

УПРАВЛЕНИЕ РАЗВИТИЕМ ТЕРРИТОРИЙ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Севостьянов А.В.¹, Папикян Л.М.²

¹ФГБОУ ВПО «Российский экономический университет им. Г.В. Плеханова», Москва, Россия (117997, г. Москва, Стремянный пер., 36), e-mail: sevav39@mail.ru

²ФГБОУ ВПО «Российский экономический университет им. Г.В. Плеханова», Москва, Россия (117997, г. Москва, Стремянный пер., 36), e-mail: lusine.pm@gmail.com

В статье рассмотрены последние тенденции в сфере территориального управления в России. В качестве одной из главных проблем управления развитием территорий выделена неполная взаимосогласованность документов территориального и стратегического планирования. Относительно недавно принятый ФЗ № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в РФ» призван частично решить эту проблему. В связи с этим в статье представлена обновленная схема, отображающая систему документов и мероприятий стратегического и территориального планирования с учетом рассматриваемого уровня управления. Перечень полномочий органов власти в сфере управления развитием территорий более чем исчерпывающий, однако качество управления разное. Анализ показывает, что значительную роль играет наличие и качество документов территориального и стратегического планирования, комплексный подход к их составлению и обеспечение органами власти условий для выполнения мероприятий в целях их реализации.

Ключевые слова: управление развитием территорий, документы территориального планирования, социально-экономическое развитие, территория, регион.

LAND DEVELOPMENT MANAGEMENT: CONTEMPORARY PROBLEMS AND PROSPECTS

Sevostyanov A.V.¹, Papikyan L.M.²

¹Plekhanov Russian University of Economics, Moscow, Russia (36, Stremyannylane, Moscow, Russia, 117997), e-mail: sevav39@mail.ru

²Plekhanov Russian University of Economics, Moscow, Russia (36, Stremyannylane, Moscow, Russia, 117997), e-mail: lusine.pm@gmail.com

The article examines recent trends in territorial governance in Russia. Incomplete coherence between territorial and strategic planning documents is highlighted as one of the main problems of land development management. Relatively recently enacted Federal Law № 172-FZ "On the strategic planning in the Russian Federation" is intended to partially solve this problem. In this regard, the article provides an updated diagram showing a system of documents and activities of strategic and spatial planning, taking into account the particular level of management. Local authorities' capacity in the field of land development management in more than exhaustive, but quality of management itself is different. The analysis shows that the significant role is played by availability and quality of territorial and strategic planning documents, a systematic approach to their preparation and maintenance by the authorities the conditions to carry out activities to implement them.

Keywords: land development management, territorial planning documents, socio-economic development, territory, region.

В последнее время многие отечественные ученые приходят к исследованию проблем управления территориальным развитием. Это обусловлено как объективно существующими недостатками системы планирования и управления развитием территорий, так и растущим вниманием органов власти к данным проблемам, в частности через ряд нормативно-правовых документов в сфере градостроительства, стратегического планирования, прогнозирования социально-экономического развития и инвестиционного климата регионов.

При этом в сентябре 2014 г. «в целях дальнейшего совершенствования государственного управления» указом Президента было упразднено Министерство регионального развития [4]. Отчасти это произошло и по той причине, что были созданы ведомства, выполняющие определенные функции территориального управления: Министерство строительства и ЖКХ, министерства по развитию Дальнего Востока, Северного Кавказа, а также по делам Крыма. Полномочия ликвидированного Минрегиона были переданы:

- 1) Минэкономразвития (МЭР) – практически все ключевые вопросы социально-экономического развития, территориального планирования, инвестиционной политики, в т.ч. управление Инвестфондом РФ;
- 2) Минфину – определение государственной политики и нормативно-правового регулирования бюджетной поддержки субъектов и муниципалитетов;
- 3) Минстрою – определение государственной политики и нормативно-правового регулирования в сфере градостроительного зонирования;
- 4) Министерству культуры – вопросы этнокультурного развития;
- 5) Министерству юстиции – вопросы территориального устройства и взаимодействия органов государственной и муниципальной власти.

Таким образом, обязанности, выполняемые одним ведомством, теперь распределены (хоть и по некоторому функциональному признаку) между несколькими, что требует еще больших усилий по согласованию их действий. Особенно это критично в случае взаимодействия МЭР, Минфина и Минстрою, так как крайне важно обеспечение устойчивого развития территорий и связанного с этим сбалансированного учета всех влияющих на это развитие факторов. Эти два положения указаны в Градостроительном кодексе РФ как принципы градостроительного законодательства, и в целом достаточно актуальны в законотворческой деятельности последних лет: они прописаны в различных концепциях развития РФ и, как следствие, часто встречаются в стратегических планах субъектов и муниципальных образований. Это отражает положительную тенденцию перехода к более рациональному, системному и научно обоснованному территориальному планированию, обеспечивающему гармоничное развитие территорий. Однако тенденция эта пока реализована в основном на бумаге.

Целью исследования в данной работе является анализ последних тенденций в управлении развитием территорий в России.

Материал и методы исследования

В данной работе использовались системно-иерархический, системно-функциональный анализ, а также сопоставление и обобщение для изучения социально-экономических показателей развития регионов и нормативно-правовых актов.

Результаты исследования и их обсуждение

Согласно ст. 9 Градостроительного кодекса (ГрК) РФ разработка документов территориального планирования (ТП) должна производиться на основе программ (стратегий) отраслевого, социально-экономического развития, а также приоритетных направлений национальных проектов. Перечень этих программ, для реализации которых разрабатываются соответствующие документы территориального планирования, содержится в обосновании этих документов наряду с обоснованием плана размещения объектов и оценкой влияния такого размещения на комплексное развитие рассматриваемой территории. Документы ТП реализуются за счет выполнения мероприятий, предусмотренных:

- 1) программами, утвержденными исполнительными органами соответствующего уровня и финансируемыми из бюджета этого уровня;
- 2) нормативными правовыми актами этого исполнительного органа;
- 3) инвестиционными программами естественных монополий (организаций коммунального комплекса, а также программами комплексного развития коммунальной инфраструктуры – на муниципальном уровне);
- 4) решениями главных распорядителей средств бюджетов всех уровней.

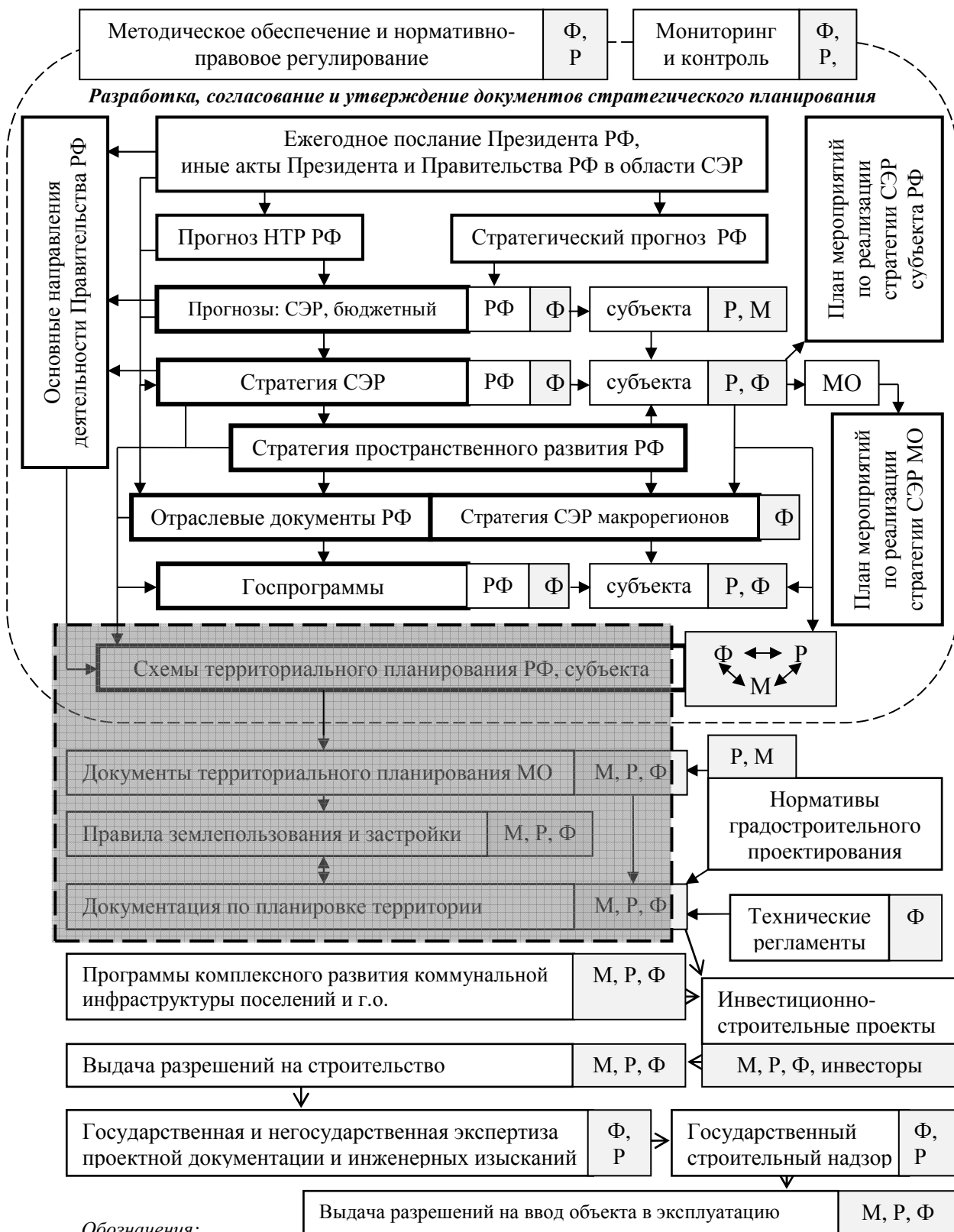
Эти программы также учитываются при составлении документов территориального планирования. Если они предусматривают создание объектов федерального, регионального или местного назначения, которые должны отображаться в документах ТП, но не предусмотрены ими и принимаются до утверждения этих документов, то в двухмесячный срок после этого «подлежат приведению в соответствие с ними. Если же такие программы утверждаются при уже существующих документах территориального планирования, то в последние не позднее чем спустя 5 месяцев после этого должны быть внесены соответствующие изменения. Все это крайне важно, так как документы ТП разрабатываются на долгосрочные периоды (некоторые – не меньше чем на 20 лет) и «являются обязательными для органов государственной власти и местного самоуправления при принятии ими решений и реализации таких решений» [1].

Однако все отмеченные выше положения и требования были введены в ГрК РФ только в 2011 г., а в нашей стране имеется больше опыт градостроительного планирования, чем стратегического и программно-целевого. Как следствие, часто наблюдается ситуация, когда на момент создания стратегии развития территории уже имеется утвержденная градостроительная документация. Ярким примером, хоть и исключительным, является

проект Новой Москвы, из-за которого до сих пор ведется обновление генплана города. Но еще хуже, когда недостаточная взаимосвязанность градостроительной документации и программ социально-экономического развития территорий приводит к запоздалым корректировкам не только документов, но и многих управленческо-организационных и инвестиционных процессов и в целом к снижению вероятности достижения выбранных целей социально-экономического развития (СЭР).

Эту проблему частично призван решить недавно принятый ФЗ № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», который предполагает интеграцию процессов экономического, пространственного и бюджетного планирования. Закон устанавливает необходимость научно обоснованного стратегического планирования и прогнозирования на всех уровнях управления. В нем наряду со стратегией СЭР страны выделена стратегия пространственного развития, а схемы ТП отнесены к документам стратегического планирования. Государственное и муниципальное управление же рассматривается как «деятельность по реализации полномочий органов власти в сфере СЭР» [2]. В целом ФЗ № 172-ФЗ законодательно утвердил процессы, существовавшие задолго до его принятия (на апрель 2013 г. в 61 из 83 субъектов РФ имелись документы долгосрочного стратегического планирования [7]), и предлагаемая в законе система стратегического планирования разнится от ныне реализуемой немногим. Например, в Томской области в 2009 г. был принят закон «О системе документов стратегического и программно-целевого планирования Томской области», который по своей сути и содержанию достаточно похож на федеральный. При этом в нем отмечено, что схема территориального планирования области разрабатывается «в целях пространственного отображения стратегии СЭР», что наблюдается не во всех регионах. Возможно, поэтому Томская область характеризуется хорошими показателями развития. ФЗ № 172-ФЗ, в свою очередь, подчеркивает роль регулирования, стандартизации и взаимосогласования процесса планирования, а также необходимости нести ответственность за достижение целей СЭР. То, что теперь такое планирование законодательно закреплено и обязательно, пожалуй, является самым большим достоинством данного ФЗ.

Общая схема территориального управления в России с учетом положений нововведенного закона выглядит следующим образом (рис. 1).



Обозначения:



- взаимосвязи между документами и процессами



- последовательность

МО - муниципальные образования



- федеральные органы исполнительной власти, участвующие в процессах планирования



- органы исполнительной власти субъекта РФ, участвующие в процессах планирования



- органы местного самоуправления, участвующие в процессах планирования

Рис. 1. Система стратегического и территориального планирования в РФ.

Как показано на рисунке 1, по-видимому, схемы ТП для территории страны и субъектов РФ должны стать неким связующим звеном между документами стратегического и территориального планирования. Интеграция этих двух процессов выгодна и с точки зрения того, что должна предоставлять более ясные ориентиры для инвестора, а также облегчить контроль и оценку эффективности этих процессов.

Стоит также отметить, что в новом законе очень сжато описан порядок стратегического планирования на муниципальном уровне. Предполагается, что более подробные описания будут даны в изменениях к ФЗ № 131-ФЗ «Об общих принципах местного самоуправления в РФ», который достаточно емко определяет полномочия органов поселений и муниципальных районов в сфере организации, реализации и контроля управлением территориальным развитием. На местные органы самоуправления возложено немало функций, что оправдано их «близостью» к объекту управления – территорией. Практически все решения, принимаемые органами местной власти, в конечном итоге влияют на развитие территории. Это указывает на их значительную роль, осознание которой – одна из наблюдаемых тенденций в управлении территориальным развитием. Однако трудность в реализации этой роли заключается в том, чтобы принимать решения, ведущие к положительным результатам, а значит, мыслить стратегически о развитии территории. Для этого необходимо знать, по каким критериям должно происходить это развитие и управление этим процессом.

«В современной литературе сформировались следующие подходы» к пониманию и восприятию региона как системы [6]:

- 1) регион-социум (главенствующей считается социальная компонента);
- 2) регион-квазигосударство (высокий уровень автономности управления);
- 3) регион-рынок (как система товарообменных и производственных отношений);
- 4) регион-корпорация (регион как вид корпоративно-коммерческой системы).

Во-первых, отметим: в то время как под такими понятиями обычно подразумевают достаточно крупные регионы, все эти подходы применимы к территориям различного масштаба и уровня, т.е. в данном случае можно заменить слово «регион» на «территорию».

Во-вторых, в настоящее время, действительно, суть управления территориальным развитием зачастую сводится к борьбе за рынки и инвестиции, и тогда территорию можно назвать «рынком» или «корпорацией». Более того, многие функции, реализуемые при управлении развитием территорий, и используемые при этом методы похожи на те, которые встречаются в корпоративном управлении. Например, схема «цели – показатели – задачи – мероприятия» или сбалансированная система показателей Д. Нортон и Р. Каплана лежат в основе всех государственных и муниципальных программ развития. В целом и бизнес-единицы, и административно-территориальные стремятся к получению дохода ради

обеспечения будущих доходов, поддержания необходимых расходов и дальнейшего развития. Во многих регионах органы власти стремятся именно к этому, воспринимая привлечение инвестиций и экономический рост как самоцель, а не средство достижения благосостояния граждан. Конечной целью развития для территорий должно выступать создание благоприятных условий для жизнедеятельности населения и высокого уровня жизни. В этом и заключается огромная разница между корпоративной системой и территориальным образованием. С этой точки зрения любая территория всегда является «социумом». И, конечно же, любая территория должна иметь черты «квазигосударства» – стремиться к самодостаточности в своем развитии и управлении.

Таким образом, каждый из вышеперечисленных подходов отражает блок функций, которые должны выполнять управляющие органы, и в действительности управление развитием территорий представляет собой совокупность этих функций, которые правильной рассматривать во взаимосвязи, а не отдельно друг от друга. При этом каждому блоку функций соответствует блок качественных и количественных показателей, отражающих состояние и развитие территории: это могут быть экономические, социальные, инфраструктурные, экологические, инновационные индикаторы и др. (табл. 1).

Таблица 1

Комплексная система функций органов власти в управлении развитием территорий

ТЕРРИТОРИЯ-КВАЗИГОСУДАРСТВО			
<p>Стремится к созданию условий для самодостаточной деятельности территории-корпорации, территории-рынка и территории-социума; выполняет чисто «государственные» функции: нормативно-правовое регулирование, социальная поддержка, оборона и безопасность, фискальная функция</p>			
ТЕРРИТОРИЯ-КОРПОРАЦИЯ		Экономические показатели	Социальные, инфраструктурные, инновационные, экологические, институциональные показатели
Корпоративная деятельность	Территория		
Маркетинг	Маркетинг (брендинг) территории в целях привлечения кадров и инвесторов		
Финансовый менеджмент	Бюджетирование, привлечение инвестиций и других источников доходов		
Производство товаров/оказание услуг, в т.ч.:	Организация различных видов экономической деятельности на территории, управление государственным или муниципальным имуществом (движимое имущество, здания, сооружения, земельные участки)		
Снабжение	<i>Привлечение кадровых, материальных и других ресурсов для реализации этой деятельности или оказание поддержки в этом</i>		
Управление качеством	<i>Техническое и нормативное регулирование экономической деятельности</i>		

Обслуживание основных фондов	Содержание и строительство коммунальной и транспортной инфраструктуры, обеспечение инфраструктурными объектами
НИОКР	Поддержка интеллектуального и инновационного развития территории, организация и участие в образовательной, научно-исследовательской деятельности
Управление персоналом	Кадровая политика
Информационные технологии	Формирование и ведение необходимых информационных систем и баз данных
ТЕРРИТОРИЯ-РЫНОК	
Рынок	Территория
Спрос	На товары, услуги и работы, предоставляемые территорией-корпорацией, предъявляется внутренний спрос со стороны физических, юридических лиц, органов власти, а также внешний – со стороны тех же субъектов других территорий
Предложение	Товары, услуги и работы, предоставляемые территорией-корпорацией, создают предложение для физических, юридических лиц, органов власти внутри и вне территории. При этом территория также является «покупателем», реагирующим на предложение со стороны других территорий
Результаты, полученные территорией-корпорацией и территорией-рынком, служат основой для деятельности территории-социума	
ТЕРРИТОРИЯ-СОЦИУМ	

По ключевым (с точки зрения органов управления) из этих показателей осуществляется мониторинг, оценка, контроль и совершенствование процесса стратегического планирования, территориального планирования и в целом качества управления. Так, законодательно установленная методика оценки эффективности работы органов местного управления основана на анализе 12 базовых и 27 дополнительных показателей социального и экономического состояния территория, а также уровня «удовлетворенности населения деятельностью органов местного самоуправления» [3; 5].

Также сейчас распространены разнообразные рейтинги территорий (городов, субъектов РФ и т.д.), составляемые как государственными, так и частными организациями. Это относительно простое и наглядное средство для сравнения уровня развития разных территорий, а также некий вид стимулирования этих территорий к совершенствованию и повышению своей конкурентоспособности. При этом если в зарубежных рейтингах значительную роль отводят оценке показателей социального развития и экологического состояния территорий, то в российских отдадут предпочтение экономическим. Так, при

составлении рейтингов изучаются такие категории, как инвестиционная привлекательность, инвестиционный климат, предпринимательская активность и т.д.

Например, ежегодный рейтинг инвестиционной привлекательности регионов России, публикуемый агентством «Эксперт РА», составляется на основе оценки и сопоставления показателей инвестиционного потенциала и риска регионов. В составе инвестиционного потенциала исследуются: трудовой, потребительский, производственный, финансовый, институциональный, инновационный, инфраструктурный, природно-ресурсный и туристический потенциалы территории. Это напрямую указывает на достаточную «комплексность» исследования, и, пожалуй, только социально-культурная компонента остается без должного внимания в данном рейтинге. Более того, в рейтинге 2005 г. была предложена классификация регионов в зависимости от соотношения его инвестиционного потенциала и риска, которая в последнее время применяется и в неофициальных заявлениях, и в официальных документах: регионы – «локомотивы», «опорные» регионы, регионы – «полюса роста», регионы – «точки роста», регионы с неопределившимися перспективами, «проблемные регионы» и регионы «особого внимания».

Так, рейтинг инвестиционного климата за 2012-2013 гг. в пятерке лидеров определил Московскую область, г. Москву, г. Санкт-Петербург, Краснодарский край и Республику Татарстан, образовавших группу «максимальный потенциал – минимальный риск». Интересно, что Калужская область находится в блоке «пониженный потенциал – умеренный риск», хотя в «Рейтинге качества стратегий социально-экономического развития регионов России на апрель 2013 года: лидеры планирования» того же «Эксперт РА» заняла первое место, значительно опередив другие регионы. Авторы рейтинга отмечают: «Наиболее внятной и хорошо проработанной стратегией обладает Калужская область, что подтверждает высокое качество управления в этом регионе. Также в числе лучших оказались долгосрочные стратегические документы Камчатского края, Республики Адыгея, Томской, Калининградской и Белгородской областей» [7], расположившихся в близких к Калужской области «инвестиционных блоках» в рейтинге инвестклимата. Из лидеров же инвестиционного рейтинга в составе лучших 15 «стратегов» есть лишь Краснодарский край.

Сравнение темпов изменения основных социально-экономических показателей «инвестиционной пятерки» и пяти лучших регионов стратегического рейтинга за период, по которому составлялись рейтинги, показало следующие результаты. В 2012 г. по 6 из 11 показателей (без учета сельскохозяйственного производства) средний темп роста для группы «стратегической пятерки» был выше, чем у инвестиционной. В целом средние значения всех показателей по обеим группам отличались незначительно – до 2 процентных пунктов (п.п.). При этом средний рост ВРП «стратегической пятерки» был на 3,4 п.п. выше, чем у

инвестиционной, а прибыли организаций – на 10,1 п.п. И, наоборот, среднее увеличение объема ввода жилья в регионах «инвестиционной пятерки» на 5,2 п.п. было выше, чем у стратегической, а инвестиций в основной капитал – на 2,5 п.п.

В 2013 г. «стратегической пятеркой» было привлечено еще меньше инвестиций, чем в 2012 г. (по всем регионам наблюдается падение показателя – от 2,3 до 14,8%), в то время как «инвестиционная пятерка» еще больше усилила свою инвестиционную привлекательность (у всех регионов положительная динамика инвестиций – от 0,3 до 9,2%). Несмотря на это, рост объема ввода жилья в «стратегической пятерке» в 2013 г. был на 8,6 п.п. выше, что не может не говорить о высоком уровне управления. В целом же разница значений показателей по группам опять не была значительной, кроме показателей реальных денежных доходов населения и прибыли организаций – у регионов «инвестиционной пятерки» больше соответственно на 3,6 п.п. и 12,6 п.п. Однако в обеих группах в первом случае наблюдался рост, во втором – резкое падение финансовых результатов.

Конечно, такое сопоставление не позволит нам сказать, какая группа регионов отличается более успешным развитием – обладающая инвестиционным потенциалом или стратегией. Однако заметим, что, несмотря на отрицательную динамику инвестиций у регионов «стратегической пятерки» и присутствие в «инвестиционной пятерке» городов федерального значения и Московской области, прилегающей к Москве, в целом разница в темпах изменения рассмотренных показателей была невелика (мы не говорим об абсолютных показателях, они несопоставимы). Другими словами, при относительно благоприятных экономических и политических условиях «регионы-стратеги» были способны показать сопоставимый с лидерами инвестиционной привлекательности рост.

Заключение

Территориальное и стратегическое планирование, взаимодополняя друг друга, способны привести к реализации системного подхода в управлении развитием территорий, когда не акцентируются отдельные аспекты развития, но и не игнорируются. Это должно помочь регионам и муниципальным образованиям в достижении целевых показателей развития, в выравнивании социальных и экономических условий, характерных для территорий России.

Список литературы

1. Попов Р.А. Региональное управление и территориальное планирование : учебник. – М. : ИНФРА-М, 2014. – 288 с.

2. Перечень дополнительных показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов : Постановление Правительства Российской Федерации от 17.12.2012 г. № 1317.
3. Рейтинг качества стратегий социально-экономического развития регионов России на апрель 2013 года: лидеры планирования : исследование, апр. 2013 / Рейтинговое агентство «Эксперт РА». – М., 2013. – 4 с.
4. Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов : Указ Президента Российской Федерации от 28.04.2008 г. № 607.
5. Об упразднении Министерства регионального развития Российской Федерации : Указ Президента Российской Федерации от 8.09.2014 г. № 612.
6. Градостроительный кодекс Российской Федерации : Федеральный закон Российской Федерации от 29.12.2004 г. № 190-ФЗ.
7. О стратегическом планировании в Российской Федерации : Федеральный закон Российской Федерации от 28.06.2014 г. № 172-ФЗ.

Рецензенты:

Носов С.И., д.э.н., проф., директор Научно-образовательного центра «Управление проектами развития территорий», профессор кафедры управления проектами и программами ФГБОУ ВПО «Российский экономический университет им. Г.В. Плеханова», г. Москва;

Конокотин Н.Г., д.э.н., проф., заведующий кафедрой городского кадастра ФГБОУ ВПО «Государственный университет по землеустройству» Министерства сельского хозяйства РФ, г. Москва.