой молодежи, формирования эффективной системы студенческого самоуправления. Кадровая политика университета базируется на продвижении системы финансовых и социальных стимулов, соответствующих статусу федерального университета.

А. В. Зюбан

(Санкт-Петербургский государственный университет аэрокосмического приборостроения)

ПЛАНИРОВАНИЕ СТРАТЕГИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ УНИВЕРСИТЕТОВ В РАМКАХ МЕЖДУНАРОДНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА

Инновационный путь развития экономики страны, в том числе системы высшего профессионального образования, требует четкого исполнения основных положений концепции модернизации и стратегического развития системы высшего профессионального образования. Глобализация общества и экономических процессов приводит к необходимости развития и укрепления международного сотрудничества с университетами с целью повышения качества подготовки специалистов.

Участие студентов, магистрантов и аспирантов в различных европейских программах, в первую очередь таких как Erasmus Mundus, Tempus и других программах обмена студентами, позволяет познакомиться с системой профессионального образования в европейских странах, а также расширить сеть профессионального сотрудничества для дальнейшей научно-исследовательской деятельности.

Особо важную роль приобретает система повышения квалификации и обмена опытом профессорско-преподавательского состава с европейскими коллегами. Участие в совместных конференциях, семинарах, научно-исследовательских проектах, в том числе и реализуемых в рамках различных программ, давно уже стали постоянной базой для обмена опытом, знакомства с новыми разработками и результатами научных исследований.

Целью такого рода обменных программ являются установление личных контактов между студенческими, академическими и индустриальными научно-исследовательскими группами европейских стран и России, улучшение взаимной информированности о перспективных направлениях исследований и имеющемся потенциале, а также формирование совместных команд для решения задач в различных областях, представляющих взаимные интересы.

Развитие проекта «Финско-российский инновационный университет» (далее — ФРИУ) приобретает особо важное значение именно на этапе инноваци-

онного развития и модернизации системы высшего профессионального образования в России.

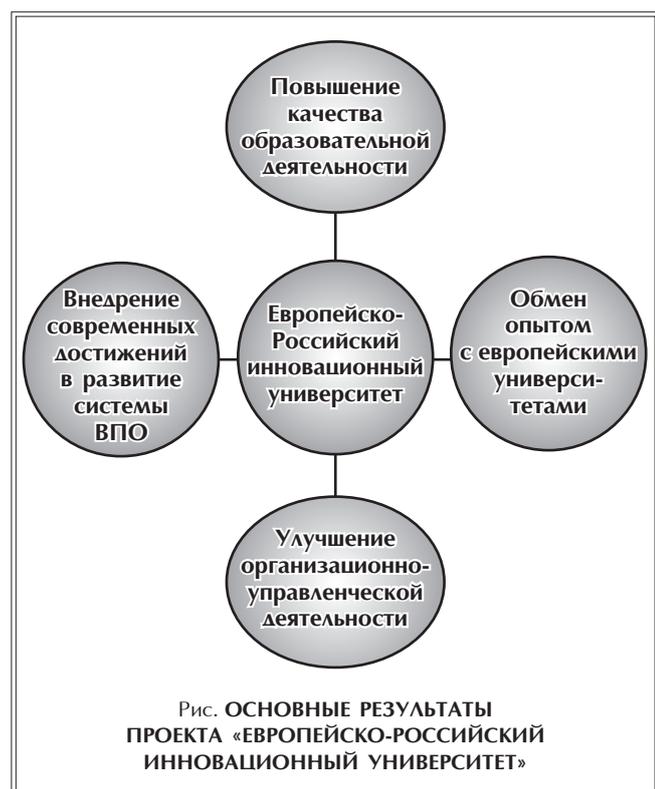
Данный проект был разработан в рамках программы «Инновационный коридор ЕС — Россия» (ERIC), открывающей новое, пятое направление глобального сотрудничества под лозунгом «Общее пространство для инноваций и технологий», и успешно реализуется с 2007 года. В рамках данного проекта сформированы и успешно работают совместные команды студентов, аспирантов и профессоров университетов Финляндии и России, проведены семинары и конференции, разработан ряд совместных учебных программ, реализуются новые инновационные проекты. Ряд реализуемых проектов давно уже перешагнул рамки финско-российского сотрудничества и привлек к участию университеты других европейских стран.

Именно поэтому на современном этапе развития данного проекта становится необходимо расширить сферу сотрудничества и привлечь университеты не только Финляндии, но и других стран Европы, т. е. речь идет о новом проекте «Европейско-российский инновационный университет», причем с российской стороны предполагается привлечь к сотрудничеству университеты не только Северо-Запада, но и других регионов России. Данная идея уже обсуждалась на встречах экспертов проекта и была поддержана всеми участниками проекта.

Расширение сферы сотрудничества и привлечение новых университетов европейских стран позволит более активно участвовать в европейских программах по различным направлениям и, соответственно, расширить сферу научных исследований для всех участников проекта. Вовлечение в реализацию проекта студентов и аспирантов университетов различных европейских стран позволит повысить личный уровень компетенции участников, престиж исследовательской деятельности, а организация тренингов представителями промышленных компаний и проведение специализированных лекций ведущими

учеными позволят познакомиться с достижениями в области современных передовых технологий.

Формирование на государственном уровне инновационной политики, основанной на знаниях, ставит перед университетами РФ новые задачи. Вместе с тем требуется разрешение ряда проблем, уже существующих и возникающих в процессе развития. Для перехода к экономике, основанной на знаниях, важнейшими задачами становятся дальнейшее развитие системы высшего профессионального образования, внедрение инновационных технологий в образовательный процесс в университете, сохранение и повышение научно-технического и инновационного потенциала университета, вузов города и страны в целом. В этой связи развитие данного проекта позволит целенаправленно решить целый ряд задач, стоящих перед российскими вузами.



Основными целями нового проекта являются сохранение лучших традиций системы высшего образования европейских стран и существенное повышение качества образовательной, научно-исследовательской, научно-методической и организационно-управленческой деятельности университетов на основе обмена опытом с европейскими университетами и внедрения современных достижений в развитие системы высшего профессионального образования, повышение качества подготовки специалистов (рис).

Формы сотрудничества в рамках данного проекта позволят расширить тематику совместных исследований, привлечь большее количество профессорско-преподавательского состава для обмена опытом, а также аспирантов и молодых ученых — для получения необходимых навыков исследовательской работы и умения работать в команде.

Результаты исследований, проводимые в рамках совместных проектов, могут быть использованы в учебном процессе. По результатам совместных исследований могут разрабатываться уникальные учебные программы, в том числе и совместные программы, так называемые «программы двойного диплома», что позволит увеличить количество студентов, участвующих в обменных программах.

Обменные программы, такие как Erasmus Mundus и Tempus, предусматривают возможность обмена студентами, создание совместных учебных программ, проведение специальных краткосрочных тренингов как для преподавателей, так и для студентов и аспирантов. Но проблемы могут возникать на этапе зачетов прослушанных студентами в европейских или российских университетах курсов при получении дипломов. Именно поэтому в качестве одного из направлений реализации данного проекта необходимо предусмотреть разработку рекомендаций по формированию законодательной и нормативной базы для принятия решений по использованию интеллектуальной собственности, материально-технических и финансовых ресурсов университетов при реализации совместных проектов.

Реализация данного проекта позволит обеспечить устойчивое развитие образовательной и научно-исследовательской деятельности университетов и согласовать основные направления развития российских вузов с принципами формирования единого общеевропейского образовательного пространства.

РАЗДЕЛ 6.

ИННОВАЦИИ, МАРКЕТИНГ, МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО

А. А. Лукьянец, М. А. Саленко
(Центр кластерного развития Томской области)

РЕАЛИЗАЦИЯ ПИЛОТНЫХ ПРОГРАММ РАЗВИТИЯ ИННОВАЦИОННЫХ КЛАСТЕРОВ В ТОМСКОЙ ОБЛАСТИ

Начиная с 2000 г. в регионе серьезное внимание уделялось стратегическому управлению, реализации программ инновационного развития и программ развития малого и среднего предпринимательства. С 2005 г. в Томской области функционирует ОЭЗ технико-внедренческого типа. Примерно в это же время администрация региона начала использование кластерного подхода в управлении региональным развитием.

В настоящее время региональная кластерная политика реализуется через кластерные инициативы, которые заключаются в формировании инновационных кластеров и создании структуры, обеспечивающей их эффективное функционирование и развитие, — Центра кластерного развития Томской области (Центра).

Отличительными особенностями деятельности Центра являются:

- ♦ обеспечение взаимосвязи целей участников кластеров со стратегическими целями развития на федеральном и региональном уровнях;
- ♦ использование методологии программного подхода. Разрабатывается и реализуется среднесрочная программа работы Центра;
- ♦ использование проектного подхода. Основным и системообразующим для кластера является осуществление полного цикла разработки и реализации кластерных проектов;
- ♦ организация функционирования информационно-коммуникационной системы (портал Центра, сайты кластеров, внутрикорпоративная система с базами данных и знаний);
- ♦ продвижение продукции и услуг участников кластеров.

Приоритетами программы работ Центра на 2012 г. являются работы по стимулированию высокотехнологичных производств малого и среднего предпринимательства в территориальных кластерах Томской области: «Фторидные технологии», «Фармацевтика, медицинская техника и информационные технологии Томской области», «Информационные технологии», «Твердотельная СВЧ-электроника».

мательства в территориальных кластерах Томской области: «Фторидные технологии», «Фармацевтика, медицинская техника и информационные технологии Томской области», «Информационные технологии», «Твердотельная СВЧ-электроника».

РЕЗУЛЬТАТЫ ПО ОТДЕЛЬНЫМ КЛАСТЕРАМ

Кластер «Фармацевтика и медицинская техника Томской области» по результатам конкурса, проведенного Минэкономразвития России, включен в Перечень пилотных программ развития инновационных территориальных кластеров, утвержденный Поручением Правительства РФ. Ключевым проектом кластера является создание Инжинирингового центра, на базе которого создаются условия для ускорения внедрения разработок в производство. Появляется полный спектр услуг и возможностей для томских, отечественных и зарубежных заинтересованных структур. Заинтересованность предприятий в реализации пилотной программы развития кластера, которая четко обозначила перспективы и вектор развития отрасли в регионе, повлияла на структуру финансирования проектов кластера. Из 4,4 млрд привлеченных в проект средств 2,0 млрд составляют собственные средства предприятий.

Кластер «Фторидные технологии» вошел в число 37 проектов, отобранных для дальнейшей работы, по результатам конкурса проектов развития территориально-промышленных кластеров, организатором которого стала «Деловая Россия». Профессиональная экспертиза и оценка перспектив реализации кластерной инициативы позволили сделать ее привлекательной для частных инвестиций, которые будут направлены на развитие производственно-технологической инфраструктуры кластера и реализацию приоритетных инновационных проектов кластера.

Л. М. Маслова, А. В. Андрейченко
(Департамент экономического развития, торговли и труда Курганской области)

ФОРМИРОВАНИЕ ИННОВАЦИОННОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ КАК ВАЖНЕЙШИЙ ФАКТОР МОДЕРНИЗАЦИИ ЭКОНОМИКИ КУРГАНСКОЙ ОБЛАСТИ

В соответствии со Стратегией социально-экономического развития Курганской области на период до 2020 года инновационное развитие и повышение конкурентоспособности региона определено в качестве основного стратегического приоритетного направления.

Правовой основой развития и регулирования инновационной деятельности в Курганской области являются:

- ♦ Закон Курганской области «О научной, научно-технической и инновационной деятельности в Курганской области»;

- ♦ Концепция развития инновационной деятельности в Курганской области на период до 2015 года;
- ♦ целевая программа Курганской области «Развитие научной, научно-технической и инновационной деятельности в Курганской области на 2011–2013 годы»;
- ♦ целевая программа Курганской области «О развитии и поддержке малого и среднего предпринимательства в Курганской области на 2012–2014 годы, утвержденная постановлением Правительства Курганской области от 15 ноября 2001 года № 538.

Первым шагом к новому типу экономического развития является формирование региональной инновационной системы, объединяющей всех участников инновационного процесса.

В настоящее время в отдельных отраслях экономики есть положительные примеры инновационной деятельности. Несмотря на трудности, вызванные финансовым кризисом, активно внедряются новые технологии и расширяется ассортимент выпускаемой продукции в сфере переработки сельхозпродукции. Ежегодно на рынке появляется около 130 наименований новой конкурентоспособной продовольственной продукции. Переоснащение производства позволяет повысить производительность труда, в результате проведенной работы создаются новые производства, осваиваются новые рынки. Так, в 2010–2011 годах выработка на одного работника в инновационной компании ООО «Предприятие «Сенсор» превышала среднюю по отрасли в регионе более чем на 40%.

В сфере промышленного производства тоже есть положительные примеры. Создаются новые высококонкурентные производства, ориентированные преимущественно на импортозамещение:

- ♦ на ЗАО «Курганстальмост» совместно с французской корпорацией «Виллабратор Аллевар» запущен завод по выпуску колотой и литой дроби, на котором при производстве дроби будет достигнута полная автоматизация всех технологических процессов, начиная от розлива стали, сушки, заковки, термообработки до дробления;
- ♦ ООО «Промснаб-ЗАТЭ» выпускает мебельную фурнитуру с использованием технологии цветного литья;
- ♦ ООО «Варел-НТС» производит буровое оборудование со сверхтвердым покрытием;
- ♦ ООО «Шадринский завод металлоконструкций» производит металлические конструкции для промышленного и транспортного строительства с использованием инновационных технологий;
- ♦ ООО «Предприятие «Сенсор» вышло на нануровень обработки деталей, что обеспечивает высочайшее качество продукции.

Действенным рычагом управления инновационными процессами является государственное стимулирование инновационного развития.

Оно включает в себя как минимум пять направлений:

- ♦ поддержка инновационного малого и среднего бизнеса;
- ♦ предоставление налоговых льгот;
- ♦ предоставление государственного имущества во владение или пользование;
- ♦ производственно-технологическая поддержка;
- ♦ финансирование процессов подготовки и повышения квалификации специалистов и ряд других.

Из перечисленных направлений на сегодняшний день в Курганской области господдержка осуществляется в сфере малого и среднего инновационного предпринимательства через предоставление на конкурсной основе грантов на создание малых инновационных компаний, через гарантийный фонд, фонд микрофинансирования, систему субсидирования части процентной ставки и лизинг оборудования.

В части предоставления налоговых льгот в октябре 2012 года принят Закон Курганской области «О внесении изменений в Закон Курганской области «О налоге

на имущество организаций на территории Курганской области» с целью освобождения управляющих компаний и резидентов технопарка от налога на имущество. Сэкономленные в результате предоставления такой льготы средства могут быть использованы на реализацию инновационных проектов.

В настоящее время государственное имущество в пользование или владение субъектам инновационной деятельности не предоставляется. В этом направлении решающее слово за представителями бизнеса. При наличии такой потребности у инновационных предприятий возможно создание промышленных парков на базе имущества, принадлежащего Курганской области, но инициатива должна исходить от предпринимателей.

Следующее направление — финансирование процессов подготовки и повышения квалификации специалистов. Переход экономики нашей области на инновационный путь развития потребует значительных усилий в наращивании ключевых компонентов регионального потенциала, прежде всего научно-образовательного и кадрового. На промышленных предприятиях области нехватка квалифицированных кадров сказывается уже сейчас, а со временем проблема будет только усугубляться.

Работодатели, как правило, устраняются от решения проблемы подготовки кадров, хотя прежде всего представители бизнеса должны четко формулировать свои потребности в кадрах и их квалификации, чтобы система образования реагировала на новые требования.

В этом направлении большим недостатком является отсутствие государственного заказа на подготовку квалифицированных кадров в сфере инноваций на перспективу. Представителям бизнеса необходимо продумать и рассчитать свои потребности в кадрах с учетом предстоящего обновления производства и действовать согласованно с учреждениями профессионального образования и органами исполнительной власти. Помимо этого проблема подготовки квалифицированных кадров может эффективно решаться в рамках организаций инновационной инфраструктуры, например в учебных центрах на базе технопарков или в ресурсных центрах, созданных в Курганской области.

Производственно-технологическая поддержка также может быть предоставлена в рамках региональной инновационной инфраструктуры (технопарки, центры прототипирования и промышленного дизайна, центры коллективного пользования и т. д.) за счет согласованной деятельности вузов, бизнеса и органов государственной власти.

Очевидно, что в полной мере государственная поддержка инновационной деятельности может быть реализована в рамках системы, объединяющей всех участников инновационного процесса, то есть в рамках инновационной инфраструктуры.

В задачи инновационной инфраструктуры входят:

- ♦ создание благоприятных стартовых условий для развития малых инновационных технологически ориентированных фирм;
- ♦ формирование материально-технической базы для создания и развития малых инновационных фирм, включая лизинг высокотехнологичного оборудования;
- ♦ оказание финансовой поддержки инновационной деятельности (предоставление гарантий, микрозаймов и др.);

- ♦ создание единого информационного ресурса, обеспечивающего взаимодействие власти, науки и бизнеса (инновационного портала);
- ♦ получение высококвалифицированного консалтинга, инжиниринга, аудита, а также содействие защите прав на использование результатов интеллектуальной собственности с целью создания конкурентоспособной наукоемкой продукции;
- ♦ подготовка квалифицированных кадров для сферы инновационной деятельности;
- ♦ обучение предпринимательству в научно-технической сфере.

В Курганской области сформирована основная часть инновационной инфраструктуры — ОАО «Курганский областной технопарк», ГУП «Бизнес-инкубатор Курганской области»; поддержку из областного бюджета получили бизнес-инкубаторы Курганского государственного университета, Шадринского государственного педагогического института, Курганской государственной сельскохозяйственной академии им. Т. С. Мальцева. Действуют технопарки Курганского государственного университета и Курганского филиала Академии труда и социальных отношений.

В 2011 году Курганская область была представлена в числе 13 регионов России, реализующих проекты по созданию центров кластерного развития при помощи Минэкономразвития России. 7 декабря 2011 года создано некоммерческое партнерство «Центр кластерного развития Курганской области», основной задачей которого является разработка механизмов формирования региональных кластеров через объединение крупного бизнеса, науки и высокоэффективных субъектов предпринимательства. Центр создан за счет бюджетных средств — всего 6,25 млн руб. Первым проектом этого Центра является формирование кластера по производству импортозамещающего инструмента.

В текущем году субсидию из федерального бюджета получит Центр молодежного инновационного творчества Курганской области, выигравший конкурс Минэкономразвития России. Размер субсидии 4,352 млн руб., кроме того из областного бюджета будет инвестировано 1,6 млн руб.

Основная цель создания указанного Центра — развитие в Курганской области системы поддержки молодежного творчества и популяризации инженерного образования через создание образцовой площадки инновационного прототипирования «FabLab» и привлечение к техническому творчеству школьников начиная с 5 класса в целях формирования таким образом нового инновационного мышления молодого поколения.

Создание региональной инновационной инфраструктуры, согласованное развитие ее элементов позволит максимально использовать научно-технический и инновационный потенциал региона, обеспечит рациональное использование всех видов ресурсов и будет содействовать решению основных стратегических задач.

В связи с этим на ближайшую перспективу развития инноваций в Курганской области будет осуществляться по следующим направлениям:

- ♦ совершенствование законодательного обеспечения развития научной, научно-технической и инновационной деятельности в Курганской области;
- ♦ развитие инновационной инфраструктуры Курганской области и повышение ее эффективности;
- ♦ формирование механизмов координирования стратегических действий субъектов региональной инновационной системы;
- ♦ внедрение кластерного подхода к организации производственных процессов на предприятиях Курганской области.

А. С. Прокопьев

(Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации)

КЛАСТЕРЫ КАК ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВАЯ МОДЕЛЬ ЭФФЕКТИВНОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ

В последнее время в России происходит переоценка путей развития, наша страна встала на путь модернизации, и никто уже не сомневается в необходимости кластерного подхода к решению задач модернизации и технологического развития национальной экономики. Кластерный подход способен стать для России «локомотивом» экономического роста. На сегодняшний день только 10% предприятий в России занимаются инновационной деятельностью, в то время как в странах ЕС этот показатель составляет 30–40%, а иногда превышает 60%. В связи с этим сейчас нельзя медлить, необходимо сосредоточить все свои усилия и знания для качественного рывка в этом направлении.

Система кластеров дает возможность создать гибкую структуру управления инновационным процессом на большом пространстве территории России, привлечь новые инвестиции, в том числе иностранные. И на сегодняшний день в России уже существуют и работают программы, направленные на социально-экономическое развитие страны и территорий

в частности, которые предусматривают переход от сырьевого развития экономики к инновационному: «Стратегия инновационного развития РФ на период до 2020 года», «Концепция социально-экономического развития России до 2020 года».

КЛАСТЕРЫ И ГЧП

Бизнес, безусловно, является неотъемлемой и важной составляющей инновационного становления экономики, но не менее важным фактором является и государственно-частное партнерство. Этот инструмент наглядно доказал свою эффективность и активно используется в других странах. Такая синергия позволяет разделить риски, объединить ресурсы, появляется возможность ускоренного внедрения передовых технологий в производство. В данном случае создание кластеров — это оптимальный способ повысить эффективность финансирования и наладить инфраструктуру. Кроме того, это поможет снизить издержки и сформировать конкурентную среду.

Кластеры — это хорошая возможность развить определенный регион, где тот или иной кластер создается, добиться привлечения туда инвестиций. При создании кластеров логично отдавать предпочтение социально значимым сферам и областям, где у России традиционно сохранились научно-технологические ресурсы и имеются квалифицированные специалисты, например в медицине, фармацевтике, ядерных технологиях. Это позволит в скором будущем усилить конкурентные преимущества российских инновационных продуктов на международном рынке, воспитать новое поколение специалистов.

Можно привести в пример Алтайский биофармацевтический фармкластер, первый в России, который демонстрирует результаты эффективного взаимодействия трех основных ветвей — науки, производства, образования. Основная цель — создать на базе кластера условия для выпускников вузов, чтобы в будущем интегрировать молодых специалистов в наукоемкое производство.

КЛАСТЕРЫ И БИЗНЕС

При этом помимо финансирования развития инновационного производства государству, безусловно, необходимо создать комфортные условия для ведения бизнеса в этой области, стимулируя российских и иностранных инвесторов к реализации тех или иных проектов, размещать госзаказы на выполнение тех или иных исследовательских работ, создавать условия для развития инфраструктуры и повышения квалификации специалистов, в частности в области международного сотрудничества в инновационной сфере. Для решения всех этих задач в свою очередь следует устранить все противоречия и двусмысленности в законодательстве. В этой связи важно не только доработать и принять закон «О государственной поддержке инновационной деятельности в России», но и в дальнейшем обеспечить точное понимание целей и задач закона на уровне исполнительной власти.

МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ КЛАСТЕРИЗАЦИИ

Интерес России к такому пути развития обусловлен в том числе и положительным опытом кластеризации экономик многих развитых стран мира, который доказывает эффективность использования подобных структур для повышения конкурентоспособности экономики как отдельных регионов, так и страны в целом. По пути кластеризации активно идет Китай, смещая технологические центры к границам и создавая там современнейшие точки внедрения инноваций. Во многих странах сейчас все больше внимания уделяют международным кластерам, создаваемым, как правило, совместно с соседними государствами в рамках приграничного сотрудничества. Таким образом, участники кластеров пытаются расширить рынки сбыта для входящих туда компаний. В результате происходит обмен опытом, новыми технологиями и достижениями, что также способствует

развитию как региона в отдельности, так и технологии в масштабах всей страны.

Зарубежный опыт ГЧП включает в себя много проектов, которые очень разнообразны, но объединяются общей концепцией. Она заключается в том, что достижение более благоприятного соотношения цены и качества в оказании услуг, которые традиционно предоставлялись государственным сектором, возможно благодаря использованию потенциала частного сектора.

При этом процесс интеграции в мировую инновационную систему будет полезен только в том случае, если отечественный производитель сможет не только перенять, но и развить зарубежный опыт. Например, в конце сентября в Бийске (Алтайский край) открылось первое в России промышленное производство кристаллического глиоксаля, используемого в оборонной, химической, фармацевтической промышленности. Собственное производство позволит снизить себестоимость производимой продукции не менее чем на 20%. Таким образом, мы смогли использовать накопленный в наукоградах и кластерах научный и интеллектуальный потенциал для снижения импортозависимости в таких традиционно значимых для России отраслях, как медицина и оборонная промышленность. Создание высокотехнологичной продукции в этих отраслях позволит России стать достойным конкурентом на международном рынке, особенно в рамках вступления в ВТО.

Инновационные разработки в России также имеют хорошее будущее, если предложенные ими решения будут соответствовать ближайшим перспективам развития. Например, решения в области утилизации отходов или снижения влияния производства на экологию — проблемы, которые уже на сегодняшний день остро стоят во всем мире, и в ближайшем будущем актуальность их будет только увеличиваться.

ИННОВАЦИИ И ОБЩЕСТВО

Кроме того, не следует забывать о конкретных людях. Инновации — это не только изобретение всевозможных новых материалов, но и внедрение, например в медицине, новых технологий, которые могут повысить качество жизни граждан, что даст положительный эффект и для экономики. Инновации вообще в первую очередь должны делаться для людей, чтобы не только улучшить производительность отдельно взятого предприятия, но повысить уровень жизни общества в целом. На мой взгляд, участие общества в инновационной деятельности и широкое информирование его о конкретных полезных инициативах в этой области необходимо. Также необходимо инвестировать в людей с точки зрения их обучения инновационному предпринимательству, внедрения инновационных технологий на примере кластеров.

Основная задача для России на сегодняшний день — сформировать единое правовое, информационное и торговое пространство, объединяющее всех участников инновационного процесса, и кластер — наиболее удачная форма такой синергии.

СТРАТЕГИЧЕСКИЕ ОРИЕНТИРЫ ПОЗИЦИОНИРОВАНИЯ РЕГИОНОВ (МАРКЕТИНГОВЫЙ АСПЕКТ)

Стратегическое позиционирование региона призвано определить текущую и целевую позиции региона на фоне других регионов. На основе знания разности между текущей и целевой позициями представляется возможным сформировать стратегию развития региона и выбрать направления дальнейшего развития. Стратегическая позиция — это соотношение влияния факторов внутренней и внешней среды, под воздействие которых попадает регион в процессе социально-экономического развития. Цель позиционирования — выбор наиболее выгодных целевых сегментов рынка и определение направлений развития от нынешних к желаемым конкурентным позициям товаров и услуг как внутри территории, так и за ее пределами.

Процесс стратегического позиционирования региона можно разделить на три основных этапа.

1. Определение текущей позиции региона на основе влияния факторов внутренней и внешней среды.
2. Принятие решения относительно целевой позиции региона с учетом приоритетных факторов.
3. Определение стратегического вектора поведения, обеспечивающего достижение целевой позиции региона.

Поэтому стратегическое позиционирование является одновременно реакцией и средством адаптации к условиям среды для создания будущего региона в контексте влияния этих условий.

Рассмотрение данного вопроса связано прежде всего с развитием креативного и культурного сектора в странах ЕС (% ВВП). Вхождение России в мировое пространство и во Всемирную торговую организацию накладывает свои вектора приоритетов в стратегическом развитии. Заметим, что вхождение мировой экономики в период постиндустриального развития характеризуется своими особенностями, которых мы не можем не видеть. Производство, как ведущий сектор экономики, уступает место сначала сектору услуг, затем сектору информационных технологий, а впоследствии — креативному сектору. Это обстоятельство обусловило структурную перестройку региональных (городских) экономик для сохранения и развития конкурентоспособности в глобальной перспективе. Наиболее динамично развивающиеся территории все чаще в качестве ведущего вектора социально-экономического роста выбирают развитие креативного сектора экономики¹. Креативный сектор экономики уже к 2007 году занимал в некоторых европейских странах большую долю в ВВП, чем сектора пищевой промышленности, недвижимости и компьютеров. Лидером креативной экономики являются США, далее следуют Великобритания, Франция и Канада. Креативный сектор экономики обеспечивает все большую часть производства продукции,

добавленной стоимости, дохода и экспорта. В среднем креативный сектор развитых экономик составляет от 2 до 6% ВВП. И хотя креативные индустрии динамичнее растут в развитых странах, что объясняется вытеснением традиционной промышленности, в некоторых развивающихся странах (особенно в их отдельных городах) креативный сектор начинает также играть все более важную роль. Например, в Бразилии креативный сектор обеспечивает 4% занятости населения (5,2% всех компаний)², в Венгрии он составляет 4% ВВП (второе место) и обеспечивает 4% занятости (третье место).

Однако более показательными для развивающихся стран являются данные о развитии креативного сектора в отдельных городах. Так, выпуск креативной продукции в Шанхае ежегодно растет на 10–16%. А креативные отрасли Буэнос-Айреса обеспечивают 7,4% ВВП и 8,2% занятых (105 тыс. чел.)³. Буэнос-Айрес позиционируется на глобальном рынке территории как город дизайна.

Креативный сектор России включает 13 млн представителей креативного класса (второе место в мире после США), а в Мировом индексе креативности (комбинация показателей технологий, таланта и креативности) Россия занимает 25-е место⁴.

Все это свидетельствует о возрастании роли креативности, креативного класса и креативного сектора в развитии территорий, что требует пересмотра пропорций развития региональных/городских экономик, а также маркетинговых стратегий их позиционирования. Креативный класс в США сейчас включает около 38,3 млн американцев, что равняется приблизительно 30% всей рабочей силы. Он вырос более чем в десять раз с 1900 года, когда его численность не превышала 3 млн чел. В центре креативного класса располагается его суперкреативное ядро, к которому относятся 15 млн человек, или 12% всей рабочей силы. В него входят люди, работающие в науке, технике, математике и программировании, образовании, искусстве, дизайне и индустрии развлечений, — все, кто занят собственно творческой деятельностью, как мы видели. В наши дни Россия, как и другие ведущие страны XX века, пытается освоить правила креативной экономики, креативного менеджмента нового столетия. Процесс перехода от власти машины к власти интеллекта не может быть легким. Правила игры стали куда более запутанными, чем они были в ту эпоху, когда судьба страны или города зависела от сырья.

Современные города борются за размещение на своей территории наукоемких и высокотехнологичных производств и привлечение лидеров НТП и их ресурсов, что требует наличия высококвалифицированной рабочей силы. В свою очередь привлечение в город инновационных лидеров требует создания благоприятной инновационной среды и существенных усилий

¹ Креативный сектор экономики согласно классификации Департамента культуры, медиа и спорта Великобритании (2001) (UK DCMS Model) включает рекламу, архитектуру, ремесла, дизайн мебели, моделирование (дизайн) одежды, кино и видео, графический дизайн, развлекательное ПО (компьютерные игры), музыку, исполнительское искусство, телевидение, радио и Интернет, изобразительное искусство и антиквариат, писательское и издательское дело, музеи и наследие.

² Brazilian Institute of Geography and Statistics. «The Number of Culture in Brazil», 2008.

³ Culture Industry Yearbook, 2007.

⁴ Ричард Флорига. Креативный класс: люди, которые меняют будущее. — М., «Классика-XXI», 2007. — С. 10.

по информированию потенциальных потребителей, чем и заняты городские власти. Практика показывает, что любые процессы инновационного развития должны поддерживаться технологиями и инструментами территориального маркетинга (геомаркетинга), начиная с геомаркетинговых исследований для определения сильных и слабых сторон территории, привлечения на территорию инновационных компаний и заканчивая продвижением бренда территории на глобальный рынок геопродуктов.

Серьезное самостоятельное значение в стратегических ориентирах развития регионов, мы считаем, имеет *экологизация* всех направлений жизнедеятельности человека. Быстрое развитие урбанизации в последние десятилетия привело к серьезным нарушениям в экобалансе окружающей среды городов. Выходом из сложившейся негативной ситуации стала тенденция экологизации жизнедеятельности человека, и прежде всего экологизации человеческого мышления и потребностей, предполагающая сознательный отказ от нерационального потребления и переход к ресурсосберегающим технологиям и поведению. Эта тенденция отразилась на развитии территорий: экологизация городов и появление эко-городов сегодня стали реальностью. Тенденция экологизации обеспечила распространение концепции устойчивого развития города, которая опирается на сетевую методологию и признает взаимосвязь между всеми живыми системами города, а сам город рассматривает как социально-эколого-экономическую систему, в которой техническая система (НТП) играет вспомогательную роль.

В стратегических ориентирах развития регионов особое место занимают *жители и работающие по найму*. Территории стремятся или завести дополнительную неквалифицированную рабочую силу (как это делали Германия и Франция в 60-е и 70-е годы), или стимулировать рождаемость (Австрия, Швеция), или привлечь отдельные категории высокооплачиваемых работников и специалистов (малые города США — врачей). С другой стороны, перенаселенные

территории стремятся, наоборот, к нулевому приросту населения, в т. ч. за счет миграции.

Рассматривая стратегические ориентиры развития регионов, нельзя не коснуться *инвесторов*. Последние являются предпосылкой соответствия территории критериям размещения производительных сил: инвестиционному климату, качеству жизни, доступности, качеству трудовых ресурсов и т. д. Далее возможны следующие варианты или их смесь. Во-первых, поддерживаются уже существующие предприятия, по крайней мере те, которые видятся желаемыми. Во-вторых, поддерживается их внешняя экспансия. В-третьих, облегчается основание новых предприятий. В-четвертых, привлекаются предприятия и производства из других мест, причем интерес территорий в настоящее время смещается от традиционных (тяжелая промышленность, автомобилестроение) к более современным, «чистым» отраслям (наукоёмкие, high-tech-производства). Сам имидж региона зачастую оказывает положительное или отрицательное влияние на объем инорегиональных продаж. Активность региона на этих рынках демонстрирует способность города или региона производить товары и услуги, необходимые находящимся за его пределами территориям, физическим и юридическим лицам. Последнее из того, что хочется затронуть, — это *экологизация экономики*. Однако за прошедшие годы заметного улучшения качества окружающей среды в России не произошло. Несмотря на разрушение промышленного потенциала, количество токсичных отходов увеличилось почти в 1,5 раза. Причин для развития экологического кризиса в стране (наряду с воздействием глобальных факторов) можно привести множество, но одной из главных является отсутствие государственной экологической доктрины. Основная цель формирования доктрины — научное обоснование выбора экологических приоритетов для развития экономики России в условиях глобализации.

Таковы некоторые взгляды на стратегические ориентиры позиционирования регионов РФ.

С. Т. Ходько

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

МАРКЕТИНГ ОКРУГА КАК ПРОДУКТА — ВАЖНЕЙШАЯ СОСТАВЛЯЮЩАЯ РЕАЛИЗАЦИИ ЕГО СТРАТЕГИИ

Чаще всего объектами управления с позиций территориального маркетинга становятся страны, области, города или муниципалитеты. Такая территориальная единица как федеральный округ, включающий ряд субъектов страны, ранее не становилась объектом управления маркетинга территорий. Округа не являются субъектами или иными конституционными частями административно-территориального деления Российской Федерации, в связи с чем иногда рассматриваются как синтетические образования. В то же время на федеральном уровне уже признана целесообразность разработки стратегий социально-экономического развития именно по каждому конкретному округу как целостной территориальной единице, региональной системе.

Стратегия социально-экономического развития — инструмент развития макрорегиона, одновременно выступающий как элемент, который входит в состав

так называемого территориального продукта, позволяющего комплексно охарактеризовать территорию в качестве объекта социального и/или экономического интереса для ключевых (заинтересованных) аудиторий.

Именно через понятие территориального продукта можно целостно описать макрорегион как объект социального и/или экономического интереса. Это дает возможность ответить на вопрос: что приобретает потребитель, принимая решение жить и/или вести деятельность на данной территории? Если рассматривать Северо-Западный федеральный округ (СЗФО) с позиций территориального маркетинга, то как территориальный продукт он состоит из трех элементов.

Во-первых, это конкретные характеристики территории (природные ресурсы, климат, местоположение, транспортное сообщение, виды деятельности

и другие характеристики). Геополитические и экономические изменения привели к существенной трансформации роли Северо-Запада в экономике России. Сформировалась его главная на сегодня функция — обеспечение внешнеэкономических связей страны с Европейским союзом и рядом других регионов мира. Это обусловило быстрое развитие транспортной инфраструктуры, ориентацию значительной части бизнеса на обслуживание внешнеэкономических связей, трансграничное сотрудничество. Увеличилось значение СЗФО как крупной перспективной природно-ресурсной базы для развития государства. Восстанавливается его роль в освоении арктических территорий, примыкающих к России. Северо-Запад, и прежде всего Петербург, остается одной из важнейших баз для научно-технического и инновационного развития экономики страны, в том числе лесопромышленного и рыбного хозяйств. Регионы округа динамично развиваются как туристические центры.

Во-вторых, территория воспринимается как объект экономических и социальных интересов в момент времени «сейчас» и/или «завтра». То есть это конкретное место, где, проживая или осуществляя деятельность, потребитель будет получать доходы и тратить средства. Поэтому значимыми характеристиками являются наличие работы, уровень зарплат, величина прожиточного минимума, возраст выхода на пенсию и размер пенсии, совокупность товаров и услуг, которые производятся или оказываются на данной территории и могут представлять интерес для личного потребления и развития делового сотрудничества.

Наличие стратегических документов увеличивает привлекательность той или иной территории за счет повышения уровня прогнозируемости развития. Главная стратегическая цель развития СЗФО до 2020 года — устойчивое повышение благосостояния населения и сокращение различий в условиях жизни в субъектах федерации, входящих в состав округа, на основе выбора наиболее эффективных приоритетов развития, модернизации экономической базы и активизации инвестиций, интеграции экономического пространства и межрегионального сотрудничества.

И наконец, третий элемент территориального продукта представляет собой систему организации и качество менеджмента данной территории. Как уже было отмечено, федеральные округа не являются субъектами или иными конституционными частями административно-территориального деления России, в связи с чем, на территории нет единого органа государственной власти, единого органа управления. Вопросами создания условий для эффективной межрегиональной интеграции и социально-экономического развития регионов СЗФО в настоящее время занимаются несколько основных структур, среди них аппарат полномочного представителя Президента РФ в округе, Парламентская ассоциация Северо-Запада России, окружные представительства федеральных органов государственной власти и др.

Эти структуры, по сути, представляют собой аналог органа управления на территории, обеспечивающий выработку совместных эффективных решений для выполнения экономических задач, стоящих перед макрорегионом, повышения и укрепления его конкурентного потенциала.

В настоящее время существует несколько направлений, на которых возможно построить позиционирование округа в целом.

Во-первых, как известно, когда-то именно здесь Петр I решил прорубить окно в Европу. Сейчас же Северо-Запад представляет собой не просто окно, а надежный мост с двусторонним движением — главную артерию, связывающую Россию с индустриально развитой Западной Европой. Выгодное геополитическое положение СЗФО позволило ему стать основной зоной притяжения международных грузопотоков, обеспечивающих торговлю между Россией, странами Европы и Азии. Эта роль основного связующего звена страны с внешним миром действительно является одной из уникальных черт Северо-Запада.

Во-вторых, специфика географического положения региона привела к тому, что он, по сути, стал центром активного освоения Арктической зоны России. А с развитием арктических территорий напрямую связано решение долгосрочных задач социально-экономического развития государства в целом. То есть СЗФО становится неким форпостом для дальнейшего освоения арктических территорий.

И наконец, в-третьих, нужно отметить, что уникальность Северо-Запада связана не только с тем, что он расположен «на краю земли российской», но и с его историческими корнями, идущими в глубину веков. Ведь именно здесь 1150 лет назад были заложены основы российской государственности, именно здесь век за веком крепло могущество России, создавались опоры, на которых и по сей день стоит наше государство. На территории округа располагаются сразу четыре центра, непосредственно связанных с этим событием: Ладога в Ленинградской области, Белоозеро в Вологодской, Изборск в Псковской и Великий Новгород. Празднование 1150-летнего юбилея может стать весомым информационным поводом для формирования долговременной программы по продвижению имиджа СЗФО как колыбели российской государственности.

Главная задача, а в последующем и критерий эффективности регионального маркетинга — увеличение конкурентоспособности территорий Северо-Запада России. Под конкурентоспособностью территорий подразумеваются и улучшение конкурентоспособности расположенных в регионе компаний, и привлечение в регион новых предприятий, ресурсов, и комплексная реализация трех основных назначений территории — как места жительства, как места отдыха и как места хозяйствования. Можно обозначить и не прямые экономические эффекты, а так называемые социально-культурные, например улучшение степени идентификации граждан с территорией своего проживания.

ПОЧЕМУ ПРОСТО «КРАСИВЫЕ КАРТИНКИ» НЕ РАБОТАЮТ И КАК РАЗВИВАТЬ ТУРИЗМ В РЕГИОНАХ

Сегодня в нашей стране маркетинг территорий в среде госуправленцев по-прежнему рассматривается как нечто диковинное, странное и не заслуживающее внимания, по крайней мере до тех пор, пока не будут решены более очевидные проблемы дорог и социального обеспечения. В то же время во многих других странах мира маркетинг и брендинг территорий постепенно входят в перечень стандартных средств для решения вполне прикладных задач. Что же это за зверь, зачем он нужен, и с чем его едят? Именно этих вопросов я бы хотел коснуться в своей краткой заметке.

ЧТО ТАКОЕ МАРКЕТИНГ ТЕРРИТОРИЙ?

Маркетинг территорий почему-то часто рассматривается как некие картинки, «красивые» или не очень, которые нужны для завлечения туристов. Это достаточно поверхностное представление о предмете, из которого следуют два опасных вывода. Во-первых, «красивые» картинки — это так просто. Исходя из этой логики можно, например, попросить нарисовать их любимого племянника, либо поступить более модно и использовать «краудсорсинг», объявив всенародный конкурс с призом в виде iPad. На деле в результате получается не качественный, осмысленный продукт, а кустарная поделка. Во-вторых, ошибочно полагают, что бренд территории нужно рассматривать только с точки зрения привлечения туристов. Из такого тезиса можно сделать ошибочный вывод, что в случае если туристическое направление в регионе развивать не планируется, то и бренд не нужен.

При правильном подходе, разработка бренда территорий — это комплексный процесс, который включает 3 блока.

Первый блок — бренд-платформа. На данном этапе разработчики бренда призваны провести глубокие исследования сильных и слабых сторон территории, ее особенностей, конкурентного окружения, целевых аудиторий, предложить и протестировать некоторое видение сути и атрибутов нового бренда.

Только после этого можно приступить ко **второму блоку** — разработке видимой визуальной части бренда. Дизайн должен отражать и доносить те смыслы, которые были заложены на первом этапе, и не более того. Вкусовщина исключена. Дизайнер выполнил свою задачу, только если передал тщательно отобранные на основе грамотного анализа смыслы и интонации бренда.

Наконец, **третий блок** — коммуникационная стратегия. Недостаточно просто разработать логичную, релевантную идею бренда и визуализировать ее в фирменном стиле и логотипе. Необходимо правильно донести ее до выбранных целевых групп. Именно для этого разрабатывается коммуникационная стратегия, в которой фиксируются сообщения бренда, его целевые аудитории и каналы их достижения.

Подменяя кропотливый процесс брендинга территорий, требующий обученных профессионалов, дешевой профанацией в виде «народных» конкурсов, лидеры регионов и городов не только обрекают бренды своих территорий на провал еще до их рождения, но и дискредитируют сам инструмент брендинга.

ЗАЧЕМ НУЖЕН БРЕНДИНГ ТЕРРИТОРИЙ?

Ошибочно думать, что маркетинг территорий нужен только для привлечения туристов. На самом деле, это куда более универсальный управленческий инструмент. Он может эффективно решать задачи, связанные с жителями, бизнесом и посетителями.

Сильный бренд позволяет повысить лояльность жителей территории и удержать их от переезда в другие города, а также при необходимости привлечь новых горожан, обладающих востребованными в регионе специальностями или, наоборот, минимизировать поток нежелательных мигрантов.

С помощью сильного регионального бренда можно как стимулировать поток внешних инвестиций в приоритетные отрасли, так и активизировать экспорт локальных производителей, используя коллективные бренды, и таким образом увеличить налогооблагаемую базу.

Про туризм уже много сказано, но вспоминая о нем, нужно включать в рассмотрение также транспортную инфраструктуру, деловых посетителей и ресторанный бизнес. Все вместе они составляют индустрию гостеприимства региона. И в случае если классические экскурсионные, пляжные и рекреационные виды туризма на заданной территории развивать не представляется возможным, это совершенно не означает, что город не сможет стать центром выставок, конгрессов и конференций.

КАКИЕ ФАКТОРЫ НЕОБХОДИМЫ ДЛЯ УСПЕХА МАРКЕТИНГА ТЕРРИТОРИЙ?

Маркетинг территорий невозможно рассматривать вне контекста комплексного развития региона. Маркетинг может помочь четче сформулировать видение и направление движения, привлечь нужных людей, бизнес и деньги. Но без внятной инвестиционной стратегии, без привлеченных денег на строительство новых объектов, без целостного подхода к реализации видения он работать не будет.

Маркетинг территорий — это важно и необходимо, это то, чем нужно заниматься прямо сейчас. Но его одного недостаточно. Совершенно необходимо дополнять его мерами по реализации тех обещаний, которые дает ваш бренд. А значит, сформулировав посредством брендинга и маркетинга территорий видение будущего, нужно переходить к привлечению инвесторов для его претворения в жизнь.

РОЛЬ КРУПНОГО ГОРОДА В ЕВРАЗИЙСКОЙ ИНТЕГРАЦИИ: ОПЫТ НОВОСИБИРСКА

Региональное и приграничное сотрудничество является важной составляющей международной интеграции, в том числе интеграции государств постсоветского пространства, участвующих в формировании Евразийского союза. Как отметил в своем недавнем выступлении в Хельсинки министр иностранных дел Российской Федерации С. В. Лавров, «в современном мире признание важности региональной интеграции, формирующей строительные блоки полицентричного мироустройства, является аксиомой»¹.

Сотрудничество приграничных регионов зачастую осложняется диспропорциями развития, недостаточным уровнем модернизации экономики, слабым инновационным потенциалом многих приграничных городов. В связи с этим особую роль в интеграционных процессах играют крупные города, имеющие развитую экономическую базу, инновационные научно-промышленную и образовательную инфраструктуру, выступающие катализатором международного взаимодействия как на уровне приграничного сотрудничества, так и в трансрегиональном (если пользоваться терминологией И. Духачека) и даже глобальном международном пространстве.

Одним из наиболее удачных примеров роли крупного города в международной интеграции является Новосибирск, третий по величине город Российской Федерации (как по численности населения, так и по уровню собственных доходов бюджета) и наиболее крупный из числа пяти российских городов-миллионников, регионы которых граничат с государствами формирующегося Евразийского экономического союза.

С точки зрения современной теории парадипломатии Новосибирск может быть охарактеризован как город с международным статусом (*international city*), активно включенный в интеграционные процессы как на уровне приграничного сотрудничества (Новосибирской области с Павлодарской областью Республики Казахстан), так и на трансрегиональном уровне (в рамках побратимских отношений с городами Минском, Харьковом, Ошем), а также на глобальном уровне евроазиатской интеграции (Новосибирском установлены побратимские отношения и развиваются программы сотрудничества с городами стран Азиатско-Тихоокеанского региона: Японии, Кореи, Китая). В Новосибирске действуют консульские учреждения и дипломатические представительства многих иностранных государств, в том числе генеральные консульства Украины, Узбекистана, Германии, вице-консульство Киргизии, отделение посольств республик Корея, Беларусь, Израиль, визовые центры большинства государств Европейского Союза.

Признанный международный статус и высокая транспортная доступность города Новосибирска (достаточно отметить наличие в городе крупнейшего в азиатской части России международного аэропорта Толмачево, имеющего прямое авиасообщение с Мин-

ском, Астаной, столицами и крупными городами государств АТР) делают город оптимальной площадкой для проведения международных мероприятий формирующегося Евразийского союза. Это подтверждается проведением в Новосибирске международных мероприятий такого уровня, как IV Российско-Казахстанский форум приграничных регионов с участием Президента Российской Федерации В. В. Путина и Президента Республики Казахстан Н. А. Назарбаева, заседания Евразийской экономической комиссии с участием Министра по конкуренции и антимонопольному регулированию Евразийской комиссии Нурлана Адабергенова, пленарного заседания Подкомиссии по сотрудничеству в области транспорта Комиссии по подготовке регулярных встреч глав Правительств России и Китая с участием Министра железнодорожного транспорта Китая Ш. Гуанцзу и Министра транспорта Российской Федерации М. Ю. Соколова.

Новосибирск является признанным центром науки, высоких технологий и инноваций, что является важным фактором реализации перспективных международных проектов. Как отметил Президент Российской Федерации В. В. Путин, в процессе евразийской интеграции «необходимо в полной мере задействовать потенциал научного и образовательного сообществ наших стран»². В связи с этим необходимо отметить, что в Новосибирске ежегодно обучаются более 175 тыс. студентов вузов и колледжей и почти 5 тыс. аспирантов и докторантов. В городе также расположен президиум Сибирского отделения Российской академии наук, осуществляющий тесное сотрудничество с Национальной академией наук Республики Беларусь в рамках заключенного соглашения, а также многочисленные отраслевые научные институты, имеющие соглашения с соответствующими научными учреждениями Республики Беларусь и Республики Казахстан (примерами могут служить соглашения между Институтом ядерной физики СО РАН и Парком ядерных технологий Республики Казахстан, меморандум о намерении создать Объединенный центр лазерных технологий на базе Института лазерной физики СО РАН и Физико-технического института города Алматы).

Российские эксперты, занимающиеся вопросами евразийской интеграции, отмечают, что сегодня «необходимо выйти на разработку единой образовательной программы, реализуемой ведущими вузами, по подготовке управленческих кадров каждой из стран — участниц Евразийского союза. Такая программа может реализовываться в формате «открытого университета», где каждая часть будет отрабатываться на своей образовательной площадке. Синтез знаний об особенностях организации политической, экономической, социальной систем, обмен практическим опытом реализации проектов модернизации позволит ускорить объединительные процессы»³.

¹ www.mid.ru/brp_4.nsf/newsline/2E7AC6E4B016D75E44257A60005F6754.

² www.kremlin.ru/news/16502.

³ Из выступления заместителя председателя Комитета по вопросам семьи, женщин и детей О. Баталиной в рамках Международной конференции «Евразийский союз: амбиции, объемы, перспективы». — er.ru/news/2012/6/29/lyudyam-neobhodimo-byasnit-preimushstva-evrazijskoj-integracii-batalina.

В связи с этим представляется целесообразным провести в первой половине 2013 года в Новосибирске встречу руководителей ведущих вузов Российской Федерации, Республики Беларусь и Республики Казахстан с целью формирования консультативного совета по выработке стандарта образовательной программы по подготовке управленческих кадров стран — участников Евразийского союза. Работу данного совета необходимо включить в «дорожную карту» мероприятий по институциональному оформлению Евразийского союза, поскольку от уровня кадрового обеспечения формирующихся наднациональных структур во многом будет зависеть эффективность деятельности органов Евразийского союза, а следовательно — продуктивность самого процесса евразийской интеграции.

Интеллектуальный, культурный и экономический потенциал, накопленный городом Новосибирском, позволяет сделать его местом постоянной дислокации Совета по вопросам образования, культуры и науки Евразийского союза, который будет обеспечивать формирование согласованной политики в этой области, осуществлять правовое и организационное сопровождение соответствующих программ. Важными предпосылками размещения данного органа в одном из крупнейших научных центров формирующегося Евразийского союза являются сложившиеся международные евразийские связи города Новосибирска в сфере науки и культуры, его уникальные академические традиции, особая интеллектуальная и культурная среда, сформировавшаяся благодаря наличию в городе большого количества вузов и учреждений культуры, всемирно известного Академгородка,

инновационных промышленных предприятий и технопарка, а также наличие развитой инфраструктуры и центральное положение Новосибирска в евразийской транспортной логистике. Если обращаться к уже существующим аналогам, то данная локализация отвечает апробированной логике размещения органов Европейского союза в городах, наиболее соответствующих статусу и функциям того или иного органа (например в Брюсселе, Страсбурге, Люксембурге, Франкфурте и др.).

Таким образом, роль крупного города в процессе Евразийской интеграции зависит от многих факторов: его международного статуса, географического положения и международной транспортной доступности, существующих научных и культурных связей, достаточных технологических и экономических предпосылок для осуществления сотрудничества в сфере инноваций и высоких технологий, наличия необходимой инфраструктуры и интеллектуальной базы для предоставления образовательных услуг на уровне лучших университетов мира, а также нацеленности органов местного самоуправления на сотрудничество и реализацию совместных программ с муниципальными образованиями государств Евразийского союза. По перечисленным показателям именно Новосибирск в полной мере соответствует статусу города, готового принять некоторые из формирующихся органов Евразийского союза (например, по вопросам образования, культуры и науки), а также осуществлять координацию деятельности по выработке единого образовательного стандарта подготовки управленческих кадров Евразийского союза.

С. А. Баринов

(Институт региональных исследований и городского планирования НИУ-ВШЭ, Москва)

ОСОБЕННОСТИ РОССИЙСКО-БЕЛОРУССКОГО ПОГРАНИЧЬЯ И ИХ ВЛИЯНИЕ НА ПЕРСПЕКТИВЫ РЕАЛИЗАЦИИ СОВМЕСТНЫХ ПРОЕКТОВ МЕЖРЕГИОНАЛЬНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА

Интеграционный процесс на постсоветском пространстве противоречив, и результатом этого является двойственное отношение субъектов приграничной коммуникации к границе и собственному приграничному положению. Новые независимые государства зачастую пытаются решить противоречащие друг другу или сложно совместимые друг с другом задачи: наладить отношения одновременно с Востоком и с Западом, утвердить национальную идентичность и сохранить этнокультурные связи с соседями, зарекомендовать себя как весомую силу на международной политической арене и сохранить добрососедские отношения с бывшими партнерами по Союзу, которые конкурируют с ними в этом вопросе.

Указанные противоречия обуславливают постоянные изменения требований, предъявляемых к пограничью, отношения к границе, запросов на коммуникацию. Для субъектов приграничной коммуникации эти изменения запросов оборачиваются изменением правил игры, внешних условий, адаптация к которым отнимает силы и в конечном итоге тормозит коммуникационный процесс. Лишь в последние годы наметился позитивный сдвиг в отношении местных политических элит к собственной приграничности: к ней стали относиться как к ресурсу развития, хотя и связанному с большим количеством проблем, но перспективному.

Обозначенные выше проблемы в полной мере относятся и к российско-белорусскому пограничью. Белоруссия в течение всего постсоветского периода формально поддерживает все инициативы России по интеграции, однако реальных историй успеха конкретных интеграционных проектов за 20 лет постсоветской истории крайне мало.

Пограничная зона России и Белоруссии выделяется среди других участков российского пограничного пространства. Во-первых, она разделяет народы, наиболее близкие с точки зрения этнического происхождения, истории взаимоотношений, культуры и языка. Во-вторых, российско-белорусская граница в последние несколько столетий не функционировала как граница государств, оставаясь внутренней административной границей в рамках сначала Российской империи, потом Советского союза. В 1990-е гг. инициативы по делимитации и демаркации границ России с бывшими союзными республиками по времени совпали с инициативами по поэтапному созданию Союзного государства РФ и РБ, в результате границы между Россией и Белоруссией так и не получили государственного «оформления», оставшись прозрачными и свободными для пересечения.

Как следствие из сказанного, у населения российско-белорусского пограничного пространства по сей

день сохраняется возможность для беспрепятственного общения с родственниками по другую сторону границы. Наглядно иллюстрирует этот тезис соотношение между количеством лиц, имеющих родственников на соседней территории, и количеством тех, кто регулярно их навещает. По результатам полевых исследований, проводившихся с 2005 по 2010 г. в приграничных полосах, на границе с Белоруссией это соотношение сильно отличается от соседних, более закрытых участков границы, где лишь небольшой процент жителей, имеющих родственников по ту сторону границы, регулярно их навещает.

При полном благоприятствовании социокультурным коммуникациям российско-белорусское пограничье, с другой стороны, обладает крайне скудным ресурсом для экономических коммуникаций. С российской стороны к этой границе выходят территории периферийных староосвоенных областей: Брянской, Смоленской и Псковской. Эти регионы сильнее многих пострадали в ходе общего социально-экономического кризиса 1990-х гг. и сравнительно медленно восстанавливаются на современном этапе. Детальное исследование их приграничных муниципалитетов показало отсутствие в них точек роста хотя бы регионального масштаба. Приграничные территории этих достаточно проблемных регионов теряют население и не обладают серьезным экономическим потенциалом. В частных случаях ситуация усугубляется частными проблемами: зона поражения от Чернобыльской катастрофы в Новозыбковском районе, закрытие Невельского медицинского училища, усилившее отток молодежи из Невельского района, и др.

Ресурс социокультурных связей местного населения остается, таким образом, основным ресурсом для реализации интеграционных проектов России и Белоруссии. Эти связи, во-первых, массовы и, во-вторых, актуализированы, они постоянно поддерживаются. Их роль как фундамента интеграции становится тем более очевидной на фоне экономических проблем Белоруссии и связанных с ними потенциальных осложнений для экономического сотрудничества РФ и РБ.

Перспективность социокультурной коммуникации имеет в этой связи два аспекта. Во-первых, социокультурные связи могут долгое время сохраняться

в режиме самовоспроизводства при минимальной финансовой поддержке со стороны, что наглядно доказал постсоветский этап их развития. На сегодняшний день ресурс их самоподдержания ниже, чем 20 лет назад: опросы показывают, что основными участниками коммуникационного процесса являются местные жители старше 40 лет. Однако этого ресурса по-прежнему достаточно для краткосрочного поддержания коммуникационного процесса в периоды экономических кризисов и связанного с ними дефицита финансирования.

Во-вторых, социокультурные коммуникации при акцентировании финансовых, людских и административных ресурсов на их развитии формируют межграницную культурную общность, которая гораздо более устойчива к флуктуациям рынка и прочим изменениям внешней конъюнктуры, чем проекты экономической интеграции, что доказывает история нескольких проектов еврорегионов как в Западной Европе, так и на границах Западной и Восточной Европы.

На сегодняшний день развитие социокультурных коммуникаций на российско-белорусской границе лимитируется несколькими основными факторами:

1. **Барьеры законодательные.** Основным и очень мощным барьером этого типа является отсутствие единой нормативно-правовой базы, соответствующей задачам приграничной коммуникации. Отсутствие основного федерального закона, регулирующего приграничную коммуникацию, порождает многочисленные нестыковки и противоречия в федеральном законодательстве, касающемся этой сферы. В частности непонятными остаются статус и нормативные аспекты функционирования российско-белорусской границы с ее особыми условиями. Эти нестыковки осложняют работу местных чиновников по организации приграничного сотрудничества, на что указывали главы приграничных районов в ходе интервью.
2. **Барьеры расселения** заключаются в пониженной плотности населения в отдельных частях приграничья, осложняющей коммуникацию с соседями. Анализ плотности населения изучаемых регионов выявил ее пониженные значения уже в конце советского периода, в частности в южной части Псковской области (Красногородский, Себежский, Усвяцкий районы, меньше Невельский).
3. **Медленное развитие сектора гражданского общества.** Организации гражданского общества были одним из основных двигателей интеграционных процессов во многих европейских проектах приграничного сотрудничества. А ускоренное развитие этих организаций в зоне контакта было, как следствие, важным залогом успешной реализации таких проектов. Полевые обследования выявили почти полное отсутствие подобных процессов в российско-белорусском пограничье, что является проявлением общей для нового российского пограничья тенденции.
4. **Барьеры политических решений.** Приграничные коммуникации ограничиваются некоторыми политическими решениями, принимаемыми на национальном и региональном уровнях. Эти решения бывают непоследовательными, причина чего уже была названа выше. В качестве примера прямого негативного влияния таких решений можно привести закрытие в 2005 г. Невельского медицинского училища, служившего точкой контакта соседей (значительную часть учащихся составляли жители



соседних белорусских сел и городов). Косвенным путем на приграничную коммуникацию негативно влияют скандалы, регулярно случавшиеся в последние годы между представителями властей России и Белоруссии.

5. **Транспортные барьеры** определяются влиянием дорожных сетей приграничья, а также географией и интенсивностью движения общественного транспорта. Транспортные маршруты, обслуживающие население изучаемого пограничья, имеют ряд черт, препятствующих приграничной социальной коммуникации. В частности маршруты пригородного общественного автотранспорта ни на одном направлении не включают населенных пунктов, расположенных по другую сторону границы. Такое замыкание маршрутов не соответствует потребностям населения в приграничной коммуникации, способствуя падению ее интенсивности.

Меры, направленные на решение указанных проблем и стимулирование приграничных социокультурных коммуникаций между Россией и Белоруссией, можно разделить на два типа. Первый — локальные проекты культурных взаимодействий местного населения: фестивали, обмены опытом и др. Они рассмотрены ниже по тексту. Второй тип — более масштабные проекты, направленные на долгосрочное развитие социокультурной коммуникации и формирование межграничной культурной общности, о которой шла речь выше. В постсоветский период была одна попытка реализации такого масштабного проекта в зоне российско-белорусского пограничья — это проект трехстороннего еврорегиона «Днепр». Изучению его деятельности посвящены многочисленные работы, основной интегральный вывод которых сводится к его текущей нежизнеспособности. Еврорегион ценен как институциональное оформление задачи по долгосрочному межрегиональному и межмуниципальному сотрудничеству, по созданию социокультурной общности населения по обе стороны границы. Однако текущие результаты его деятельности говорят о нерешенности этих задач.

Проблемы «Днепра» типичны для большинства еврорегионов на новых границах России. К тем проблемам, с которыми еврорегионы более или менее успешно справлялись в странах Евросоюза, в российских реалиях добавились те, которые несовместимы с самими принципами функционирования еврорегионов. Это в частности:

- 1) ограниченное использование в практике принципа субсидиарности, высокая централизация принятия решений;
- 2) непоследовательность политики взаимодействия с соседями, заметная на федеральном уровне и копируемая на региональном и местном уровнях;
- 3) отсутствие финансовой поддержки со стороны как федерального и регионального бюджетов, так и частных инвесторов.

Как следствие, вместо опережающего развития происходит опережающее торможение еврорегиональных инициатив. В сложившихся условиях муниципальные администрации, заинтересованные в сотрудничестве с соседями, вынуждены задействовать локальные механизмы такого взаимодействия (первый тип), требующие минимальных затрат. Их в свою очередь можно разделить на две группы.

1. Социокультурные проекты: фольклорные фестивали, ярмарки, праздники.

2. Проекты в сфере образования.

Подобные проекты, реализуемые сегодня в изучаемой приграничной зоне, имеют локальный позитивный эффект. Однако в силу их частного характера, малых объемов финансирования и, как следствие, низких масштабов охвата их осуществление не приводит к системному преодолению барьерного влияния границ на коммуникацию, не способствует формированию межграничной социокультурной общности в долгосрочной перспективе.

Подводя итоги сказанному, необходимо отметить следующее.

Противоречие между номинально декларируемыми намерениями о сотрудничестве между Россией и Белоруссией, с одной стороны, и фактически отсутствующими проектами такого сотрудничества на низовом уровне, с другой стороны, усиливается в течение всего постсоветского периода и сегодня очевидно. Это противоречие вызвано противоречивостью целей, преследуемых государствами-партнерами в процессе выстраивания отношений друг с другом. Для контрагентов на низовом уровне эта противоречивость оборачивается постоянными изменениями условий и правил игры, лишаящими их возможности проводить свою последовательную политику по коммуникации с соседями.

Слабость экономического потенциала российско-белорусской приграничной зоны и сила потенциала социокультурных связей местного населения делают стратегически наиболее рациональным акцент на социокультурную составляющую коммуникаций.

Фундаментом интеграционных инициатив на низовом уровне сегодня может быть только потенциал культурных связей приграничного населения. Для развития экономических коммуникаций существуют объективные барьеры, непреодолимые в краткосрочной и среднесрочной перспективе.

Барьеры, ограничивающие развитие социокультурных коммуникаций в российско-белорусском пограничье и блокирующие реализацию крупных интеграционных проектов, преимущественно связаны с негативным влиянием факторов, внешних по отношению к приграничному пространству. Негативное влияние основной части этих барьеров может быть устранено в краткосрочной перспективе. Для этого необходимо:

- ♦ принятие ряда политических решений по подтверждению приоритетности:
 - а) социокультурного направления коммуникаций;
 - б) интересов жителей приграничья при выстраивании политики соседства;
- ♦ законодательное оформление российско-белорусской границы (и новых границ в целом) для определения четких «правил игры» субъектов приграничной коммуникации;
- ♦ делегирование ряда полномочий с соответствующим финансовым обеспечением на муниципальный уровень для реанимации проекта еврорегиона «Днепр» и, в случае его успешного развития, тиражирования подобных инициатив на другие части российско-белорусского приграничья;
- ♦ поддержка со стороны органов власти (в том числе через уже апробированную систему грантов), организаций гражданского общества, чья деятельность направлена на формирование добрососедских отношений в приграничной зоне и на развитие социокультурных приграничных коммуникаций.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Scott, J. W.* Euroregions, Governance and Transborder Cooperation within the EU // *European Research in Regional Science*. 2000. — Vol. 10 (Border, Regions and People). — P. 104–115.
2. *Баринов С. А.* Пограничные регионы РФ: возможности и барьеры интеграции. — LAP LAMBERT Academic Publishing, 2010. — 88 с.
3. Белорусско-российское приграничное сотрудничество как фактор формирования союзного государства Беларуси и России // журнал «Неприкосновенный запас». — 2006. № 3.
4. Возможно ли единое экономическое пространство в рамках СНГ? // Матер. круглого стола Академического совета Фонда «Единство во имя России», 25 февраля 2004 г.
5. *Колосов В. А.* Как изучать новое пограничье России? // *Международные процессы*. 2004. — Т. 2. № 3. — С. 89–96.
6. Порог Европы. Влияние европейского трансграничного и приграничного сотрудничества на региональное экономическое развитие Псковской области / Под общ. ред. Л. М. Шлосберга. — Псков: Изд-во АНО «Центр социального проектирования «Возрождение», 2004.
7. Российско-Белорусское порубежье: устойчивость социально-культурных и эколого-хозяйственных систем [моногр.] / Васильева Т. В. и др. — Отд-ние Рус. геогр. о-ва, Псковск. гос. пед. ун-т. — Псков: Псковск. гос. пед. ун-т, 2005.

З. Г. Сангадиев

(Заместитель мэра Улан-Удэ)

СТРАТЕГИЧЕСКИЕ ПРИОРИТЕТЫ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ И ИНТЕГРАЦИЯ ГОРОДОВ

Глобализация всех процессов — экономических, информационных и других — привела к тому, что сегодня размеры городов перестают играть решающую роль. И особую актуальность приобретают такие понятия, как культурное и общественное значение территории. Такой подход привел к различению понятий «глобальный город» и «мегаполис». Глобальность — это критерий, который оценивает количество деловых контрактов и встреч (Саксия Сассен, профессор социологии Чикагского университета). Это дает определенный шанс городам-немиллионам, таким как Улан-Удэ, Иркутск, Кемерово, на интеграцию в международное сообщество.

В настоящее время каждому региональному центру очень важно найти свой уникальный вектор развития. Сегодня столичные города в общероссийском масштабе являются центрами притяжения всех видов ресурсов, что позволяет им вести роль интегрирующих элементов в развитии субъектов и макрорегионов. Например, Томск и Новосибирск делают ставку на развитие научной и инновационной сферы, Красноярск, Кемерово — это промышленные центры, Пермь — «новая культурная столица Европы», Владивосток — транспортный узел, в Улан-Удэ — ставка на туризм. Несмотря на то, что все города обладают разным потенциалом и разным ключевым вектором развития, на данном этапе стратегически важно определить линии для их интеграции.

В основу развития интеграционных связей между Улан-Удэ и другими городами прежде всего могут быть положены стратегические приоритеты развития макрорегиона.

- ♦ Развитие транспортно-логистических коммуникаций. Сегодня назрела необходимость создания в Восточной части России крупного транспортного узла.
- ♦ Туризм. Интеграция городов здесь может пойти в рамках различных проектов, таких как «Великий чайный путь», «Великий шелковый путь», «Путь гуннов» и т. д.
- ♦ Экология. Город Улан-Удэ находится у слияния двух рек — Уды и Селенги. Река Селенга является

основным притоком озера Байкал — объекта Всемирного природного наследия ЮНЕСКО.

- ♦ Культура. Сегодня признано, что без создания культурной среды построение новой экономики, в основе которой будут лежать инновации, невозможно.

По оценкам экспертов, в перспективе ожидается устойчивый рост торговых потоков и грузоперевозок между Россией, странами ЕС, АТР и Северной Америки, что повлечет за собой и рост объемов грузов, проходящих через территорию Республики Бурятия. По прогнозу общий объем международных перевозок, следующих через Улан-Удэ, увеличится к 2020 г. более чем в 10 раз. По данным World Air Cargo Forecast, ежегодный рост объемов мировых воздушных грузоперевозок составит 6–7% в ближайшие 20 лет. Наивысшие показатели роста в области воздушного транспорта предусматриваются для Китая и Юго-Восточной Азии.

Таким образом, Улан-Удэ может рассматриваться как одна из транспортных узловых точек не только Сибири и Дальнего Востока, но и Северо-Восточной Азии.

В настоящее время особую актуальность обретают вопросы интеграции, торгово-экономического и культурного обмена между городами России, Китая и Монголии через развитие туристских маршрутов. Например, Россия, Китай и Монголия обладают богатейшим взаимодополняющим туристским и культурным потенциалом, который уже сегодня превращается в трансграничные маршруты, такие как «Великий чайный путь», «Восточное кольцо», «Великий шелковый путь».

И основу этих маршрутов составляют города. Между нашими городами и странами существуют также и взаимовыгодные экономические связи. Сотрудничество в областях энергетики, технологий, строительства инфраструктуры для развития подобных маршрутов содействует совместному процветанию и развитию городов.

И сегодня в развитие города Улан-Удэ мы добавляем новые объекты, запускаем новые процессы,

которые призваны придать импульс и обозначить новые направления в развитии города.

Вопросы экологического сотрудничества городов приобретают все большую актуальность. Города зачастую являются основными источниками загрязнения вод и прибрежных территорий. Расположение на берегу Селенги, несущей свои воды в Байкал, налагает на г. Улан-Удэ обязательства по защите водных объектов от загрязнений. Объединение интересов аналогичных городов позволило бы объединить усилия по разработке и внедрению новых экологически ориентированных технологий.

Факторами, способствующими росту геополитического значения города Улан-Удэ, являются этнокультурные особенности Байкальского региона и его близость к народам АТР. Бурятия представляет собой своего рода мост между западной и восточной культурами. Поэтому Улан-Удэ может стать перспективной площадкой, для международной выставочной деятельности, технологического, инновационного, информационного, культурного обмена и сотрудничества. Для чего необходима перестройка и активизация существующих процессов и структуры сотрудничества стран.

Стоит отметить, что имеющийся потенциал сотрудничества используется не полностью. В наших общих интересах придать взаимоотношениям устойчивость, создать дополнительные условия, облегчающие доступ товаров на рынки друг друга, а самое главное обеспечить реализацию совместных инвестиционных проектов.

На всех уровнях власти и на уровне предприятий приходит понимание, что развитие новых форм и направлений экономического взаимодействия России и других стран будет способствовать устойчивому развитию как трансграничных территорий, так и стран в целом.

Одну из ключевых ролей во внешнеэкономическом сотрудничестве играют именно города, в силу их интегрирующей способности объединять интересы не только стран, но и конкретных предприятий, организаций. В настоящее время перед Улан-Удэ, как и перед другими городами Восточной Сибири и Дальнего Востока, стоит сложная и между тем интересная задача определения своей стратегической функции в межрегиональных связях с соседними городами и территориями, своей специализации.

Сегодня практически у всех региональных центров сформировалось видение своего дальнейшего разви-

тия, которое отражено в документах долгосрочного планирования — стратегиях развития.

Стратегией социально-экономического развития определена следующая миссия города: «Улан-Удэ — современный многофункциональный деловой и культурный центр с элементами мирового города, интегрированный в глобальную экономику, встроенный в новейшие инновационные национальные и региональные процессы и создающий комфортную среду для обитания его жителей, обеспечивающий высокое качество жизни населения города с опорой на комплекс инновационно-технологических производств, коммуникационно-транспортные узлы и сервисы, индустрию туризма».

Поэтому направления интеграции должны отражать миссию города и быть направлены на ее реализацию. Миссия учитывает глобализацию социально-экономических процессов, особенности и перспективы социально-экономического развития страны и региона, место в региональном, национальном и глобальном контекстах, тенденции городского развития, накопленный потенциал и задает общую траекторию движения города в будущее.

При разработке и реализации программ социально-экономического развития городов, а также их инвестиционных проектов необходимо усиливать значение интеграционных возможностей территории.

Кроме того, интеграция социально-экономических интересов непосредственно затрагивает вопросы межмуниципального сотрудничества, что требует дальнейшего совершенствования российского законодательства в данном направлении. Правовое поле должно стимулировать объединение городов для соблюдения общих интересов.

И в целом федеральная и региональная политики должны быть направлены на усиление межмуниципального сотрудничества.

В современных условиях интеграция становится одной из важных движущих сил на всех уровнях и во всех сферах жизнедеятельности. На региональном и макрорегиональном уровнях развитие интеграционных связей будет способствовать повышению конкурентоспособности региона, созданию стабильной социально-экономической ситуации, повышению уровня жизни населения, привлечению инвестиций и развитию малого и среднего бизнеса, а также позволит городам включиться в международные процессы.

M. Ralf

(Directorate-General Regional and Urban Policy, European Commission)

REGIONAL AND URBAN POLICY OF THE EUROPEAN UNION

The Regional Policy of the European Union is a mature policy area with a stable legal framework that has evolved over a number of decades. One of its key characteristics is that it brings together financial resources and policy thinking, the latter with an increasingly EU-wide strategic focus.

Nevertheless, there is a number of current trends in the development of the policy which, taken together, represent a «paradigm shift» compared to its past or present implementation. These are included in the proposals that the European Commission adopted for the period 2014–2020 in Autumn 2011 and which are currently under intensive discussion in the European Par-

liament and the Council of Ministers, which brings together the representatives of the national governments of all the 27 EU Member States.

This paper falls into three parts:

- ◆ a summary explanation of some of the basic features of the policy architecture;
- ◆ an analysis of the above-mentioned current trends in the policy development, including some considerations concerning the urban dimension of the policy;
- ◆ an account of the main areas of cooperation between the EU and Russia in the area of regional policy.

BASIC FEATURES OF THE POLICY ARCHITECTURE

EU Regional Policy is defined in the Treaty of Lisbon as being part of Economic, Social and Territorial Cohesion. It should be noted that the notion of territorial cohesion is the most recent of these three elements, having been added to the previously existing two components by the Treaty of Lisbon, which came into force in December 2009.

In accordance with this concept, in order to promote its overall harmonious development, the Union shall develop and pursue its actions leading to the strengthening of its economic, social and territorial cohesion. The EU has the particular aim of reducing disparities between the levels of development of the various regions and the backwardness of the least favoured regions.

This concept provides the basis of what has come to be known of EU Cohesion Policy. This policy brings together in a coordinated fashion the finance which is made available from the budget of the European Union from the following three funding sources:

- ♦ the European Regional Development Fund (ERDF), which has a multisectoral approach from a territorial perspective;
- ♦ the European Social Fund (ESF), which supports in particular active labour market issues, such as training, education and social inclusion;
- ♦ the Cohesion Fund, which supports large scale infrastructure transport and environmental projects in those Member States with gross national income per capita which is less than 90% of the EU average. (Currently the 12 Member States which joined the EU since 2004, together with Greece, Portugal, plus Spain, for which support is being phased out).

The ERDF and the ESF taken together are also known as the «structural funds».

Cohesion Policy works as an investment policy that covers the whole territory of the EU, but nevertheless with a significant concentration of financial resources on the poorer regions. The European regions are currently divided into two categories, the so-called «objectives». The «Convergence objective» encompasses those regions with a GDP per capita that is lower than 75% of the EU average. 81.5% of available resources are allocated to this objective. The remaining regions fall under the «regional competitiveness and employment objective».

A glance at the current eligibility map reveals that the «Convergence» regions are largely concentrated in two areas. The first of these concern almost all of the regions of the Member States of Central and Eastern Europe. Exceptions to this picture can be found in certain capital cities, such as Prague, Bratislava and Budapest. This picture points to the existence of significant disparities between the capitals and other regions in these countries. The second main area of concentration of «Convergence» regions is to be found in Southern Europe.

These two «objectives» are complemented by a third, namely territorial cooperation. Whilst this objective is much more modest in financial terms, it provides an important framework for the implementation of joint actions and policy exchanges between national, local and regional actors from more than one, and sometimes several, Member States. It can also involve the participation of third countries on external borders of the EU, such as Russia. The main strand of territorial coopera-

tion in financial terms is the so-called «cross-border cooperation» strand, which covers regions from two or more Member States. The other two strands are «transnational cooperation», which cover larger transnational territories, and «interregional cooperation», for which the whole territory of the EU is eligible.

Two of the important principles concerning the way Cohesion Policy works are those of multiannual programming and shared management.

The multiannual programming is carried out on a 7-year cycle, which corresponds to the periods of the multiannual financial framework of the EU budget. This mechanism creates a mid-term stability with regard to both the resources available emanating from the EU budget and the strategic framework of the policy.

It is nevertheless to understand that Cohesion Policy is not financed exclusively from the EU budget, but works on the basis of co-financing with public and private sources in the Member States. The rates of co-financing from the EU budget range from 50% to 85%, depending on the level of development of the region or Member State in question. These basic rates may be reduced in order to account of a number of factors, such as the requirement of compatibility with state aid rules and the possible revenue-generating nature of projects.

In accordance with the principle of shared management, the strategic documents and programmes are negotiated between the Member States, their regions and the Commission, which has to approve them. While the strategic documents lay out the overall framework for actions in a specific Member State and its regions, the programmes, which have either a sectoral or regional focus, specify the main priorities and means of implementation of the measures to be supported.

The programmes are administered in the Member States by so-called Managing Authorities. It is these bodies which have the responsibility for the selection and implementation of the projects within the priorities previously agreed with the Commission. The case of major projects, defined as those over € 50 millions in size, is an exception to this general rule, since such projects are subject to the individual appraisal and approval of the Commission. Large-scale infrastructure projects, such as road and rail transport construction, typically fall within this category.

Cohesion Policy currently represents approximately 35% of the total EU budget (€ 347 billions for the 7-year programming period 2007–2013). It should be noted that in 13 of the Member States funding received from the EU Cohesion Policy represent, when taken together with the associated national co-financing, over one third of total annual public investment.

The principles of partnership and multilevel governance are at the heart of the implementation mechanism of Cohesion Policy. At one level, the shared management arrangements described above represent a partnership between the Commission and the Member States.

The legal basis for the Cohesion Policy establishes that each Member state organises a partnership for each of its programmes which includes the following partners:

- ♦ competent regional, local, urban and other public authorities;
- ♦ economic and social partners;
- ♦ bodies representing civil society, including environmental partners, non-governmental organisations and

bodies responsible for promoting equality and non-discrimination.

In accordance with this multi-level governance approach, these partners should be involved in all the stages of programmes, from preparation through implementation to the monitoring of programmes. Effective involvement of the partners is considered by the Commission to be a key element in the effective use of the funds.

CURRENT TRENDS IN POLICY DEVELOPMENT

Much attention is currently focussed on the preparations for the next programming period of Cohesion Policy, which will run from 2014 to 2020. The Commission, which is the EU institution with right of initiative for EU legislation, adopted proposals in 2011 for regulations of the European Parliament and of the Council of Ministers (i.e. representatives of the Member States' governments) covering the individual funds, together with a horizontal regulation laying down common and general provisions for the use of these funds. These texts are currently the subject of discussion within the Parliament and Council, which, it is anticipated, will adopt the definitive texts in the course of 2013.

These legislative proposals set out, inter alia, the available financing for the next programming period. The overall amount proposed is € 336 billion, which while being slightly less than the available amount for the current programming period, maintains the share of Cohesion Policy at around one third of the total EU budget. The amount is also part of the Commission's overall budgetary proposal for the future financial framework 2014–2020. Adoption of this framework requires, in addition to the consent of the European Parliament, unanimity in the Council. A first discussion took place among the EU Heads of State and Government in the European Council on November 22nd and 23rd and a further round will take place at this highest level in early 2013.

Leaving aside the issue of the financial volume, it is important to highlight that the legislative proposals represent an important shift in the way Cohesion Policy should be implemented in future and a modernisation of its operating mechanisms. The overall aim is to enhance the effectiveness of the funds and to focus greater attention on the results that are being achieved.

An important element in this approach is the proposed reinforcement of the strategic approach, in other words a full integration of the funding mechanism with EU general policy aims and its economic governance mechanism. This trend has already been apparent in the 2007–2013 programming period where pre-determined shares of the Cohesion Policy support in Member States has been earmarked for meeting the objectives of the EU Lisbon Strategy for Growth and Jobs.

The key policy reference for future Cohesion Policy support is the Europe 2020 growth strategy. This strategy was adopted by EU Heads of State and Government at the European Council of June 2010 as part of the EU response to the crisis. It aims at enhancing growth, employment and competitiveness throughout the EU through three mutually reinforcing priorities, as follows:

- ♦ «smart growth»: this aims principally at the development of the knowledge economy, with a strong focus on research and innovation and the competitiveness of enterprises, including small and medium size businesses;

- ♦ «sustainable growth»: this aims primarily at the development of a resource-efficient, environment-friendly economy, and notably includes the achievement of the EU's climate objectives, such as the reduction of CO₂ emissions and increasing the share of renewable energies.
- ♦ «inclusive growth»: this aims at increasing the employment rate, investing in education, training and skills as well as combatting poverty.

The strategy contains quantified targets in order to meet these objectives.

The Europe 2020 strategy has become an integral part of the economic governance structure within the EU. Member States set out the actions to be taken at national level in their National Reform programmes. These are submitted annually to the Commission for assessment, together with their Stability and Convergence Programmes where Member States set out their medium-term budgetary strategies. Based on the Commission's assessment, the Council issues country-specific guidance to Member States in the summer of each year.

The Europe 2020 process is reflected in the Commission's Cohesion Policy proposals in the following main ways:

- ♦ a series of 11 thematic objectives are laid out in the general regulation from which Member States should choose when establishing their overall strategy for the use of Cohesion Policy funds. These thematic objectives reflect the three growth pillars of the Europe 2020 strategy.
- ♦ the country specific recommendations (see above) are taken into consideration for the determination of the Member States' investment mix.
- ♦ the introduction of «macroeconomic conditionality», in accordance with which the Commission may request a Member State to amend its Cohesion Policy programming documents in order to take account of Council recommendations in relation either to national reform programmes or budgetary strategies.

Cohesion Policy is therefore emerging as the main tool at EU level for the territorial implementation of Europe 2020. It was noted above that the policy covers the whole territory of the EU. This will remain the case in the future. However, a new intermediate category of regions, namely «transition regions» has been proposed. This category will encompass regions with a per capita GDP which is between 75% and 90% of the EU average. The aim of this is to create a policy architecture which is better suited to serve the objectives of Europe 2020. The concentration of financial resources on the former «Convergence» regions, now to be known as less-developed regions, will nevertheless continue.

The strategic approach to Cohesion policy is also reinforced by the creation of a so-called Common Strategic Framework to be adopted together with the legislative package. This has the aim of, inter alia, promoting an integrated approach for the utilisation of the funds. It also encompasses the other EU budget instruments which operate under similar shared management rules as Cohesion Policy, namely the funds for Rural Development and for Maritime and Fisheries policies.

This creation of greater synergies with other budget instruments is a part of one of the other main thrusts of the modernisation of the policy mentioned above, namely the emphasis to be given on enhancing the effectiveness of the policy and focussing attention on the results achieved. The policy has been criticised by out-

side observers by an over emphasis on utilisation rates of the available funds and on auditing issues. Both of these issues are extremely important in their own right. Firstly, the policy clearly cannot be fully effective if the funds are only partly utilised and, secondly, the use of taxpayers' money has to be subject to due control and audit in order to ensure that sound financial management is respected, e.g. through the correct application of public procurement legislation.

Under the treaty, it is the Commission which has responsibility for implementation of the EU budget, in cooperation with the Member States, having regard to the principles of sound financial management. However, these principles go beyond regulatory compliance and encompass those of the efficiency and effectiveness with which budgetary resources are used.

The push towards greater effectiveness and more emphasis on the results achieved, as opposed to pure output considerations, comes also from the linkage with the Europe 2020 strategy, with its quantified objectives. The binding in of Cohesion Policy with the economic governance of the EU will require the Commission to report more regularly to the European Council on the progress being made on achieving Europe 2020 goals through Cohesion Policy.

The following elements are among those which have been included in the Commission's proposals, with a view to achieving this end:

- ♦ the notion of thematic concentration: while Member States will have a list of 11 thematic priorities to choose from, they are nevertheless called upon to concentrate support on a limited number of these. Experience has taught that funds cannot be used to their maximum effect if the (scarce) budgetary resources are too thinly spread and if the right policy mix is not chosen. For regional policy financing three thematic objectives which particularly contribute to the maintenance of a competitive, sustainable knowledge economy are highlighted for particular earmarking of funds. These are research and innovation, SME competitiveness and energy efficiency and renewable energy respectively.
- ♦ a mechanism of ex-ante conditionality: in accordance with this a number of conditions will need to be fulfilled prior to programme finance being made available. These conditions will be linked to the implementation of EU sectoral legislation and/or the establishment of strategic frameworks of which Cohesion Policy investments will be a part. Member States will be required to carry out a self-assessment exercise on the extent to which the relevant criteria are fulfilled, which will also be appraised by the Commission.
- ♦ the introduction of a performance framework: an improved monitoring and evaluation mechanism will be applied for each programme with the aim of tracking the results achieved over the life of the programme. This mechanism includes the identification of key indicators in order to measure both outputs and outcomes (i.e. results) from the financed investments.

The importance of partnership and multi-level governance as governance principles were highlighted above. The Commission aims to reinforce this in the next programming period.

The Commission has proposed that the overall strategic document to be prepared by each Member State in dialogue with the Commission should take the form of a partnership contract. This would be an agreement

to cover all support from shared management funds financed from the EU budget in the Member State concerned over the 2014–2020 period.

Within the Member State this partnership contact should be drawn up in cooperation with the public, economic and civil society bodies mentioned above.

Evaluations have shown that that partnership can bring benefits and added value in the implementation of the funds. This is for instance the case through enhancing collective commitment and ownership of policies, increasing the available knowledge, expertise and view-points in the design and implementation of strategies, as well as ensuring greater transparency in decision-making processes. Multi-level governance helps to reduce coordination and capacity gaps in policy making in terms of information, resources, funding, administrative and policy fragmentation.

Partnership has therefore been identified as key to delivering the Europe 2020 strategy, since this requires not only the ownership at the top political level but also the mobilisation of all relevant actors across Europe. The Commission has therefore proposed as part of its Cohesion Policy legislative proposals to provide for a «code of conduct» laying down the objectives and criteria to support the implementation of partnership and to facilitate the sharing of information, experience, results and good practices among Member States.

A last noteworthy topic which represents an important new trend in Cohesion Policy concerns the enhanced territorial approach. This means increased attention being given to economic geography issues. This is a logical consequence of the explicit inclusion of the territorial element in the treaty definition of cohesion. It should be understood that by tradition EU Regional Policy is focussed on so-called «NUTS-2» regions. This is one of the levels of the common EU classification of territorial units for statistics, and which correspond to a population size ranging from 800,000 to 3 million.

The trend is now to extend this focus to a number of other larger or smaller territorial entities.

One of these is the macroregional level: this has to date lead to the creation of two strategies, covering the Baltic Sea and Danube areas. These do not imply extra financing, but bring together the relevant regional, national and territorial cooperation programmes of Cohesion Policy, together with other financing sources, in order to contribute to solving common problems across the macroregions, such as environmental issues. The Commission has proposed to continue these strategies in the next programming period, but with a stronger regulatory and financial linkage to the Cohesion Policy programmes.

The urban and local dimension of Cohesion Policy is also reinforced. Urban development issues will become a compulsory element of the Member States' utilisation of their national allocations. The Commission has proposed that at least 5% of these allocations should be used for the establishment of sustainable urban development strategies. Such strategies should be integrated in nature in the way they approach tackling the economic, environmental, climate and social challenges affecting urban areas.

The Commission has further proposed that the management of such strategies should be delegated to the cities, thus enhancing the multi-level governance of the policy.

Finally the Commission has proposed giving increased focus to local development. The key principles involved here are that, firstly, this should be focused on specific sub-regional territories, secondly, that it should be com-

munity-led, i.e. by local action groups composed of representatives of public and private local socio-economic interests and, thirdly, that they should be carried out through integrated and multi-sectoral area-based local development strategies.

COOPERATION WITH RUSSIA

Cooperation with Russia takes place within two contexts:

- ♦ a Dialogue on Regional Policy on the basis of a Memorandum of Understanding concluded at political level in May 2007 between Minister Yakovlev, for the Ministry of Regional Development of the Russian Federation, and Ms Hübner, Member of the European Commission Responsible for Regional Policy.
- ♦ territorial cooperation, notably in the Baltic Sea Region, resulting from the geographical neighbourhood of the EU and Russia.

The Dialogue on Regional Policy aims at promoting mutual understanding, enhancing bilateral cooperation and the exchange of information on regional policy, notably by addressing issues of common interest. According to the established principles, the dialogue takes place on the basis of the EU-Russia Partnership and Cooperation Agreement and is intended to contribute to the broader efforts undertaken by the EU and the Russian Federation with the aim of implementing the Roadmap on a Common Economic Space.

The objectives of this dialogue include the following:

- ♦ cooperation and exchange of information on relevant policies contributing to growth, competitiveness, employment and to achieve a better territorial balance.
- ♦ exchange of views and best practices on multi-level forms of governance and the partnership principle in regional policies.
- ♦ exchange of experience on developing regional strategies and methodologies of multiannual programming.
- ♦ supporting and facilitating cooperation between Russian and EU regions, as well as between local, regional and national representatives.

To date, seminars have taken place on a number of topics and these have been backed up by the organisation of study visits by Russian experts within the EU. The subjects so far dealt with have included regional development strategies and governance, multi-level governance and capacity building and the challenges facing mono-sector cities, including the setting up of integrated development plans.

With regard to territorial cooperation, the above-mentioned EU Macroregional Strategy for the Baltic Sea Region creates an opportunity for EU-Russian cooperation in areas identified as being of key importance. The overall framework for this has been provided for through the Northern Dimension, which is a common framework in place since 1999, and which is linked to the EU-Russia Common Spaces.

In the course of 2012 18 projects of common interest have been jointly identified by Russia and the European Commission.

Two important actors providing forums for related dialogue are the Council of Baltic Sea States (CBSS) and HELCOM, which is the governing body of the Convention on the Protection of the Marine Environment of the Baltic Sea Area. These are complemented by the so-called Turku process, which serves as a framework for city to city relations.

Russia additionally participates in 5 cross-border cooperation programmes for the 2007–2013 programming period through the European Neighbourhood and Partnership Instrument. These programmes involve, in addition to Russia, Finland, Sweden, Poland as well as the Baltic Republics.

For the next programming period, discussions are underway concerning possible Russian participation in the 2014–2020 Baltic Sea Region territorial cooperation programme.

A concluding consideration concerns the parallel processes that can currently be observed in the development of Regional (or Cohesion) Policy in Russia and the EU. In the case of Russia discussion is underway on the draft federal law on State Strategic Planning, which encompasses a strategy for the regional development of the Russian Federation. Within the EU, efforts are currently concentrated on the Commission's proposals for Cohesion Policy for the 2014–2020 programming period. As was noted above, these proposals represent a «paradigm shift» aiming at modernising the programming and implementation of EU policy in this area and include a number of innovations, based on experience gained in the past, which aim to enhance the effectiveness of the policy and the focus on results achieved in implementing the EU growth strategy Europe 2020.

The Member States and their regions will be concentrating their efforts on preparing their strategies and programmes in the course of 2013. The sharing of resulting experience and good practice could be a possible avenue for future cooperation between EU and Russian regions.

РАЗДЕЛ 7.

СТРАТЕГИИ ПРИМОРСКИХ ТЕРРИТОРИЙ

А. М. Коновалов

(Совет по изучению производительных сил, Москва)

РЕАЛИЗАЦИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ МОРСКОЙ ПОЛИТИКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВЫМ МЕТОДОМ

В русле общемировых тенденций в России в настоящее время выстраивается система государственного стратегического планирования морской деятельности, включая прогнозирование, программирование и проектирование на базе программно-целевого метода в интересах повышения эффективности, результативности и качества государственного управления и регулирования. Так, на уровне программно-целевого планирования в нашей стране на текущий момент реализуется более 15 федеральных целевых программ, имеющих прямое или опосредованное отношение к развитию отечественного морехозяйственного комплекса. Ряд соответствующих государственных программ Российской Федерации в настоящее время активно разрабатывается заинтересованными федеральными органами исполнительной власти. Некоторые из них также ориентированы на изучение, освоение и эксплуатацию морских пространств и ресурсов в отраслевом или региональном разрезе: «Развитие судостроительной промышленности», «Развитие рыбохозяйственного комплекса», «Развитие транспортной системы» и др.

При этом проведенный анализ действующих и формируемых программных документов государственного стратегического планирования, направленных на освоение морских пространств и ресурсов, а также социально-экономическое развитие приморских регионов, показал, что проблемы океанопользования решаются в них разрозненно, фрагментарно и несистемно. Реализуемые и разрабатываемые программы не охватывают всего спектра задач, определенных Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации, Основными направлениями деятельности Правительства Российской Федерации и другими общегосударственными основополагающими (основы государственной политики Российской Федерации в различных областях и сферах жизнедеятельности), доктринальными, концептуальными и стратегическими решениями, то есть даже в своей совокупности не способны стать инструментами реализации основных направлений долгосрочного развития морехозяйственного комплекса России. К тому же, за исключением ФЦП «Мировой океан», совершенно четко просматривается отсутствие комплексного подхода к решаемым проблемам, а также последовательности и согласования действий, осуществляемых различными федеральными органами исполнительной власти и администрациями (правительствами) приморских субъектов Российской Федерации. В отраслевых программах доминирует узковедомственный подход, ведущий к росту конфликтности и соперничества за одни и те же пространства, отсутствию слаженности и согласованности при реализации государственной политики России (включая национальную морскую политику) и прочим негативным последствиям. В целевых программах региональной направленности выполняемые

мероприятия и проекты можно отнести к решению локальных, точечных, зачастую сиюминутных социально-экономических проблем той или иной территории.

Актуальность проблематики комплексного развития морской деятельности России обусловлена и тем, что практически во всех региональных стратегических решениях преобладает ведомственный подход — характерная черта современных негативных тенденций российской прогностики (во многом, впрочем, унаследованная со времен советской школы), которая вопреки современным интегральным тенденциям с точностью до наоборот отличается простым механическим суммированием отраслевых стратегий и расположением их в соответствующих ячейках структуры. В частности морская деятельность не рассматривается в них в своем общесистемном единстве при всем многообразии ее функциональных видов. Такие широко тиражируемые и зачастую интенсивно калькируемые безотносительно региональной специфики стратегические решения, коренящиеся в ошибочном методологическом подходе, способны лишь спровоцировать конфликты между видами морской деятельности за одни и те же акватории Мирового океана при освоении их ресурсной базы, а также между отраслями морехозяйственного комплекса, например за обладание одними и теми же ресурсами (финансовыми, интеллектуальными, трудовыми и т. д.) и физическими пространствами (территориями, акваториями, в общем случае — геоториями). Кроме того, в этом случае не фиксируются ни мультипликативные, ни комплексформирующие эффекты. Последние могут быть определены как дополнительный выигрыш, приходящийся на одного участника в результате совместных усилий в рамках единой социально-экономической системы по сравнению с единоличными действиями вне ее.

В общем случае проведенный анализ стратегических и программных документов социально-экономического развития приморских субъектов Российской Федерации показал, что помимо доминирования ведомственного (отраслевого) подхода всем им свойственен целый ряд общих, типичных недостатков, среди которых следует особо выделить преимущественную ориентацию на текущие (тактические) задачи и внутреннее развитие, причем монопрофильное, несбалансированность с точки зрения развития традиционных и новых видов деятельности, элементов индустриальной и постиндустриальной, наукоемкой экономики, отсутствие системы компенсаторов и альтернативных путей достижения целей, недоучет глобальных (внешних, надсистемных, экзогенных) факторов и процессов (экстерналий), пренебрежение перспективами межрегионального и международного взаимодействия. Решение подобных задач резко актуализируется в связи с тем фактом, что процесс вписывания всех без исключения

региональных экономик в глобальную систему разделения труда, и без того трудный и длительный, еще более осложнился тем фактом, что приморские субъекты Российской Федерации сильно разнятся по своим возможностям адаптации к рыночной среде. Своими конкурентными преимуществами и открывающимися перспективами смогли воспользоваться лишь те регионы, которые притянули к себе трансграничные торгово-посреднические, транспортные, технологические, миграционные и финансовые потоки, в том числе экспортной ориентации. В современных условиях на первый план выходит задача межрегионального взаимодополнения усилий, средств и ресурсов в интересах поддержания целостности воспроизводственного процесса, повышения эффективности управления, аккумуляции и рационального перераспределения ресурсов, диффузии инноваций, а значит, роста общей (интегрированной) конкурентоспособности. Между тем перспективы межрегионального взаимодействия в интересах устойчивого социально-экономического развития достаточно редко принимаются во внимание региональными органами исполнительной власти. Тем самым регионы лишаются дополнительных импульсов к своему социально-экономическому развитию и переводу его на устойчивую траекторию роста. Здесь также присутствуют те же динамические эффекты, как и в случае с комплексностью, а именно эффект масштаба, объединения и взаимодополнения усилий, средств, ресурсов, возможность обращения краткосрочных потерь в выгоды в долгосрочном периоде и т. д., что в совокупности ведет к обретению глобальных конкурентных преимуществ при усилении интеграции на рынке человеческого капитала, инвестиций, технологий, свободного движения товаров и услуг внутри образующегося макрорегиона, снижению рисков и непредсказуемости. При этом следует учитывать, что формальное объединение субъектов Российской Федерации в федеральные округа еще не означает создания экономически и социально интегрированных систем.

В свете вышесказанного крайне принципиальным недостатком стратегий и программ социально-экономического развития приморских субъектов Российской Федерации, вытекающим из ведомственного (отраслевого) подхода, выступают отвержение и неучет в них стратегических, комплексобразующих и мультипликативных эффектов, поскольку эффектоформирующие факторы, определяемые как дополнительный выигрыш вследствие комплексного развития морской деятельности по сравнению с отраслевым, расположены здесь на каналах межотраслевого взаимодействия, которые обеспечивают высокую кооперацию между видами морепользования и возможность совместного освоения и использования пространств и ресурсов Мирового океана. Вроде бы объективное противоречие между специализацией и комплексностью регионального развития морской деятельности становится причиной дисбаланса стратегических решений. Как следствие, не просматривается усиления общемировой тенденции к полифункциональности региональных морехозяйственных комплексов с учетом их специализации в системе межрегионального разделения труда — расширение ниши, диверсификация морского потенциала и морехозяйственной деятельности.

Вместе с тем экономически эффективная специализация региона в обязательном порядке требует развития смежных, шлейфовых, обеспечивающих производств и элементов сервисной экономики, что, в свою очередь, сопряжено с расширением сетей социокультурного обслуживания. Ядро морехозяйственных отраслей специализации можно рассматривать как локомотив, определяющий комплексное развитие региональной морской деятельности и социально-экономический рост. Существует и обратная зависимость — только комплексное развитие создает наиболее благоприятные условия для эффективного функционирования отраслей специализации. И именно в этих тезисах снимается кажущееся логическое противоречие между специализацией и комплексностью, которое, кстати, может приобретать и надрегиональное измерение, когда обусловленная внутренними потребностями специализация региона не совпадает с внешними (общегосударственными) задачами и взглядами на перспективы его развития.

Реальной альтернативой сугубо ведомственному планированию выступает подход, заложенный, например, в Стратегию национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, в которой выделяются сферы жизнедеятельности, а не отдельные отрасли. Кроме того, преодолению ведомственного подхода, отраслевого и регионального «сепаратизма» способствуют признаки общности видов морской деятельности¹, а также их общая, универсальная проблематика. Осознание того, что ключевые проблемы, а значит, и задачи идентичны для всех секторов морехозяйственного комплекса нашей страны, помогает структурировать программные документы на интегральных принципах. По своей сути комплексные проблемы российского океанопользования — проекция общероссийского развития, в них, как в зеркале, отражаются тончайшие нюансы, происходящие во всех сферах жизни государства, общества и бизнеса (хотя при этом надо отметить их характерные особенности, а именно значительную инерционность, высокую фондоемкость и капиталоемкость конечной продукции, длительные периоды амортизации, наличие временного лага между моментами осуществления затрат и сроками наступления их отдачи). Вместе с тем они чрезвычайно чувствительны как к политическим решениям, принимаемым в отношении их осуществления, так и к общему внешне- и внутриполитическому курсу. С другой стороны, вследствие «обратной связи» выработанные применительно к специфике морехозяйственного комплекса России и его региональных сегментов организационные и институциональные механизмы, инструменты и модели, которые доказали свою эффективность и результативность, могут быть легко конвертируемы и распространены на всю экономику нашей страны.

Проблема комплексного развития морской деятельности полностью соответствует приоритетным задачам социально-экономического развития Российской Федерации, определенным Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, Основными направлениями деятельности Правительства Российской Федерации и другими общегосударственными основополагающими, доктринальными, концептуальными и стратегическими решениями. На преодоление ведомственной разобщенности и обеспечение

¹ Такие признаки были выделены проф. Г. К. Войтоловским (см., например: *Войтоловский Г. К. Динамика развития // Сер. изд. «Теория и практика морской деятельности». Вып. 5. — М.: СОПС, 2005. — С. 30).*

комплексности развития морской деятельности России нацеливают поручения Морской коллегии при Правительстве Российской Федерации, ставшие основанием для формирования по заказу Минэкономразвития России² новой редакции федеральной целевой программы комплексного развития морской деятельности, преемственной по отношению к ФЦП «Мировой океан» (далее — Программа), которая разрабатывается Центром «Мировой океан» СОПС в содружестве с морским научно-экспертным сообществом, научно-исследовательскими институтами, учреждениями высшего образования, бизнес-структурами, общественными организациями и другими заинтересованными сторонами.

Основной замысел новой Программы состоит в определении возможных направлений совершенствования институциональной среды морской деятельности, включая механизмы координации, сглаживания конфликтных интересов, повышения мотивации и стимулирования всех субъектов национальной морской политики. Дело в том, что ограниченность средств федерального бюджета требует их концентрации на приоритетных, стратегических направлениях, которые могут обеспечить решение ключевых задач морской политики России, существенно повысить конкурентоспособность морехозяйственного комплекса России и усилить его инновационную составляющую. Актуальность такого подхода обусловлена общим трендом на переход в регулировании морской деятельности от неоконсервативных и неолиберальных доктрин к (нео)институциональным и эволюционным парадигмам. Институты и институциональная среда должны лечь в основу Программы. Именно они задают правила и формируют условия комплексного развития океанопользования, обеспечивают трансформацию морехозяйственного комплекса Российской Федерации с его переходом на траекторию устойчивого роста.

Для проекта Программы подобный подход предопределяет необходимость отбора наиболее перспективных межведомственных, межрегиональных и международных проектов (инфраструктурных, социальных и социокультурных, природоохранных, научных, инновационных и др.), обладающих значительными мультипликативными и комплексформирующими эффектами, а также расширения источников их финансирования. Они должны:

- 1) быть направлены на решение приоритетных задач долгосрочного развития морской деятельности и устойчивого социально-экономического роста приморских регионов;
- 2) обладать способностью по мере своей реализации вовлекать в производственные связи и стимулировать развитие значительного количества производств (как напрямую, так и опосредованно связанных с морской деятельностью);
- 3) иметь общественно значимый результат, включающий социальные, экономические, политические и другие эффекты, широкую степень распространения и потенциального внедрения полученных результатов;
- 4) характеризоваться высокой эффективностью и результативностью, что позволит уже в ближайшей перспективе достигнуть запланированных результатов;

² Государственный контракт на проведение научно-исследовательской работы, выполняемый в рамках реализации федеральной целевой программы «Мировой океан» на 2011 — 2012 годы, по теме «Разработка предложений к проекту новой программы комплексного развития морской деятельности, преемственной по отношению к ФЦП «Мировой океан».

- 5) предусматривать наличие в их финансировании долевого участия средств федерального бюджета, бюджетов приморских субъектов Российской Федерации, внебюджетных источников;
- 6) иметь количественно измеримые целевые индикаторы и показатели, отражающие достижение целей и конечных результатов.

По результатам проведенных исследований в настоящее время в проекте Программы выделен ряд основных направлений (подпрограмм), включая продление и расширение четырех действующих подпрограмм ФЦП «Мировой океан»:

1. **Изучение, освоение и эксплуатация Арктики**, в том числе обеспечение российского присутствия на архипелаге Шпицберген, международно-правовая проблематика, ликвидация накопленного экологического ущерба в Арктике, реализация перспективных технологических платформ в Арктической зоне Российской Федерации, трансграничное и международное сотрудничество, внедрение технологических, организационных и институциональных инноваций, разработка программ адаптации к глобальным изменениям климата в Арктике, развитие возобновляемой энергетики в Арктике, сохранение этноформирующих видов деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, проживающих в Арктике, и др.;
2. **Развитие деятельности Российской Федерации в Антарктике**;
3. **Исследование природы Мирового океана**;
4. **Создание единого информационного пространства в области морской деятельности России на базе Единой государственной системы информации об обстановке в Мировом океане.**

Кроме того, предполагается формирование новых подпрограмм, связанных с развитием институциональной экономики океанопользования в интересах улучшения стандартов качества жизни населения, полноценного раскрытия человеческого капитала, перехода к инновационной траектории устойчивого роста морепользования, повышения конкурентоспособности морехозяйственного комплекса России, эффективной интеграции приморских регионов в российское и глобальное социальное и экономическое пространство. Некоторые из них перечислены ниже.

Совершенствование институциональной среды развития морской деятельности России, в том числе разработка мер государственного регулирования комплексного развития морской деятельности России, предусматривающего интегральное (межотраслевое) управление на всех уровнях; совершенствование законодательной и нормативно-правовой базы, направленной на создание благоприятной институциональной среды; повышение эффективности механизмов координации/согласования интересов и стимулирования/мотивации всех субъектов национальной морской политики; развитие основных положений национальной морской политики и др.

Формирование программ комплексного развития приморских территорий и прибрежных акваторий в качестве самостоятельного компонента комплексных стратегий и программ социально-экономического

развития приморских субъектов Российской Федерации и программ развития приморских муниципальных образований, что полностью соответствует стратегической задаче, поставленной Стратегией развития морской деятельности Российской Федерации до 2030 года. Они включают в себя функциональное зонирование морских акваторий путем акваториального (пространственного) планирования в целях пространственного отображения упомянутых программ.

Планирование пространственного развития морехозяйственного комплекса России, в том числе внедрение перспективных форм пространственной организации морского хозяйства (морехозяйственные кластеры, технопарки и т. д.) и институтов развития; выбор и формирование перечня приоритетных межведомственных морехозяйственных проектов (инфраструктурных, социальных и социокультурных, инновационных, природоохранных, научных и т. д.).

Формирование инновационной и технологической базы морской деятельности, в том числе разработка и внедрение технологических, организационных и институциональных инноваций в морехозяйственный комплекс России; совершенствование научной и технологической базы систем поисково-спасательного обеспечения и безопасности морепользования, обеспечения безопасности населения приморских регионов и смягчения последствий морских стихийных бедствий и др.

Развитие сервисной экономики морепользования, в том числе предоставление сервисных услуг, включая логистику, гидрографию и океанографию, гидрометеорологию, геодезию, морскую картографию, навигацию и т. д.

Развитие кадрового потенциала морского хозяйства, в том числе разработка и реализация системы мер, направленных на обеспечение сбалансированности

спроса и предложения по специалистам морских профессий на рынке труда, повышение престижа морских профессий, создание условий для закрепления кадров в отечественном морехозяйственном комплексе.

Определение перспективных направлений международного и трансграничного сотрудничества в области морской деятельности (экономические, технологические, экологические, социокультурные, научные аспекты), в том числе развитие двустороннего и многостороннего экономического сотрудничества с иностранными государствами, развитие взаимодействия с международными экономическими и специализированными организациями, институтами развития, содействие интеграционным процессам, обеспечение развития внешнеэкономического сотрудничества, поддержка продвижения российских товаров и услуг морского происхождения и назначения на внешние рынки и др.

Обеспечение экологической безопасности приморских территорий и прибрежных акваторий, включая ликвидацию накопленного ущерба окружающей среде.

Сохранение культурного и природного морского наследия, в том числе популяризация морского наследия, информационно-просветительская, научная и издательская деятельность, образование и воспитание молодежи с ориентацией на морские профессии, развитие морских мемориалов, музеев, архивов, библиотек, коллекций, исторических городов, поселений и фортификационных сооружений, других движимых и недвижимых объектов историко-культурного наследия.

Развитие морского туризма и рекреации, в том числе разработка программ развития морского туризма, круизного судоходства, прибрежного туризма, использования маломерных судов в рекреационных целях и др.

Г. В. Батунова

(Совет по изучению производительных сил, Москва)

ПОДХОДЫ К ФОРМИРОВАНИЮ КОЛИЧЕСТВЕННЫХ ПОКАЗАТЕЛЕЙ КОМПЛЕКСНОГО РАЗВИТИЯ МОРСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ РОССИИ

В настоящее время требования к разрабатываемым федеральными органами исполнительной власти индикаторам и показателям определяются несколькими нормативными правовыми и методическими документами. В их числе Методические рекомендации по подготовке докладов о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования на среднесрочный период, подготовленные Минфином России и Минэкономразвития России, Порядок разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация, Положение о разработке, утверждении и реализации ведомственных целевых программ, Порядок разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации, Методические указания по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации. Следует отметить, что основные принципы и требования к разработке индикаторов и показателей, изложенные в вышеперечисленных методических рекомендациях, порядках и положениях, в основном одинаковы. Однако в каждом из них имеются специфические требования, определяемые

характером документов (программа, доклад), для которых они предназначаются. Кроме того, в некоторых случаях регламентируется необходимое количество индикаторов (показателей), которое в том числе зависит от количества целей в документе и др.

Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года в настоящее время выступает одним из ключевых документов формируемой системы стратегического планирования. Фактически она работает на опережение, на определение тех проблем и путей их решения, с которыми российская экономика в полной мере еще только начинает сталкиваться или столкнется в будущем, и может рассматриваться в качестве вершины иерархической системы отраслевых и региональных стратегий и концепций, способствуя взаимоувязке и соподчиненности используемых инструментов государственного стратегического планирования между собой. Этим документом определено, что «стратегической целью является достижение уровня экономического и социального развития, соответствующего статусу России как ведущей мировой державы XXI века, занимающей передовые позиции в глобальной экономической конкуренции»

и надежно обеспечивающей национальную безопасность и реализацию конституционных прав граждан», и ее достижение будет означать в том числе, что в 2015–2020 годах Россия войдет в пятерку стран-лидеров по объему валового внутреннего продукта (по паритету покупательной способности); обобщающий показатель уровня жизни — валовой внутренний продукт на душу населения по паритету покупательной способности — увеличится с 13,9 тыс. долл. США в 2007 году (42% от среднего уровня государств — членов Организации экономического сотрудничества и развития) до более чем 30 тыс. долл. США в 2020 году (70%); к 2020 году Россия сможет занять значимое место (5–10%) на рынках высокотехнологичных товаров и интеллектуальных услуг в 5–7 и более секторах и т. д.

Названной Концепцией помимо показателей макроэкономического, в том числе инновационного экономического развития Российской Федерации, определены целевые ориентиры для целого ряда видов морской деятельности или комплексов, в которые они включены (например, судостроительная промышленность, транспортный комплекс, включающий морской транспорт, нефтегазовый комплекс и природопользование (разработка месторождений на шельфе), рыбопромышленный комплекс, водные ресурсы, формирование центров регионального развития и др.). Однако количественных показателей, которые непосредственно отражают целевые ориентиры перспективного развития отраслей морехозяйственного комплекса, немного.

В Стратегии развития морской деятельности Российской Федерации до 2030 года, а также некоторых других стратегических документах, определяющих перспективы развития ее отдельных видов (например Концепции реализации государственной политики в сфере обустройства Государственной границы Российской Федерации), затрагиваются проблемы обеспечения национальной безопасности. В связи с этим основные направления их решения взаимосвязаны с базовым документом по планированию развития системы обеспечения национальной безопасности страны — Стратегией национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года. Фактически специфика морской деятельности предопределяет ее «пограничное» положение в системе государственного стратегического планирования, поскольку проблемы, которые предстоит решать в Стратегии развития морской деятельности, связаны, как с социально-экономическим развитием страны, так и с обеспечением ее национальной безопасности. Такое пограничное положение морской деятельности находит свое проявление и в схожести системы индикаторов и показателей, отражающих достижение ее запланированных целевых установок как в документах стратегического планирования, связанного с социально-экономическим развитием нашей страны и ее приморских регионов, так и в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации.

Следует отметить, что обязанностью по достижению большинства целевых показателей Стратегии развития морской деятельности Российской Федерации закреплены за одним ведомством, что, по сути, отражает их отраслевой (ведомственный) характер. Кроме того, следует отметить, что в названной Стратегии нет ни одного целевого показателя, который бы характеризовал развитие морской деятельности как единого взаимосвязанного комплекса, отражая динамику и роль морехозяйственного комплекса в социально-экономическом развитии Российской Феде-

рации и ее приморских регионов (в том числе и за счет развития новых, инновационно-ориентированных его отраслей и видов), а также изменение положения отечественного океанического комплекса в международном разделении труда, усиление позиций Российской Федерации в морских международных организациях при формировании международно-правовых условий осуществления деятельности страны в Мировом океане и т. д.

Для оценки комплексного развития морской деятельности и отдельных ее видов могут быть использованы формы статистического наблюдения, сбор и обработка данных по которым осуществляется федеральными органами исполнительной власти. Именно на основе этих данных измеряются или рассчитываются по утвержденным методикам индикаторы и показатели, используемые в государственных целевых программах Российской Федерации. Их анализ позволяет сделать вывод о том, что, несмотря на наличие в системе государственной статистики достаточно широкого спектра показателей по основным отраслям морепользования (морскому и внутреннему водному транспорту, портовому хозяйству, промышленному рыболовству, добыче углеводородов на континентальном шельфе, судостроению), их недостаточно для подготовки комплексной оценки развития морской деятельности.

Одним из основных общероссийских классификаторов, по которому учитывается вся экономическая деятельность, можно считать ОКВЭД. Однако виды морехозяйственной деятельности наиболее часто представлены в ОКВЭД на самом низшем иерархическом уровне и имеют ранг группировки или же не выделяются вовсе, поскольку содержатся в более агрегированных группах, которые учитывают и другую схожую по процессу производства деятельность. В этой связи можно сделать вывод, что сколько-нибудь полный портфель количественных показателей, характеризующих результативность морской деятельности по ВЭД в ее составе, не может быть сформирован, поскольку некоторые виды морской деятельности (добыча углеводородов континентального шельфа и минеральных ресурсов района дна, морской туристско-рекреационный бизнес и т. д.) не нашли в нем своего адекватного отражения и включаются в группы классификатора по принципу идентичности получаемой продукции, но не по месту ее происхождения. Кроме того, он не способен в полной мере отразить эффект от неэкономических составляющих освоения и использования пространств и ресурсов Мирового океана, зачастую не обладающих экономической квантифицируемостью.

Помимо видов экономической деятельности официальная статистическая информация группируется также по видам продукции. Их детальный анализ показал, что в целом из всех общероссийских классификаторов ОКПД наиболее полно дает представление о продукции и услугах морского происхождения и назначения, имеет более развитую иерархическую структуру группировок и раскрывает структуру группировки ОКВЭД. Однако официальная статистическая информация, распространяемая субъектами статистического учета, отражает наиболее укрупненные группировки продукции, товаров и услуг, в результате чего многие показатели, характеризующие результаты морской хозяйственной деятельности, также не находят в ней отражения.

В конечном счете можно сделать вывод, что морское хозяйство нашей страны, состоящее из многих

видов производственной деятельности, никогда не воспринималось как самостоятельный сектор ее экономики. Различные виды морской деятельности либо составляли те или иные функциональные направления, объединяемые в различные конкретные отраслевые министерства/ведомства, либо входили в состав многопрофильных федеральных структур в качестве незначительной или второстепенной их составляющей. При этом сама структура морепромышленного производства никогда не выделялась и до сих пор не выделяется в общепринятой классификации отраслей хозяйственной и экономической деятельности страны, затрудняя оценки его развития, планирование, прогнозирование, комплексное управление, в то время как и сам этот сектор отечественной экономики, и его составляющие нуждались в таком выделении, а также комплексном управлении и изучении.

По результатам обобщения проведенных исследований в рамках прикладных экономических исследований на темы «Разработка проекта методики расчета целевых индикаторов и показателей комплексного развития морской деятельности на федеральном и региональном уровнях и проекта методики по агрегированию данных государственного статистического учета в целях мониторинга и прогноза морской деятельности» и «Разработка формата, содержания и механизмов получения и представления количественных показателей социально-экономических аспектов морепользования в морских регионах, имеющих отношение к Российской Федерации, для подготовки национальной (российской) оценки в рамках регулярного процесса глобального освещения и оценки состояния морской среды, включая социально-экономические аспекты, осуществляемого в рамках Организации Объединенных Наций», выполненными Центром «Мировой океан» СОПС по заказу Минэкономразвития России в 2011 и 2012 годах соответственно, могут быть предложены два варианта состава и значений целевых индикаторов и показателей комплексного развития морской деятельности, предназначенных для использования на федеральном уровне: краткий и расширенный. Первый из них включает в себя следующие показатели:

1. Индекс физического объема валового внутреннего продукта, произведенного в морехозяйственном комплексе.
2. Рост доли товаров и услуг, произведенных в морехозяйственном комплексе России, в структуре национального экспорта.
3. Темп прироста суммарного объема валового регионального продукта приморских субъектов Российской Федерации в расчете на душу населения.
4. Объем валовой добавленной стоимости, производимой морехозяйственным комплексом.
5. Доля приморских субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, реализующих или разрабатывающих программы комплексного развития приморских территорий и прибрежных акваторий.
6. Удельный вес предприятий морехозяйственного комплекса, входящих в кластерные структуры.
7. Индекс производительности труда в морском секторе экономики.
8. Доля высокотехнологичной (наукоемкой) продукции в общем объеме морепромышленного производства.

9. Доля морехозяйственных предприятий, осуществляющих технологические инновации.
10. Коэффициент изобретательской активности в морской деятельности Российской Федерации.
11. Число хозяйствующих субъектов в морехозяйственном комплексе Российской Федерации, применяющих энергосберегающие и экологически чистые технологии.
12. Доля населения, имеющего профессиональное образование и занятого в морехозяйственном комплексе, от общей численности экономически активного населения.
13. Удельный вес молодых (до 39 лет) специалистов, занятых в морехозяйственном комплексе и имеющих высшее или среднее профессиональное образование.
14. Конкурс в учебные заведения на специальности, связанные с морской деятельностью.

Для их практического внедрения могут быть предложены следующие меры:

1. Произвести отбор пилотного приморского субъекта Российской Федерации и организовать взаимодействие с его территориальным органом Росстата для проведения агрегирования первичных статистических данных (по формам федерального статистического наблюдения) по отраслям морехозяйственного комплекса и в целом по морехозяйственному комплексу региона.

Необходимость этого шага продиктована обязательствами обеспечения конфиденциальности первичных статистических данных при осуществлении официального статистического учета и их использования в целях формирования официальной статистической информации в соответствии с принципами официального статистического учета и системы государственной статистики, утвержденными Федеральным законом от 29 ноября 2007 г. № 282 «Об официальном статистическом учете и системе государственной статистики в Российской Федерации» (с изменениями от 19 октября 2011 г.), что не позволяет провести эту работу вне рамок структурных подразделений Росстата (субъектов официального статистического учета).

2. Произвести отбор пилотного приморского субъекта Российской Федерации и организовать выборочное обследование предприятий морехозяйственного комплекса, направленное на сбор статистической информации для формирования показателей комплексного развития морской деятельности, а также анкетирование населения в приморских населенных пунктах этого региона с репрезентативной выборкой в целях определения его вовлеченности в морехозяйственный комплекс региона.
3. Произвести анкетирование студентов последних лет обучения 10 ведущих вузов страны, готовящих специалистов по морским профессиям, для определения и прогнозирования ситуации на рынке труда морских профессий.
4. В рамках Центра ЕСИМО Минэкономразвития России организовать процесс сбора ведомственной статистической информации и ежегодных отчетов о деятельности основных морехозяйственных компаний для формирования оценочных значений показателей комплексного развития морской деятельности (в первую очередь численности населения, занятого в морехозяйственном комплексе,

а также объемов производства и валовой добавленной стоимости, произведенной в морехозяйственном комплексе).

В основу агрегирования данных государственного статистического учета необходимо положить тезис о необходимости отслеживания в российском морехозяйственном комплексе перспективных возможностей реализации в первую очередь приоритетов социально-экономического развития, определенных Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации, Основными направлениями деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года. Кроме того, при агрегировании целесообразно отразить и учет в морской деятельности России перспектив реализации стратегических приоритетов национальной безопасности, установленных Стратегией национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года и другими общегосударственными основополагающими (основы государственной политики Российской Федерации в различных областях и сферах жизнедеятельности), доктринальными, концептуальными и стратегическими решениями.

Исходя из стратегических приоритетов социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, определена представленная система квантифицируемых интегральных и частных показателей. Для ее структурирования использовались сферы жизнедеятельности, соответствующие стратегическим приоритетам. При этом представляется нецелесообразным оперировать исключительно показателями в экономической и социальной сферах. Вопреки бытующему представлению о том, что только в них могут быть определены количественные значения (индикаторы), несложно подыскать квантифицируемые показатели и в других сферах жизнедеятельности. Подобная задача, кстати, резко актуализируется в свете того, что последовательная реализация намеченных стратегических решений зачастую несет крайне мощный положительный (причем вполне измеримый) мультипликативный импульс именно в них (например во внутриполитической, научной, международной и других сферах). При этом он вполне может нивелировать любые сомнительные последствия в экономике или социальной сфере.

В представленной системе выделяются интегральные и частные показатели. Первые имеют универсальный характер и отличаются наибольшей чувствительностью к отслеживанию и мониторингу реализации намеченных стратегических решений, достижению долгосрочных общегосударственных целеустановок и решению актуальных ключевых задач. Частные показатели, в свою очередь, могут быть агрегированы до уровня принятия решений. При этом частные показатели образуют агрегированный и рассматриваются в комплексе, что достигается именно средневзвешенностью. К тому же, использование средневзвешенных значений повышает гибкость системы показателей.

Кроме того, при практическом использовании представленной системы более предпочтительными выступают среднедушевые показатели обеспеченности, нежели широко используемые в настоящее время объемные. Последние с точки зрения смысла устойчивого развития морской деятельности малореферен-

тативны, чем объясняется переход от объемных показателей к среднедушевым. Мало того, представляется чрезвычайно актуальным использование не столько абсолютных, сколько относительных характеристик, отражающих динамику. Такая аргументация обусловлена в частности тем, что при реализации общегосударственных, региональных, отраслевых и корпоративных решений особый интерес представляют не сами по себе те или иные количественные значения отдельных срезов и видов морской деятельности или отраслей морехозяйственного комплекса, а их изменения (даже не сами по себе, а их темп), тенденции, которые могут происходить при значительных горизонтах стратегического прогнозирования, планирования и управления.

Подобный подход удобен еще и тем, что позволяет получать безразмерные (нормированные) характеристики. От них легко переходить к процентам, а также определять на этой основе средневзвешенные показатели любого уровня агрегирования, которые способны оценить степень достижения стратегических целеустановок во всей сфере жизнедеятельности, в нескольких из них, во всех сферах и т. д. Именно они могут контролироваться высшими эшелонами государственного управления.

Для определения весовых коэффициентов могут быть использованы эвристические приемы поиска оптимального решения в условиях неопределенности, например метод морфологического анализа. В целом в качестве одного из достоинств критериального метода рассматривается его способность присваивать условную количественную оценку ожидаемому (фактически достигнутому) результату, имеющему качественный характер. Наиболее приемлемым способом определения интегральной эффективности того или иного межведомственного мероприятия или проекта может стать метод содержательной компонентной оценки, осуществляемой группой экспертов, с использованием балльных оценок достигнутой результативности. Предлагаемый в русле морфологического анализа подход основан на нескольких простых положениях:

- ♦ каждому результату присваивается определенный численный балл;
- ♦ при наличии нескольких критериев каждому критерию или показателю присваивается определенный коэффициент — «вес», характеризующий значимость ожидаемого частного результата в общей результативности проекта (подпрограммы, программы);
- ♦ при проведении оценки результативности значения баллов по каждому частному виду результата умножаются на соответствующие значения весового коэффициента и суммируются.

В условиях пробелов, имеющихся в официальной статистике, представляется целесообразным проводить именно качественный анализ. В основу определения весовых коэффициентов и балльной, десятичной нотации в матрицах решений по морехозяйственным мероприятиям и проектам может быть положена информация, представленная на страницах еженедельников БИКИ, других статистических изданий (российских и зарубежных), а также на сайтах администраций федеральных органов исполнительной власти и приморских субъектов Российской Федерации.

ПРОТИВОРЕЧИВОСТЬ СТРАТЕГИЙ ОСВОЕНИЯ МОРСКИХ ПРИРОДНЫХ РЕСУРСОВ

Морские природные ресурсы Арктики — это богатый ресурсный потенциал для приморских регионов в стимулирующем воздействии морской деятельности на развитие других отраслей регионального хозяйства, в завоевании конкурентного преимущества на мировых рынках. Это стратегически важный источник сырья для национальной экономики в решении масштабных задач модернизации страны. Эффективное использование природных богатств континентального шельфа и арктических морей должно быть научно обосновано и рационально организовано.

С этой целью разработан целый ряд программных правительственных документов: Основы государственной политики в Арктике, Стратегия развития морской деятельности, Концепция развития рыбного хозяйства, Энергетическая стратегия и др. Кроме того, разработана «Стратегия—2020», Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года, каждый приморский субъект федерации имеет долгосрочную Стратегию социально-экономического развития. Очень важно, чтобы цели всех стратегических документов были согласованы между собой и не имели внутренних противоречий.

В Стратегии инновационного развития говорится: «Россия ставит перед собой амбициозные, но достижимые цели долгосрочного развития: обеспечение высокого уровня благосостояния населения, закрепление геополитической роли страны как одного из глобальных лидеров, определяющих мировую политическую повестку дня. Единственным возможным способом достижения этих целей является переход экономики на инновационную социально-ориентированную модель развития» [7].

Однако эта стратегическая цель провозглашена давно, но вот уже который год не реализуется. Не удастся выполнить главное условие перехода на инновационную модель развития — преодоление сырьевой направленности экспорта. На наш взгляд, противоречие между стратегической целью перехода на инновационную модель развития и сырьевой направленностью экспорта является основным экономическим противоречием в развитии национальной экономики. Сырьевая направленность экспорта ведет к истощению запасов природных ресурсов, создает угрозу экологической безопасности страны и снижает эффективность национальной экономики.

Россия обладает огромными запасами морских природных ресурсов — это прежде всего нефтегазовые ресурсы континентального шельфа и водные биологические ресурсы (ВБР) дальневосточных и северных морей. Использование этих богатых природных ресурсов нельзя признать рациональным.

Освоение нефтегазовых ресурсов континентального шельфа. В перспективе это основной резерв роста добычи углеводородов. Для инновационного развития национальной экономики в перспективе необходимо оптимизировать соотношение между экспортом и переработкой углеводородов в конечную продукцию нефтегазохимии на основе высоких технологий.

А в действительности наблюдается рост экспорта нефти. С 1998 г. он возрос почти в два раза. В Энергетической стратегии страны к 2030 году намечается увеличить долю экспорта от общего объема добываемых углеводородов (нефти — с 74 % в 2008 г. до 80 %

в 2030 г., газа — с 40% до 48% соответственно) [12]. В 2010 г. доля топливно-энергетического комплекса в экспорте составляла 67,6%, а в 2011 г. — уже 69% [2]. Следовательно, и в перспективе более значительная доля сырьевых углеводородных ресурсов будет экспортироваться.

Внутри страны в прогнозном топливно-энергетическом балансе на период до 2030 года также не предусматривается каких-либо радикальных структурных изменений. Прогнозируется незначительное снижение доли газа в потреблении первичных топливно-энергетических ресурсов (с 52% в 2005 г. до 45–48% к 2030). Доля потребления твердого топлива останется практически на том же уровне (около 18%) [12]. К чести авторов Энергетической стратегии необходимо отметить, что они не впали в эйфорию и не стали предлагать утопических перспектив, сознавая все трудности преодоления инерции сырьевого развития национальной экономики. В этих условиях перестают действовать экономические инструменты. Как говорится в Энергетической стратегии: «Изменение соотношения внутренних цен на газ и уголь с 0,6 до 1,1 пока не отразилось на изменении структуры внутреннего потребления топливно-энергетических ресурсов» [12].

В современной геополитической ситуации Россия испытывает мощное давление со стороны развитых стран, которые заинтересованы в том, чтобы сохранить Россию в качестве поставщика сырьевых ресурсов. С этой целью они с помощью политических инструментов умело используют механизм рыночных отношений, создав для нашей страны «экономическую ловушку»: высокий уровень цен на углеводороды и отвлечение инвестиций в создание транспортных систем для доставки первичных энергоресурсов в Европу.

Только за последние несколько лет реализован ряд масштабных инвестиционных проектов по сооружению экспортной энергетической инфраструктуры, т. е. по развитию сырьевого сектора экономики:

- ♦ газопровод «Голубой поток» (16 млрд м³ газа в год, 2005 г.);
- ♦ первая очередь Балтийской трубопроводной системы (65 млн т нефти в год, 2006 г.);
- ♦ газопровод Ямал — Европа (33 млрд м³ газа в год, 2007 г.).

Начата реализация новых инфраструктурных проектов:

- ♦ газопровод «Северный поток» (55 млрд м³ газа в год);
- ♦ нефтепровод Восточная Сибирь — Тихий океан (80 млн т нефти в год).

Подписаны соглашения о строительстве газопровода «Южный поток» (сначала планировалась поставка 30 млрд м³ газа в год, а в настоящее время предполагается довести пропускную способность этого газопровода до 63 млрд м³), Прикаспийского газопровода (20 млрд м³ газа в год), нефтепровода Бургас — Александруполис (35 млн т нефти в год). Приняты решения о строительстве второй очереди Балтийской трубопроводной системы (50 млн т нефти в год), расширении мощностей Каспийского трубопроводного консорциума.

А это миллиардные проекты («Северный поток» — 7,3 млрд евро, около 300 млрд руб.; «Южный поток» — 25 млрд евро или около 1 трлн руб.) [8]. Причем основную долю средств вкладывают российские компании.

И только сейчас, впервые за несколько десятков лет, начато строительство Нижнекамского комплекса нефтеперерабатывающих и нефтехимических заводов в Татарстане.

Такое распределение инвестиционных ресурсов препятствует развитию национальной перерабатывающей промышленности. Высокие цены, по которым иностранные компании импортируют сырье из России, они компенсируют за счет экспорта в Россию продукции переработки с высокой добавленной стоимостью. А строительство трубопроводов, сужая возможности России по развитию перерабатывающей промышленности, отвечает в первую очередь интересам зарубежных стран, повышая надежность снабжения их сырьем и топливом.

Конечно, в существующей ситуации для стабильного получения доходов от экспорта углеводородов необходимо развивать транспортную инфраструктуру. Но почему вкладываются огромные инвестиции в строительство *паралельных* газопроводов?

Использование водных биологических ресурсов (ВБР). Рыбопромышленный комплекс в акватории морей Европейского севера России находится в глубоком экономическом и экологическом кризисе. Как отмечалось на III съезде работников рыбного хозяйства, «в отрасли сохраняется доминирование стратегии выживания, а не развития» [6, с. 8].

Главной нерешенной проблемой использования ВБР является чрезвычайно высокая капитализация промышленного рыболовства. В России проблема усугубляется тем, что с началом рыночных реформ усилилась рентоориентированная мотивация рыбопромышленников на промысел экспортного объекта — трески. В результате в водных экологических системах происходит замещение наиболее ценных видов ресурсов малоценными или видами, не имеющими промыслового значения. Хроническое превышение численности имеющихся рыбопромысловых судов в Северном бассейне над биоресурсным потенциалом Баренцева моря, по мнению специалистов, является главным противоречием регионального рыбопромышленного комплекса [11, с. 89].

При этом основную долю российского рыбопромыслового флота (90%) составляют устаревшие, технически отсталые и энергозатратные суда. Степень износа судов, как отмечалось на III съезде, давно близка к предельной и превышает 80% [6, с. 9]. Удельные затраты топлива (основная статья расходов) на тонну улова составляют у российских судов 407 кг, а у норвежских — 250 кг, т. е. ниже на 40% [11]. При таком соотношении затрат и единых цен на рыбную продукцию на мировых рынках основную долю рентабельных доходов и прибылей получают норвежские рыбопромышленники.

Перерабатывающие предприятия и вообще отечественная береговая инфраструктура за время рыночных реформ пришли в упадок. Более 90% экспорта рыбных товаров приходится на рыбную продукцию низкой степени переработки, т. е. в основном экспортируется сырье.

Материалы периодической печати показывают, что в период реформ получил широкое распространение

ННН-промысел (незаконное, несообщаемое, нерегулируемое рыболовство).

По экспертным оценкам, неучтенные поставки в порты Японии рыбной продукции, добытой российскими судами в исключительной экономической зоне России, составляют ежегодно от 83 до 117 тыс. т. Это негативно сказывается на состоянии рыболовства, и в первую очередь на запасах ценных видов морских биологических ресурсов. Расхищение морских биологических ресурсов представляет собой серьезную угрозу национальной безопасности Российской Федерации и ее ключевым компонентам — продовольственной, экономической и экологической безопасности.

В рыбном промысле мало используются «экологически чистые» технологии (ярусный, сетной и снурневодный лов). Более 90% ВБР в Баренцевом море российские рыбаки вылавливают донными тралами, причиняющими огромный экологический ущерб, в то время как у норвежских рыбаков — только 30% [4].

Большой ущерб запасам ВБР наносят выбросы так называемых «нецелевых объектов лова», достигающие 10% вылавливаемой рыбы. От 4,2 млн т ВБР, выловленных российским рыбопромысловым флотом в 2011 году [6], — это потеря огромного объема ценных продуктов питания.

На III съезде работников рыбного хозяйства было высказано много конструктивных предложений по решению задач, стоящих перед рыбохозяйственным комплексом [6]. Однако, на наш взгляд, для всеобъемлющей модернизации промышленного рыболовства необходимо перейти на новую парадигму устойчивого развития на основе биоэкономической концепции воспроизводства водных биологических ресурсов.

Сущность биоэкономической научной концепции использования водных биологических ресурсов заключается в том, что в процессе организации рыбопромысловой деятельности для достижения высоких экономических результатов в долгосрочном периоде необходимо более тщательно учитывать биологические закономерности воспроизводства живых водных организмов [1, 9, 11 и др.]. Дело в том, что наращивание промысловых усилий приводит к увеличению вылова только до определенного уровня, за пределами которого популяция гидробионтов не успевает восстанавливаться и продуктивность промысла резко падает. Казалось бы, очевидная закономерность. Однако в Баренцевом море неоднократно объявлялись моратории на вылов отдельных видов ВБР после их варварского истребления. Практика установления ОДУ¹ не оправдывает себя, так как ОДУ часто устанавливается выше научно рекомендуемого уровня на 20–50% [3]. А к этому еще добавляется нелегальный ННН-промысел. Существует также стремление к установлению стабильного ОДУ в условиях нестабильных естественных запасов ВБР, испытывающих влияние природных факторов.

Кроме того, при установлении ОДУ не учитывается календарный график работы судов на промысле. Например, 19 января 2012 г. с началом путины в район промысла мойвы вышел мурманский траулер «Капитан Сулимов». А в районе лова уже находился один калининградский траулер, и еще два были на подходе [5]. В то же время следует заметить, что окончание цикла промысловой зрелости рыб не является одномоментным.

¹ ОДУ — общий допустимый улов.

Поэтому вместо существующей практики ОДУ биоэкономическая концепция рыболовства предполагает построение сценария для регулирования рыбного промысла: когда, где и сколько рыбы можно выловить с учетом сохранения воспроизводительной способности популяции целевого промыслового вида, принимая во внимание более широкий спектр объектов в прилове [11].

Устранение изъянов в промышленном рыболовстве, избавление от ННН-промысла в большой степени зависит от осознания необходимости установления научно обоснованных правил и норм самими рыбаками. Поэтому необходимо повысить уровень социальной ответственности рыбацких бизнес-сообществ за ведение экологически чистых видов промысла и соблюдение требований отечественного и международного права в области рыболовства. Пока же между правительственными контролирующими органами и рыбодобывающими компаниями установилась философия противостояния.

Сложившаяся ситуация с использованием морских природных ресурсов, с развитием морской деятельности вызывает еще одно серьезное экологическое противоречие. С одной стороны, в соответствии со Стратегией развития морской деятельности в настоящее время стоит задача повысить интенсивность всех видов морской деятельности, а с другой — они все оказывают негативное воздействие на окружающую среду: и добыча углеводородов, и рыболовство, и военно-морской флот, и морской транспорт, и туристско-рекреационная деятельность. Скоординированное, эффективное развитие всех видов морской деятельности по рациональному использованию морских природных ресурсов возможно только на научной инновационной основе.

В настоящее время переход экономики на инновационную модель развития связывается с созданием российской «силиконовой долины» в Сколково. Необходимо запустить рыночный механизм инновационной экономики. По мнению специалистов, «запуск рыночного финансирования российской науки, которого в России никогда не было, увеличит его объемы в 30–40 раз, т. е. до 10–15 триллионов рублей. Сегодня государство вместе с бизнесом, доля которого составляет около 20%, вкладывают в прикладную науку 350 миллиардов рублей» [10].

Однако инвестиции являются ограниченным финансовым ресурсом. Кроме того, нельзя забывать, что инновационный цикл — это целостная система, включающая несколько стадий (см. рис.).

На каждой из этих стадий требуются огромные капиталовложения. Только когда заработает вся инновационная система, в национальной экономике начнет формироваться новый, постиндустриальный уклад. Ученые Сколково в основном будут сосредоточены на стадии прикладных НИР и частично — фундаментальных. Для остальных стадий необходимо привлекать инвестиции бизнеса.

В процессе освоения углеводородных ресурсов континентального шельфа инновационный цикл может быть сокращен за счет использования зарубежного опыта в рамках международного сотрудничества. Однако привлечение зарубежных инновационных технологий еще не означает перехода на инновационный тип развития в нефтегазовой промышленности. Доля российского оборудования мирового технологического уровня в общих поставках оборудования для нефтегазодобывающей промышленности очень



Рис. СТАДИИ ИННОВАЦИОННОГО ЦИКЛА

низка — только к 2015 году прогнозируется довести ее до 20% [12].

Для этого необходимо устранить противоречия в стратегии освоения углеводородов континентального шельфа и пересмотреть приоритеты в распределении инвестиций российских компаний при освоении морских нефтегазовых ресурсов.

Инвестиции зарубежных корпораций необходимо привлекать не только к разработке морских месторождений, но и к созданию перерабатывающих производств. К 2030 году прогнозируется довести долю прямых зарубежных инвестиций в ТЭК до 12% [12]. По нашему мнению, можно привлечь больше.

На наш взгляд, для повышения инвестиционной привлекательности морских месторождений мог бы быть использован механизм «соглашений о разделе продукции (СРП)» как и при добыче нефти и газа.

Расширение режима СРП в системе добычи и переработки нефтегазовых ресурсов континентального шельфа повысит инвестиционную привлекательность приморских регионов, а также позволит полнее изымать природную ренту в региональный и федеральный бюджеты, что усилит действенность инструментов в экономическом механизме реализации инновационного потенциала российских предприятий.

Для перехода к инновационному типу развития требуются создание всего комплекса производств по переработке природного сырья (и углеводородных, и биоресурсов) и внедрение инновационных технологий по всей цепочке создания добавленной стоимости. Это может быть реализовано в форме интегрированных кластерных формирований.

Только рациональное распределение инвестиционных приоритетов между отдельными стадиями инновационного процесса и углубление общественного разделения труда при освоении морских природных ресурсов позволят преодолеть экологические и экономические противоречия в их использовании и станут основой для модернизации национальной экономики. Это будет способствовать повышению эффективности экономики регионов, укреплению экономической и национальной безопасности государства, повышению уровня жизни населения.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Беляев В. А.* Биозкономический подход к организации эффективного использования морских биологических ресурсов // В. А. Беляев, А. Г. Столбов.

- Матер. IV науч.-практ. конф. «Состояние и перспективы развития рыбной промышленности северного бассейна». 17–18 ноября 2011 г. — Мурманск: Изд-во МГТУ, 2012. — 180 с.
2. Гудкова В. Под капельницей. От кризиса Россию спасают лишь нефтевливания // Аргументы и факты. — 2012. № 9. — С. 11.
 3. Денисов В. В. К комплексному управлению ресурсами Баренцева моря. Взгляд морского географа // Рыбные ресурсы. — 2004. № 4. — С. 24–27.
 4. Никитин В. Ф. Рыбопромышленники Севера выступают за стабильность // Север промышленный. — 2011. № 1 (36). — С. 8–12.
 5. Попов А. Суда уже пошли за мойвой // Мурманский вестник. 20 января 2012 г.
 6. Решение III Всероссийского съезда работников рыбного хозяйства // Мурманская миля. — 2012. — № 1 (18). — С. 8–14.
 7. Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года. Утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 08.12.2011 № 2227-р.
 8. Строительство «Южного потока» обойдется втрое дороже NABUCCO. — www.energyland.info/news-show-tek-neftegaz-19167.
 9. Титова Г. Д. Биоэкономические проблемы рыболовства в зонах национальной юрисдикции / Г. Д. Титова. — СПб.: ВВМ. 2007. — 368 с.
 10. Фегоров Е. «Сколково» остановит утечку мозгов из России // Российская газета. — 2 ноября 2010 г.
 11. Шевченко В. В. Биоэкономика промышленного рыболовства Баренцева моря // В. В. Шевченко, В. А. Беляев. — Мурманск: Изд-во МГТУ, 2009. — 306 с.
 12. Энергетическая стратегия России на период до 2030 года. Утв. распоряжением Правительства РФ от 13.11.2010 № 1715-р.

А. Д. Лаппо

(ОАО «НИИП Градостроительства», Санкт-Петербург)

ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ИНСТРУМЕНТАРИЯ МОРСКОГО ПРОСТРАНСТВЕННОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

Термина «морское пространственное планирование» (МПП) нет ни в одном из нормативных документов Российской Федерации. Тем не менее в мировой практике морское планирование существует уже более 20 лет и имеет целью рациональную и эффективную организацию морского пространства с приоритетом защиты морской окружающей среды путем формирования правовых инструментов реализации полномочий органов государственной власти и местного самоуправления в основном через водную, территориальную, экономическую, экологическую и инвестиционную политику. Идея новой морской политики, основанная на планировании использования морского пространства, получает в мире большое распространение; многие страны используют МПП в качестве инструмента для управления морским пространством на основе экосистемного подхода.

Инструментарий морского пространственного планирования включает набор инструментов (законов и подзаконных актов, методик и т. п.), позволяющий установленным порядком осуществлять планирование морских акваторий, утверждать результаты этого планирования и осуществлять его реализацию. В настоящее время по заданию Минэкономразвития России институт «НИИП Градостроительства» осуществил разработку инструментария отечественного морского (акваториального) планирования, который включает предложения по:

- ♦ разграничению полномочий органов управления Российской Федерации и осуществлению планирования на морских акваториях;
- ♦ изменениям законодательной базы Российской Федерации в части планирования морской деятельности;
- ♦ методическому аппарату морского пространственного планирования в Российской Федерации.

Объектом исследования при разработке инструментария явилась нормативно-правовая база в области морской (акваториальной) деятельности в Российской Федерации и водных отношений — водопользование.

В рамках работы на основе анализа отечественного и зарубежного опыта по МПП и законодательной нормативно-правовой базы по территориальному планированию, программных и целевых документов, регламентирующих морскую деятельность, разработаны предложения по созданию российской правовой базы, структуре и составу нормативных документов. Подготовлены методические рекомендации в сфере **морского пространственного (акваториального) планирования**, увязанные с аналогичными документами Европейского союза и сопряженные с документами территориального планирования Российской Федерации.

Какие выводы были сделаны из анализа зарубежного опыта?

- ♦ В большинстве развитых стран, имеющих выход к морскому или океанскому побережью, осуществлены концептуальные методические разработки, сформировались схожие принципы и подходы к морскому планированию (экосистемный подход, принцип предосторожности, комплексность, гласность и т. д.). Активно ведутся разработки морских планов национальных акваторий.
- ♦ Главенствующая роль по планированию и использованию акваторий преимущественно находится в ведении государства, в то время как местное самоуправление имеет ограниченные полномочия на акватории.
- ♦ Наступило осознание факта, что здоровье морской экосистемы не может замыкаться в пределах национальных границ, и требуется транснациональное планирование для полноценного анализа существующей и перспективной ситуации на морских акваториях.

В составе Российской Федерации имеется 21 субъект федерации, включающий морские акватории. Биосферная связь суши и акваторий морей и океанов реализуется посредством речных систем, которые организуют большую часть водного обмена в Российской Федерации. В этом случае морское планирование, и особенно планирование прибрежных зон мо-

рей и океанов, логично связывается с территориальным планированием суши, которое уже достаточно развито в правовом и методическом плане, и соответственно может использовать имеющуюся методологию в разработке стратегически важных документов МПП (табл. 1). Курсивом выделены этапы, в настоящее время не выполняемые.

При определенном сходстве территориального и морского (акваториального) планирования между ними есть и определенные различия:

- ♦ Территориальное планирование связано с реализацией полномочий отдельных территориальных уровней власти с приоритетом создания благоприятной среды проживания.
- ♦ Морское (акваториальное) пространственное планирование направлено на долгосрочное использование морской среды путем комплексной и рациональной организации морского пространства (сбалансированных видов пользования и экологической защиты). В этом смысле первоочередной задачей является необходимость использования эколого-ориентированных подходов. Аналогом таких работ могли бы быть ранее разрабатывавшиеся «Комплексные схемы охраны природы и рационального природопользования» для наземной пространственной природной среды. Следует подчеркнуть, что Градостроительным кодексом не предусмотрены разработка и утверждение научно-концептуального документа.

Применительно к морским акваториям предлагается следующее разграничение полномочий органов власти:

- ♦ Органы местного самоуправления прибрежных территорий контролируют деятельность хозяйствующих субъектов и физических лиц, малотоннажного судоходства, рыболовства, ветроэнергетики, добычи песка и гравия, ведения прибрежной аквакультуры, рекреационной и природоохранной деятельности, туризма, археологических и других исследований, создание искусственных островов, гидротехнических сооружений в границах мелководья.

- ♦ Аналогичные виды работ с большими глубинами и возможности организации средне- и крупнотоннажного судоходства регулируются региональными и федеральными администрациями в пределах территориальных вод. При этом федеральные органы власти организуют морехозяйственную деятельность в исключительной экономической зоне, на морских шельфах, за границей 12-мильной зоны, а также в открытом морском пространстве в соответствии с международными соглашениями. Полномочия региональных властей ограничиваются 12-мильными территориальными водами Российской Федерации.

Предлагаемое распределение полномочий органов управления по разработке правоустанавливающих и программных документов в области МА(П)П приведены в табл. 2.

Совершенствование морского законодательства связано с принятием специального закона о морском пространственном планировании, а также издаваемых в соответствии с ним нормативно-правовых актов.

Таблица 1. Структура и содержание пространственного планирования в Российской Федерации (территориального и морского)

Федеральный уровень	
Территориальное планирование	Морское планирование
<i>Градостроительная доктрина Российской Федерации</i>	Морская доктрина Российской Федерации
Стратегия социально-экономического развития Российской Федерации	Стратегия морской деятельности Российской Федерации на период до 2030 года
Концепция пространственной организации Российской Федерации	Концепция морского акваториального (пространственного) планирования Российской Федерации
Схемы территориального планирования Российской Федерации (отраслевые)	Отраслевые схемы морского акваториального (пространственного) планирования Российской Федерации
Региональный уровень	
<i>Стратегии социально-экономического развития федеральных округов и субъектов Российской Федерации</i>	<i>Стратегии морского акваториального (пространственного) планирования по выделенным Водным кодексом Российской Федерации бассейновым округам</i>
Концепции пространственной организации субъектов Российской Федерации	Концепции морского акваториального (пространственного) планирования бассейновых округов
Схемы территориального планирования субъектов Российской Федерации	Схемы (разделы СТП) морского акваториального (пространственного) планирования приморских субъектов Российской Федерации
Муниципальный уровень	
Планы социально-экономического развития муниципальных образований	Планы водопользования муниципальных образований
Территориальное планирование муниципальных образований: ♦ Схемы территориального планирования муниципальных районов; ♦ Генеральные планы поселений; ♦ Генеральные планы городских округов.	Территориальное морское акваториальное (пространственное) планирование морских и прибрежных объектов в составе планировочной документации муниципальных образований
Правила землепользования и застройки согласно главе 4 Градостроительного кодекса РФ	Правила морского водопользования
Проекты планировки территории (ППТ) согласно главе 4 Градостроительного кодекса РФ	Проекты планирования морских участков для различных видов деятельности или в составе ППТ приморских объектов

Таблица 2. **Распределение полномочий органов управления по разработке правоустанавливающих и программных документов в области МА(П)П**

Органы управления	Основные положения, относящиеся к задачам морского планирования
I. Федеральный уровень	
1.1. Уполномоченный орган федеральной исполнительной власти	Национальный орган, регулирующий морскую деятельность и подготовку МА(П)П федерального уровня
1.2. Министерство природных ресурсов и экологии	<ol style="list-style-type: none"> 1. Экологическая доктрина. 2. Гидрографическое и водохозяйственное районирование бассейновых округов. 3. Дополнения схемы территориального планирования в области развития особо охраняемых природных территорий (в части их создания на морской акватории). 4. Дополнение в Водный кодекс в части регулирования водопользования отдельными видами морской деятельности и заключение договоров водопользования, учитывающих результаты морского планирования.
1.3. Министерство экономического развития	<ol style="list-style-type: none"> 1. Экономическая доктрина Российской Федерации. 2. Морская доктрина Российской Федерации. 3. Разработка и реализация целевых программ в области использования и охраны Мирового океана. 4. Разработка рекомендаций по дополнению документов стратегического планирования в части планирования использования морского пространства (в том числе стратегий, программ социально-экономического развития).
1.4. Министерство регионального развития	<ol style="list-style-type: none"> 1. Градостроительная доктрина. 2. Концепция пространственной организации территорий и акваторий Российской Федерации. 3. Дополнения Градостроительного кодекса в части обоснования планируемого размещения объектов федерального, регионального и местного значения, взаимосвязанных с объектами, создаваемыми на акватории в рамках морского планирования. 4. Уточнение порядка ведения строительных работ на морской акватории. 5. Дополнение федеральной информационной системы территориального планирования (в части ее увязки с результатами морского планирования и с водным реестром).
1.5. Министерство по чрезвычайным ситуациям	Разработка мероприятий по предотвращению возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера на морском пространстве.
1.6. Прочие федеральные министерства и ведомства (участвующие в использовании морского пространства)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Отраслевые доктрины. 2. Отраслевые концепции. 3. Дополнения Схем территориального планирования в области обороны, безопасности, транспорта, энергетики и связи, развития инфраструктуры естественных монополий в части создания объектов капитального строительства на морской акватории. 4. Разработка дополнений в отраслевые законы, регулирующие хозяйственную деятельность, согласно задачам и результатам морского планирования.
II. Региональный уровень	
2.1. Исполнительные органы власти субъектов Российской Федерации и территориальные управления федеральных органов	<ol style="list-style-type: none"> 1. Разработка Программы по использованию и охране водных объектов (включая морское пространство) в увязке с Программами окружающей среды субъекта. 2. Разработка документов стратегического планирования, учитывающих комплексное развитие береговой зоны и морской акватории. 3. Дополнения Схемы территориального планирования в части документов морского планирования. 4. Разработка правил охраны жизни людей на водных объектах. 5. Разработка правил водопользования и плавания на маломерных судах. 6. Установление порядка использования водных объектов в целях обеспечения защиты исконной среды обитания и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока.
III. Местный (муниципальный) уровень	
3.1. Органы местного самоуправления муниципальных районов, городских округов	<ol style="list-style-type: none"> 1. Дополнения в документы стратегического и территориального планирования в части развития береговой зоны и морской акватории. 2. Разработка правил использования водных объектов общего пользования для личных и бытовых целей.
3.2. Органы местного самоуправления городского округа, городского и сельского поселения	<ol style="list-style-type: none"> 1. Дополнения в генеральные планы поселений в части функционального зонирования и размещения объектов местного значения на морской акватории. 2. Дополнение правил землепользования и застройки в части видов деятельности, осуществляемых на территории морской акватории в виде регламентов водопользования. 3. Разработка положений об ограничениях использования водных объектов.

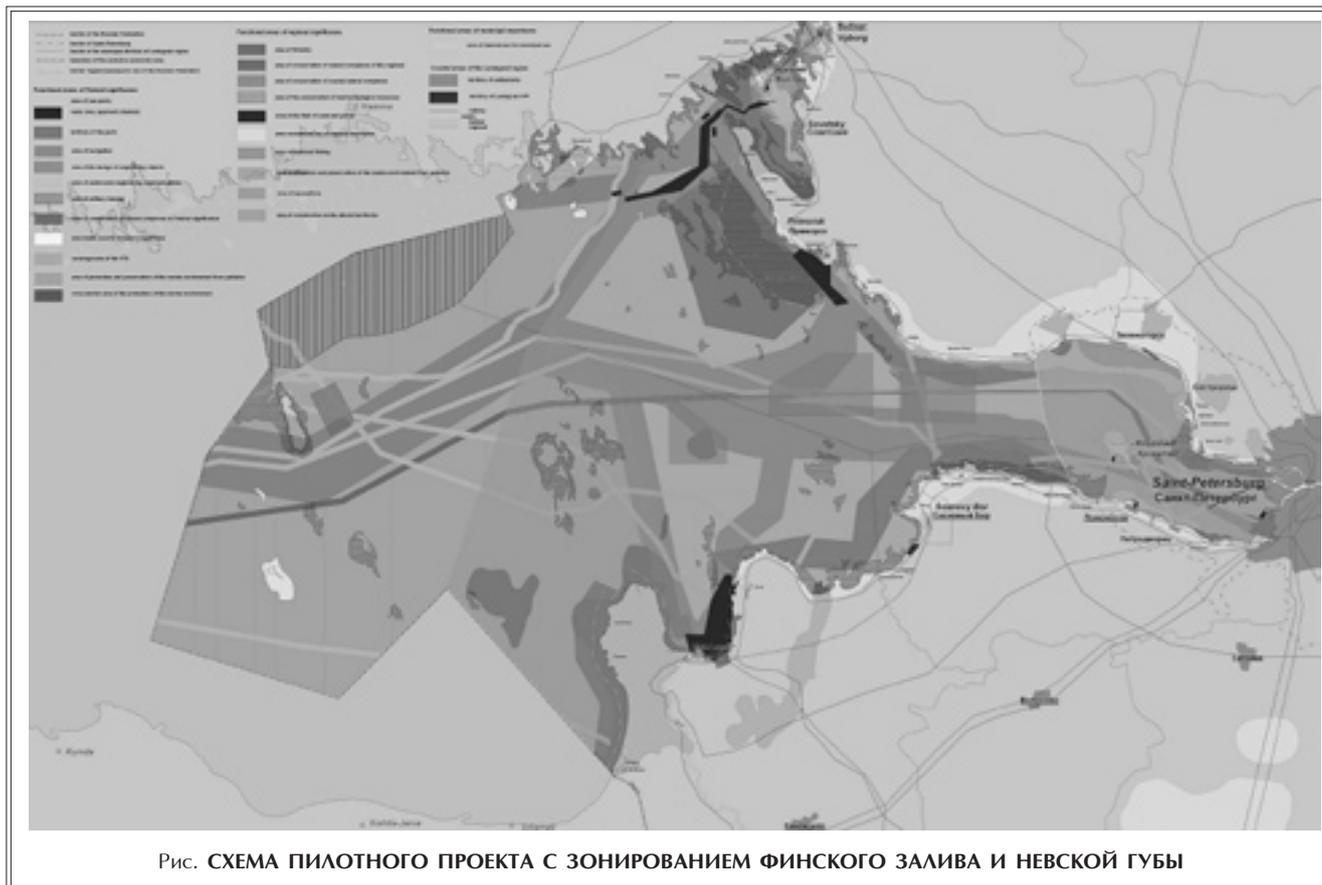


Рис. СХЕМА ПИЛОТНОГО ПРОЕКТА С ЗОНИРОВАНИЕМ ФИНСКОГО ЗАЛИВА И НЕВСКОЙ ГУБЫ

В разработанной институтом ОАО «НИИПГрадостроительства» модели закона о МА(П)П определен состав объектов и полномочия субъектов МА(П)П, содержание и порядок разработки и утверждения документов зонирования и планировки акваторий, порядок внесения изменений, установлены связи МА(П)П с аналогичными документами, стратегиями и программами социально-экономического развития РФ, субъектов РФ и муниципальных образований, обеспечивается возможность как отраслевой, так и комплексной разноуровневой подготовки морских планов, определено взаимодействие с иными законодательными актами РФ, подчеркнут приоритет международных обязательств

РФ в области морепользования. Также подготовлены предложения по внесению изменений в действующие законодательные акты, в частности, Водный и Градостроительный кодексы.

Проведена апробация предлагаемого инструментария на пилотных акваториях, в качестве которых рассматривались российские акватории Балтийского моря. Одна из схем пилотного проекта с зонированием Финского залива и Невской губы приведена на рисунке.

Дальнейшее продвижение морского планирования в Российской Федерации возможно только при наличии политической воли руководства страны и введения этого понятия в правовое поле.

А. Н. Карлин, Н. А. Плинка

(Российский государственный гидрометеорологический университет, Санкт-Петербург)

РАЗРАБОТКА ПРИБРЕЖНО-МОРСКОГО БЛОКА СТРАТЕГИИ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ

Важным направлением развития стратегического планирования социально-экономического развития приморских территорий является использование комплексного подхода, основанного на выделении приморских территорий и прибрежных акваторий в единый объект управления. Практическим инструментом реализации такого подхода является включение в Стратегию социально-экономического развития приморских субъектов Российской Федерации самостоятельного прибрежно-морского блока, направленного на интеграцию процессов управления морской деятельностью и развития приморских тер-

риторий в рамках единого объекта государственного планирования.

По инициативе Минэкономразвития России был разработан типовой макет прибрежно-морского компонента стратегий и программ социально-экономического развития [1]. Общая схема разработки прибрежно-морского компонента Стратегии развития приморского субъекта Российской Федерации представлена на рис. 1. Разработанный макет был апробирован на примере подготовки проекта прибрежно-морского компонента применительно к Стратегии социально-экономического развития Ленинградской области¹.

¹ Работа выполнена в РГГМУ в рамках научно-исследовательской работы по теме «Разработка методического обеспечения и рекомендаций по комплексному планированию развития приморских территорий и прибрежных акваторий конкретных побережий страны» согласно государственному контракту № 1902-1711 от 29.08.2011.

Ленинградская область на сегодняшний день является одним из наиболее экономически развитых субъектов Российской Федерации. На развитие области оказывает влияние множество различных факторов. Особое значение для социально-экономического развития Ленинградской области имеет морская деятельность. Выгодное приморское положение Ленинградской области определяет целый ряд конкурентных преимуществ, повышающих потенциал ее социально-экономического развития в среднесрочной и долгосрочной перспективе. Транспортные возможности, доступ к запасам значительных природных ресурсов, высокий по уровню профессиональной подготовки трудовой потенциал, высокая степень межрегиональной интеграции, активная внешнеэкономическая и внешнеторговая деятельность Ленинградской области создают возможность развития самых разнообразных видов морской деятельности. Морехозяйственный комплекс Ленинградской области имеет межотраслевой характер и включает портовый транспортно-логистический комплекс, предприятия судостроения и судоремонта, рыбохозяйственный комплекс, включающий предприятия, связанные с рыболовством, аквакультурой и переработкой рыбной продукции, а также целый ряд предприятий и организаций, деятельность которых связана с морским туризмом и рекреацией, морской инженерией, охраной морской среды, морской наукой.

Использование потенциала морской деятельности создает для приморских территорий предпосылки их ускоренного развития. На долю приморских муниципальных образований Ленинградской области приходится всего 18% площади и 28% населения области. В то же время по данным Росстата их вклад в экономику Ленинградской области в 2009 году составил:

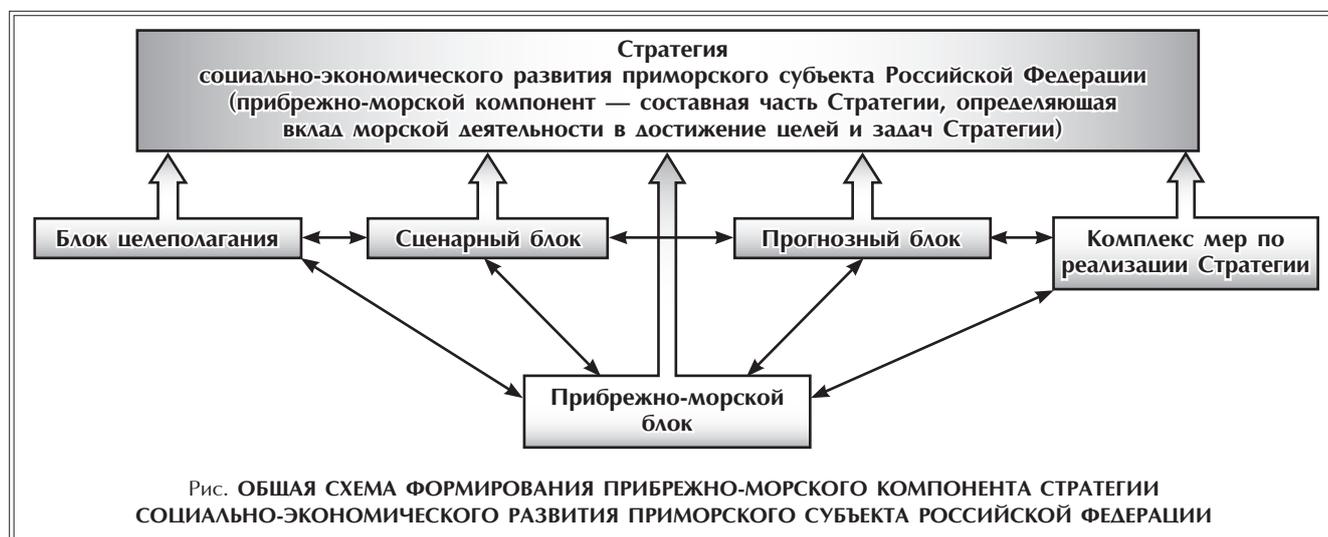
- ♦ по объему отгруженных товаров собственного производства и работ и услуг, выполненных собственными силами (без субъектов малого предпринимательства) — 57%;
- ♦ по инвестициям в основной капитал, осуществляемым организациями, находящимися на территории муниципального образования — 63% (51% — в 2008 году);
- ♦ среднесписочная численность работников (по 15 видам экономической деятельности) — 34%.

В то же время на фоне достаточно успешного функционирования морской деятельности в Ленинградской области существует ряд проблем и ограни-

чений, которые в стратегической перспективе могут снизить темпы долгосрочного развития. К числу ограничений развития морехозяйственного комплекса Ленинградской области можно отнести:

- ♦ диспропорции в развитии транспортной системы, возникшие в результате стихийного формирования различных звеньев транспортно-логистического комплекса, которые приводят к сдерживанию роста грузооборота морских портов за счет недостаточной пропускной способности подъездных путей;
- ♦ узкую сырьевую специализацию основных морских портов Ленинградской области и сильную зависимость грузооборота морских портов от экспорта углеводородного сырья,
- ♦ невысокий уровень портового сервиса и обслуживания, отсутствие электронных таможенных систем, высокие цены на портовые услуги, способствующие уходу грузопотоков в порты соседних прибалтийских государств;
- ♦ несовершенство ледокольной службы в зимний период навигации;
- ♦ нехватку терминально-складской инфраструктуры, бессистемное развитие которой привело к превышению спроса в услугах транспортно-логистического комплексов над их предложением;
- ♦ нехватку квалифицированных кадров в массовых рабочих профессиях, обеспечивающих различные виды морской деятельности, связанную с недостаточным количеством учреждений профессионального технического образования и среднего технического образования.

Настораживающим фактом снижения конкурентоспособности портов Ленинградской области является уменьшение объемов их грузооборота (за исключением строящегося порта «Усть-Луга»), которое имело место в 2011 году. За период 01.01 — 01.08.2011 с учетом сложной зимней навигации грузооборот порта «Приморск» уменьшился по сравнению с тем же периодом 2010 года на 3%, порта «Высоцкий» — на 6,3%, порта «Выборгский» — на 7,4%. При этом за тот же период грузооборот Большого порта Санкт-Петербурга увеличился на 6,7%. Наибольший рост грузооборота за тот же период продемонстрировали соседние порты прибалтийских государств: Клайпеда — на +22,4%, Лиепая — на +16,7%, Рига — на 14%, Вентспилс — на 9,2%, Таллинн — на 2,6%. Порт Выборга по годовым итогам сумел наверстать упущенное и выйти на ну-



левой показатель динамики роста, в то время как годовое падение грузооборота порта «Высоцкий» даже увеличилось до 8%.

Долгосрочные перспективы развития морехозяйственного комплекса Ленинградской области во многом будут зависеть от сценария, по которому будет происходить процесс развития морской деятельности в регионе Балтийского моря. К внутренним положительным факторам следует отнести выгодное приморское положение Ленинградской области, обуславливающее возможность прямого выхода на европейский рынок и мировой рынок морских транспортных услуг. Развитие регионального транспортно-логистического комплекса на базе портовой инфраструктуры Ленинградской области позволяет осуществлять экспортно-импортные перевозки и создает возможность развития сферы транзитных услуг как в направлении запад-восток, так и в направлении север-юг. Сформировавшаяся в настоящее время портовая инфраструктура Ленинградской области отвечает самым современным техническим и экологическим требованиям. Наличие разнообразных прибрежных ресурсов создает возможность для развития различных видов морской деятельности, включая туризм и морскую рекреацию, рыболовство и аквакультуру. Морехозяйственный комплекс Ленинградской области является достаточно уникальным, поскольку включает подводную магистральную трубопроводную систему по поставке газа в Северную Европу (проект «Северный поток»). Положительное влияние на внедрение передовых наукоемких технологий, развитие науки, техники, обеспечение профессиональными кадрами, в том числе и в сфере морской деятельности, оказывает непосредственная близость Ленинградской области к Санкт-Петербургской городской агломерации.

В то же время, в Ленинградской области существует ряд внутренних факторов, снижающих возможности эффективного использования конкурентных преимуществ региона, связанных с развитием морской деятельности. К числу таких факторов следует отнести имеющиеся диспропорции региональной транспортной системы, связанные с отставанием темпов развития инфраструктуры железнодорожного и автомобильного транспорта от темпов развития портовых мощностей. Недостаточная развитость подъездной транспортной инфраструктуры лимитирует возможности наращивания новых портовых мощностей, прежде всего в сфере развития транзитных перевозок. Фактором риска является существующая значительная ориентация морской транспортной системы Ленинградской области на экспорт энергетических ресурсов, прежде всего угля и нефти, что повышает зависимость объемов грузооборота от мировой конъюнктуры и цен на энергоносители. В 2011 году доля минеральных продуктов в общей товарной структуре экспорта составила 84,9%, из них большую часть составил мазут (57%). Доля минеральных продуктов, имеющих большую добавленную стоимость, составила: бензина — 8%, дизельного топлива — 31%.

Выполненная в рамках подготовки прибрежно-морского блока разработка сценариев развития морской деятельности проводилась в двух вариантах: консервативном и сдержанно-оптимистическом.

Первый вариант является инерционным вариантом развития морской деятельности. Этот вариант предполагает сохранение основных существующих транспортных потоков и сложившейся ситуации на рынке транспортных услуг в Восточной Балтике. Развитие морской деятельности будет носить экстенсивный ха-

рактер. Увеличение грузооборота может быть достигнуто за счет реализации отдельных федеральных инфраструктурных проектов, направленных в основном, на наращивание новых портовых мощностей для экспорта углеводородного сырья. Однако в целом темп роста грузооборота будет отставать от темпов ввода новых портовых мощностей, поскольку существующие высокие цены и невысокий уровень транспортно-логистических услуг будут способствовать оттоку грузопотока в соседние прибалтийские порты. Диверсификация грузовых потоков главным образом будет определяться изменением структуры импорта, объем которого в общей доле грузооборота по-прежнему будет значительно ниже объема экспорта. Другие виды морской деятельности, такие как судостроение, рыбная промышленность, морской туризм, будут развиваться достаточно низкими темпами. Сохранившиеся в транспортно-логистической системе Ленинградской области системные ограничения и диспропорции при неблагоприятном развитии экономических и политических процессов в мировой экономике, и особенно нарастании глубокого экономического кризиса в Западной Европе приведут к уменьшению экспорта углеводородов и простою нефтяных терминалов Ленинградской области.

Развитие морской деятельности по данному сценарию в конечном результате приведет к низкой эффективности использования, а при неблагоприятных условиях — к стагнации морехозяйственного комплекса Ленинградской области. Прогнозные оценки основных параметров развития морской деятельности и ее вклада в социально-экономическое развитие области приведены в таблице.

Сдержанно-оптимистический сценарий, в отличие от инерционного, предполагает существенное развитие потенциала морской деятельности. Ведущей региональной специализацией остается интенсивное использование транспортно-технологических возможностей Ленинградской области. Однако усилия по развитию морской деятельности в первую очередь должны быть направлены на создание вблизи портовых зон развитой сети мультимодальных логистических центров, а также на ликвидацию диспропорции между ростом грузооборота и ограниченной пропускной способностью подъездной транспортной инфраструктуры.

Основными направлениями инвестиционной деятельности в области развития транспортно-логистического комплекса будут:

- ♦ в 2012–2014 годах — продолжение строительства морского торгового порта «Усть-Луга» и комплексное развитие прилегающей территории в рамках федеральной целевой программы «Развитие транспортной системы России (2010–2015 годы)»;
- ♦ формирование портового комплекса в районе Приморска; модернизация существующих портов в Выборге и Высоцке;
- ♦ реализация инвестиционных проектов ОАО «РЖД» (Санкт-Петербург — Ломоносов — Бронка — железнодорожная станция Котлы с выходом на сортировочную станцию Мга, новая соединительная железнодорожная ветка Бронка — Горелово и др.);
- ♦ продолжение строительства Северо-Европейского газопровода и Балтийской трубопроводной системы-2 (БТС-2).

Одним из проектов межрегионального сотрудничества в сфере морской деятельности является строительство крупного логистического центра на территории Ломоносовского района в непосредственной

близости от портового комплекса Ломоносов — Бронка, что позволит увеличить мощность многофункционального морского перегрузочного комплекса «Бронка» и более эффективно использовать транспортные возможности Ленинградской области.

В 2013 году предусматриваются реконструкция и модернизация действующих терминалов в портах «Высоцк» и «Выборг». Предполагается, что после реконструкции порт «Выборг» будет специализироваться на контейнерных, генеральных и Ro-Ro-грузах, а экологически проблемные грузы, например, уголь, будут переориентированы на порты «Усть-Луга» и «Высоцк».

В среднесрочной перспективе значительные вложения будут связаны со строительством крупных объектов трубопроводной транспортной системы, а именно с дальнейшим расширением нефтеналивного терминала (БТС-2) в морском торговом порту «Усть-Луга»; продолжением строительства газопровода «Северный поток» и второй очереди Северо-Европейского газопровода, а также началом строительства второй окружной дороги КАД-2 Санкт-Петербург.

Создание подводящей транспортной инфраструктуры позволит обеспечить поставку углеводородов, превышающую потребности экспорта, что позволит создать новые промышленные предприятия по глубокой переработке нефти. В долгосрочной перспективе 2012 – 2030 гг. в районе порта «Усть-Луга» будет создана индустриальная зона площадью 3500 га, в которой должны быть построены современные нефтеперерабатывающий и газохимический комплексы. Вблизи этой зоны предполагается строительство нового города с населением 34,5 тыс. человек, обеспеченных доступным и комфортным жильем, развитой социальной инфраструктурой. Объем выполненных работ по виду деятельности «строительство» к 2025 году почти в 2 раза превысит уровень 2008 года, до 2013 года среднегодовой прирост составит 3,0%, до 2025 года — около 4,0%.

Создание сбалансированной внутриобластной транспортно-логистической инфраструктуры будет содействовать развитию контейнерных перевозок и накатных грузов. По оценкам, в течение 10 лет контейнерный грузопоток, следующий через Россию, должен увеличиться более чем в 3 раза. Причем планируется, что более половины контейнерного грузопотока будет проходить через порты Северо-Запада. Морские порты Ленинградской области наряду с Большим портом Санкт-Петербурга должны стать активными участниками рынка контейнерных перевозок. Контейнерный поток очень тесно связан с транзитными перевозками. По оценке, дефицит контейнерного грузооборота в направлении запад-восток в портах восточной части Финского залива сохранится даже после строительства и ввода в эксплуатацию многофункционального морского перегрузочного комплекса «Бронка».

В структуре валового регионального продукта Ленинградской области наибольший удельный вес по-прежнему будет занимать промышленная деятельность. Значительный вклад в развитие промышленного сектора должно внести начало производства добывающих платформ, в том числе для обеспечения Штокмановского газоконденсатного месторождения на Выборгском судостроительном заводе. Дальнейшее развитие должно получить малое судостроение.

В то же время прогнозируется увеличение в структуре валового регионального продукта доли услуг, которое будет обусловлено опережающей динамикой роста торговли, транспорта и связи. С учетом ввода новых объектов и наращивания действующих мощностей объем услуг организаций транспорта должен будет возрастать со среднегодовым темпом, до 2013 года равным 108,4%, до 2025 года — 106,6% к уровню 2008 года. Наряду с транспортной деятельностью развитие должны получить и другие виды морской деятельности, такие как рыболовство и рыбоводство, морской туризм и рекреация. Развитие рыбной отрасли связано с плани-

Таблица. Целевые показатели развития регионального морехозяйственного комплекса Ленинградской области и его вклада в социально-экономическое развитие Ленинградской области на период до 2020 года

Показатель	2011 год	2020 год	
		Сценарий	
		Консервативный	Сдержанно-оптимистичный
1. Грузооборот морских портов Ленинградской области (млн т)	112	180	272
2. Доля отгруженных товаров собственного производства и выполненных работ и услуг собственными силами (без субъектов малого предпринимательства) приморских муниципальных образований (в процентах к общему объему по Ленинградской области)	59%	65%	70%
3. Доля инвестиций в основной капитал приморских муниципальных образований (в процентах к общему объему по Ленинградской области)	63%	66%	72%
4. Дополнительные налоговые поступления в бюджет Ленинградской области за счет формирования морехозяйственного кластера (в процентах)	—	15%	20%
5. Количество новых рабочих мест за счет формирования морехозяйственного кластера (ед.)	—	9800	16000
6. Прирост производства в рыбоводстве (в процентах по отношению к 2011 году)	4100 т	26,7%	31,5%
7. Прирост производства в рыболовстве (в процентах по отношению к 2011 году)	1200 т	8,0%	9,5%
8. Прирост объема средств, получаемых за счет туристической деятельности (в процентах по отношению к 2011 году)	—	98%	145%
9. Сброс в водоемы Ленинградской области неочищенных сточных вод (в процентах к общему объему сброса сточных вод)	9,0%	5,0%	5,0%
Экономия свежей воды (в процентах к общему расходу воды в системах оборотного и повторно-последовательного водоснабжения)	17,0%	48,0%	65,0%

руемым созданием рыбоперерабатывающего кластера в районе города Усть-Луги. Основу кластера должны создать рыбодобывающие компании, базирующиеся в порту города Усть-Луги, предприятия по переработке рыбы и производству рыбных продуктов, а также созданные дополнительно к рыбоводческим предприятиям на пресных водоемах предприятия морской аквакультуры на побережье Финского залива в северной части Ломоносовского района. Индексы производства в рыбоводстве в среднесрочной и долгосрочной перспективе будут достаточно высокими. Предполагается, что в 2025 году он возрастут в 5 раз к уровню 2008 года, до 2013 года динамика ожидается более высокой, чем до 2025 года. Среднегодовой прирост производства в рыбоводстве должен составить 28,5% до 2013 года, в дальнейшем — 3,0% к 2013 году. В рыболовстве среднегодовой прирост до 2013 года составит 0,5% к 2008 году, в 2013–2025 годах — 1,6%.

Развитие транспортной инфраструктуры и увеличение транспортной доступности южного побережья восточной части Финского залива будет способствовать развитию морского туризма и рекреации, основой которых должно стать создание баз отдыха, оборудованных яхтенными причалами с необходимой инфраструктурой (заправки, снабжение, мелкий ремонт и т. п.). Базы отдыха, расположенные на побережье Финского залива, могут быть использованы для раз-

вития спортивного рыболовства в летнее и зимнее время, подводной охоты в летнее время, а также других видов отдыха.

Прогнозные оценки основных параметров развития морской деятельности и ее вклада в социально-экономическое развитие области для второго сценария развития морской деятельности приведены в таблице. Сопоставление прогнозных оценок, полученных в рамках сдержанно-оптимистического сценария с целевыми ориентирами, сформулированными в системе целей и задач развития морехозяйственного комплекса Ленинградской области, показывает, что этот сценарий соответствует базовым параметрам социально-экономического развития Ленинградской области и должен быть выбран в качестве базового.

ЛИТЕРАТУРА

1. Карлин Л. Н., Плинка Н. Л. 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 Общероссийского форума лидеров стратегического планирования. Санкт-Петербург. 17–18 октября 2011 г. / Под ред. Б. С. Жихаревича. — СПб.: Леоньевский центр, 2012.

М. А. Новиков

(Полярный НИИ морского рыбного хозяйства и океанографии им. Н. М. Книповича, Мурманск)

ОЦЕНОЧНОЕ АКВАТОРИАЛЬНОЕ ЗОНИРОВАНИЕ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ РИСКОВ ОТ НЕФТЕГАЗОДОБЫЧИ НА ШЕЛЬФЕ БАРЕНЦЕВА МОРЯ

В инженерной экологии экологический риск (ЭР) обычно рассматривают как вероятность возникновения какого-либо неблагоприятного техногенного события (происшествия), сопровождающегося нанесением вреда (ущерба) окружающей природе. С экономической точки зрения важнейшей составляющей ЭР является величина ущерба. Согласно известным определениям, экологический риск — это потенциальный экологический ущерб, а экологический ущерб — это реализованный экологический риск. Таким образом, экономический ущерб — это экологический ущерб, выраженный в единицах финансовых затрат на его компенсацию и ликвидацию последствий. В общем виде ожидаемый экономический ущерб (R_j) от техногенного события можно связать с экологическим риском с помощью известного уравнения: $R_j = R \times Y$, где R — величина экологического риска, 1/год; Y — ущерб в рублях.

Расчет величин ЭР, выраженный в конкретных цифрах ожидаемых экономических затрат имеет большое значение для адекватной оценки перспектив эксплуатации шельфовых месторождений нефти и газа в Баренцевом море. Такая оценка необходима прежде всего для учета возможных социально-экономических последствий негативных воздействий нефтегазодобычи на окружающую среду региона как в условиях нормальной эксплуатации, так и в случае возникновения аварийных ситуаций. Экономическую оценку ущербов (вреда) и ЭР выполняли с использованием ГИС-технологий в среде прикладных программных пакетов *MS Excel* и *Arcview 3.1*, в результате чего получали карты распределения величин ожидаемого ущерба природе на акватории Баренцева моря.

Вычисления величин возможного вреда природе проводили на основе требований отраслевых нормативных документов Минсельхоза и Минприроды РФ: методик «исчисления размера вреда, причиненного водным биологическим ресурсам...» и «...водным объектам...» соответственно. В первом случае можно говорить о районировании акватории моря по величинам ущерба, который может быть нанесен водным биологическим ресурсам (ВБР), а во втором — о зонировании акватории по величинам возможного вреда водным экосистемам при различных сценариях развития аварийной ситуации в регионе, связанной с разливом нефтепродуктов.

При проведении гидротехнических работ на морском шельфе определенные объемы воды, часто значительные, проходят через водозаборные устройства и используются в технических, хозяйственно-бытовых и т. п. целях. В этой воде предполагается полная или частичная гибель зоопланктона. Еще на стадии проектирования инженеры-проектировщики рассчитывают эти объемы воды, которую условно можно считать «испорченной». На постпроектной стадии эти данные становятся доступными специалистам рыбохозяйства и могут быть использованы для расчета ожидаемого ущерба ВБР. Предварительная оценка ожидаемых величин ущерба для значительной части акватории Баренцева моря позволяет вносить корректировки в проектные решения с целью минимизации вреда, наносимого ВБР, например, путем изменения акватории работ.

Для решения данной задачи была использована разработанная в ПИПРО географическая экспертно-аналитическая система (ГЭАС) Баренцева моря с подсистемой

(модулем) расчета ущерба (вреда) от гибели кормового планктона. Гибель зоопланктона учитывалась в рамках исключительной экономической зоны России и прилегающих акваторий Баренцева моря. Причины гибели планктонных организмов могут быть любые: от сейсмо-разведки до загрязнения акватории.

Согласно методике расчета ущерба, причиненного водным биологическим ресурсам, величина натурального ущерба (N , тонны) рассчитывается путем перевода массы кормовых организмов, например планктона, в вес потребляющей его рыбы по известной формуле из [1]:

$$N = n_0 \times W_0 \times \left(1 + \frac{P}{B}\right) \times \frac{1}{k_2} \times \frac{k_3}{100} \times 10^{-6}, \quad (1)$$

где n_0 — средняя концентрация кормовых организмов в граммах на кубометр воды; W_0 — объем вод, подвергшийся воздействию; P/B — коэффициент для перевода биомассы кормовых организмов в их продукцию; k_2 — кормовой коэффициент для перевода продукции кормовых организмов в рыбопродукцию; k_3 — показатель предельно возможного использования рыбой кормовой базы в процентах; 10^{-6} — множитель для перевода граммов в тонны.

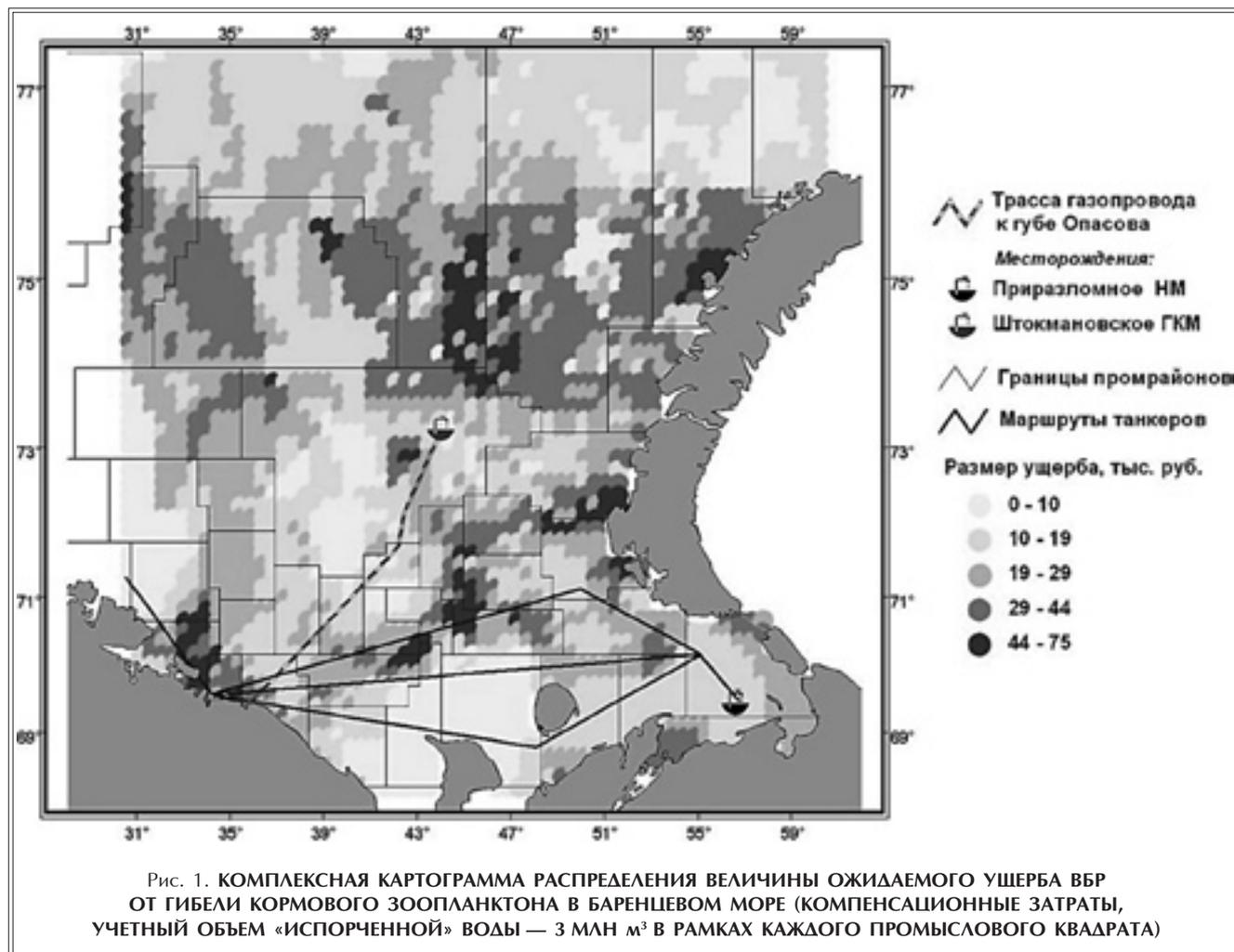
Вычисленный согласно этой форме натуральный ущерб в дальнейшем переводится в стоимость компенсационных затрат (капитальных вложений) согласно принятой в методике формуле:

$$K = \sum_{i=1}^n (M_i \times K_i) \times E_n \times t_i, \quad (2)$$

где i — тип мероприятия или объекта; M_i — его мощность по промышленному возврату в тоннах (= натуральный ущерб); K_i — удельные капитальные вложения, руб./т промышленного возврата; E_n — нормативный коэффициент экономической эффективности капитальных вложений (нормативный срок окупаемости — 8,3 года); t_i — время отрицательного воздействия на рыбные запасы в годах.

Расчет величины вреда ВБР производился в ГЭАС для каждого промышленного квадрата Баренцева моря — трапеции регулярной градусной сетки размером $10' \times 30'$ по широте и долготе соответственно, т. е. дифференцированно, по элементарным акваториям. При этом в случае с зоопланктоном также учитывали долю ожидаемой гибели организмов, состояние популяций 4 видов рыб-планктофагов и объем «испорченной» воды, где происходит гибель зоопланктона. В результате ввода вычисленных данных по компенсационным затратам в ГИС-приложение Arcview 3.1 была выполнена цифровая карта распределения величины ожидаемого ущерба от гибели кормового зоопланктона по акватории Баренцева моря (рис. 1).

Аналогичные расчеты выполняли и для случаев нанесения вреда ВБР в результате гибели кормового бентоса и ихтиопланктона. В случае гибели бентоса в расчетах учитывали долю ожидаемой гибели организмов, состояние популяций 2 видов рыб-бентофагов, величину площади морского дна, где она может произойти. Ущерб от гибели организмов бентоса был почти на 3 порядка выше, чем от гибели зоопланктона. Напомним, что общий размер капитальных затрат на компенсацию вреда ВБР вычисляется путем



суммирования всех отдельных расчетных величин ущербов. Полученные в результате расчетов величины вреда ВБР колебались в сумме от 0,35 до 27 млн руб. и более для различных промысловых квадратов.

Кроме методики расчета вреда (ущерба), нанесенного ВБР, существует известная «Методика исчисления размера вреда, причиненного водным объектам вследствие нарушения водного законодательства», разработанная под эгидой Министерства природных ресурсов РФ и утвержденная в Минюсте РФ 25 мая 2009 г. [2]. Данная методика расчета вреда напрямую касается оценки ситуаций, связанных с ожидаемыми последствиями аварийных разливов нефти и нефтепродуктов, сбросами с буровых платформ и т. п., которые могут иметь место в Баренцевом море при разработке месторождений углеводородов и транспорте сырья. Ее принципиальным отличием от предыдущей методики является то, что она «не распространяется на случаи исчисления размера вреда, причиненного <...> водным биоресурсам в результате ухудшения экологического состояния водных объектов» [2], т. е. эти две методики дополняют друг друга.

Согласно порядку исчисления размера вреда, причиненного водному объекту, в случаях загрязнения водных объектов (ВО) в результате аварий органическими и неорганическими веществами, пестицидами и нефтепродуктами, исключая их поступление в составе сточных вод и (или) дренажных вод, исчисление размера вреда производится по формуле [2]:

$$Y = K_{вр} \times K_b \times K_{ин} \times K_{га} \sum_{j=1}^n H_i, \quad (3)$$

где Y — размер вреда, млн руб.; $K_{вр}$ — коэффициент, учитывающий природно-климатические условия в зависимости от времени года, определяется в соответствии с таблицей 1 приложения 1 к Методике; K_b — коэффициент, учитывающий экологические факторы (состояние водных объектов), определяется в соответствии с таблицей 2 приложения 1 к Методике; $K_{ин}$ — коэффициент индексации, учитывающий инфляционную составляющую экономического развития, определяется в соответствии с п. 11.1 Методики; $K_{га}$ — коэффициент, учитывающий длительность негативного воздействия вредных (загрязняющих) веществ на ВО при принятии мер по его ликвидации, определяется в соответствии с таблицей 4 приложения 1 к методике; H_i — такса для исчисления размера вреда при загрязнении ВО в результате аварий i -м вредным (загрязняющим) веществом, определяется в зависимости от его массы (M) в соответствии с таблицами 5–8 приложения 1 к методике, млн руб.

С целью упрощения уравнения 3 и адаптации его непосредственно к нефтяному загрязнению А. Мохсен (2010) [3] с учетом конкретных табличных значений, взятых из приложения к методике [2], преобразовал его в следующую формулу:

$$Y = K_{вр} \times K_b \times 0,5048\tau^{0,3292} \times (18,804 + 0,795M), \quad (4)$$

где Y — размер вреда от разлитой нефти, млн руб.; τ — время принятия мер по ликвидации загрязнения, ч; M — количество разлитой нефти, т. Другие обозначения — как в формуле 3.

Таким образом, как видно из уравнений 3 и 4, расчет вреда ВО, осуществляемый на основе данной методики, может служить основанием и для после-

дующего расчета величин ЭР. Наиболее удобно рассмотреть пример такого расчета с использованием уравнения 4. Последнее обладает тем преимуществом, что позволяет рассматривать время принятия мер по ликвидации загрязнения (τ) как переменную величину, а не как коэффициент в случае с показателем длительности негативного воздействия ($K_{га}$). Время принятия мер можно рассматривать как функцию расстояния, а точнее, удаленности места аварии от станций размещения спецсредств по ликвидации аварийных разливов, и, главным образом, судов работающих по морским планам ЛАРН.

Для расчета вреда ВО на первом этапе в среде ГЭАС Баренцева моря мы создали подсистему выполнения расчетов дистанций от любой заданной точки Баренцева моря до каждой из элементарных акваторий (промысловых квадратов). Формула, лежащая в основе таких расчетов, достаточно известна и широко используется картографами, а также и неспециалистами, так как она весьма доступна для интернет-сообщества. Результаты расчета дистанций могут представлять и самостоятельное значение, т. к. позволяют оценить расстояние от предполагаемого эпицентра вредного воздействия до любого уязвимо-го или просто значимого участка Баренцева моря.

Операции по выполнению расчета цифровой карты вреда, нанесенного водному объекту нефтяным разливом, для удобства можно разбить на 2 шага. Первый заключается в расчете ключевой, на наш взгляд, величины — времени принятия мер по ликвидации загрязнений (τ в формуле 4). Она вычислялась по предложенному нами уравнению:

$$\tau = T_{np} + S \times v, \quad (5)$$

где S — расстояние от района нанесения вреда (возникновения ущерба) до места дислокации оперативно реагирующих специальных служб, ответственных за ликвидацию загрязнения (аварии), км; v — скорость движения судна или каравана судов, направленных на ликвидацию загрязнения, в узлах; T_{np} — период принятия решения и мобилизационных мероприятий по отправке судов, ч.

Таким образом, переменная τ , предложенная А. Мохсенем (2010), «расшифровывается» и приобретает вид линейной функции. Свободный член T_{np} в уравнении 5 фактически характеризует эффективность работы органов управления на местах, ответственных за принятие решений. При вычислении периода принятия мер (τ) скорость движения судна была принята нами за 11 узлов, а периоды принятия решения и мобилизационных мероприятий для г. Мурманска условно были приняты за 16 часов. На основе этих данных максимальное время принятия мер по ликвидации загрязнения для самых отдаленных от порта Мурманска районов Баренцева моря превысило 87 ч.

Второй шаг расчетов заключается в подстановке данных, в том числе коэффициентов $K_{вр}$ и K_b , в уравнение 5 в соответствующие ячейки подсистемы ГЭАС по расчету вреда, и получения результатов итоговых расчетов. Величины этих коэффициентов берутся из таблиц приложения к методике [2]. Важной величиной для оценки величины вреда, безусловно, является объем попавшей в море нефти. Количество разлитой нефти мы условно приняли за 400 т. Согласно постановлению Правительства РФ «О неотложных мерах по предупреждению и ликвидации аварийных разливов нефти и нефтепродуктов» от 15 апреля 2002 г.,

разлив нефти и нефтепродуктов на море в объеме менее 500 т следует характеризовать как чрезвычайную ситуацию локального значения. В качестве исходной точки отправки судов с целью ликвидации гипотетического нефтяного разлива взяты координаты порта Мурманск как ближайшего, где подобные суда могут базироваться.

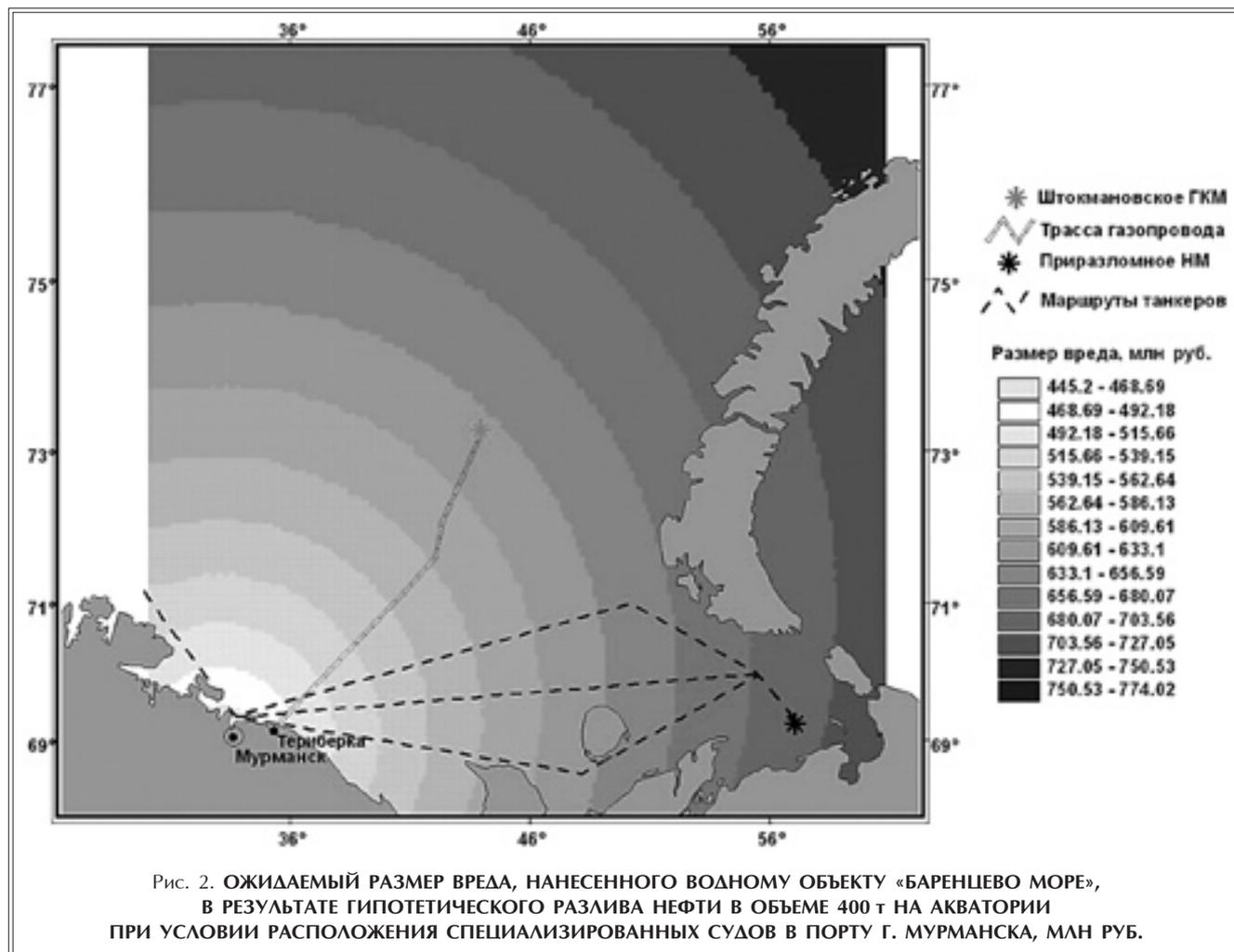
На рис. 2 представлена картограмма распределения величины стоимостной оценки ожидаемого вреда, причиненного водному объекту «Баренцево море» в результате разлива на его акватории сырой нефти в летний период, при условии дислокации судов специализированного флота ЛАРН в порту г. Мурманска.

Из анализа цифровых данных карты, представленной на рис. 2, следует, что максимальная величина вреда (ущерба) составляет около 774,02 млн руб., минимальная — 445,2 млн руб. Среднее значение вреда по акватории составляет 658,84 млн руб. Из анализа картограммы также можно сделать предварительный вывод о том, что разлив подобного количества нефти в районе месторождения «Приразломное» в Печорском море с координатами около 69°15' с.ш. и 57°14' в.д. согласно применяемой методике может нанести вред водному объекту в размере не менее 695 млн руб. в летний период, а в наиболее уязвимый весенний период — не менее 790 млн руб. Однако для Печорского моря следует обратить внимание на тот факт, что последние цифры размера вреда получены только на основе изменения величины коэффициента учета времени года $K_{вт}$, взятого из приложения к методике. В реальности цифры вреда могут быть намного больше по причине заранее не предсказуемого возраста-

ния времени непринятия мер (т). В период сложной ледовой обстановки в данном районе Баренцева моря (юго-восточная его часть), а такая часто складывается именно весной, время достижения района разлива судами-ликвидаторами может значительно возрастать относительно расчетного. Это обстоятельство, безусловно, скажется на конечной оценке величины вреда, причиненного водному объекту в результате аварии.

Для оценки величины риска необходимо располагать данными о вероятности события — аварии, сопряженной с разливом нефти. В качестве примера можно использовать различные данные, основанные на разных подходах.

Расчетные оценки частот возникновения крупных разливов в открытом море (для Баренцева моря), проводимые российскими специалистами из НМЦ «Информатика риска» [4], дают величину вероятности по временной шкале порядка $1,0 \times 10^{-2}$ в год. Умножаем эту величину на полученную в наших расчетах среднюю величину ожидаемого вреда, нанесенного Баренцеву морю — 658,84 млн руб. (в случае разлива 400 т нефти летом), и получаем среднюю величину ЭР 6,588 млн руб./г. В случае возможного разлива нефти на отгрузочных терминалах в Печорском море летом и осенью величины риска составят порядка 69,5 и 79,0 млн руб./г., соответственно, исходя из расчетной величины вероятности аварии в портах и терминалах в $1,0 \times 10^{-1}$ [4]. С точки зрения возможности возникновения аварийных разливов при крушениях танкеров в процессе транспортировки нефти, можно использовать и другие данные. Согласно



расчетам [3] прогнозируемые в настоящий период величины рисков на 1000 рейсов с учетом среднего объема разлива в портах России для порта Мурманск составляют 0,250. Таким образом, величина ЭР для танкерных перевозок в южной части Баренцева моря может составлять в среднем 0,16471 млн руб. на 1 рейс танкера ($0,25 \times 10^{-3} \times 658,84$ млн руб.).

Безусловно, представляется предпочтительным, чтобы специализированный флот, отвечающий за выполнение программы ЛАРН в плане эксплуатации нефтяного месторождения «Приразломное», как, впрочем, и других осваиваемых месторождений Печорского моря, дислоцировался ближе к району выполнения работ, например в порту г. Нарьян-Мара. В этом случае ожидаемый вред водным экосистемам был бы значительно ниже. Нами была выполнена картограмма распределения величины стоимостной оценки ожидаемого вреда, причиненного водному объекту в результате разлива на его акватории сырой нефти в объеме 400 т в летний период, при условии дислокации судов специализированного флота ЛРН в порту г. Нарьян-Мара. Длительность периода принятия решения ($T_{пр}$) в этом случае принята нами за 10 ч, поскольку в относительно небольших населенных пунктах все решения на уровне взаимодействия местной власти, портовой, пограничной и таможенной служб и МЧС, как правило, принимаются заметно быстрее. Из полученной нами картограммы следует, что в случае возникновения аварийной ситуации в районе МЛСП «Приразломная» ожидаемый вред водному объекту в летний период составит порядка 495 млн руб. Это примерно в 1,4 раза ниже, чем в варианте с дислокацией специализированных судов в Мурманске. Соответственно уменьшатся финансовые риски.

Сложившаяся в последнее время тревожная экологическая ситуация, связанная с тяжелыми последствиями аварий на буровых платформах в Мексиканском заливе в апреле 2010 г. и в Северном море в марте 2012 г., вызывает серьезные опасения в отношении работ, проводимых в Печорском море. Основной, по нашему мнению, является проблема эффективного

управления ЭР, а также адекватной оценки возможных ущербов, наносимых водным экосистемам. Имеет место существенная недооценка экологических рисков, которые в самом деле при проведении буровых работ на морском шельфе являются весьма значительными.

Сегодня Полярный институт (ПИНРО) готов принимать самое непосредственное участие в решении подобных задач, давать научно обоснованные прогнозные оценки развития экологической ситуации во всем Баренцевом море. Следует только помнить, что для адекватной оценки ЭР и ущербов водным экосистемам необходимо располагать надежными, постоянно пополняющимися базами данных по результатам комплексного мониторинга Баренцева и других морей Северо-Европейского бассейна.

ЛИТЕРАТУРА

1. Методика исчисления размера вреда, причиненного водным биологическим ресурсам. Утв. приказом Росрыболовства № 1166 от 25 ноября 2011 г. (зарегистрирована в Минюсте РФ 5 марта 2012 г.).
2. Методика исчисления размера вреда, причиненного водным объектам вследствие нарушения водного законодательства. Утв. приказом Министерства природных ресурсов и экологии РФ № 87 от 13 апреля 2009 г. (зарегистрирована в Минюсте 25 мая 2009 г.).
3. Мохсен А. Методика прогнозирования экологических рисков аварийных нефтеразливов на водной поверхности: Автореф. дисс. ... к.г.н. — СПб, 2010. — 21 с.
4. Журавель В. И., Семанов Г. Н., Янчук А. Я. Вопросы частно-государственного партнерства при развитии системы предупреждения и ликвидации разливов нефти в Баренцевом море // RAO/CIS OFFSHORE 2007: Тр. VIII Междунар. конф. и выст. по освоению ресурсов нефти и газа Российской Арктики и континентального шельфа стран СНГ. 11–13 сентября 2007 г., Санкт-Петербург. — СПб.: Химиздат, 2007. — 252 с.

А. Ю. Домнина

(Институт океанологии им. П. П. Ширшова РАН, Калининград)

П. М. Жураховская, В. А. Грищенко

(Балтийский федеральный университет им. И. Канта, Калининград)

ВИСЛИНСКАЯ ЛАГУНА КАК ОБЪЕКТ СТРАТЕГИИ КУПЗ РЕГИОНА

Основным поводом для подачи заявки по программе Евросоюза трансграничных исследований INTERREG III стали следующие события. Первое из них связано с принятием в мае 2012 года Правил плавания по внутренним водным путям Российской Федерации спортивных парусных судов и прогулочных судов под флагами иностранных государств. Данное обстоятельство, безусловно, расширяет возможности хозяйственного использования водных ресурсов Куршского и Калининградского заливов (Вислинской лагуны) в интересах региона.

Второе событие связано с включением в число приоритетных направлений развития Калининградской области туристической компоненты. В связи с географическим положением Калининградской области одним из наиболее перспективных видов туризма является водный туризм. Калининградская область обладает густой сетью водных путей, имеет

выходы к Балтийскому морю и двум заливам. Существует возможность развития круизного туризма, путешествий по внутренним водным путям Калининградской области. Через территорию Калининградской области проходит международный водный маршрут E-70, берущий начало в городе Роттердаме (Голландия). Динамичному развитию данного вида туризма препятствуют отсутствие необходимой инфраструктуры и ряд барьеров административного характера.

Развитию туристско-рекреационного комплекса Калининградской области способствует введение в 2012 году режима малого приграничного движения между Калининградской областью и регионами северных воеводств Польши.

Очевидно, что открытие акваторий заливов существенно расширяет возможности развития туристической отрасли, взаимовыгодное для Польши и России.

Наконец, наступивший и все еще продолжающийся общеевропейский экономический кризис и отсутствие у Калининградской области сколько-нибудь значимых внутренних ресурсов (за исключением янтаря и нефти, которые не добываются в промышленных масштабах) настоятельно требуют поиска новых возможностей для существования и создания предпосылок устойчивого развития Калининградской области.

Естественным ответом на все вышеперечисленные обстоятельства стал поиск возможных путей активизации комплексного развития Вислинской лагуны и близлежащих муниципальных образований в интересах устойчивого развития Калининградской области и приграничных районов Польши в целом. Итогом поиска стал проект **Opportunities and Benefits of Joint Use of the Vistula Lagoon**, получивший поддержку Евросоюза и позволяющий в продолжение 2012–2014 годов выполнить запланированные исследования.

Объект исследования. Вислинский залив (или лагуна) является одним из двух трансграничных внутренних водных объектов российской части Юго-Восточной Балтики. Часть залива принадлежит Республике Польша, а часть — Российской Федерации. В акватории Вислинского залива и на прилегающей территории ведется разнообразная деятельность. Польская сторона Вислинского залива используется намного интенсивнее, чем российская сторона. Ее прибрежная территория исторически четко и устойчиво управляется не только на уровне федеральной власти, но и на местном уровне. Известна также активная работа польских коллег по морскому пространственному планированию акватории залива и прилегающей территории (проект LAGOONS).

Исторически управление российской частью Вислинского залива и прилегающих территорий а также различными видами деятельности на них осуществлялось различными органами исполнительной власти, ответственными за различные виды деятельности, и осуществлялось в чисто административной форме. В современных условиях использование Вислинского залива не может регулироваться только с одной стороны, то есть без учета целостности и взаимного влияния любых видов использования Вислинского залива. Кроме того, нужна смена подхода к управлению природными ресурсами и деятельностью, связанной с ними. В этом может помочь внедряемая методология КУПЗ, которая основана не на государственных, а на экосистемных границах.

Возможность использования морских ресурсов для реализации экономической деятельности определяет потенциал развития прибрежных территорий и акватории Вислинского залива. Конфликты между разными категориями пользователей становятся все более очевидными. Эти конфликты будут расширяться вширь и вглубь по мере повышения плотности населения и связанного с этим усиления использования природных ресурсов. Поэтому существует необходимость в контролируемом развитии использования прибрежной территории и акватории залива. Причем управление должно иметь, по сравнению с традиционным менеджментом, ряд специфических особенностей, связанных с широким охватом рассматриваемых проблем природного, антропогенного, социально-экономического, культурно-этнического характера. Для того чтобы прибрежное управление было комплексным, оно должно рассматривать прибрежную зону как единую природную и социально-экономическую систему (Кручинина, 2008).

Хозяйственное использование Вислинского залива и прилегающей территории на польской стороне интенсивнее, чем на российской, но Польша уделяет значительное внимание охране окружающей среды. На территории Польши находится 10 портов и 5 пристаней, в том числе Морской порт в Эльблонге, порты и пристани в Крынице Морской, Толькмицке, Фромборке, а также в поселках Пяски, Конты Рыбацкие, Нова Пасленка и других местностях. Морские пограничные переходы находятся в Эльблонге и Фромборке (www.zalew.org.pl).

Пассажирское судоходство осуществляется по маршрутам Эльблонг — Крыница Морская, Эльблонг — Оструда, Фромборк — Крыница Морская. Туристические рейсы, кроме указанных маршрутов, осуществляются также в Контах Рыбацких, Пясках и Толькмицко. Пассажирооборот в польских портах и на пристанях достигает 71,9–121,1 тыс. пассажиров в год, в том числе в Эльблонге 14,3–21,2 тыс. Вислинский залив активно используется для рыболовства (www.zalew.org.pl). С польской стороны работают 380 рыбаков, которые объединены в кооперативы. Акватория залива круглый год открыта для отдыха под парусами. Базы парусного спорта находятся в Крынице Морской и Эльблонге. Зимой на замерзшем заливе занимаются бугерным спортом.

Польская территория бассейна Вислинского залива очень привлекательна с туристической точки зрения, например, туристов могут принять 328 гостиниц, гостевых домов, кемпингов и других гостиничных объектов. На многих объектах есть бассейны, инвентарь для парусного и велосипедного спорта. Есть возможность заниматься конным спортом, рыбалкой, а также охотиться в находящихся здесь лесах. Отсюда удобно добираться до Гданьска, Мальборка, Оструды, Калининграда.

В польской части прибрежной зоны Вислинского залива расположены особо охраняемые природные территории. Здесь находятся 2 пейзажных парка и 9 заповедников (www.zalew.org.pl): пейзажный парк «Эльблонгская возвышенность», заповедники «Кадынский лес», «Буки Эльблонгской возвышенности», «Пёропушниковый Яр», «Заповедник больших бакланов», «Буки Вислинской Межеи», «Мевья Лаха», «Озеро Дружно», «Затока Эльблонгская», пейзажный парк «Межея Висляна». Также благодаря мероприятиям по очистке сточных вод в городках вдоль побережья Вислинского залива стало возможным открытие многих закрытых несколько лет пляжей (например Толькмицко, Кадыны).

Российская часть Вислинского залива используется менее интенсивно. Основными видами морской деятельности были и остаются судоходство и рыболовство. Вислинский залив является важной промысловой акваторией для Калининградской области, вылов осуществляется главным образом путем постановки сетей (Федоров, 2002). Объем вылова рыбы в акваториях Калининградской области не превышает выделяемых квот и в основном ниже установленных пределов (State of the Coast..., 2008). Промысловыми видами Вислинского залива являются балтийская сельдь, судак, лещ, плотва, угорь, окунь, чехонь. Самым продуктивным видом является балтийская сельдь (State of the Coast..., 2008). Аквакультура в заливе недостаточно развита. Существует садковое форелевое хозяйство в п. Прибрежном ООО «Калининградский центр «Аквакультура».

Калининградская область имеет один морской порт на Вислинском заливе — Калининград, включающий

портопункты Светлый, Балтийск и Восточный (State of the Coast..., 2008). Порт устойчиво развивается, хотя грузооборот уступает грузообороту портов соседних государств (Калининград — 15,2 млн т в 2006 г., Клайпеда — 23,6 млн т). Пассажирские перевозки через порт Калининград на сегодняшний день находятся на стадии становления. В 2006 г. пассажирооборот составил 12 тыс. пассажиров, что в сотни раз меньше, чем в соседних странах (через порты Гданьск и Гдыня было перевезено 680 тыс. пассажиров) (State of the Coast..., 2008). До недавнего времени функционировала пассажирская линия Калининград — Фромборк, но в данный момент она еще не восстановлена после трехгодичного перерыва, вызванного переходом на новое соглашение по судоходству на Вислинском заливе.

В Вислинский залив происходит сброс сточных вод от точечных источников, расположенных на побережье (Калининград, Балтийск, Светлый, Ладушкин, Мамоново, рыбообрабатывающие предприятия). Механически очищенные сточные воды Калининграда по обводному открытому коллектору направляются в Приморскую бухту Вислинского залива. Кроме того, в реку Преголю, впадающую в Вислинский залив, поступают сточные воды от городов и предприятий (Andriashkina et al., 2009). Биогенные стоки от сельскохозяйственной отрасли поступают в акваторию заливов повсеместно через сеть более мелких рек, ручьев и каналов. Туристический комплекс в российской части акватории Вислинского залива развит недостаточно. На сегодняшний день морская туристическая инфраструктура не имеет возможности для приема малых судов.

Таким образом, в целом акватория Вислинского залива и прибрежная территория интенсивно используются, что неизбежно приводит к конфликту интересов многочисленных природопользователей. При этом каждый муниципалитет развивается в рамках ведомственных, целевых или локальных программ (Белоглазова, 2010). В результате растет антропогенная нагрузка на морскую и наземную части береговой линии. Кроме того, в последние годы стали видны последствия климатических изменений — увеличилось количество экстремальных погодных явлений (например штормовая активность, ливни).

Подводя итоги всего вышесказанного, можно уверенно констатировать необходимость внедрения методологии КУПЗ на стадии проектирования использования ресурсов региона Вислинского залива для наиболее полного использования всех возможностей акватории и прибрежной зоны Вислинского залива в экономической, социальной и экологической сферах. Ввиду трансграничного характера водоема очевидна необходимость координации деятельности с Польшей.

Проект *Opportunities and Benefits of Joint Use of the Vistula Lagoon*. Конкретной целью проекта, в котором участвуют Морской институт в г. Гданьске (Польша), университеты городов Калининграда и Гданьска, а также муниципальные образования городов Эльблонга (Польша) и Балтийска (Россия), является разработка проблемно-ориентированной информационно-справочной среды, способной обеспечить эффективное информирование представителей двух стран (малых и средних муниципальных образований, бизнеса, граждан) о потенциальных возможностях (перспективах) и путях сотрудничества за счет возможностей комплексного использования водных путей и прибрежных районов Вислинской лагуны.

В число задач проекта вошли физико-географическое описание современного состояния Вислинской лагуны как уникального природного объекта, оценка современного состояния транспортно-экономического сотрудничества партнеров, разработка возможных вариантов развития водных транспортных путей как основы для формирования в регионе трансграничных связей, направленных на устойчивое развитие малых и средних городов региона, а также бизнес-сообщества; подготовка информационной инфраструктуры, которая будет способствовать развитию водного туризма в регионе, включая разработку тематических слоев ГИС «Калининградская область» для описания природной и социально-экономической подсистем региона Вислинской лагуны в рамках ГИС-системы «Калининградская область».

Ожидаемые результаты. В результате выполнения проекта предполагается получить комплексное физико-географическое описание Вислинской лагуны в виде отдельных иллюстрированных брошюр на русском/польском/английском/немецком языках; тематические слои ГИС-системы по гидро-, метеорологическому состоянию лагуны с сопроводительным описанием на русском и английском языках; тематические карты актуального и потенциально возможного использования акватории лагуны и прибрежных районов в целях установления устойчивых экономических связей между малыми и средними муниципалитетами и представителями бизнеса (на русском и английском языках); комплексная характеристика (структура и статистика) современного состояния судоходства и малых гаваней, его обеспечивающих, а также предложения по улучшению судоходства, обустройству гаваней и портов, формированию околосудовой инфраструктуры и прогнозные оценки динамики и перспектив развития транспортных связей между муниципалитетами региона; массивы структурных и статистических данных по рекреационным и туристическим возможностям прибрежных городов и прототипы соответствующих тематических ГИС-слоев.

Активное развитие информационной инфраструктуры, основанное на совместном использовании потенциала Вислинской лагуны и прибрежных районов, активизации трансграничных связей между прибрежными городами региона по всему спектру возможных контактов, решению проблем устойчивого развития малых и средних городов региона, может помочь понять возможности развития всех форм транспортных связей в регионе. Аналитическое исследование текущего состояния и перспектив развития туризма маломерных судов (включая яхтенный) в акватории Вислинского залива и внутренних вод его водосборного бассейна позволит понять состояние судоходства и предложить рекомендации по его улучшению, а также обустройству гаваней и портов, формированию береговой инфраструктуры.

Проект ориентирован на помощь малым и средним муниципальным образованиям, малому и среднему бизнесу, отдельным гражданам, а также соответствующим органам территориального управления и образовательным структурам. Для индивидуальных пользователей основным результатом реализации проекта будет появление (после стадий проектирования, реализации и контентного наполнения) интегрированной информационной среды, самодостаточной для реализации индивидуального поиска, проектирования и помощи в практической реализации отдыха на воде в пределах региона Вислинской лагуны.

Актуальность выполнения проекта определяется значимостью международных взаимоотношений для устойчивого развития региона и необходимостью расширения базы аналитических оценок по физико-географическим и социально-политическим подсистемам региона для обоснования и/или оценки административных решений в условиях глобального финансового кризиса.

Прибрежное положение малых городов Калининградской области и Республики Польша в акватории Вислинской лагуны определяет направления их социально-экономического развития. Реализация потенциала Вислинского залива как транспортного коридора позволит активизировать трансграничные связи между малыми городами двух регионов, а также позволит сформировать привлекательный туристско-рекреационный комплекс в масштабах всего залива, основой которого станет водный транспорт. Формирование подобной трансграничной транспортной системы позволит малым городам Калининградской области и Республики Польша интегрироваться в уже существующие транспортные коридоры Юго-Восточной Балтики.

Вислинская лагуна является основой для формирования трансграничной региональной транспортной системы, сопоставимой в отдаленной перспективе с уже существующими подобными системами Балтийского региона. Богатейшие водные ресурсы региона в туристских целях все еще используются крайне слабо. Только 10% иностранных туристов прибывают в Калининградскую область водным транспортом, тогда как общеизвестным фактором является то, что каждый третий европеец (особенно жители Центральной и Северной Европы) предпочитают путешествовать по воде. Популярными средствами перемещения являются маломерные суда (яхты, катера и т. д.). В частности в Швеции одно маломерное судно (яхта, катер, моторная лодка) приходится на 6 жителей, в Финляндии — на 7, в Норвегии — на 9, в Голландии — на 40, в Дании — на 125, в Германии — на 150 человек. При этом 15–20% этих судов пригодны для путешествий на дальние расстояния. Владельцы таких яхт и катеров могут рассматриваться в качестве потенциальных въездных туристов в Калининградскую область и стать объектами соответствующих маркетинговых исследований с использованием в частности интернет-технологий.

Юго-восточное побережье Калининградского (Вислинского) залива входит в Ладушкинский рекреационный район и является одним из наиболее перспективных. Здесь не потребуется больших затрат на создание строительной базы и инфраструктуры. Восточнее Мамоново, в районе долины реки Витушки с холмистым рельефом и лесным массивом, предполагается построить кемпинг, пансион, туристский центр, организовать велосипедные, конные, водные и пешеходные маршруты, рыбную ловлю. На полуострове Бальга необходимо законсервировать руины тевтонского замка, создать туристические деревни, охотничьи домики, молодежные базы, прибрежный поселок с мини-портом для катеров и яхт, гидропарк, гостиницу, пансионаты.

От Эккенферде до Санкт-Петербурга Балтийское море покрыто густой сетью паромных линий. Из одной только Финляндии в Швецию на пароме ежегодно перемещается около 6 млн туристов. Существует возможность влиться в этот постоянно растущий рынок. Если посмотреть реально, то страны Балтийского моря, такие как Швеция, Германия, Финляндия, Польша, а также город Санкт-Петербург являются

потенциальными источниками туристических потоков в город Балтийск. Именно Швеция может сыграть особую роль, т. к. городское строительство началось вокруг крепости, относящейся к шведскому периоду в истории Балтийска. Поэтому между Балтийском и близлежащей Карлскруной существует особенно тесная связь. Важный шаг к налаживанию морских путей уже сделан — Балтийск является членом Союза балтийских городов. Речь идет о Союзе, насчитывающем в настоящее время 62 города из 9 стран, имеющих выход к Балтийскому морю и Норвегии. Целью этого объединения является демократическое, экономическое, социально-культурное и устойчивое развитие региона Балтийского моря, а также кооперация и взаимообмен между его членами.

Эффективность. Успешное выполнение проекта может позволить преодолеть политическую раздробленность единой природной системы Вислинской лагуны и совокупности муниципальных образований, имеющих примерно одинаковый уровень социально-экономического развития. Каждый из участников проекта работает со своим разделом обследуемого набора объектов, при объединении результатов работы появится возможность получить цельное описание природы и экономики региона Вислинской лагуны, игнорируя его политическое разграничение. Таким образом, проект позволит преодолеть разобщенность описания единого природного объекта и складывающейся социально-экономической системы региона. Веб-атлас комплексного описания Вислинской лагуны (CD) и веб-сервис на базе ГИС-системы позволит охватить достаточно широкий круг заинтересованных лиц, в частности для отдельных граждан станут удобными планирование поездок и туризм, для муниципалитетов и представителей бизнеса — планирование контактов и экономической деятельности с возможностью обращения за дополнительными справками, оценками и т. п.

ГИС-система позволит визуализировать для общественности результаты многолетних мониторинговых наблюдений за состоянием прибрежных ландшафтов и акваторий природной системы Вислинской лагуны. Обширный массив компьютерно организованных экспериментальных данных будет способствовать принятию оптимальных управленческих решений по рациональному природопользованию.

Анализ выполненных полевых наблюдений и справочных данных позволяет утверждать, что Балтийское побережье Калининградской области имеет достаточно высокий туристический потенциал и при разумном подходе может быстро найти свое место в общемировом туристическом пространстве. Проведенный анализ общемировых тенденций развития туристического бизнеса однозначно показал необходимость сетевой поддержки водного туризма в Калининградской области.

Заключение. Стечение ряда обстоятельств создало достаточно благоприятные условия для практического применения методологии КУПЗ в процессе проектирования развития региональной природной и социально-экономической системы Вислинского залива. Наличие в Балтийском федеральном университете им. И. Канта общегеографической ГИС «Калининградская область» как интегрирующей среды для массивов экспериментальных данных и построения диагностических и прогностических моделей, безусловно, облегчит выполнение задач описания объекта исследования. Поддержка проекта Евросоюзом позволит выполнить трансграничную кооперацию исследователей из России и Польши.

ЛИТЕРАТУРА

1. Белоглазова Г. В полосе прибрежья // Российская газета. Экономика Северо-Запада. — № 5122 (43) от 03.03.2010 — www.rg.ru/2010/03/03/reg-szpad/bereg.html.
2. Стратегическое планирование в регионах и городах России: Докл. участников VII Общероссийского форума лидеров стратегического планирования. Санкт-Петербург, 20–21 октября 2008 г. / Под ред. Б. С. Жихаревича. — СПб.: Леонтьевский центр, 2009. — С. 60.
3. Фегоров Л. С. Характеристика рыболовства и управление рыбными ресурсами Вислинского залива. Дисс. ... канд. биол. н. — Калининград, 2002. — 266 с.
4. Andriashkina A. Y., Domnin D. A., Chubarenko B. V. 13 main potentials and conflicts in the Russian part of the South-East Baltic // Compendium on maritime spatial planning system in the Baltic Sea Region countries. Cieślak A., Jakubowska P., Ścibior K., Staśkiewicz A., Zaucha J. (Eds.). — Warsaw-Gdansk, 2009. — P. 114–129.
5. Project Opportunities and Benefits of Joint Use of the Vistula Lagoon.
6. State of the Coast of the South East Baltic: an indicators-based approach to evaluating sustainable development in the coastal zone of the South East Baltic Sea. Gilbert C. (Ed.). Co-authors: I. Bagdanaviciute, N. Blazauskas, A. Brzezinska, B. Chubarenko, A. Cieslak, I. Dailidienė, D. Domnin, J. Gajewski, Gilbert C., S. Gulbinskas, M. Kalas, M. Matczak, J. Mikelenaitė, R. Milerienė, K. Rybka, A. Staśkiewicz, I. Stawicka, K. Szeffler, E. Visakavicius). Drukamia WL. — Gdansk, 2008. — 164 p.
7. Transboundary waters and basins in the South-Eastern Baltic. Chubarenko B. V. (Ed.). — Kaliningrad: Terra Baltica, 2008.
8. www.zalew.org.pl/rus.phtml — Oficjalna Strona Zalewu Wislanego.

Г. Д. Титова

(Санкт-Петербургский государственный университет)

«ЗЕЛЕНАЯ» ЭКОНОМИКА В РЕШЕНИИ ПРОБЛЕМЫ СОХРАНЕНИЯ ЗДОРОВЬЯ МОРСКИХ ЭКОСИСТЕМ

Состоявшийся в июне 2012 года Всемирный саммит Рио + 20 прошел под девизом подведения итогов реализации решений Конференции ООН в Рио-де-Жанейро-1992 и обсуждения планов по сохранению природы. Итоги были малоутешительны: природные экосистемы продолжают деградировать, запасы природных ресурсов истощаются, проблемы нищеты усугубляются, в последние два десятилетия новые богатства создавались преимущественно с использованием модели «коричневой» экономики. Бизнес ради максимизации прибыли игнорирует факт, что большинство товаров и услуг для открытой рыночной системы поставляют замкнутые естественные системы, имеющие конечный запас ресурсов и «прочности». Эти запасы давно превышены, и если сохранятся существующие способы производства и потребления, то в сравнении с началом XXI века к 2050 году мир лишится $\frac{2}{3}$ запасов биоресурсов.

Вывод Саммита в Рио: только быстрый переход от природоистощающей «коричневой» экономики к природосберегающей «зеленой» позволит смягчить мрачные прогнозы.

Термин «зеленая» экономика стал ключевым в дебатах Рио + 20. Председатель Правительства России Д. А. Медведев в своем выступлении подчеркнул, что инновационный рост «зеленой» экономики, безусловно, выгоден России, как и другим государствам. Поэтому наша страна будет поддерживать создание механизмов «зеленого» развития и способствовать ликвидации накопленного экологического ущерба.

О росте интереса к проблеме «зеленого» развития можно судить по лавинообразному увеличению публикаций на эту тему. Мировые политики среагировали на проблему: в октябре 2010 года в Нагое (Япония) состоялась X Конференция стран — участниц Конвенции ООН по биоразнообразию, на которой были приняты исторические решения, провозгласившие повсеместный переход к «зеленой» экономике.

ЧТО ТАКОЕ «ЗЕЛЕНАЯ» ЭКОНОМИКА?

Исчерпывающий ответ на этот вопрос дают решения X Конференции ООН по биоразнообразию, и отчеты ЮНЕП, подготовленные к Всемирному саммиту Рио + 20 [3; 13; 14]. Согласно им «зеленая» экономика — это экономика, которая повышает благосостояние людей и обеспечивает социальную справедливость в распределении богатств природы при существенном снижении уровня экологических угроз для окружающей среды и темпов деградации природных экосистем. В узком понимании «зеленая» экономика — это экономика с низкими выбросами углеродных соединений, нацеленная на энерго- и ресурсосбережение, отвечающая интересам общества. Рост ее обеспечивается государственными и частными «зелеными» инвестициями, уменьшающими отрицательные воздействия на окружающую среду.

«Позеленение» экономики означает радикальные перемены в философии и культуре мировой финансовой системы (банковское дело, кредиты, страхование, финансовые рынки, рынки квот природных ресурсов, фискальная политика, выпуск «зеленых» облигаций и т. д.). Особое внимание обращается на сокращение предоставления субсидий, вредных для окружающей среды. Подсчитано, к примеру, что одной из причин истощения запасов морских биоресурсов является субсидирование роста мощности и производительности мирового промышленного флота. На «плохие» и «очень плохие» (по терминологии Рио + 20) субсидии приходится более 70% общей суммы рыбохозяйственных субсидий [10].

В «зеленой экономике» должны измениться стратегия и тактика инвестиций, что, по замыслу, прервет доминирование краткосрочных вложений в природопользовании (*short-termism*) и облегчит переход к инвестированию долгосрочных целей развития. «Позеленение» экономики предполагает использование новых рыночных инструментов, приток государственных

инвестиций в ключевые «зеленые» сектора; совершенствование экологических правил и положений, а также создание научных основ «зеленой» экономики и их применение на практике.

В последние годы в мире много внимания уделяется морскому пространственному планированию (МПП), предназначение которого не только в снижении конфликтов от разных видов морской деятельности, возникающих в борьбе за морскую акваторию, но и в устранении экологических угроз. Планируется включить в процесс глобального промышленного освоения наиболее уязвимые к антропогенным воздействиям арктические моря. Табл. 1 демонстрирует, что большинство видов деятельности в Арктике потенциально конфликтны и малосовместимы между собой с точки зрения угрозы здоровью морских экосистем. Только стоимостная оценка экологических угроз позволяет управленцам принимать правильные решения по ранжированию разных видов морской деятельности по уровню экологической опасности и оптимально размежевать их на ограниченном морском пространстве [6]. «Зеленая» экономика предлагает инструментарий для этого, рассматривая задачу отражения полной стоимости природного капитала в издержках производства как наиболее приоритетную в борьбе с деградацией экосистем [14; 15]. Если денежная оценка деградации экосистем и далее останется внешней по отношению к издержкам бизнеса и инвестициям, как было заявлено на Саммите Рио + 20, то неизбежно продолжится путь к экологически опасной практике деловых отношений.

ПРИРОДНЫЙ КАПИТАЛ, УСЛУГИ МОРСКИХ ЭКОСИСТЕМ И ЭКСТЕРНАЛИИ

Строго говоря «зеленая» экономика (англ. *Green economics, Ecological economics*) — это направление экономической науки, зародившееся во время подготовки Конференции ООН Рио—1992 и концепции устойчивого развития. Идеология «зеленой» экономики не заменяет собой концепцию устойчивого развития, поскольку формируется внутри этой концепции. В начале ее становления стержневой проблемой стала адекватная оценка природного капитала, экстерналий и услуг природных экосистем (включая морские). В контексте обсуждения задач «зеленой» экономики имеет смысл напомнить, что понимается под названными терминами.

Известно, что одной из главных причин деградации окружающей среды является неполноценность оценки богатств природы в экономике. Те из них, что не продаются на рынке, представляют в глазах не только обывателей, но и лиц, принимающих решения в сфере природопользования, нулевую стоимость, игнорируются при исчислении ущерба, причиняемого окружающей среде. Действующий после Стокгольмской конференции ООН (1972) механизм компенсации экологического ущерба по принципу «загрязнитель платит» способен компенсировать лишь $\frac{1}{10}$ реальной его суммы [5].

Поэтому на Конференции ООН Рио—1992 был продекларирован переход к новой модели защиты природы, в основе которой лежит оценка реальной стоимости природного капитала. Если до этого природный капитал трактовался в литературе как «совокупность природных ресурсов, стоимость которых измеряется на основе рыночных цен на сырье и товары», то после Рио под ним понимается «совокупность природных активов, предоставляющих челове-

честву природные ресурсы (сырье) и экологические услуги или услуги экосистем (ЭУ)» [7].

ЭУ — это выгоды, которые люди получают от экосистем. Они включают обеспечивающие услуги (пища, вода, природное сырье и т. д.); регулирующие услуги (контроль наводнений, погоды, болезней рыб и т. п.); культурные услуги (природные красоты, духовные, рекреационные и т. п. выгоды); поддерживающие услуги (первичная продуктивность, трофические связи, круговорот питательных веществ, способность к ассимиляции загрязнений и т. д.).

Чтобы облегчить восприятие процесса становления современного экономического инструментария защиты живых ресурсов морей в системах принятия управленческих решений, имеет смысл напомнить основные этапы этого процесса (см. табл. 2).

Новое понятийное определение природного капитала связывает оценку ЭУ прежде всего с рыночными ценами. Однако большинство ЭУ находятся вне зоны рыночных оценок и называются экстерналиями (*externalities*). Поэтому цель стоимостных оценок — интернализация экстерналий (*internalizing externalities*), возникающих в процессе использования ресурсов природы, и отражение их в ценах на сырье, товары и услуги. Такой подход призван создать систему производства и потребления, находящуюся в состоянии устойчивого равновесия с окружающей средой, и вооружить лиц, принимающих решения, знаниями об экологических последствиях их решений.

Поскольку не все ЭУ можно оценить в денежном измерении, используются иные методы, объединенные понятием «ценностные оценки». Ценность в данном случае означает важность, значимость, полезность ЭУ и для человека, и для окружающей среды. Она не синоним рыночной цены, хотя последняя также формирует общую экономическую ценность ЭУ. Вне контекста денежных оценок ценность характеризует качественные или количественные параметры тех свойств экосистемы, которые невозможно измерить в денежном эквиваленте.

Исследователи из США под руководством экономиста-эколога Роберта Костанза попытались перевести все ЭУ планетарных экосистем в денежные измерения и в 1997 году обнародовали результаты оценок. По их расчетам, общая экономическая ценность ЭУ составляет порядка 33–54 трлн долл. США (т. е. практически равна мировому валовому продукту), из которых на экосистемы прибрежных морей приходится 10,6 трлн долл. [8].

Цифры вызвали шок мировой общественности и были приняты в научных кругах неоднозначно. Начались дискуссии относительно результатов оценки, сложностей, возникающих при ее проведении, и непредсказуемости последствий для экономики в случае интернализации экстерналий.

Но целью денежных оценок является не столько задача адекватной компенсации экономического ущерба окружающей среде, сколько представление о реальных потерях природного капитала. Без учета истинной ценности услуг экосистем невозможно осознать «экологическую цену» управленческих решений и перенастроить неисправный экономический компас в сторону сбережения природы. Оценки должны использоваться прежде всего при выборе альтернатив развития и подкрепления принципа предосторожности в управлении морепользованием, гласящего, что следует избегать решений с непонят-

Таблица 1. Оценка совместимости видов морской деятельности и потенциальных экологических угроз в Арктике (по данным [12])

Обозначения: <input type="checkbox"/> — потенциальный конфликт <input type="checkbox"/> — малосовместимая деятельность <input type="checkbox"/> — совместимая деятельность	Разведка недр	Добыча нефти и газа	Промышленное рыболовство	Аквакультура	Морская перевозка грузов	Танкерная перевозка нефти	Морской туризм	Снабжение морем	Порты и портовое хозяйство	Дноуглубительные работы	Прокладка трубопроводов и кабеля	Добыча песка и гравия	Морские заповедники	Морские парки	Акватории научного исследования	Акватории культурного наследия	Сохранение морских млекопитающих	Сохранение морских птиц	Сохранение водных биоресурсов
	Разведка недр	■																	
Добыча нефти и газа		■																	
Промышленное рыболовство			■							■									
Аквакультура				■															
Морская перевозка грузов					■														
Танкерная перевозка нефти						■													
Морской туризм							■												
Снабжение морем								■											
Порты и портовое хозяйство									■										
Дноуглубительные работы										■									
Прокладка трубопроводов и кабеля											■								
Добыча песка и гравия												■							
Морские заповедники													■						
Морские парки														■					
Акватории научного исследования															■				
Акватории культурного наследия																■			
Сохранение морских млекопитающих																	■		
Сохранение морских птиц																		■	
Сохранение водных биоресурсов																			■

ными экологическими последствиями и принимать их в пользу природы.

Цель ценностных оценок, как считает директор Института водных проблем РАН В. И. Данилов-Данильян, вовсе не в том, чтобы «отражать» цены реально рынка или «приближаться» к ним [1]. Денежные оценки — лишь операциональные средства, которые полезны для решения некоторых конкретных задач в определенных условиях. Ценностные оценки не заменяют принятых методов оценки ущерба, а подкрепляют их аргументами и доводами в защиту живой природы, понятными для лиц, принимающих решения, и удерживающими их от опрометчивых шагов.

С учетом высказанных позиций экономическая оценка услуг морских экосистем должна сводиться к комбинированному использованию денежных, количественных, качественных (описательных) оценок (см. рис.).

Денежные оценки услуг экосистем, выполненные Р. Костанцей, вызвали большой резонанс у общественности. На их применение на практике появился большой социальный заказ. Мировые политики не могли не отреагировать на ситуацию (см. табл. 2). В результате к настоящему времени появились не только многочисленные руководства по оценке ЭУ, но и результаты использования их на практике.

Этапы	Решения Конференций ООН, международные нормативно-правовые акты, договора, соглашения, научные обоснования сути, методологии и методов «зеленой» экономики
1992–1999	1992 — На Конференции ООН в Рио-де-Жанейро по охране окружающей среды и развитию принята «Повестка дня на XXI век», закрепившая концепцию перехода к устойчивому развитию и «зеленой» экономике. Повестка вменила в обязанность государств отражать реальную ценность природного капитала в системах принятия управленческих решений (гл. 4) [4]. 1997 — журнал <i>Nature</i> опубликовал результаты предварительной оценки стоимости услуг мировых природных экосистем [8]. 1997–1999 — период острых дискуссий по результатам и методам оценки
2000–2005	2000 — начало работ по Оценке экосистем на пороге тысячелетия (ОЭПТ), инициированных Генеральным секретарем ООН Кофи Аннаном. 2005 — Результаты ОЭПТ (6 отчетов): оценка и динамика состояния планетарных экосистем, операционные категории экосистем и их классификационная характеристика; уточнение перечня услуг и функций экосистем, методов их экономической оценки и порядка использования результатов оценки на практике [2]. 2000–2006 — оценка услуг экосистем в рамках научных исследований в разных странах, включая Россию. Попытки практического применения оценок.
2007–2011	Июнь 2007 — лидеры стран «Большой восьмерки» в Хайлингендамме (Германия) одобрили разработку проекта «Экономика экосистем и биоразнообразия — <i>TEEB</i> », который направлен на выявление реальных выгод от услуг экосистем и оценку экономических потерь от их утраты. Подготовлены 5 отчетов <i>TEEB</i> с рекомендациями для разного уровня принятия управленческих решений: от глобального до бизнес-решений [11]. Октябрь 2010 — исторические решения X Конференции стран-участниц Конвенции ООН по биоразнообразию в Нагое (Япония), ознаменовавшие повсеместный переход к «зеленой» экономике [3]. 2011 — 14 крупных корпораций под контролем Всемирного бизнес-совета по устойчивому развитию (WBCSD, учрежден в 1992) разработали «Руководство для оценки услуг экосистем в корпорациях» и апробировали его в промышленных условиях. Результаты оценок обнадеживают [9].
2012	Июнь 2012 — на Всемирном саммите Рио + 20 мировое сообщество поддержало переход к «зеленой» экономике.

Так, в 2011 году 14 крупных корпораций (*Energias de Portugal, Eskom, Mondi, Rio Tinto, US BCSD, GHD, Holcim, Lafarge, AkzoNobel, Syngenta, Veolia Water, Weyerhaeuser, Eni, Hitachi*) под контролем Всемирного бизнес-совета по устойчивому развитию (WBCSD)¹, разработали «Руководство для оценки услуг экосистем корпорациями» и апробировали его в промышленных условиях [9].

Результаты корпоративных оценок ЭУ обнадеживают. Из них можно сделать несколько важных выводов. Оценка ЭУ на уровне корпораций, как минимум: 1) меняет менталитет и поведение в отношении экологических проблем, как у руководителей корпораций и работающих в них, так и у заинтересованных лиц вне корпораций; 2) повышает ответственность бизнеса перед обществом за состояние окружающей среды; 3) позволяет лучше понимать

выгоды от применения оценки, которые заключаются не только в достижении оптимального соотношения социальных, экологических и финансовых итогов деятельности корпораций, но и в оправдании экологических наценок на продукцию; 4) поднимает престиж корпораций в обществе и на мировых рынках.

При подготовке к упоминавшейся выше Конференции ООН в Нагое исследованиями по программам ЮНЕП, целью которых было финансовое обоснование перехода к «зеленой» экономике, уточнено, что стоимость глобальных экстерналий в 2008 году составила порядка 7 трлн долл. США (11% мирового ВВП), из которых более 1 трлн долл. можно отнести к морским экосистемам. Более трети указанной суммы относится к деятельности трех тысяч наиболее крупных компаний [14; 15].



¹ Совет учрежден в 1992 году крупными промышленными компаниями/корпорациями.

НА ПУТИ К ЭКОНОМИКЕ МОРСКИХ ЭКОСИСТЕМ

Конференция ООН в Нагое поставила перед бизнесом серьезную задачу — научиться измерять и учитывать в своей деятельности ценность использованных ЭУ и рекомендовала в этих целях применять результаты исследований по экономике экосистем и биоразнообразия — ТЕЕВ, выполненных по инициативе ЮНЕП в 2008–2010 гг. [11].

Переход к «зеленой» экономике в морепользовании требует серьезного научного сопровождения. Наиболее правильный путь — сконцентрировать большую часть научного поиска в рамках формируемой в мире новой области знаний — «Экономики морских экосистем». Анализ тенденций ее развития позволяет назвать основные направления поиска. В их числе методология и методы применения ценностных оценок услуг морских экосистем в системе принятия решений по комплексному управлению морепользованием; методы классификации услуг морских экосистем, формирование их качественных и количественных характеристик, пригодных для целей ценностной оценки; формирование новой концепции экологического долга с применением приемов его капитализации на основе адекватных ставок дисконтирования; совершенствование методологии и методов интегрированного управления морепользованием с углублением экосистемных подходов и учетом требований «зеленой» экономики; совершенствование методологии и методов МПП с включением в них новых подходов к ценностным оценкам услуг морских экосистем; обоснование принципов учета в системе нормативов и показателей, используемых при планировании морской деятельности, положений «зеленой» экономики; правила размежевания несовместимых видов морской деятельности с позиций обеспечения экологически безопасного морепользования.

Перечисленные проблемы требуют междисциплинарного решения в рамках согласованной программы научного обеспечения.

ЛИТЕРАТУРА

1. Данилов-Данильян В. И. Экологические ценности и экономические оценки // Экономика экосистем и биоразнообразия: потенциал и перспективы стран Северной Евразии. — М., 2010. — С. 19–26.
2. Оценка экосистем на пороге тысячелетия. Экосистемы и благосостояние людей: рамки оценки. — Вашингтон — Ковело — Лондон: World Resources Institute, 2005. — 283 с.
3. Переход к экономике «зеленых» счетов. Исторические решения X Конференции стран-участниц Конвенции ООН по биоразнообразию в Нагое (октябрь, 2010) / www.regreenlab.ru/ru/the-news/83-amazingcop10.
4. Повестка дня на XXI век.
5. Стратегия и проблемы устойчивого развития России в XXI веке / Под ред. А. Г. Гранберга, В. И. Данилова-Данильяна, М. М. Цыканова и Е. С. Шопхоева. — М.: Экономика, 2002. — 414 с.
6. Тумова Г. Д. Морское пространственное планирование — эффективный инструмент сохранения здоровья морских экосистем и защиты интересов рыболовства // Рыбное хозяйство. — 2012. № 4. — С. 26–29.
7. Costanza R. & H. Daly. Natural capital and sustainable development. *Conservation Biology*. — 1992. V. 6. No 1. — P. 37–46.
8. Costanza R. et al. The Value of the World's Ecosystem Services and Natural Capital // *Nature*. — 1997. V. 387. — P. 253–260.
9. Guide to Corporate Ecosystem Valuation. A framework for improving corporate decision-making. — Switzerland: Atar Roto Presse SA, 2011. — 73 p.
10. Sumaila U. R., Khan A. S., Dyck A. J. et al. A Bottom-up Re-estimation of Global Fisheries Subsidies. — *Journal of Bioeconomics* 12. — 2010. — P. 201–225.
11. ТЕЕВ — The Economics of Ecosystems and Biodiversity: Mainstreaming the Economics of Nature. A synthesis of the approach, conclusions and recommendations of ТЕЕВ. — Malta: Progress Press, 2010. — 49 p.
12. The Shared Future: A Report of the Aspen Institute Commission On Arctic Climate Change. — The Aspen Institute, Washington, DC, 2011. — 82 p.
13. UNEP. Finance Supporting the transition to a global green economy. Principal Author: Paul Clements-Hunt. — 2011. — P. 583–625.
14. 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.
15. UNEP Universal ownership: Why environmental externalities matter to institutional investors. — 2010 — 13 p. — unpri.org/files...ES...environmental_externalities.pdf.

КРАТКИЙ ОТЧЕТ О ФОРУМЕ

22–23 октября 2012 года состоялся XI **Общероссийский форум «Стратегическое планирование в регионах и городах России: потенциал интеграции»**. Форум по праву считается основной площадкой для обсуждения методов и механизмов стратегического планирования, а также 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 страте-

гического планирования, поддерживая многосторонний диалог по поводу долгосрочных приоритетов развития, создавая и продвигая передовые стандарты развития.

Организаторы Форума: Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации, Министерство регионального развития Российской Федерации, Министерство экономического развития Российской Федерации, Министерство финансов Российской Федерации, Правительство Санкт-Петербурга, Фонд «Центр стратегических разработок», МЦСЭИ «Лентьевский центр».

Программа Форума

Программа Форума включала 3 пленарных заседания и 28 параллельных акций (круглых столов, дискуссий, экспертных совещаний). Общее количество **модераторов, докладчиков и выступивших в рамках дискуссий** составило около **250 человек**.

Актуальность темы Форума обусловлена усложнением задач и объектов планирования в ситуации повышения неопределенности внешних условий в связи с укреплением тенденций интеграции России в мировую экономику: вступлением России в ВТО, развитием Таможенного союза и ЕЭП, а также стремлением к многоаспектному и комплексному рассмотрению проблем, стоящих перед регионами.

22 ОКТЯБРЯ 2012 ГОДА

С приветственным словом к гостям Форума обратился заместитель Министра регионального развития Российской Федерации **В. В. Гаевский**. Были зачитаны приветствия участникам мероприятия от Председателя Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации **С. Е. Нарышкина** и Губернатора Санкт-Петербурга **Г. С. Полтавченко**.

Тема первого пленарного заседания — Потенциал интеграции: контекст для нового витка стратегирования. В роли модератора выступил директор Фонда «Центр стратегических разработок «Северо-Запад» **В. Н. Княгинин**.

В своем докладе **В. В. Гаевский** заявил о необходимости перезагрузки основ региональной политики, уделил особое внимание перспективам развития макро-регионов и высказался за скорейшее принятие Закона «О государственном стратегическом планировании». Также с докладами на пленарном заседании выступили аудитор Счетной палаты Российской Федерации **А. А. Пискунов**, депутат Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, первый заместитель председателя Комитета по региональной политике и проблемам Севера и Дальнего Востока **В. Н. Пивненко**, директор Департамента торговых переговоров Министерства экономического развития Российской Федерации **М. Ю. Медведков**, статс-секретарь — вице-президент ОАО «РЖД» **А. А. Мещеряков**, заместитель президента — председателя правления ВТБ **М. Э. Осеевский**, советник генерального директора по вопросам региональной политики Европейской Комиссии **М. Ральф**, генеральный директор международного секретариата Совета государств Балтийского моря **Я. Лундин**.

По окончании пленарного заседания были объявлены победители Общероссийского ежегодного кон-

курса региональных стратегий и программ социально-экономического развития среди субъектов Российской Федерации в 2012 году «Управление региональным развитием: дорожная карта к новой экономике».

Традиционный интерес у гостей Форума вызвал «интегральный рейтинг ста крупнейших городов России», подготовленный специально для Форума Союзом архитекторов России совместно с Институтом территориального планирования «Урбаника». В этом году рейтинг возглавил Краснодар. Также в первую десятку рейтинга вошли Санкт-Петербург, Екатеринбург, Мурманск, Москва, Новосибирск, Южно-Сахалинск, Тюмень, Сургут и Уфа. Специально для экспертного сообщества был разработан расширенный рейтинг, включающий двести крупнейших городов России.

С успехом прошел круглый стол «Кластеризация экономики регионов России: реализация пилотных программ развития инновационных кластеров и роль институтов развития», организованный Банком развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк) при поддержке Министерства экономического развития Российской Федерации. Главной темой мероприятия стала выработка механизмов возможной государственной поддержки программ развития кластеров, были презентованы эффективно действующие кластеры в Липецкой области и Республике Татарстан. На отдельном круглом столе обсуждались кластерные проекты Архангельской и Пензенской областей.

Представители ректорского корпуса федеральных университетов обсуждали на своем круглом столе роль этих высших учебных заведений в стратегическом развитии регионов. Руководил дискуссией ректор Казанского (Приволжского) федерального университета **И. Р. Гафуров**. В ходе дискуссии обсуждались проблемы финансирования федеральных университетов, удержания выпускников, продвижения в международных рейтингах, корпоративной культуры федеральных университетов.

Министерство иностранных дел России выступило в роли головного организатора круглого стола «Международное сотрудничество для регионального развития». Это мероприятие организуется в рамках Форума уже в пятый раз. Акцент был сделан на исследование потенциала международных интеграционных технологий в развитии внутренних конкурентных преимуществ регионального развития. В этой связи в рамках круглого стола прошла дискуссия с участием экспертов и представителей национальных, европейских и международных организаций: СЕМАТ, Совета Европы, Ассамблеи европейских регионов, Ассоциации при-

граничных европейских регионов, Организации экономического сотрудничества и развития и др.

При поддержке Правительства Санкт-Петербурга прошли круглые столы Зеленого дня Форума в рамках Проекта Совета Министров Северных стран «Арена зеленого роста стран Северной Европы и Северо-Запада России». Nordic Green Day собрал самое большое количество гостей и докладчиков из России и из-за рубежа и прошел в трех последовательных сессиях: «Инструменты и стратегии перехода к «зеленой» экономике», «Зеленые маршруты и туристско-рекреационный потенциал» и «Инновационные сети и кластеры «чистых технологий».

Минрегионом был организован круглый стол, посвященный развитию федеральных округов. На нем обсуждались расширение набора механизмов реализации стратегий и повышение эффективности уже действующих инструментов, в том числе через формирование региональной инвестиционной политики и продвижение инвестиционных проектов, включенных в данные стратегии. В роли модератора выступил заместитель полномочного представителя Президента Российской Федерации в СЗФО **С. М. Зимин**.

В первый день Форума проведено 13 акций и одно пленарное заседание.

23 ОКТЯБРЯ 2012 ГОДА

Второй день Форума был еще более насыщенным и содержательным. На пленарном заседании «Интеграционные инструменты в технологии стратегирования», которое модерировал **Б. С. Жихаревич**, директор Ресурсного центра по стратегическому планированию при Леонтьевском центре, выступили представители трех федеральных министерств: **А. В. Горнин**, заместитель министра финансов Российской Федерации, **В. В. Гаевский**, заместитель министра регионального развития Российской Федерации, и **В. В. Деметьев**, референт Министерства экономического развития. Были раскрыты темы интеграции финансового, пространственного и социально-экономического планирования в контексте внесенного в Государственную Думу законопроекта «О государственном стратегическом планировании».

Д. А. Ялов, вице-губернатор Ленинградской области, доложил о начавшейся разработке стратегии Ленинградской области и коммуникационных технологиях планирования, позволяющих вовлечь в работу большое количество активных участников. **П. Герген**, осветил деятельность возглавляемой им Ассамблеи регионов Европы, объединения региональных властей, включающего около 250 регионов как из стран, входящих в ЕС, так и из других европейских стран.

В докладах представителей экспертного сообщества **И. В. Стародубовской** (Институт экономической политики им. Е. Т. Гайдара), **М. Б. Лозовского** (Strategy Partners Group) и **Д. И. Кабалинского** («Эксперт РА») говорилось о важности применения современных интеграционных технологий стратегического управления для усиления конкурентных преимуществ регионов и муниципальных образований, и были представлены рейтинги российских регионов по конкурентоспособности и инвестиционной привлекательности. Д. И. Кабалинский объявил о намерении «Эксперт РА» создать новый рейтинг — качества документов стратегического планирования.

23 октября было проведено 18 акций, а также заключительное пленарное заседание. Несколько круглых столов, объединенных общей тематикой, прошли в рамках Конференции по территориальному плани-

рованию. Экологическую линию Форума продолжили круглые столы Зеленого дня Форума. На первом из них обсуждались зеленые маршруты и туристско-рекреационный потенциал, на втором — инновационные сети и кластеры «зеленых» технологий.

Круглый стол об интеграции стратегического и территориального планирования, организованный Министерством регионального развития, продолжил содержательную линию, заявленную в рамках прошлогоднего Форума, по рассмотрению возможностей взаимного согласования и вариантов интеграции ведущих технологий планирования регионального развития. В ходе дискуссии обсуждался вопрос о необходимости единой системы государственного стратегического планирования регионального развития и увязки документов такой системы с документами территориального планирования всех уровней управления.

Среди множества тем, поднятых на мероприятиях Форума, было затронуто и интегрированное развитие сельских и городских территорий. За основу был взят опыт в регионе Балтийского моря. Участники обсуждали, можно ли активизировать потенциальных участников партнерства и в какой степени, кто будет играть роль ведущего актора, какова мотивация для эффективного взаимодействия, как соотносятся партнерства с планами различных уровней управления и т. п. Организаторы акции — Комитет по пространственному планированию и развитию в регионе Балтийского моря VASAB, Министерство регионального развития Российской Федерации, Комитет по внешним связям Санкт-Петербурга, МЦСЭИ «Леонтьевский центр».

Обсуждалась Стратегия развития морской деятельности РФ до 2030 года, которая предусматривает переход к комплексному планированию развития приморских территорий и прибрежных акваторий конкретных побережий страны с использованием программно-целевого метода и выделением их в отдельный единый объект государственного управления.

Проблемы сопоставительного изучения муниципальных систем стратегического планирования (МССП) обсуждались на экспертной дискуссии. Подготовленный коллективом молодых ученых Леонтьевского центра проект «Методики сбора, анализа, кодификации и обработки информации о процессах и результатах создания и функционирования муниципальных систем стратегического планирования» получил принципиальное одобрение. После доработки рекомендовано использовать эту методику как инструмент, позволяющий в рамках единой схемы и общей системы понятий синхронизированно изучать, описывать и сопоставлять модификации технологий муниципального стратегического планирования и результаты их применения в различных городах и районах современной России.

На основе методики может быть создана общественная обсерватория муниципальных стратегий.

В ходе дискуссии «Проблемы развития агломераций» обсуждались тенденции пространственного развития и возможные модели (включая межмуниципальное сотрудничество) координации социально-экономического и пространственного развития агломераций. Модерировал дискуссию генеральный директор АНО МЦСЭИ «Леонтьевский центр» **Л. Э. Лимонов**.

В рамках круглого стола, посвященного потенциалу развития субъектов Северо-Кавказского федерального округа, обсуждались приоритеты развития субъектов, баланс интересов при реализации приоритетных инвестиционных проектов, механизмы сбалансированного

развития; модераторами дискуссии были президент Международного делового клуба «Экономист», председатель исполнительного комитета экспертного совета «Потенциал России» **О. О. Кулиш** и председатель Правления — управляющий партнер AV Group **А. Б. Крыловский**.

Министерство экономического развития Российской Федерации при содействии Центра экономического и финансового консалтинга организовало круглый стол «Государственные программы — инструмент реализации стратегий». Участники круглого стола проанализировали опыт разработки и реализации государственных программ Российской Федерации и государственных программ субъектов Российской Федерации, а также потенциал государственных программ Российской Федерации как основного инструмента реализации Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, отраслевых и региональных стратегий, иных долгосрочных стратегических документов.

Внимание участников Форума привлекло секционное заседание «Туристические бренды городов». Оно было посвящено брендингу туристических городов — одному из наиболее востребованных сегодня инструментов продвижения территории, успешно опробованному тысячами городов по всему миру. Докладчики, представляющие как непосредственно органы муниципального управления, так и профессиональное марке-

тинговое сообщество, рассказали о теории и практике туристического брендинга городов и обсудили с участниками конкретные проблемы и их решение.

В ходе круглого стола «Позиция стратега и новый уровень коммуникативного планирования: пример Самары и Тольятти» был представлен опыт разработки и реализации «живых» стратегий в Самаре и Тольятти. Помимо этого обсуждался возможный кумулятивный эффект разработки и реализации стратегий в городских округах для агломерационного и регионального развития, и выработывались предложения по организации эффективного управления реализацией стратегий с учетом возможностей частно-муниципального партнерства.

На заключительном пленарном заседании организаторы подвели итоги XI Общероссийского форума «Стратегическое планирование в регионах и городах России: потенциал интеграции». Модераторы круглых столов поделились впечатлениями от обсуждений, прошедших на мероприятиях Форума. Были выражены благодарности Оргкомитету, рабочей группе и партнерам XI Общероссийского форума «Стратегическое планирование в регионах и городах России». Глава отдела научного и технического сотрудничества и содействия **Магелонн Дежан-Понс** от имени Секретариата Совета Европы выразила благодарность МЦЭСИ «Леонтьевский центр» и лично его генеральному директору **И. А. Карелиной** за проведение Форума.

Участники Форума

В пленарных заседаниях и на круглых столах приняли участие около 1000 человек — представители министерств и ведомств РФ, Государственной Думы России, иностранных государств, региональных администраций и законодательных собраний, муниципалитетов, бизнеса, научного и экспертного сообщества, местного самоуправления, политических и общественных организаций, средств массовой информации.

Российские участники представляли 54 субъекта и 65 городов и районов 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:

- ♦ 362 представителя органов власти федерального, регионального и муниципального уровней;
- ♦ 98 представителей международных организаций, консульств;
- ♦ 331 представитель высших учебных заведений, научных организаций и аналитических центров, НКО;
- ♦ 127 представителей бизнеса, банков;
- ♦ 107 представителей средств массовой информации.

XI Общероссийский форум собрал рекордное количество международных участников. В работе Форума приняли участие около 100 зарубежных экспертов и представителей международных организаций — Европейской Комиссии, Организации экономического сотрудничества и развития OECD, Института Всемирного Банка, Евразийского Банка Развития, Ассамблеи европейских регионов, Ассоциации приграничных европейских регионов, Европейской ассоциации зеле-



ных маршрутов, Союза Балтийских городов, Совета Государств Балтийского моря, Совета Министров Северных стран, Конференции министров, ответственных за пространственное/региональное планирование (СЕМАТ), Инициативы ВАСАБ — пространственное планирование региона Балтийского моря и др.

На Форум приехали представители профильных министерств и организаций пространственного планирования и регионального развития из 16 стран: Австрии, Бельгии, Дании, Латвии, Норвегии, Польши, Республики Казахстан, США, Украины, Финляндии, Франции, Чехии, Швеции, Шотландии, Эстонии, Японии.

Общероссийский ежегодный конкурс региональных стратегий

22 октября 2012 года на открытии Форума были объявлены победители Общероссийского ежегодного конкурса региональных стратегий и программ социально-экономического развития среди субъектов Российской Федерации в 2012 году «Управление региональным развитием: дорожная карта к новой экономике», старт которому был дан 11 июля 2012 года.

Конкурс организован под эгидой Министерства регионального развития Российской Федерации и Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. Конкурс проводится при участии других федеральных органов исполнительной власти. Оператором конкурса является Институт регионов.

Общероссийский ежегодный конкурс проводится в целях стимулирования и развития механизмов стратегического планирования, распространения опыта формирования условий для посткризисного развития регионов, содействия выявлению новаций и эффек-

тивных антикризисных решений социально-экономических задач регионального развития в текущих экономических условиях.

Конкурс, проводимый уже в четвертый раз, по мнению субъектов Российской Федерации, стал авторитетной формой работы по развитию в нашей стране механизмов стратегического планирования, распространению регионального опыта формирования условий для модернизации экономики социальной сферы.

Победителем конкурса по сумме всех номинаций была признана **Нижегородская область**, второе и третье место достались соответственно **Краснодарскому краю** и **Воронежской области**.

Победителями интернет-голосования на сайте Форума стали: Республика Бурятия (41 423 балла), Ульяновская (31 962) и Нижегородская области (26 184); Воронеж (22 732) и Хабаровск (17 239).

Участие СМИ в работе Форума

Информационную поддержку Форуму оказали **7 генеральных информационных партнеров**: ИА ИТАР-ТАСС и РИА-Новости Санкт-Петербург, Российская газета, Эксперт-ТВ, журнал «Экономические стратегии», межрегиональный медиахолдинг «ФедералПресс», интернет-издание «Капитал Страны»; **12 информационных партнеров**: Эксперт.ru, журналы «Сити-менеджер», «Муниципальная власть», «Губернский деловой журнал», «Бюджет» и «Промышленник России», электронный журнал «ГосМенеджмент», Форум ProEstate, экспертные каналы «Открытая экономика» и «Экономическая политика», Национальное агентство устойчивого развития, ГИС-Ассоциация, **3 информационных партнера акций**: информационно-аналитическое агентство Cleandex, журнал «Территория и планирование», газета Green City.

В работе Форума приняли участие **62 представителя СМИ и пресс-служб** федеральных и региональных органов власти.

За время работы Форума 22 и 23 октября были проведены **7 пресс-подходов** и **1 пресс-конференция**.

22 ОКТЯБРЯ 2012 ГОДА

При поддержке пресс-службы Министерства регионального развития организован совместный пресс-подход заместителя министра регионального развития **В. В. Гаевского**, генерального директора МЦСЭИ «Леонтьевский центр» **И. А. Карелиной** и первого заместителя председателя Комитета Государственной Думы

Федерального Собрания Российской Федерации по региональной политике и проблемам Севера и Дальнего Востока **В. Н. Пивненко**.

Организованы пресс-подходы заместителя президента — председателя правления ОАО Банк ВТБ **М. Э. Осеевского**, директора Департамента торговых переговоров Министерства экономического развития Российской Федерации **М. Ю. Медведкова** и генерального директора международного секретариата Совета государств Балтийского моря **Я. Лундина**.

23 ОКТЯБРЯ 2012 ГОДА

Организованы пресс-подходы заместителя министра финансов РФ **Л. В. Горнина** и руководителя научного направления фонда «Институт экономической политики имени Е. Т. Гайдара» **И. В. Стародубровской**.

Совместно с пресс-службой Правительства Ленинградской области организованы пресс-подход и последующее общение с журналистами вице-губернатора Ленинградской области — председателя Комитета экономического развития и инвестиционной деятельности Ленинградской области **Д. А. Ялова**.

В федеральных и региональных электронных и печатных СМИ вышло более 250 публикаций, посвященных подготовке и проведению Форума. Ознакомиться с некоторыми из них можно на сайте Форума www.forumstrategov.ru/rus/104.html.

ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ КРУГЛЫХ СТОЛОВ

В рамках Форума прошли 3 пленарных заседания и 28 акций: круглые столы, дискуссии, секционные заседания, форсайт-лаборатория и презентация опыта, посвященные различным аспектам многогранной темы стратегического планирования и регионального развития. Общее количество модераторов, докладчиков и выступивших в рамках дискуссий составило более 250 человек. В работе Форума приняли участие около 1000 человек.

СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ КАК ТЕХНОЛОГИЯ И ИНСТИТУТ: ЗАКОНОПРОЕКТ О ГОСУДАРСТВЕННОМ СТРАТЕГИЧЕСКОМ ПЛАНИРОВАНИИ

Основной темой дискуссии стал проект федерального закона «О государственном стратегическом планировании» (далее — законопроект) в редакции от 30 октября 2012 года. Участники дискуссии поддерживают концепцию законопроекта, отмечают и его важность, и своевременность, и актуальность, но в то же время отмечают ряд моментов, на которые необходимо обратить внимание его разработчиков и общественности.

Основные позиции дискуссии:

1. К моменту внесения законопроекта в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации над ним была проведена значительная работа по гармонизации, в то же время ряд документов стратегического планирования на региональном уровне требуют проработки. Также отмечается важность идентификации в законопроекте документов муниципального уровня и выстраивания взаимосвязи с ними. Кроме этого, в законопроекте важно отразить межгосударственный уровень (в рамках Единого экономического пространства) и определить необходимые документы стратегического планирования.

2. Представленный законопроект в части регионального и муниципального планирования может быть существенно улучшен в процессе апробации его на пилотных регионах, а также путем формирования образцов лучшей практики.

3. Вопросы, требующие проработки в целях гармонизации законопроекта:

3.1. Необходимо увязать региональную стратегию развития Российской Федерации с другими документами стратегического планирования федерального и регионального уровней, в том числе с программами развития инновационных территориальных кластеров, выступающими в качестве инструмента инновационного развития региона.

3.2. Требуется проработки вопрос целесообразности разработки и утверждения стратегий федеральных округов. В качестве обоснования целесообразности может выступать задача согласования экономических интересов регионов, взаимной увязки региональных стратегий, программ развития инновационных территориальных кластеров, координация межрегиональных программ и проектов. Данные аспекты необходимо включить в статью о стратегиях федеральных округов.

3.3. Целесообразно унифицировать названия документов отчетности на федеральном и региональном уровнях, в частности на федеральном уровне формируется доклад о реализации государственных программ Российской Федерации, на региональном уровне — отчет о реализации государственных программ субъектов Российской Федерации.

3.4. Законопроект фиксирует, что «период, на который разрабатывается стратегия социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на долгосрочную перспективу, определяется высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации». Однако поскольку в целом закон ориентирует на высокий уровень централизации планирования, представляется логичным задать (хотя бы в модальности рекомендации) единый период для всех субъектов — скажем, 15 лет — и темп обновления — раз в 3 года одновременно с программой. Не видно оснований, по которым разные субъекты могли бы выбирать разные сроки планирования. Тем более что применительно к программам социально-экономического развития субъектов федерации такой срок задан — 6 лет с обновлением раз в 3 года.

3.5. В состав стратегии социально-экономического развития разработчики законопроекта включают «план мероприятий по реализации стратегии на среднесрочный период». Это представляется излишним. Во-первых, план мероприятий — отдельный документ, разработать его одновременно со стратегией не всегда удается и не всегда рационально. Во-вторых, и это более существенно — по сути, такой план очень близок к программе социально-экономического развития. Следует тщательно проработать этот вопрос, чтобы избежать дублирования и нагромождения близких по срокам и функциям документов планирования. При этом возможны альтернативы:

- ♦ уточнить трактовку программы социально-экономического развития на среднесрочный период (далее — среднесрочная программа), сделав ее более тесно связанной с государственными программами. В тексте законопроекта предложено в составе среднесрочной программы выделять «задачи и комплексы мероприятий, обеспечивающие достижение целей социально-экономического развития субъекта Российской Федерации». Такие комплексы — это и есть предусмотренные законопроектом государственные целевые программы. Если с этим согласиться, то возникает логичная трактовка программы как зонтичного документа — свода реализуемых и проектируемых государственных целевых программ. Процесс разработки программы в этом случае становится процессом конкурентного отбора и балансировки по ресурсам государственных целевых программ, наилучшим образом обеспечивающих достижения поставленных среднесрочных целей. В данном случае утверждение среднесрочной программы законом нецелесообразно, т. к. в случае корректировки государственных программ субъекта Российской Федерации потребуются много усилий и согласований, что делает программу негибкой, а внесение изменений в нее — несвоевременным и обременительным для органов исполнительной власти;
- ♦ отказаться от программы социально-экономического развития, оставив план реализации, который как документ, определяющий действия по срокам и исполнителям, является более гибким и приспособленным к существующему бюджетному процессу и практике взаимоотношений между федеральными и региональными органами власти.

3.6. В законопроекте необходимо зафиксировать порядок перехода на новую систему стратегическо-

го планирования в регионах после введения в действие закона: в какие сроки и каким образом региональные и муниципальные документы будут «приводиться в соответствие» требованиям закона.

3.7. В законопроекте необходимо зафиксировать положение о ведении реестров документов стратегического планирования на региональном и муниципальном уровнях.

3.8. В законопроекте необходимо зафиксировать документы стратегического планирования межгосударственного и муниципального уровней с взаимосвязями.

3.9. Нормы законопроекта необходимо распространить на частный сектор (компании, корпорации, фирмы и т. д.) через механизм государственно-частного партнерства.

3.10. Необходимо в законопроекте выстроить иерархию инструментов программно-целевого планирования (программа — портфель проектов — проект — мероприятие).

3.11. Целесообразно идентифицировать механизм целеполагания и программирования следующим образом. Долгосрочный прогноз определяет риски и угрозы, исходя из которых формируются национальные приоритеты. На основе приоритетов формируются цели в концепции долгосрочного социально-экономического развития и стратегии национальной безопасности, затем в долгосрочной бюджетной стратегии определяются потолки расходов на государственные программы, которые необходимы для достижения целей. В отраслевых и секторальных стратегиях раскрываются задачи, направленные на достижение целей. Исходя из целей и задач формируются государственные программы, направленные на их решение. Внутри государственных программ под задачи формируются портфели проектов, что позволяет определить затраты на решение поставленных задач внутри каждой программы. Завершающим уровнем выступают контракты, которые заключаются при реализации программ и проектов.

ПРОЕКТНЫЕ ПРИНЦИПЫ В СТРАТЕГИЧЕСКОМ УПРАВЛЕНИИ

Основной темой круглого стола стало обсуждение перспективы применения проектных принципов в стратегическом управлении на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. Участники круглого стола обсудили примеры использования проектных принципов в стратегическом управлении Краснодарского края (г. Сочи), Хабаровского края (г. Хабаровск), Белгородской области, Ивановской области (г. Иваново), Республики Карелия (Петрозаводский городской округ).

Рассмотрев и обсудив проектные принципы в стратегическом управлении, участники констатируют:

- ♦ согласно распоряжению Правительства РФ от 30 июня 2010 г. № 1101-р «Об утверждении Программы Правительства РФ по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года» основной акцент будет сделан на проектном принципе организации деятельности органов власти, в том числе на применении его в процессе реализации государственных программ и организации процедур внутреннего контроля деятельности соответствующих органов;
- ♦ методы проектного управления позволяют сделать процесс выполнения государственной программы более предсказуемым, в результате чего органы исполнительной власти могут рационально распре-

делять финансовые, материальные и человеческие ресурсы, управляя ими, а не просто реагировать на возникшие обстоятельства;

- ♦ исходя из регионального опыта, при переходе на проектное управление достигаются следующие эффекты: непроизводительные потери сокращаются на 15–20%, а достижение поставленных задач ускоряется на 15–30%. Также проектный подход упрощает и ускоряет процедуру получения целевых инвестиций из соответствующих бюджетов Российской Федерации.

В ходе обсуждения был отмечен ряд проблем:

- ♦ на сегодняшний день не создан механизм реализации стратегий социально-экономического развития путем формирования портфелей проектов и программ (письмо Счетной палаты Российской Федерации от 19 июля 2011 г. № 01-1151/04-03);
- ♦ за последние 10 лет наблюдается стабильный рост объемов целевого финансирования по линии федеральных целевых программ. В перспективе важность проблемы эффективности целевого финансирования и проектного управления с ориентацией на конечный результат будет возрастать с концентрацией больших объемов общественных ресурсов на решении крупных структурных институциональных задач модернизации национальной экономики России (данные ФГУ «Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации»);
- ♦ отсутствует нормативно-правовое закрепление механизма общей координации управления (федеральными целевыми программами, подпрограммами и ведомственными целевыми программами) в рамках каждой государственной программы Российской Федерации, законодательно закреплена лишь в отношении федеральных и ведомственных целевых программ.

В ходе обсуждения были выработаны следующие предложения органам исполнительной власти:

- ♦ необходимо встроить проектные принципы в систему государственного стратегического управления и в частности закрепить иерархию инструментов программно-целевого планирования (программа — портфель проектов — проект — мероприятие) в проекте федерального закона «О государственном стратегическом планировании»;
- ♦ целесообразно разработать нормативный правовой акт, определяющий порядок использования в органах исполнительной власти проектных принципов и применение проектного принципа в процессе реализации государственных программ;
- ♦ закрепить в действующем нормативном правовом акте определение мероприятия государственной программы (постановление Правительства Российской Федерации № 588);
- ♦ формировать проекты как инструмент решения задач стратегии или программы, а программы — как инструмент достижения целей стратегии;
- ♦ проектные подходы применять в первую очередь при реализации государственных программ, направленных на модернизацию инфраструктуры, инновационное развитие, в том числе в рамках инновационных территориальных кластеров;
- ♦ для управления государственной программой применять дирекции программ, а для управления портфелями проектов и проектами — проектные офисы,

при этом внести соответствующие изменения в действующие нормативные правовые акты либо принять отдельный нормативный правовой акт, определяющий порядок использования дирекций программ и проектных офисов в управлении;

- ♦ рекомендовать разработать механизм привлечения внебюджетных источников финансирования в проекты;
- ♦ внедрить систему оплаты труда в органах исполнительной власти по результатам реализации проектов;
- ♦ разработать типовую CRM-систему управления проектами в увязке с исполнением государственного заказа;
- ♦ внедрить информационно-программное обеспечение в деятельность ОИВ (CRM-систему управления проектами) как необходимое условие перехода на проектное управление.
- ♦ апробировать внедрение проектных принципов в систему стратегического управления на пилотных регионах;
- ♦ сформировать образцы лучшей практики внедрения проектных принципов в систему стратегического управления.

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ПРОГРАММЫ — ИНСТРУМЕНТ РЕАЛИЗАЦИИ СТРАТЕГИЙ

Круглый стол был организован Министерством экономического развития Российской Федерации при участии Центра экономического и финансового консалтинга.

В рамках круглого стола с основными докладами и сообщениями выступили представители Министерства экономического развития Российской Федерации, Центра экономического и финансового консалтинга (ЦЭФК Групп), Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Института реформирования общественных финансов (ИРОФ), Министерства экономики Удмуртской Республики, Центра исследований бюджетных отношений (ЦИБО) и Центра фискальной политики (ЦФП).

В работе круглого стола приняли участие свыше 70 участников, в том числе представители федеральных органов исполнительной власти, администраций субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, представители общественных, научных, международных и экспертных организаций.

Участниками круглого стола были рассмотрены актуальные вопросы и проблемы разработки государственных программ Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также муниципальных программ.

В ходе обсуждения участниками круглого стола были выработаны следующие рекомендации:

1. Рекомендовать федеральным органам исполнительной власти — ответственным исполнителям государственных программ Российской Федерации:

- ♦ обеспечить взаимодействие с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации по вопросам разработки и согласованности государственных программ Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, в том числе оказывать методическое содействие в разработке соответствующих государственных программ субъектов Российской Федерации в целях

их согласования и взаимоувязки с соответствующими государственными программами Российской Федерации;

- ♦ стимулировать распространение лучшей практики органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по разработке и реализации государственных (муниципальных) программ.

2. Рекомендовать органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления:

2.1. Ускорить разработку и принятие нормативных правовых актов, регламентирующих вопросы разработки и реализации государственных (муниципальных) программ (с учетом Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 02.08.2010 № 588 и Методических указаний по разработке, реализации и оценке эффективности государственных программ Российской Федерации).

2.2. При разработке НПА учесть, что государственные (муниципальные) программы являются основным инструментом реализации не только бюджетной политики, но и в целом государственной политики, определенной Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, отраслевыми стратегиями, стратегиями развития федеральных округов, а также стратегиями развития регионов и городов России, и, таким образом, включают (наряду с финансовыми ресурсами на реализацию мероприятий) меры налогового, тарифного, таможенного, нормативного регулирования, применяемые для достижения целей государственной политики.

Кроме того, для достижения целей государственной политики целесообразно расширить участие в реализации государственных (муниципальных) программ государственных корпораций, акционерных обществ с государственным участием, общественных, научных и иных организаций.

2.3. До конца I квартала 2013 года разработать и утвердить перечень государственных (муниципальных) программ с учетом перечня государственных программ федерального уровня и разграничения полномочий.

2.4. Обеспечить переход от долгосрочных целевых программ (при необходимости — ведомственных целевых программ) к государственным (муниципальным) программам с учетом новых НПА по данному вопросу.

2.5. Считать целесообразным использование методов проектного управления при подготовке и реализации мероприятий государственных (муниципальных) программ.

2.6. Для организации эффективной реализации государственных (муниципальных) программ ускорить разработку и внедрение автоматизированных информационно-аналитических систем обеспечения разработки, корректировки, мониторинга и оценки эффективности реализации государственных (муниципальных) программ.

2.7. В части совершенствования механизма использования государственных программ в бюджетном процессе:

- ♦ обеспечить синхронизацию систем целей, задач, целевых показателей, а также финансовых показателей государственных (муниципальных) программ на разных уровнях бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;
- ♦ разработать и внедрить системы управленческого учета в разрезе мероприятий государственных (муниципальных) программ;
- ♦ разработать и утвердить изменения процедур составления проектов бюджетов субъектов Российской Федерации, муниципальных образований (далее — проекты бюджетов) в части интеграции в процесс составления проектов бюджетов механизма государственных (муниципальных) программ;
- ♦ разработать и утвердить подходы к применению механизмов общественного контроля в процессе разработки и реализации государственных (муниципальных) программ;
- ♦ разработать и утвердить требования к определению предельных уровней расходов по государственным (муниципальным) программам.

РОЛЬ ФЕДЕРАЛЬНЫХ УНИВЕРСИТЕТОВ В СТРАТЕГИЧЕСКОМ РАЗВИТИИ РЕГИОНОВ

Участники круглого стола полагают, что федеральный университет может и должен стать своего рода научным, научно-образовательным, научно-исследовательским и проектным центром в федеральном округе.

Для этого необходимо системное решение вопросов разработки и реализации стратегий федеральных университетов, в том числе:

- ♦ Реализация интегративной модели, сочетающей образовательные и исследовательские (научно-инновационные) задачи.
- ♦ Формирование системы непрерывного образования в рамках Болонского процесса с учетом развития макрорегиональных рынков труда с последующей реализацией междисциплинарных подходов к формированию образовательных траекторий в рамках уровневой подготовки «бакалавр-магистр» в системе взаимодействия федеральных университетов с образовательными учреждениями и бизнесом.
- ♦ Интеграция университета в мировое научно-образовательное пространство, содействие повышению инвестиционной привлекательности и конкурентоспособности федерального округа и территорий в его составе на международном уровне.
- ♦ Формирование системы профессиональной аккредитации основных образовательных программ с учетом трендов развития мирового рынка образовательных услуг и специфики макрорегионального рынка труда.
- ♦ Реализация комплексной кадровой политики, ориентированной на развитие ведущих научных школ, внедрение системы «социальных лифтов», поддержку талантливой молодежи, формирование эффективной системы студенческого самоуправления.
- ♦ Развитие междисциплинарных исследований, а также исследований по приоритетным направлениям науки и критических технологий.

РАЗВИТИЕ МЕЖРЕГИОНАЛЬНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА В УСЛОВИЯХ ТАМОЖЕННОГО СОЮЗА И ФОРМИРОВАНИЯ ЕДИНОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО ПРОСТРАНСТВА

Вопросы трансграничной интеграции в рамках ЕЭП требуют анализа, мониторинга и координации. Эти функции могла бы взять на себя Евразийская комиссия. По образцу Европейской комиссии поддержка приграничной и трансграничной кооперации и интеграции должна включать формирование и поддержание базы статистических данных, анализ и мониторинг процессов интеграции, разработку (с участием трех уровней власти каждой из стран-участниц) стратегий межрегионального и межмуниципального сотрудничества, отбор и софинансирование проектов, отвечающих принятой стратегии.

По аналогии с опытом Евросоюза предлагается в перспективе сформировать структурные фонды Евразийской комиссии для поддержки приоритетных проектов межрегионального и межмуниципального сотрудничества приграничных регионов.

В качестве одного из приоритетных направлений в рамках стратегии межрегионального и межмуниципального сотрудничества целесообразно определить развитие образования и социо-культурных контактов как сферы формирования менталитета и повышения кадрового потенциала.

Предлагается усилить роль Новосибирска как ведущего центра российско-казахстанского приграничного сотрудничества. В частности провести в первой половине 2013 года в Новосибирске встречу руководителей ведущих вузов Российской Федерации, Республики Беларусь и Республики Казахстан в целях формирования консультативного совета для выработки стандарта образовательной программы по подготовке управленческих кадров стран — участниц Евразийского союза. Включить работу данного консультативного совета в «дорожную карту» мероприятий по институциональному оформлению Евразийского союза. Предложить Новосибирск в качестве места постоянной дислокации Совета по вопросам образования, культуры и науки Евразийского союза, который будет обеспечивать формирование согласованной политики в этой области, осуществлять правовое и организационное сопровождение соответствующих программ. Рекомендовать Министерству иностранных дел Российской Федерации провести консультации с Министерством иностранных дел Республики Казахстан по вопросу о возможности открытия в Новосибирске отделения посольства Республики Казахстан с наделением его функциями торгово-экономического представительства в Сибирском федеральном округе в целях стимулирования более интенсивной экономической интеграции регионов, создания совместных бизнес-структур и предприятий.

МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО ДЛЯ РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ

По итогам обсуждения предлагается:

1. В связи с вступлением России в ВТО считать важным использовать возможности международных региональных сетей с участием России и ее регионов (АЕР, АЕПР, СЕМАТ, ВАСАБ и др.) для изучения лучших практик стран, ранее вступивших в ВТО.

- Использовать практику сотрудничества с руководителями международных региональных сетей в целях обмена опытом регионального развития. Провести и опубликовать интервью с ними с упором на лучшие практики развития регионов с конкретными примерами действий в рамках ВТО.
- Предложить рассмотреть вопрос о возможном образовании Конгресса местных и региональных властей СНГ или Евразийского союза как инструмента, способствующего реальной интеграции на местном и региональном уровнях с учетом передового европейского опыта в данной сфере.

ИННОВАЦИОННЫЕ РЕШЕНИЯ В ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЯХ — РЕГИОНАЛЬНАЯ ИНТЕГРАЦИЯ

В целях формирования эффективной модели взаимодействия власти, науки, бизнеса и общества, а также разработки инновационных управленческих решений, механизмов интеграции, направленных на предупреждение, а в случае возникновения — на локализацию последствий чрезвычайных ситуаций участники форум-сайт-лаборатории рекомендуют:

Правительству Российской Федерации:

- Создать единую базу данных МЧС России, Минздрава России, хозяйствующих субъектов и научно-исследовательского сообщества «Существующие потребности и инновационные возможности решения проблем предупреждения и локализации последствий чрезвычайных ситуаций»;
- Организовать проведение ежегодного конкурса инновационных проектов, направленных на предупреждение, и/или локализацию последствий чрезвычайных ситуаций;
- Рассмотреть возможность создания «Инновационного технопарка в сфере ЧС».

Региональным органам исполнительной власти и органам местного самоуправления:

- Разработать план повышения эффективности взаимодействия региональных органов государственной власти, органов местного самоуправления, бизнес-сообщества, гражданского общества и СМИ в чрезвычайных ситуациях;
- Подготовить предложения по совершенствованию нормативной правовой базы, регламентирующей действия федеральных и региональных органов государственной власти, местного самоуправления, представителей бизнеса и гражданского общества в условиях чрезвычайных ситуаций;
- Сформировать межведомственную рабочую группу для разработки инвестиционного проекта «Инновационные решения в чрезвычайных ситуациях — национальная безопасность».

ПОЗИЦИЯ СТРАТЕГА И НОВЫЙ УРОВЕНЬ КОММУНИКАТИВНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ: ПРИМЕРЫ САМАРЫ И ТОЛЬЯТТИ

- Признать, что использование социальных технологий, в частности коммуникационных техник (как на муниципальном, так и на межмуниципальном уровнях), является одним из «ключей» интерактивного стратегирования, ориентированного на активное включение и взаимодействие всех активных

представителей муниципального образования/субрегиона в ходе разработки и действенной реализации «живых» стратегий.

- Рекомендовать инициаторам стратегических разработок для формирования коллективного взаимодействия стратегических единомышленников в ходе разработки и реализации стратегий использовать различные коммуникационные формы (общегородские стратегические сессии, форумы, общественные советы и комиссии, интернет-форматы), осваивать социальные технологии, осуществлять специальное обучение стратегическому видению/мышлению и реализующим его программно-проектным технологиям.
- Считать межмуниципальное взаимодействие значимым фактором развития муниципальных образований, а агломерационный подход — интеграционным и инновационным инструментом стратегирования развития городских округов в рамках агломерационного пространства и региона в целом.
- Констатировать, что разработка стратегий развития Тольятти и Самары сформировала готовность городских сообществ данных городских округов участвовать в совместном обсуждении стратегии развития Самарской области до 2030 года и разработке стратегических перспектив формирования Жигулевской (Самарско-Тольяттинской) агломерации, и на этом основании подготовить соответствующее обращение к органам власти и органам местного самоуправления Самарской области.

РАЗВИТИЕ МИРОВЫХ ГОРОДОВ: УРОКИ ДЛЯ РОССИИ

В ходе работы круглого стола было отмечено, что в настоящее время мировые города в России и зарубежных странах испытывают различные вызовы в своем развитии, которые касаются городской экономики, человеческого капитала, пространственной среды городов, системы муниципального управления. Многочисленные мировые рейтинги размещают Москву, являющуюся лидером среди мировых городов в России, на относительно высокие позиции по политическому влиянию и экономической мощи. Однако место Москвы в рейтингах по качеству городской среды, качеству жизни населения гораздо более низкое. Аналогичная ситуация складывается и в других российских городах.

В то же время в мировой практике накоплен большой опыт совершенствования городской среды и повышения уровня человеческого потенциала в крупнейших городах, входящих в неформальный клуб мировых, или глобальных, городов.

В настоящее время органы власти и экспертные организации применяют различные подходы к рейтингу городов России. При этом ни одна из существующих методик не является эталоном (стандартом). Как было отмечено в ходе работы круглого стола, такой стандарт по показателям должен быть приближен к стандартам оценки мировых городов, чтобы он был понятен как российским, так и зарубежным инвесторам.

Рассмотренные в выступлениях докладчиков и дискуссии вопросы, кроме того, включали:

- методологические вопросы выделения мировых городов;
- проблемы и перспективы позиционирования российских городов в списке мировых;

- ♦ опыт создания «умного города» (smart city), прежде всего в странах Восточной Азии (Японии, Китае);
- ♦ методы оценки стоимости бренда городов Европы.

Отдельным моментом развернувшегося обсуждения стал вопрос о том, кто именно (какое ведомство или заинтересованная группа) может стать носителем идеи продвижения опыта развития мировых городов в России.

В докладах были представлены конкретные рекомендации по внедрению лучшей практики в жизнь городов России.

В частности были высказаны предложения о необходимости формирования специальной экспертной группы по изучению и внедрению в городах России практики формирования smart city в странах Восточной Азии с включением в состав этой группы специалистов из Японии. Была также озвучена информация о конкретных формах информационного обеспечения деятельности, связанной с муниципальным управлением и включением в базы данных информации о международных сопоставлениях городов России и стран Западной Европы.

В качестве рекомендаций участниками дискуссии было высказано пожелание продолжить обсуждение темы развития мировых городов на секциях форумов стратегов в будущем, в том числе учитывая планируемый в 2015 г. неформальный 100-летний юбилей самого термина «мировой город», используемого в научно-исследовательской и экспертной среде.

ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ АГЛОМЕРАЦИЙ

Участники круглого стола полагают, что целесообразно:

- ♦ разработать методики для отнесения территорий к агломерациям и определения их границ, на их основе утвердить список агломераций РФ;
- ♦ предложить Росстату вести статистический учет социально-экономического, территориального и демографического развития агломераций;
- ♦ развивать межрегиональное и межмуниципальное сотрудничество в области стратегического и территориального планирования развития агломераций.

При этом предложено считать преждевременными искусственное создание агломераций как административно-территориальных образований и введение жестких требований о планировании развития агломераций в законодательство РФ.

ФАКТОРЫ УСПЕШНОСТИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ СИСТЕМ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

Участники заседания заслушали и обсудили проект «Методики сбора, анализа, кодификации и обработки информации о процессах и результатах создания и функционирования муниципальных систем стратегического планирования», подготовленный МЦСЭИ «Леонтьевский центр» при поддержке РГНФ (проект № 12-32-01026). Проект представили Б. С. Жихаревич, Л. Э. Колчинская и И. В. Петров. По итогам дискуссии, в которой выступили Е. В. Жирнель, ученый секретарь Института экономики КарНЦ РАН; В. Е. Селиверстов, заместитель директора по научной работе Института экономики и организации промышленного производства СО РАН; С. Е. Самарцев, директор

АНО «УРБЭКС-развитие»; Л. А. Нургатина, директор Высшей школы государственного и муниципального управления Казанского (Приволжского) федерального университета; О. И. Столяров, заместитель генерального директора Международного центра развития регионов, приняты следующие рекомендации.

1. Признать крайне актуальной инициативу Леонтьевского центра по формированию инструментария для описания, оценки и продвижения практики создания и функционирования муниципальных систем стратегического планирования (МССП).

2. Одобрить проект «Методики сбора, анализа, кодификации и обработки информации о процессах и результатах создания и функционирования муниципальных систем стратегического планирования (далее — Методика)» как полезный для накопления научного знания и совершенствования практической деятельности муниципалитетов в области стратегического планирования.

3. Доработать Методику с учетом замечаний и предложений, поступивших как в ходе прямой дискуссии во время проведения круглого стола, так и в ходе обсуждения, организованного на базе интернет-ресурса Форума и Леонтьевского центра.

4. Отметить имеющиеся ограничения в использовании Методики как инструмента аккумуляции ретроспективных описаний процессов функционирования муниципальных систем стратегического планирования.

5. Рекомендовать разработать версию Методики, которая могла бы применяться неограниченным коллективом местных специалистов в своих муниципальных образованиях для описания текущего процесса создания и функционирования МССП.

6. Одобрить инициативу по созданию Общественной обсерватории муниципальных стратегий как интернет-платформы для аккумуляции формализованных описаний процессов функционирования муниципальных систем стратегического планирования и обмена опытом их работы. Использовать для этого сайт «Стратегическое планирование в городах и регионах России» (www.city-strategy.ru).

СТРАТЕГИИ РАЗВИТИЯ ПРИМОРСКИХ ТЕРРИТОРИЙ

Участники заседания подчеркивают, что Стратегия развития морской деятельности Российской Федерации до 2030 года ставит задачу перехода к комплексному планированию развития приморских территорий и прибрежных акваторий конкретных побережий страны, выделяя их в отдельный единый объект государственного управления, что предусматривает разработку и реализацию программ комплексного развития приморских территорий и прибрежных акваторий в качестве самостоятельного компонента стратегий и программ социально-экономического развития приморских субъектов Российской Федерации и программ развития приморских муниципальных образований.

Указанный подход закреплен в утвержденных Правительством Российской Федерации стратегиях социально-экономического развития федеральных округов и планах мероприятий по их реализации.

В этой связи участники секционного заседания рекомендуют:

- ♦ Минрегиону России включить в проект Методических рекомендаций по разработке стратегий социально-экономического развития субъектов Российской Федерации подготовленные Минэкономразвития России предложения по структуре и содержанию прибрежно-морского компонента стратегий социально-экономического развития приморских субъектов Российской Федерации;
- ♦ Минрегиону России и Минэкономразвития России продолжить усилия по разработке и внедрению инструментария морского акваториального (пространственного) планирования как эффективного метода функционального зонирования и стратегической оценки возможностей использования морских акваторий, предусмотрев его увязку со схемами территориального планирования;
- ♦ приморским субъектам Российской Федерации учитывать подготовленные Минэкономразвития России для морей России региональные оценки ожидаемых долговременных климатических изменений и связанных с ними рисков морской деятельности при разработке стратегий социально-экономического развития приморских территорий;
- ♦ использовать опыт стран Балтийского региона по применению современных моделей управления морскими и прибрежными пространствами, основанных на использовании модели многоуровневого управления и морского акваториального (пространственного) планирования.

Особое значение, по мнению участников заседания, приобретает в настоящее время необходимость включения в состав мероприятий нового этапа федеральной целевой программы «Мировой океан» (2014–2018 гг.), разрабатываемого Минэкономразвития России, продолжения упомянутых работ по совершенствованию управления морской деятельностью страны на основе рассматриваемых подходов.

ИНТЕГРИРОВАННОЕ РАЗВИТИЕ СЕЛЬСКИХ И ГОРОДСКИХ ТЕРРИТОРИЙ: ОПЫТ В РЕГИОНЕ БАЛТИЙСКОГО МОРЯ

Одним из ключевых международных событий Форума–2012 стало проведение круглого стола «Интегрированное развитие сельских и городских территорий: опыт в регионе Балтийского моря». Организаторами круглого стола выступили Комитет по пространственному планированию и развитию в регионе Балтийского моря ВАСАБ, Министерство регионального развития Российской Федерации, Комитет по внешним связям Санкт-Петербурга и МЦСЭИ «Леонтьевский центр».

Для России чрезвычайно актуальны проблемы исчезновения сел и деревень, культурного обустройства сельских территорий, качественное преобразование сельского расселения, установление более тесных, интенсивных социальных связей между городскими и сельскими поселениями. Лучшая практика и опыт развития сельско-городского сотрудничества в рамках национальных и транснациональных проектов в регионе Балтийского моря (проекты Rurban, New Bridges и др.) стали предметом обсуждения участников круглого стола.

В результате обсуждения проблем и перспектив развития сельско-городских партнерств в регионе Балтийского моря, а также исходя из общих вызовов и задач формирования партнерства города и

села как составной части стратегии и политики регионального развития, участники круглого стола рекомендуют:

1. Министерству регионального развития Российской Федерации в рамках председательства России в Совете государств Балтийского моря и Комитете по пространственному развитию региона Балтийского моря в 2012–2013 гг. активно использовать межправительственную платформу Совета и Комитета, а также возможности Союза балтийских городов для:

- ♦ углубления диалога и обмена лучшими практиками в сфере развития сельско-городских партнерств и экономического возрождения малых поселений в регионе Балтийского моря;
- ♦ разработки совместных приграничных и трансграничных проектов по улучшению социальных условий регионального и городского развития и внедрению концепции качества жизни в сельско-городское планирование;
- ♦ стимулирования сотрудничества столичных регионов, городов и сельских территорий с целью повышения их привлекательности для жителей, инвесторов и туристов.

2. Оргкомитету Форума продолжить практику организации круглых столов по обмену опытом в сфере интегрированного развития сельских и городских территорий и другим приоритетным направлениям сотрудничества в рамках председательства России в Комитете по пространственному развитию региона Балтийского моря ВАСАБ в 2012–2013 гг.:

- ♦ обмену опытом и лучшими практиками по вопросам эффективного пространственного планирования в целях обеспечения устойчивого развития территорий, населенных пунктов и городов;
- ♦ выработке совместных подходов к морскому пространственному планированию на основе методологии интегрального управления морской деятельностью;
- ♦ поддержке мероприятий по обеспечению доступной транспортной и энергетической сетей в регионах;
- ♦ изучению трансграничной кооперации для формирования механизмов совершенствования политики приграничного сотрудничества, определения стратегических направлений и разработки инструментов взаимовыгодной кооперации между регионами Балтийского моря в сфере территориального планирования.

РАЗВИТИЕ ПРОМЫШЛЕННЫХ ПАРКОВ И ТЕХНОПАРКОВ

В рамках круглого стола были рассмотрены:

- ♦ факторы и условия, определяющие запросы на формирование региональной производственной и инновационной инфраструктур;
- ♦ современные требования к объектам производственной и инновационной инфраструктур;
- ♦ современные тренды на рынке дeвeлoпмeнтa промышленных площадок;
- ♦ подходы к организации и структура управления промышленными парками и технопарками;
- ♦ основные принципы региональной политики по развитию промышленных парков и технопарков;

- ♦ механизмы реализации проектов создания промышленных парков и технопарков;
- ♦ опыт реализации региональных проектов промышленных парков и технопарков.

Участники обсуждения констатируют высокую актуальность формирования эффективных партнерств и механизмов реализации проектов промышленных парков и технопарков и необходимость системного решения вопросов развития инфраструктуры промышленных парков и технопарков на территории Ленинградской области.

КЛАСТЕРИЗАЦИЯ ЭКОНОМИКИ РЕГИОНОВ РОССИИ: ПРАКТИКА АРХАНГЕЛЬСКОЙ И ПЕНЗЕНСКОЙ ОБЛАСТЕЙ

Расширить рамки обмена опытом в сфере поддержки кластеров, привлечь к участию в Форуме и обсуждению представителей стран Евразийского экономического союза и Восточной Европы.

Рекомендовать Министерству экономического развития разработать методические материалы по развитию кластеров, которые находятся в различных стадиях жизненного цикла.

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

1. **Ralf Michael.** Adviser to the Deputy Director General for Programming and Implementation, Directorate-General Regional and Urban Policy, European Commission, Belgium.
2. **Андрейченко Алексей Владимирович.** Начальник отдела инновационного развития Департамента экономического развития, торговли и труда Курганской области.
3. **Артемьев Александр Борисович.** Генеральный директор ООО «Колмас.Карелия», Сортавала.
4. **Баринов Сергей Леонидович.** Научный сотрудник Института региональных исследований и городского планирования НИУ ВШЭ, Москва. sbarinov@hse.ru
5. **Батунова Галина Викторовна.** К.э.н. Зав. сектором регионального развития морской деятельности Центра «Мировой океан» ФГБНИУ «Совет по изучению производительных сил» (СОПС) Минэкономразвития России и РАН, ответственный секретарь Секции по вопросам государственно-частного партнерства Научно-экспертного совета Морской коллегии при Правительстве Российской Федерации, Москва. bagalina@bk.ru
6. **Богатырев Валерий Валентинович.** К.э.н. Заместитель председателя Правительства Удмуртской Республики — министр финансов Удмуртской Республики, Ижевск. bogatyrev@mfur.ru
7. **Богданов Дмитрий Юрьевич.** Руководитель Департамента экономического развития мэрии городского округа Тольятти. info.bogdanov@gmail.com
8. **Бочкарева Татьяна Викторовна.** Председатель правления АНО по городскому и региональному развитию «УРБЭКС-развитие», Москва. bochkareva@urbeks.ru
9. **Боровская Марина Александровна.** Д.э.н., профессор. Ректор ФГАОУ ВПО «Южный федеральный университет», Ростов-на-Дону.
10. **Бронский Михаил Васильевич.** Руководитель Фонда сохранения традиционной культуры Севера «Богословский», Архангельск.
11. **Бякова Римма Римовна.** К.э.н. Заместитель министра экономики Удмуртской Республики, Ижевск. brr@economy.udmlink.ru
12. **Вишневский Аркадий Анатольевич.** Профессор. Руководитель отдела фтизиовертебрологии, учредитель «ВелоПитер», Санкт-Петербург. vichnevsky@mail.ru
13. **Вчерашний Павел Михайлович.** Первый проректор по экономике и развитию ФГАОУ ВПО «Сибирский федеральный университет», Красноярск.
14. **Гафуров Ильшат Рафкатович.** Д.э.н., профессор. Ректор ФГАОУ ВПО «Казанский (Приволжский) федеральный университет».
15. **Герасимова Валентина Владимировна.** Зав. кафедрой экономики Поволжского института управления имени П. А. Столыпина — филиала РАНХиГС при Президенте РФ, Саратов.
16. **Городецкий Владимир Филиппович.** Мэр города Новосибирска.
17. **Гриценко Владимир Алексеевич.** Зав. кафедрой географии океана Балтийского федерального университета им. И. Канта, Калининград. VGritsenko@kantiana.ru
18. **Домнина Анастасия Юрьевна.** М.н.с. Атлантического отделения Института океанологии им. П. П. Ширшова РАН, Калининград.
19. **Дубовицкий Сергей Викторович.** Исполнительный директор Программы развития — заместитель проректора по стратегическому развитию ФГАОУ ВПО «Дальневосточный федеральный университет», Владивосток.
20. **Еремеев Виталий Александрович.** Заместитель министра — начальник управления государственного планирования Министерства экономического развития Калужской области.
21. **Жирнель Евгений Викторович.** Ученый секретарь Института экономики Карельского научного центра РАН, Петрозаводск. evge2004@mail.ru
22. **Журавлев Евгений Борисович.** К.э.н. Первый заместитель главы администрации Петрозаводского городского округа.
23. **Жураховская Полина Михайловна.** Ассистент кафедры географии океана Балтийского федерального университета им. И. Канта, Калининград. pelogeika@mail.ru
24. **Зюбан Алевтина Васильевна.** К.э.н. Доцент Санкт-Петербургского государственного университета аэрокосмического приборостроения. alvz@yandex.ru
25. **Иванец Сергей Владимирович.** Ректор ФГАОУ ВПО «Дальневосточный федеральный университет», Владивосток.
26. **Иванова Татьяна Борисовна.** Доцент кафедры экономики Поволжского института управления имени П. А. Столыпина — филиал РАНХиГС при Президенте РФ, Саратов.
27. **Иглин Владимир Борисович.** Главный специалист организационно-консультационного управления Думы городского округа Тольятти, секретарь Общественного совета по стратегическому планированию при Думе. iglin@duma-tlt.ru
28. **Ижгузина Назлыгуль Рустамовна.** Аспирант Уральского государственного экономического университета, старший инспектор заместителя председателя Правительства Свердловской области. nazligul@inbox.ru
29. **Карлин Лев Николаевич.** Д.ф.-м.н., профессор, заслуженный работник высшей школы Российской Федерации. Ректор Российского государственного гидрометеорологического университета, Санкт-Петербург. rector@rshu.ru
30. **Коновалов Алексей Михайлович.** К.т.н. Директор Центра «Мировой океан» ФГБНИУ «Совет по изучению производительных сил» (СОПС) Минэкономразвития России и РАН, руководитель Секции по вопросам государственно-частного партнерства Научно-экспертного совета Морской коллегии при Правительстве Российской Федерации, Москва. a.m.konovarov@mail.ru
31. **Ключникова Елена Михайловна.** Зав. сектором международных связей Института проблем промышленной экологии Севера Кольского научного центра РАН. e.klyuchnikova@gmail.com
32. **Крышень Александр Михайлович.** Заместитель председателя Карельского научного центра РАН по научной работе, Петрозаводск.

33. **Лаппо Андрей Дорозьевич.** Генеральный директор ОАО «НИИП Градостроительства», Санкт-Петербург.
34. **Лебединская Галина Александровна.** К.арх. Ученый секретарь ЦНИИП градостроительства РААСН, Москва. white-lebed@mail.ru
35. **Лукьянец Анатолий Алексеевич.** К.т.н., доцент. Эксперт-консультант Центра кластерного развития Томской области. luk@mail.tsu.ru
36. **Малунов Игорь Альбертович.** Генеральный директор ООО «Биозем», Санкт-Петербург. igor.malunov@tpark.spb.ru
37. **Мальшева Светлана Геннадиевна.** К.арх., доцент кафедры градостроительства. Декан факультета дизайна Самарского государственного архитектурно-строительного университета.
38. **Маслова Лилия Михайловна.** К.с.н., доцент. Первый заместитель директора Департамента экономического развития, торговли и труда Курганской области.
39. **Меньшуткин Павел Леонидович.** Председатель попечительского совета Фонда сохранения традиционной культуры Севева «Богословский», Архангельск. pmenshutkin@gmail.com
40. **Неустроев Сергей Сергеевич.** Первый проректор по финансово-экономической и коммерческой деятельности Северо-Восточного федерального университета им. М. К. Аммосова, Якутск. uprstrateg@yandex.ru
41. **Новиков Михаил Аркадьевич.** Ведущий научный сотрудник Полярного НИИ морского рыбного хозяйства и океанографии им. Н. М. Книповича, Мурманск. mnovik@pinro.ru
42. **Пеньевский Игорь Михайлович.** Начальник Департамента стратегического социально-экономического планирования ООО «Институт территориального планирования «Град», Омск.
43. **Петров Иван Владимирович.** Эксперт проекта Леонтьевского центра «Устойчивость и результативность муниципальных систем стратегического планирования» (грант РГНФ № 12-32-01026). Ivan.petrov.tlt@gmail.com
44. **Прокопьев Александр Сергеевич.** Член комитета по охране здоровья Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.
45. **Плинк Николай Леонидович.** К.г.н. Зав. кафедрой комплексного управления прибрежными зонами Российского государственного гидрометеорологического университета, Санкт-Петербург. plink@rshu.ru
46. **Романов Александр Александрович.** Экономист 1 категории Департамента стратегического социально-экономического планирования ООО «Институт территориального планирования «Град», Омск. aromanov@itpgrad.ru
47. **Савельев Александр Владимирович.** Советник главы города Иваново. docservise@yandex.ru
48. **Савельев Юрий Владимирович.** Д.э.н. Главный ученый секретарь президиума Карельского научного центра РАН, Петрозаводск.
49. **Саленко Марина Александровна.** К.э.н. Менеджер проекта Центра кластерного развития Томской области. salenko_marina@mail.ru
50. **Самарцев Сергей Евгеньевич.** Генеральный директор АНО по городскому и региональному развитию «УРБЭКС-развитие», Москва. urbeks@yandex.ru
51. **Сандлер Даниил Геннадьевич.** Проректор по экономике и стратегическому развитию ФГАОУ ВПО «Уральский федеральный университет имени первого Президента России Б. Н. Ельцина», Екатеринбург.
52. **Сангадиев Зандра Гэндэнович.** Д.э.н., профессор. Заместитель мэра — председатель Комитета экономического развития администрации Улан-Удэ.
53. **Санников Сергей Викторович.** К.и.н. Председатель комитета по международному сотрудничеству и внешнеэкономическим связям мэрии Новосибирска. SSannikov@admnsk.ru
54. **Сорокин Игорь Николаевич.** Мэр города Новошахтинска.
55. **Старов Михаил Андреевич.** Начальник отдела маркетинга территорий ОАО АКБ «Пробизнесбанк», Москва. m-starov@ya.ru
56. **Столбов Александр Григорьевич.** Д.э.н. Профессор Мурманского государственного технического университета. sangrigo@bk.ru
57. **Степанова Светлана Александровна.** Д.э.н., профессор. Зам. декана факультета туризма и гостиничного хозяйства Санкт-Петербургского государственного экономического университета. stepanova7205@mail.ru
58. **Титов Александр Федорович.** Председатель Карельского научного центра РАН, Петрозаводск.
59. **Титова Галина Дмитриевна.** Д.э.н. Профессор Санкт-Петербургского государственного университета. gdtitova@yandex.ru
60. **Толстогузов Олег Викторович.** Заместитель директора Института экономики Карельского научного центра РАН, Петрозаводск.
61. **Фурщик Моисей Александрович.** К.э.н. Управляющий партнер компании ФОК (Финансовый и организационный консалтинг), руководитель Экспертного совета Комитета РСПП по промышленной политике, естественным монополиям и тарифам, Москва.
62. **Ходько Слава Трофимович.** Председатель правления АНО «Северо-Западное агентство развития и привлечения инвестиций», Санкт-Петербург.
63. **Шевчук Игорь Николаевич.** Директор НП «Центр по проблемам Севера, Арктики и приграничного сотрудничества», Петрозаводск.
64. **Шишкин Анатолий Викторович.** Д.э.н., профессор. Проректор по научной деятельности ФГАОУ ВПО «Российский экономический университет им. Г. В. Плеханова», Москва
65. **Шулепов Евгений Борисович.** Глава города Вологды.
66. **Щитинский Владимир Александрович.** Директор ФГУП «Российский государственный научно-исследовательский и проектный институт урбанистики», Санкт-Петербург. vasch@urbanistika.ru
67. **Юшко Антон Алексеевич.** Секретарь Комиссии карстоведения и спелеологии Русского географического общества, Санкт-Петербург. yushko.an@gmail.com

**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, концентрируется 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.

В партнерстве с донорскими организациями РЦСП:

- ▶ 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).

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

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

**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