

ГБОУ ВПО «БАШКИРСКАЯ АКАДЕМИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ  
И УПРАВЛЕНИЯ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РЕСПУБЛИКИ БАШКОРТОСТАН»

Факультет экономики и управления

Кафедра инновационной экономики

# УПРАВЛЕНИЕ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫМ РАЗВИТИЕМ

Учебное пособие

для подготовки магистров по направлению 080100.68  
«Экономика» программы «Региональная экономика и управление  
территориальным развитием»

Уфа 2013

УДК 332.1(075.8)  
ББК 65.050.2я73  
В 15

*Рекомендовано к изданию редакционно-издательским советом БАГСУ.*

Рецензенты: **Исмагилов Н. А.**, доктор экон. наук, профессор  
**Галикеев Р. Н.**, канд. экон. наук, доцент

Авторский коллектив:  
Л. С. Валинурова, О. Б. Казакова, Н. З. Мазур

**В 15 Управление территориальным развитием:** учеб. пособие /  
Л. С. Валинурова, Л. Г. Ахтариева, Н. З. Мазур. – Уфа: БАГСУ, 2012. –  
116 с.  
ISBN

Данное учебное пособие посвящено одному из важнейших разделов управленческой науки - управлению территориальным развитием.

Учебное пособие содержит изложение теоретических и методологических основ управления территориальным развитием на макро- и микроуровне. В нем представлены цели, задачи и основные подходы к управлению территориальным развитием на основе концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию. Сформирована система управления территориальным развитием, включающая территориальное планирование, организационную структуру, градостроительную политику и комплексные проекты развития территорий, а также кластерный анализ как инструментария управления территориальным развитием в современных условиях современной экономики России.

Учебное пособие предназначено для магистрантов, обучающихся по направлению 080100.68 «Экономика» программы «Региональная экономика и управление территориальным развитием».

**УДК 332.1(075.8)**  
**ББК 65.050.2я73**

ISBN

© Валинурова Л. С., Ахтариева Л. Г.,  
Мазур Н. З., 2013

## СОДЕРЖАНИЕ

	стр.
Введение	4
1. Управление территориальным развитием в России	5
1.1. Управление развитием территорий	5
1.2. Основные подходы к управлению территориальным развитием	7
1.3. Цели и задачи управления территориальным (региональным) развитием	9
1.4. Показатели оценки управления региональным развитием	12
2. Принципы и методы управления устойчивым развитием территорий	16
2.1. Управление устойчивым развитием территорий	16
2.2. Цели, принципы и методы устойчивого развития	19
2.3. История возникновения и перспективы идеи устойчивого развития	20
2.4. Устойчивость развития местных территорий	25
3. Формирование структуры управления территориальным хозяйством	27
3.1. Управление территориальным хозяйством	27
3.2. Анализ объекта и субъекта управления развитием территорий	29
3.3. Определение типологии органов управления	31
3.4. Выбор эффективной модели управления развитием территорий	35
4. Планирование развития территорий	42
4.1. Территориальное планирование	42
4.2. Государственная градостроительная политика	45
4.3. Организация землепользования и застройки территории поселений	49
4.4. Градостроительная оценка территории	51
4.5. Градостроительное проектирование. Проекты межевания	58
4.6. Комплексные проекты в управлении развитием территорий	63
5. Экономические кластеры. Кластерный анализ территории	70
5.1. Сущность и понятие экономического кластера	70
5.2. Типы и элементы кластера	73
5.3. Кластерный подход к управлению развитием территорий	76
Вопросы для самоконтроля	82
Словарь основных терминов и понятий	84
Список литературы	95
Приложение 1. Нормативно-правовое обеспечение управления региональным развитием в Российской Федерации	100
Приложение 2. Общие положения о подготовке документации по планировке территории	101
Приложение 3. Программные документы регионального и пространственного развития	105
Приложение 4. Концепция перехода Российской Федерации к устойчивому развитию	107

## ВВЕДЕНИЕ

В современных условиях формирования инновационной модели развития страны особо возрастает значение эффективного управления различными видами ресурсов и процессами при смещении центра управления социально-экономическими преобразованиями на уровень территорий страны: округов, районов, регионов, их территориальных единиц, а также входящих в их состав хозяйствующих субъектов.

Перспективное развитие России будет определяться успешной модернизацией экономики в ее территориях, которое предполагает многополярное развитие территории страны и создание эффективных региональных и межрегиональных ареалов инновационно ориентированного опережающего социально-экономического прогресса.

Значительный вклад в разработку современных экономических и управленческих проблем развития территорий, особенно регионов внесли многие российские ученые: А. В. Андреев, П. И. Бурак, Л. С. Валинурова, А. Г. Гранберг, М. Г. Лапаева, С. Б. Мельников, П. А. Минакир, В. П. Орешин, О. С. Пчелинцев, В. Г. Ростанец, Е. Ф. Самофалова, С. А. Суспицин, А. И. Татаркин, Р. И. Шнипер, К. Н. Юсупов и другие.

Управление территориальным развитием - это специально организуемые системные действия, направленные на обеспечение устойчивого и сбалансированного воспроизводства социального, хозяйственного и природного потенциалов территории при позитивной динамике параметров уровня и качества жизни населения.

В нынешних условиях государственная региональная политика должна быть сориентирована на повышение сбалансированности пространственного развития национальной экономики путем выявления и раскрытия достоинств и преимуществ каждого региона, формирования и содействия укреплению новых агломераций динамичного экономического роста, причем на всей территории России.

Решению задач получения положительных результатов развития и повышения эффективности целенаправленных управленческих воздействий, определяющих направления и динамику территориального развития посвящено данное учебное пособие.

# 1. УПРАВЛЕНИЕ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫМ РАЗВИТИЕМ В РОССИИ

## 1.1. Управление развитием территорий

Управление развитием территорий осуществляется с помощью широкого спектра действий, посредством которых местная администрация стимулирует развитие экономики, создает новые рабочие места, расширяет возможности для тех видов экономической деятельности, в которых заинтересовано местное сообщество.

Развитие - это движение вперед, формирование новых целей, становление новых системных, структурных характеристик. Развитие означает рост, расширение, улучшение, совершенствование.

Развитие - это изменение, связанное с возникновением качественно нового состояния. Любой объект может приобрести новые черты в техническом, экономическом, социальном, физиологическом, функциональном, эстетическом, экологическом или любом другом смысле. Новое может проявляться в усилении имеющихся или в построении новых структурных связей. Структурная перестройка, обнаруживающая новое свойство, часто становится ведущим критерием развития объекта управления.

Развитие всегда имеет направленность, определяемую целью и системой целей. Если эта направленность положительная, социально полезная, то говорят о прогрессе; если она отрицательная, то это регресс или деградация. Развитие фирм, организаций, стран и регионов всегда предполагает определенную цель или несколько целей.

Основной, интегральной целью социально-экономического развития территорий является улучшение качества жизни населения. Этот процесс имеет три важнейшие составляющие:

- повышение доходов, улучшение здоровья населения и повышение уровня его образования;
- создание условий, способствующих росту самоуважения людей в результате формирования социальной, политической, экономической и институциональной систем, ориентированных на уважение человеческого достоинства;
- увеличение степени личной свободы людей, в том числе их экономической свободы.

Последние две составляющие качества жизни не всегда учитываются при оценке степени социально-экономического развития стран и регионов, однако в последнее время им все чаще и все больше уделяется внимание в экономической науке и политической практике.

Под территориальным развитием мы должны понимать наиболее общий подход к государственным задачам управления развитием, опи-

рающийся на системно-структурные представления о целостности страны. В обобщенном виде это - разработка единой схемы территориального развития страны в сочетании инструментов бизнес-активности, умножения социального капитала и централизованного государственного вмешательства в стихийный процесс реструктурирования пространства.

Управление территориальным развитием - это специально организуемые системные действия, направленные на обеспечение устойчивого и сбалансированного воспроизводства социального, хозяйственного и природного потенциалов территории при позитивной динамике параметров уровня и качества жизни населения. Такие действия могут осуществляться и локально (органами местного самоуправления), и регионально (органами власти и управления субъектов федерации и их ассоциациями), и на общегосударственном уровне (Правительством и Федеральным собранием).

Важнейшими признаками территориального развития являются:

- устойчивость - длительное сохранение условий воспроизводства потенциала территории (его социальной, природно-ресурсной, хозяйственной сред);

- сбалансированность территориального развития - соблюдение для каждой региональной системы определенных пропорций основных составляющих ее потенциала (например, между численностью населения и развитием дорожной сети, между развитием дорожной сети и площадью лесопарковых зон и т.п.).

Районы (территории) крупных государств в силу различных исторических, экономико-географических, природно-климатических, национально-демографических и даже политических причин имеют разные уровни развития, структуру местной экономики, межрегиональные связи.

По уровню развития районы подразделяются на высокоразвитые, отсталые, пионерные (районы нового освоения).

По темпам развития выделяются:

а) динамично развивающиеся;

б) инерционно развивающиеся;

в) стагнирующие (темпы роста около 0 или ниже);

г) депрессивные (темпы производства устойчиво снижаются).

Наиболее очевидным, но длительное время не принимавшимся в расчет, признаком территориального развития является его социальная ориентация, которая выражается параметрами уровня и качества жизни населения данной местности.

Современная трактовка территориального развития во многом расходится с доминировавшим прежде в нашей стране подходом, отождествлявшим территориальное развитие с развитием производительных сил региона. Рост производства, безусловно, важен и необходим для обеспечения

социальных стандартов уровня и качества жизни, но если он сопровождается деградацией окружающей среды, нарушением социально-демографических пропорций и другими проявлениями несбалансированности состояния экономики, социальной сферы, экологии и демографии, то такой рост не может отождествляться с развитием территории.

## 1.2. Основные подходы к управлению территориальным развитием

Выбор эффективного подхода к управлению территориальным развитием зависит от теоретического и практического признания преимуществ различных подходов, известных в мировой практике.

**Муниципальный подход.** Классиком данного подхода считается Велихов Л.А., который под муниципальным хозяйством понимал деятельность муниципалитета (городского управления). Эта деятельность характеризуется тем, что осуществляется «по уполномочию» населения, «с разрешения» правительства, с целью удовлетворения коллективных потребностей через распоряжение хозяйственными средствами.

Следует отметить, что данный подход достаточно широко распространен в современной российской экономической литературе.

**«Инженерный» подход** (Веселовский С.Б., Давидович В.Г.). Этот подход отличается еще большей узостью и трактует коммунальное хозяйство как совершенствование инженерной инфраструктуры, а развитие только как техническое совершенствование инфраструктуры территории.

**Градоведческий подход** (Диканский М.Г., Френкель З.Г.) имеет определенные сходства с муниципальным подходом. В частности, предмет исследования – совокупность предприятий и учреждений, размещенных на данной территории (в градоведческом подходе - город, в муниципальном - муниципальное образование).

Развитие в данном подходе трактуется очень абстрактно – это развитие, которое соответствует потребностям настоящего без ущерба будущим поколениям. Отсутствие четких критериев развития территорий можно отметить как основной недостаток этого подхода.

**Системный подход** (Гутнов А.Э., Шмульян Б.Л., Емельянов С.В.). Объектом изучения является поселение людей как сложная система, состоящая из элементов и подсистем, связанных между собой различными взаимосвязями. Поселение нельзя изучать иначе как по подсистемам, так как, подчиняясь целостной системе, каждая из подсистем обладает относительной самостоятельностью, внутренней структурой и т.д.

Хозяйство рассматривается как одна из подсистем сложной системы, а процесс развития заключается в возрастании сложности системы. Основ-

ной недостаток подхода - механистичность.

Концепция местных сообществ (Р. Шаффер, С. Деллер, кубанская школа местных сообществ) имеет наиболее широкий объект исследования, включающий в себя частичные компоненты всех перечисленных подходов - местное сообщество.

Особенностью данного подхода является учет факторов среды. Все процессы, происходящие в местном сообществе, происходят в пределах среды обитания, которую характеризует множество факторов, влияющих на процесс развития. Данный подход отличает понимание сущности развития как процесса взаимодействия и объединения усилий населения и власти.

В XXI веке в современной науке преобладают подходы, основанные на широком участии населения.

Системный корпоративный подход. Корпоративный метод развития территорий обосновывает и отстаивает с середины 90-х годов прошедшего века С.Б. Мельников, представляющий его как механизм самоуправления развитием экономики, глубоко уходящей своими корнями в артельно-общинное хозяйствование на Руси, народовластие и совместное владение землей. Определенный научный интерес представляет инкорпоративный подход к управлению территориями, разработанный группой научных работников и программа «Социальной и экономической поддержки интересов населения городов (районов)» – (СЭПИН), рассматриваемая как новый механизм целенаправленного использования совокупности организационных, финансово-экономических и социально-политических технологий для решения жизненно важных задач.

Инкорпоратизм понимается на нынешнем этапе как способ организации общественной жизни на местном уровне, при котором устойчивость социально-экономического положения муниципальных образований формируется путем трансформации отношений собственности на территории. Трансформация инкорпоративных отношений должна основываться на установлении совместного владения муниципальной собственностью, самоуправлении, договорных принципах между различными уровнями власти, возрождении духовности и культуры в местном сообществе. Трансформация инкорпоративной собственности предполагает, что владение ею – совместное и равное, а управление – профессиональное, на основе конкурсного, контрактного найма компетентных управляющих. Однако это не получило до последнего времени практического применения, что является препятствием для освоения нового подхода в хозяйствовании на местном уровне.

Важность обращения к инкорпоративному подходу предопределяется его ценностью в инновационном развитии территорий, поскольку он нацелен на формирование новых отношений в обществе, которые становятся



институциональным базисом инкорпоративного метода хозяйствования.

### 1.3. Цели и задачи управления территориальным (региональным) развитием

Перспективное развитие России будет определяться успешной модернизацией экономики страны в целом, ее возможностями и темпами в ее территориях. Модернизация потребует значительных изменений в системе государственного, в том числе регионального управления. Региональную политику Б. А. Корсунский и С. Н. Леонов характеризуют как «особый вид государственной политики, в качестве субъектов которой выступают государство и региональные органы управления».

В предшествующий период функционирование и развитие регионов обуславливалось тремя группами существенных обстоятельств: первая группа – естественные (наличие природных ресурсов, унаследованная структура экономики, уровень человеческого и социального капитала); вторая – институциональные – структура и концентрация собственности на территории региона, сложившиеся отношения со структурами федерального центра, отношения между региональной администрацией и бизнесом, наличие активных групп регионального сообщества и др.; третья – различная степень воздействия со стороны федерального центра, выражающаяся в тех или иных мерах от имени государственной региональной политики.

Современная модель территориального развития в России характеризуется существенными недостатками, к которым относятся следующие:

- в системе государственного управления отсутствуют инструменты согласованного использования территорий;
- фактически утрачена культура планирования использования территорий;
- в недостаточной степени развита межрегиональная кооперация;
- диспропорции между субъектами Российской Федерации в уровне и темпах социально-экономического развития продолжают расти;
- отсутствие комплекса основ государственного регулирования выполняется в последние годы активностью крупных корпораций (в первую очередь сырьевых), которые оказывают большое влияние на пространственное развитие страны, лоббируя определенные проекты расселения населения и развития транспортной инфраструктуры.

В отношении регионального развития сегодня можно различить два основных подхода, отстаиваемых как учеными, так и политиками: первый заключается в более активном выравнивании социально-экономического положения регионов за счет мощной государственной поддержки слабых

регионов; второй состоит в отказе от выравнивания и сосредоточении внимания на «точках», «полюсах» и «локомотивах» развития.

Россия в обозримой перспективе неизбежно будет оставаться страной весьма неравномерного развития, и искусственным выравниванием мало что удастся добиться. Поэтому необходимо стимулировать регионы к самостоятельному развитию и плодотворному межрегиональному и, прежде всего, территориально близкому, соседскому сотрудничеству.

Государственное регулирование территориального развития со стороны федерального центра состоит, главным образом, из механизмов текущей и инвестиционной поддержки регионов.

Сегодня ряд регионов мыслят себя «локомотивами», и во многих случаях небезосновательно, поскольку имеют и преумножают свой потенциал. К тому же ряд действительно мощных регионов находятся по соседству (например, Республики Татарстан и Башкортостан, Самарская, Челябинская, Свердловская области, Пермский край), каждый из которых способен стать опорным для слабых регионов. Последние, однако, расположены в отдалении, что налагает известные ограничения на создание истинных «полюсов роста».

В нынешних условиях государственная региональная политика должна быть сориентирована на повышение сбалансированности пространственного развития национальной экономики путем выявления и раскрытия достоинств и преимуществ каждого региона, формирования и содействия укреплению новых агломераций динамичного экономического роста, причем на всей территории России. В такой постановке речь идет о многополярном развитии территории страны и создании эффективных региональных и межрегиональных ареалов инновационно ориентированного опережающего социально-экономического прогресса.

В качестве основных целей государственной региональной политики в современных условиях выделяется реализация следующих мер: поддержание сбалансированности региональной бюджетной системы для безусловного исполнения социальных обязательств перед гражданами; содействие занятости населения, сохранение и создание рабочих мест.

В настоящее время в целях формирования эффективного пространственного развития России в условиях модернизации буквально неотложно нужна соответствующая правовая база, в частности Федеральный закон «Об основах государственного регулирования регионального развития в Российской Федерации». Следует подчеркнуть, что действующее общероссийское законодательство отличается отсутствием таких основ. До сих пор не получили своего отражения задачи и принципы государственного регулирования регионального развития, полномочия органов государственной власти в указанной сфере, средства, механизмы и области государ-

ственного регулирования, а также другие ключевые элементы. В существующем отраслевом законодательстве, имеющем то или иное отношение к региональному развитию и пространственной организации (градостроительном, землеустроительном, водном, лесном, об охране окружающей среды и т.д.) государственное регулирование исходит из специфических отраслевых принципов, целей и задач, которые не могут стать основой целенаправленного, комплексного и эффективного государственного управления развитием территорий.

Таким образом, основы государственного регулирования территориального развития (принципы этого развития, особая цель, мониторинг развития, прогнозирование и планирование, экспертиза документации, механизм реализации территориального развития и т.д.) не установлены ни в одном из действующих законов. Следовательно, они должны войти в предмет регулирования специального федерального закона, который должен установить в качестве приоритетных следующие направления регионального развития:

- формирование модели федеративного устройства, отвечающей современным социально-экономическим и политическим реалиям, историческому опыту России и направленной на укрепление целостности государства;
- структурные преобразования в регионах;
- инновационно ориентированное внутрирегиональное развитие;
- раскрытие конкурентных преимуществ каждого региона и городских агломераций;
- стимулирование развития районов и городов, располагающих крупным научно-техническим потенциалом для создания новых центров социально-экономического прогресса;
- эффективное построение межрегиональных инфраструктурных систем (энергетики, транспорта, связи, информатизации и др.);
- поддержку внешнеэкономической деятельности российских регионов;
- национально–культурное развитие народов России;
- развитие культурного сотрудничества и гуманитарных связей на региональном уровне; и др.

Этим новым федеральным законом должны быть определены следующие основополагающие установки:

- а) цели, задачи регионального развития и государственной региональной политики;
- б) принципы осуществления государственного управления региональным развитием;
- в) методы, формы и механизмы реализации региональной политики;

г) основы типологии регионов, критерии выделения типов регионов;  
д) полномочия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере государственного регулирования регионального развития;

е) порядок взаимодействия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере государственного регулирования регионального развития, координации деятельности органов власти;

ж) порядок организации мониторинга и прогнозирования регионального развития, а также оценки эффективности регионального развития;

з) основные принципы международного сотрудничества и внешнеэкономической деятельности в целях регионального развития (в том числе приграничном и трансграничном сотрудничестве);

и) механизмы государственного регулирования регионального развития.

Современная региональная политика России должна представлять собой четкую, слаженную систему разработки, согласования и реализации приоритетных направлений развития субъектов РФ и муниципальных образований, включающая целостный комплекс гибких положений организационного, правового, методического и информационного характера. Региональная политика со стороны федерального центра должна быть направленной исключительно на совместную разработку и согласование стратегических и программных документов развития регионов, а также координацию их реализации.

Таким образом, формирование современной государственной региональной политики будет иметь огромное значение для эффективной модернизации экономики территорий страны и будет служить важной предпосылкой успешного управления развитием территорий, регионов.

#### 1.4. Показатели оценки управления региональным развитием

Оценка управления развитием региональных социально-экономических систем имеет свою специфику, обусловленную открытым характером региональной экономики, высоким уровнем специализации и сильной зависимостью от процессов в национальной экономике. При этом также необходимо учитывать, что регион, с одной стороны, является объектом регулирования федерального центра, а, с другой – относительно самостоятельной территориальной экономической подсистемой.

На уровне региона можно рассматривать следующие подходы к ре-

шению задачи оценки регионального управления:

- оценка отдельных индикаторов; Этот метод основан на оценке отдельных индикаторов, таких как объем промышленного производства, инвестиции в основной капитал, денежные доходы населения и т.д. Он достаточно прост и позволяет судить о тенденциях развития регионов, однако, он не дает системного представления о результативности управления;

- сравнение действительных результатов управления с возможными результатами развития без осуществления управленческих воздействий; Этот метод основывается на идее сравнения результатов развития региона, полученных в результате осуществления управленческих воздействий, с результатами, которые могли бы иметь место при их отсутствии. Данный подход понятен в содержательном плане, эффект оценивается по приращению показателей, но его практическая реализация довольно затруднена;

- соизмерение издержек и выгод; Метод основан на анализе издержек и выгод от управленческих воздействий. Проблемы его применения связаны со сложностью количественной оценки результатов управления и необходимостью учета положительных и отрицательных внешних эффектов;

- оценка степени достижения поставленных целей. Достоинством является возможность непосредственной оценки достигнутых результатов. Проблемы применения целевого метода связаны с необходимостью количественного определения целей управления. Кроме этого, управление оказывает комплексное влияние на экономику, поэтому достижение одной конкретной цели может быть сопряжено с негативными последствиями для других аспектов развития региона.

Общим для рассмотренных подходов является рассмотрение федерального регулирования регионального развития в качестве дополнительного канала воздействия на территориальную социально-экономическую систему. Такой подход представляется вполне обоснованным, так как согласно закону «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» за комплексное социально-экономическое развитие региона отвечают органы исполнительной власти субъектов Федерации.

Оценку управления развитием региона необходимо осуществлять по трем направлениям: оценка степени достижения главных целей социально-экономического развития региона, результативность макроэкономического регулирования территориальной системы и эффективность производства общественных товаров и услуг (рисунок 1).

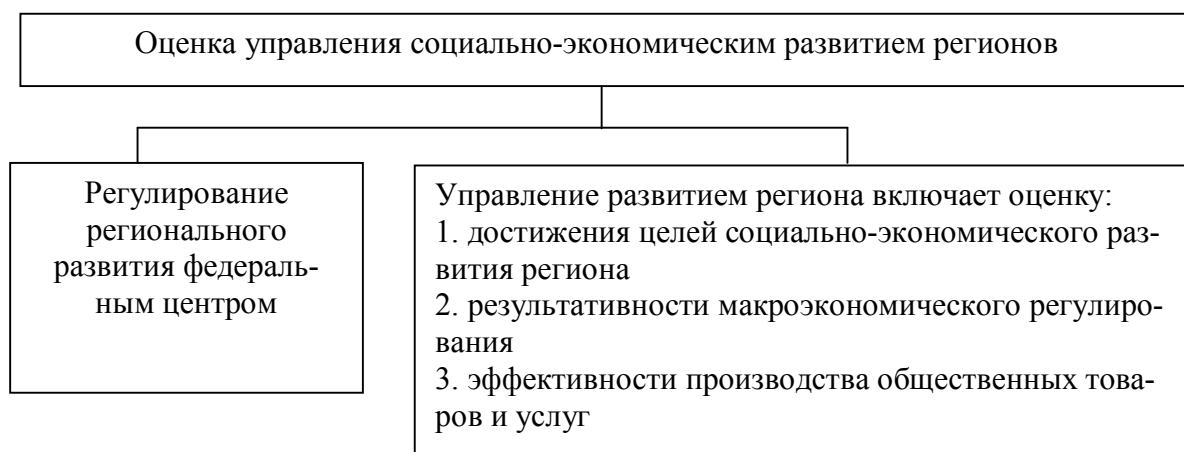


Рисунок 1 - Оценка управления социально-экономическим развитием регионов

Оценка результативности регионального макроэкономического регулирования также может осуществляться на основе использования отдельных индикаторов. Их выбор, однако, должен дать системное представление о состоянии и тенденциях развития территории (таблица 1.1).

Эффективность управления развитием территорий принято оценивать по динамике уровня социально-экономического развития территориального образования. Существуют различные подходы и методы оценки уровня социально-экономического развития. Их условно разделяют на международные, федеральные, региональные, местные.

Особое значение в определении уровня экономического развития региона имеют традиционные показатели, оценивающие уровень производства и потребления благ и рост этого уровня в расчете на душу населения (валовой национальный продукт ВВП, валовой внутренний продукт – ВВП, реальный ВВП на душу населения, темпы роста этих показателей).

Для оценки динамики развития целесообразно использовать показатели, оценивающие темпы экономического роста в регионе. В первую очередь это темпы роста душевого дохода, производительности труда, а также темпы структурной трансформации производства и общества. Воздействие на темпы экономического роста - жизненно важный вопрос для экономической политики как страны в целом, так и отдельного региона. Устойчивая динамика количественных показателей экономического роста - один из показателей устойчивого развития.

Таблица 1.1 – Типология подходов к определению содержания управления социально-экономическим развитием

Подход	Субъекты воздействия (управления)	Результаты
Объективный (эволюционный)	Не рассматриваются	Определенные изменения, которые могут быть как положительными, так и отрицательными
Командно-административный	Государственные органы (отраслевые министерства и ведомства)	Удовлетворение потребностей отраслевых министерств и ведомств, плановая застройка территории
Хозяйственный (инфраструктурный)	Муниципальные органы	Развитие инфраструктуры, повышение эффективности хозяйственной деятельности и управления муниципальной собственностью
Комплексный	Различные субъекты (в первую очередь, государственные и муниципальные органы власти)	Достижение определенного уровня развития для удовлетворения потребностей населения и государства на данной территории
Качественный	Множественность субъектов/стейкхолдеров (государственные и муниципальные органы власти, население и предпринимательский сектор)	Улучшение благосостояния населения (более полное удовлетворение потребностей), вовлечение его в управление и сохранение среды обитания

В целом на уровне региона можно рассматривать в качестве наиболее адекватных следующие критерии и соответствующие им показатели социально-экономического развития:

- ВВП или ВВП (абсолютная величина и на душу населения) и темпы роста этих показателей;
- средний уровень доходов населения и степень их дифференциации;
- продолжительность жизни, уровень физического и психического здоровья людей;
- уровень образования;
- уровень потребления материальных благ и услуг (продуктов питания, жилья, телефонных услуг), обеспеченность домашних хозяйств товарами длительного пользования;
- уровень здравоохранения (обеспеченность поликлиниками, больницами, аптеками, диагностическими центрами и услугами «Скорой помощи», качество предоставляемых медицинских услуг);
- состояние окружающей среды;
- равенство возможностей людей, развитие малого бизнеса;
- обогащение культурной жизни людей.

При управлении экономическим развитием отдельного региона целесообразно выделять все вышеперечисленные относительно самостоятельные цели и осуществлять мониторинг их достижения. Значимыми в этом отношении могут выступать такие параметры оценки уровня регионального развития, как наличие и качество школ, детских садов, других образовательных учреждений и их доступность, снабжение продуктами питания, контроль их качества, соблюдение прав потребителей на розничном рынке.

В понятие социально-экономического развития региона входит и такая трудно измеряемая субстанция, как культурная жизнь населения. Устойчивая динамика экономического развития региона возможна лишь при условии обогащения культурной жизни населения данного региона.

К основным достоинствам этих методов относятся возможность получения информации, необходимой для расчета индикаторов, простота проводимых расчетов, наличие интегральных индикаторов, облегчающих сравнительные исследования.

Наиболее существенными недостатками являются недостаточное внимание, уделяемое оценке управленческого воздействия на уровень развития; приоритетом является оценка экономической составляющей развития, что не отвечает современному пониманию социально-экономического развития, не отражает значимость социальных и экологических результатов этого процесса. К недостаткам можно отнести также слишком широкий перечень индикаторов, сложность необходимых расчетов, отсутствие интегральных индикаторов, наличие показателей, для расчета которых невозможно получить данные в существующей информационной системе России.

Все это обуславливает необходимость поиска новых подходов и разработки более объективной системы оценки результатов развития и целенаправленных воздействий, определяющих направления и динамику территориального развития.

## 2. ПРИНЦИПЫ И МЕТОДЫ УПРАВЛЕНИЯ УСТОЙЧИВЫМ РАЗВИТИЕМ ТЕРРИТОРИЙ

### 2.1. Управление устойчивым развитием территорий

Устойчивое развитие – это новая парадигма развития человечества, отражающая осознание жизненной важности системного подхода, объединяющего экономические, экологические и социальные компоненты, в выборе и реализации сценариев развития.

В современных условиях проблемам, вызывающим неустойчивость



развития относятся: рост населения Земли; рост отходов жизнедеятельности человека; нерациональное использование энергии и ресурсов вообще; рост потребления; социальные дисбалансы в распределении доходов и возможностях участия в принятии решений; уничтожение биологического и культурного разнообразия; бедность.

Устойчивое развитие (англ. sustainable development) - гармоничное (правильное, равномерное, сбалансированное) развитие - это процесс изменений, в котором эксплуатация природных ресурсов, направление инвестиций, ориентация научно-технического развития, развитие личности и институциональные изменения согласованы друг с другом и укрепляют нынешний и будущий потенциал для удовлетворения человеческих потребностей и устремлений, обеспечения качества жизни людей. Управление устойчивостью как свойством системы сохранять свое первоначальное состояние покоя или движения в условиях внешних воздействий является одним из важнейших для любой системы.

Устойчивое развитие территории отражает способность экономики территории противостоять внешним и внутренним воздействиям и развиваться преимущественно за счет внутренних источников.

Для обеспечения эффективности управления устойчивостью очень важно соблюдение следующих условий: непрерывность управления; исключение ошибок в оценке состояния объекта управления; исключение задержек в оценке состояния объекта управления; четкость и последовательность действий персонала.

Совокупность расположенных на территории частей социального, производственного, хозяйственного, природно-ресурсного, национально-этнического, административного и иных разновидностей потенциала страны составляет структурно-объектное содержание любой территории. «Анализ «параметров» (и проблем) функционирования каждой из этих частей – низший уровень, самая начальная стадия познания и регулирования действительно территориального; главным же является изучение и регулирование сопряженности любых (политических, социальных, хозяйственных и иных) явлений, объектов и процессов с непосредственным географическим местом их бытия и протекания, в значительной мере определяющим их генезис, специфику и пространственно опосредованные взаимодействия».

Любая территория (страна, регион, муниципалитеты) – очень сложная система, поэтому зависимости между ее элементами не могут быть описаны простыми функциями, так как жизнь общества обычно характеризуется нелинейными процессами. Мы разделяем мнение ученых, считающих, что «изучение общественной жизни в регионе возможно только на основе структуризации, т.е. выделения подсистем, совместное функциони-

рование которых определяет динамику развития региона».

Разработка политики устойчивого развития территорий должна основываться на следующих подходах регионального социально-экономического развития:

- обеспечение территориального единства посредством более сбалансированного социального и экономического развития регионов и повышения их конкурентоспособности;
- повышение изученности природных ресурсов;
- освоение новых сырьевых баз, повышение уровня обеспеченности территории ресурсами;
- формирование новых промышленных очагов;
- создание регулируемой системы городов и сельских поселений, включая совершенствование их хозяйственных взаимоотношений;
- формирование сбалансированной межрегиональной инфраструктурной системы (транспорт, связь, энергомагистраль);
- развитие информационных технологий, совершенствование доступа к использованию информации;
- предотвращение (ограничение) различных видов ущерба, наносимого хозяйственным развитием окружающей среде;
- приумножение культурного наследия народов - фактора территориального развития;
- развитие безопасной добычи и использование природных ресурсов;
- поощрение высококачественного отечественного и международного устойчивого туризма в рамках безопасности экосистемы территорий;
- ограничение последствий природных катастроф.

В настоящее время не существует четкой классификации видов устойчивости. Однако с позиций системного подхода можно выделить следующие виды устойчивости:

- 1) организационную устойчивость;
- 2) финансовую устойчивость;
- 3) экологическую устойчивость;
- 4) организационно-экономическую устойчивость;
- 5) устойчивость работы персонала;
- 6) структурную устойчивость;
- 7) устойчивость техники;
- 8) технологическую устойчивость;
- 9) социально-психологическую устойчивость;
- 10) коммуникационную устойчивость;
- 11) инновационную устойчивость;
- 12) устойчивость внешних связей и т.п.

Устойчивое развитие предполагает, что рост численности населения

и экономики должен вписываться в пределы экологических возможностей планеты и не должен наносить вреда природной среде. Устойчивое развитие – это такое развитие, при котором удовлетворение нужд нынешнего поколения происходит без ущемления возможностей будущих поколений удовлетворять свои потребности. Человечество в своем развитии обязано рационально использовать биологические, водные, воздушные и минеральные ресурсы, задумываясь о том, что и в каком состоянии будет оставлено потомкам.

## 2.2. Цели, принципы и методы устойчивого развития

Устойчивое развитие базируется на трех составляющих: социальная сфера, экономика и окружающая среда, к которым добавляется еще одно основание – институциональная сфера. Она включает законодательные акты и организационные структуры, целью которых является поддержка процессов устойчивого развития на всех уровнях – от международного до местного.

Управление устойчивым развитием территорий направленно на достижение следующих целей:

- экологических (поддержка уровня продуктивности экосистем и сохранение биоразнообразия);
- экономических (удовлетворение базовых потребностей общества, создание механизмов справедливого распределения ресурсов, увеличение производства общественно полезных товаров и услуг);
- социальных (культурный плюрализм, институциональная устойчивость, социальная справедливость, участие всех групп населения в процессе принятия решений).

К принципам управления устойчивым развитием территорий относятся:

- природоохранный императив (безусловный ориентир на не превышение предельно допустимых уровней антропогенного воздействия на экосистемы);
- системность (комплексный взгляд на проблему, выработка планов действий и их реализация с учетом экономической, экологической и социальной составляющих);
- целевая ориентация (выработка целевой установки и соответствующее построение планов и действий с ориентацией на данную цель);
- процессуальность (понимание стратегии устойчивого развития как процесса активных долгосрочных действий, а не просто разработка документа с таким названием);
- партнерство (совместная работа всех участников процесса устойчи-

вого развития, включая представителей государственных и местных органов власти, бизнеса, общественных организаций, научного сообщества);

- равенство поколений (улучшение качества человеческой жизни для нынешнего и будущего поколений);

- открытость и прозрачность планов и действий в рамках процесса устойчивого развития.

Основными методами управления устойчивым развитием территорий можно назвать следующие:

- изменение структур производства в направлении использования альтернативных производств и технологий, уменьшающих негативное воздействие экономики на окружающую среду (развитие наукоемких технологий, альтернативной энергетики, использующей возобновляемые энергетические ресурсы, внедрение чистого производства, органического земледелия, экологического домостроения);

- использование местных возобновляемых ресурсов;

- сокращение транспортного загрязнения, в том числе путем рационализации расселения и городской планировки, размещения производства, развития общественного и велосипедного транспорта,

- замены транспортных потоков информационными;

- построение и реализация государственных и местных планов развития, ориентированных на цели и принципы устойчивого развития;

- изменение стереотипов потребления в направлении рационализации материального потребления, распространения и придания высокого социального статуса экономному отношению к потреблению ресурсов;

- распространение устойчивых практик в быту;

- использование потенциала международного сотрудничества в области устойчивого развития, применение передового опыта экономически развитых стран, распространение передовых техник и технологий, развитие приграничного сотрудничества и международных связей по линии городов-побратимов.

### 2.3. История возникновения и перспективы развития идеи устойчивого развития

Концепция устойчивого развития в 1970-е годы стала логическим переходом от экологизации научных знаний и социально-экономического развития к вопросам ограниченности природных ресурсов, загрязнения природной среды, которая является основой жизни, экономической и любой деятельности человека. В этот период были созданы международные неправительственные научные организации по изучению глобальных про-

цессов на Земле: Международная федерация институтов перспективных исследований (ИФИАС), Римский клуб (с его знаменитым докладом «Пределы роста»), Международный институт системного анализа, Всесоюзный институт системных исследований в СССР.

Конференция в Стокгольме ознаменовало включение международного сообщества на государственном уровне в решение экологических проблем стало возможным после проведения в 1972 году в Стокгольме Конференции ООН по окружающей человека среде и создания Программы ООН по окружающей среде (ЮНЕП). Начала развиваться экологическая политика и дипломатия, право окружающей среды, появилась новая институциональная составляющая - министерства и ведомства по окружающей среде.

О необходимости устойчивого развития экосистем, об экоразвитии стали говорить в 1980-х годах. Всемирная стратегия охраны природы, международный документ, принятый в 1980 году, впервые включил в свое содержание понятие устойчивого развития. Вторая редакция ВСОП получила название «Забота о планете Земля - Стратегия устойчивой жизни» и была опубликована в октябрет1991. В ней подчеркивается, что развитие должно базироваться на сохранении живой природы, защите структуры, функций и разнообразия природных систем Земли, от которых зависят биологические виды. Для этого необходимо: сохранять системы поддержки жизни (жизнеобеспечения), сохранять биоразнообразие и обеспечить устойчивое использование возобновляемых ресурсов. Появились исследования по экологической безопасности как части национальной и глобальной безопасности.

В 1980 году впервые получила широкую огласку концепция устойчивого развития во Всемирной стратегии сохранения природы, разработанной по инициативе ЮНЕП, Международного союза охраны природы (МСОП) и Всемирного фонда дикой природы. В 1987 году в докладе «Наше общее будущее» Международная комиссия по окружающей среде и развитию (МКОСР) уделила основное внимание необходимости «устойчивого развития», при котором «удовлетворение потребностей настоящего времени не подрывает способность будущих поколений удовлетворять свои собственные потребности». Была предложена новая триединая концепция устойчивого (эколого-социально-экономического) развития.

В принятой на Конференции ООН по окружающей среде и развитию в Риоде-Жанейро в 1992 году представителями 179 стран «Повестке на XXI век» концепция устойчивого развития приобрела статус важнейшего принципа существования земной цивилизации.

Концептуальные положения теории устойчивого развития, содержащиеся в «Повестке на XXI век», а также в других международных доку-

ментах и исследованиях ученых, сформулированы в виде требований к политике, принципам и конкретным подходам к решению тех или иных конкретных проблем.

Приверженность мирового сообщества принципам устойчивого развития для долгосрочного удовлетворения основных человеческих потребностей при сохранении систем жизнеобеспечения планеты Земля была подтверждена на Всемирном саммите по устойчивому развитию (межправительственный, неправительственный и научный форум) в Йоханнесбурге (ЮАР), прошедшем в 2002 году. На саммите были обсуждены успехи и проблемы на пути к устойчивому развитию за десятилетний период и определены перспективные области для дальнейшей реализации принципов «Повестки на XXI век». На саммите был принят План реализации выполнения решений и Йоханнесбургская декларация.

Для разработки плана эффективного внедрения принципов Повестки-21 в будущем участниками саммита были определены следующие приоритетные области работы:

- бедность;
- вода и санитария;
- энергетика;
- изменение климата;
- природные ресурсы и биоразнообразие;
- торговля и глобализация;
- загрязняющие вещества.

Концепция устойчивого развития, первоначально сформировавшаяся как ответ на экологические проблемы, постепенно дополняется и углубляется. В последнее время особую значимость приобретают социальные компоненты модели устойчивого развития, в первую очередь – борьба с бедностью. В «Повестке на XXI век» отмечается, что устойчивое развитие – это способ борьбы с бедностью и разрушением окружающей среды.

Особенно активно идеи устойчивого развития распространялись в мире в последние 10 – 15 лет. Большое количество стран сделало реальные шаги по переходу к устойчивому развитию: созданы государственные органы, ответственные за устойчивое развитие (советы, комиссии, комитеты при правительствах или главах государств, и даже министерства устойчивого развития в Боливии и Швеции), разработаны или разрабатываются документы национального уровня, ориентирующие развитие на путь устойчивости (концепции и стратегии устойчивого развития, законы, другие нормативные и методические документы). Все большее распространение получают модели устойчивого производства и потребления.

Принципиальным моментом при разработке и реализации Национальных стратегий устойчивого развития является то, что эти стратегии –

не просто документы. Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) определяет Стратегию устойчивого развития как «согласованный набор демократичных и непрерывно улучшающихся процессов анализа, дебатов, усиления потенциала, планирования и инвестиций, который сочетает экономические, экологические и социальные цели общества, достигая компромисса там, где такое сочетание невозможно» (ОЭСР, 2001). Важным принципом НСУР является партнерство, которое означает вовлечение в данные процессы представителей различных слоев общества, государственных и общественных организаций, ученых, а также деловых кругов.

Эффективным инструментом реализации принципов устойчивого развития на локальном уровне являются Местные повестки-21. В качестве одного из путей достижения устойчивого развития в решениях Конференции ООН 1992 года в Рио-де-Жанейро была провозглашена разработка и реализация Местных повесток на XXI век (МП21), то есть местных или локальных стратегий устойчивого развития. Данное направление реформ стало одним из наиболее успешных из комплекса мер по повороту общественного развития на путь устойчивости, предложенных в Рио. Когда в 2002 году при подготовке к Всемирному саммиту по устойчивому развитию в Йоханнесбурге оценили масштаб такой работы в мире, то оказалось, что за прошедшее десятилетие в 113 странах мира было разработано и реализовано (или находилось в стадии реализации) около 6500 таких инициатив. Причем местные инициативы в области устойчивого развития возникали и осуществлялись как на уровне довольно больших территорий, охватывающих значительные части стран, так и на уровне городов, районов, сельских поселений.

Появление концепции устойчивого развития подорвало фундаментальную основу традиционной экономики - неограниченный экономический рост. В «Повестке дня на XXI век» (глава 4, часть 1) отмечается, что надо идти дальше концепции устойчивого развития, что некоторые экономисты «ставят под сомнение традиционные понятия экономического роста» и предлагают поиски «схем потребления и производства, которые отвечают существенным потребностям человечества». Традиционная экономика утверждает, что максимизация прибыли и удовлетворение потребителей в рыночной системе совместимо с максимизацией благополучия людей и что недостатки рынка можно исправить государственной политикой. В то же время краткосрочная максимизация прибыли и удовлетворение индивидуумов-потребителей в конечном итоге приведет к истощению природных и социальных ресурсов, на которых зиждется благосостояние людей и выживание биологических видов.

XX век, ставший периодом беспрецедентного роста городов и систем

расселения, выявил также потребность человечества в разработке и внедрении принципов устойчивого развития в области градостроительства и территориального планирования. Соответствующая концепция получила название «устойчивое развитие территорий», подразумевающее под собой обеспечение при осуществлении градостроительной деятельности безопасности и благоприятных условий жизнедеятельности человека, ограничение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и обеспечение охраны и рационального использования природных ресурсов в интересах настоящего и будущего поколений (Градостроительный кодекс России 2004 года).

Эксперты Всемирного банка определили устойчивое развитие как процесс управления совокупностью (портфелем) активов, направленный на сохранение и расширение возможностей, имеющихся у людей. Активы в данном определении включают не только традиционно подсчитываемый физический капитал, но также природный и человеческий капитал. Чтобы быть устойчивым, развитие должно обеспечить рост - или по крайней мере неумножение - во времени всех этих активов. Для рационального управления экономикой страны применяется та же логика, что используется для рационального управления личной собственностью.

В соответствии с приведенным определением устойчивого развития главным показателем устойчивости, разработанным Всемирным банком, являются «истинные темпы (нормы) сбережения» или «истинные нормы инвестиций» в стране. Принятые сейчас подходы к измерению накопления богатства не учитывают истощение и деградацию природных ресурсов, таких как леса и нефтяные месторождения, с одной стороны, а, с другой - инвестиции в людей - один из самых ценных активов любой страны. При переходе на вычисление истинных темпов сбережений (инвестиций) этот недостаток исправляется корректировкой рассчитываемых традиционными методами темпов сбережений: в сторону уменьшения - путем оценки истощения природных ресурсов и ущерба от загрязнения окружающей среды (потеря природного капитала), и в сторону увеличения - путем учёта возрастания человеческого капитала (прежде всего из-за инвестиций в образование и базовое медицинское обслуживание).

Документ Хартия Земли появился на свет в результате шестилетнего международного диалога с целью выработки общечеловеческих целей и общих ценностей. Он был подготовлен по инициативе гражданского сообщества и был официально принят на собрании Комиссии Хартии Земли в штабе ЮНЕСКО в Париже, в марте 2000 года. Миссией Хартии Земли является пропаганда перехода к устойчивому образу жизни и формированию глобального сообщества, основанного на общих этических устоях, включающих в себя уважение и заботу о всём сообществе живого, принципы



экологической целостности, всеобщие права человека, уважение к культурному разнообразию, экономическую справедливость, демократию и культуру мира.

Экономический подход к концепции устойчивости развития основан на теории максимального потока совокупного дохода Хикса-Линдаля, который может быть произведен при условии сохранения совокупного капитала, с помощью которого и производится этот доход. Эта концепция подразумевает оптимальное использование ограниченных ресурсов и использование экологичных природо-, энерго-, и материало-сберегающих технологий, включая добычу и переработку сырья, создание экологически приемлемой продукции, минимизацию, переработку и уничтожение отходов.

Международные организации и научные круги много внимания уделяют выявлению практических и измеряемых индикаторов устойчивого развития. Такие индикаторы должны отражать экологические, экономические и социальные (включая психологические, например, восприятие устойчивого развития) аспекты.

## 2.4. Устойчивость развития местных территорий

Потребности человека, технологическое развитие, глобализация экономических и социальных процессов предъявляют требование не просто обеспечить высокий уровень жизни, а достичь его постоянной положительной динамики. Поэтому следует говорить об устойчивости территориального развития, то есть о постоянном положительном изменении основных экономических и социальных показателей территории, их соответствии основным параметрам государства и мировым тенденциям в целом.

Поэтому развитие территории должно быть направлено:

- на получение долгосрочных конкурентных преимуществ территории;
- на формирование системы воспроизводства основных параметров конкурентных преимуществ;
- на формирование среды стимулирующей и поддерживающей инновации и развитие;
- формирование внутренних источников развития территории.

Другими словами, мы должны предусматривать меры по поддержанию и воспроизводству устойчивости экономики территории, которая предусматривает:

- устойчивость внутреннего рынка перед внешними воздействиями (конкуренты, поставщики, внешняя ресурсная зависимость и т.д.);
- устойчивость внутреннего рынка перед внутренними воздействиями (демографическая ситуация, ограниченность различных видов ресурсов и др.);

- способность к инновационному воспроизводству и развитию.

Необходимым условием совершенствования инструментов воздействия местных органов власти на характер изменений, происходящих в локальной социально-экономической системе является эффективность управления социально-экономическим развитием муниципального образования.

Для обеспечения устойчивого развития территорий на местном уровне (городов, местных поселений и др.) учеными и практиками предлагается использовать определенные положения устойчивости развития местных территорий.

1. В новых населенных пунктах или кварталах городов создается гуманная этажность жилых объектов (не выше 5 этажей), планировочные решения учитывают создание удобной транспортной инфраструктуры, легкую доступность административных, деловых и торговых центров, социальных учреждений.

2. Застройка ведется по принципу ячеек, то есть создаются зеленые дворы, детские площадки; деловые кварталы с высотным строительством отделяются от жилых зеленых районов.

3. При создании транспортной инфраструктуры предпочтение отдается наиболее приемлемому с экологической точки зрения транспорту (троллейбусы, трамваи, фуникулеры, надземные и наземные электропоезда и т.д.); серьезное внимание уделяется развитию общественного транспорта; стимулируется и поддерживается пользование велосипедами.

4. Выполняется достоверный расчёт парковочных мест вблизи жилых массивов и административно-деловых центров в привязке к демографическому и экономическому развитию региона.

5. Большое внимание уделяется благоустройству территорий, то есть создаются искусственные водоемы, парки, обустраиваются набережные.

6. Рассчитывается функциональное назначение каждого квартала, с учётом демографических перспектив, региональной экономической специфики и реалий макроэкономики.

7. При создании инженерной инфраструктуры учитывается возможность использования локальных источников возобновляемой энергии в каждом квартале.

8. Закладывается возможность использования внутридомовых энергосберегающих технологий (устройства для обеспечения естественной вентиляции и освещения) в привязке к возможностям региональной энергосистемы.

9. Создается эффективная система водоснабжения и водоотведения (канализация с максимальной первичной очисткой перед сбросом в водоемы) в комплексе с локальными системами рециркуляции использованной воды, очистки так называемых «серых» вод, то есть использованных в хо-

заявленных целях.

10. Создается система отдельного сбора твердых бытовых отходов, максимальной рециркуляции вторичных материалов, прорабатываются удобные для населения схемы по компостированию нетвердых бытовых отходов.

11. Архитектурный облик зданий согласовывается с особенностями местного ландшафта, с имеющимися национальными архитектурными традициями.

12. Создаются объекты социальной инфраструктуры, необходимые для образовательного-культурного и духовного развития здорового, творчески активного общества, причем с учетом различия возрастных групп и стимуляцией общества к активному взаимодействию.

13. Комплексное решение проблемы с рационализацией сортировки и переработки мусора.

14. Стимуляция отношений в территориальных сообществах:

- деловые отношения в рамках сообщества, местный рынок для своих, бартерные отношения;

- совместные мероприятия: постройка новых домов для членов сообщества, сборы фондов в рамках развития проектов членов сообщества, сборы в рамках медицинской помощи отдельным членам, совместная уборка территорий (субботники), посадка деревьев, фестивали, ярмарки, праздники;

- постоянные собрания членов коммуны для выработки общей стратегии, решения по вопросам текущей жизни принимаются совместно;

- местная самоуправляемая демократия.

15. Развитие полноценной местной экономики в рамках небольших сообществ и малого бизнеса, обеспечивающего разнообразие, самокупаемость и самодостаточность.

Таким образом, управление устойчивостью как свойством системы сохранять свое первоначальное состояние покоя или движения в условиях внешних воздействий является одним из важнейших и для управления территориальным развитием.

### 3. ФОРМИРОВАНИЕ СТРУКТУРЫ УПРАВЛЕНИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫМ ХОЗЯЙСТВОМ

#### 3.1. Управление территориальным хозяйством

Под управлением в общем виде в научном и деловом мире принято понимать целенаправленное воздействие на людей посредством опреде-

ленных методов, создание соответствующих условий для эффективной групповой деятельности и достижения желаемых результатов. В настоящее время в зависимости от объекта управления исследователи выделяют различные виды управления: внутрифирменное, корпоративное, отраслевое, межотраслевое, муниципальное, региональное, государственное.

Сущность управления проявляется, во-первых, в формировании целей развития объекта управления, во-вторых, в планировании системы мер, способных обеспечить реализацию поставленных целей, в-третьих, в создании такой организационной структуры объекта управления, при которой будут задействованы все мотивации эффективной работы, в-четвертых, в организации контроля за деятельностью управляемого объекта.

Управленческая деятельность является процессом целенаправленного, обусловленного (регламентированного) воздействия субъекта на объект, где объектом выступает человек или организованная группа людей, а объектом выступают отношения между людьми или группами людей.

В основе управления как процесса лежат противоречия между интересами и мотивациями людей (или их групп), возникающие в процессе их взаимодействия с другими людьми в различных сферах (производственной, общественной, семейной и бытовой и др.).

Управление всегда целенаправленно, то есть ориентированно на достижение определенного результата. Цель управления предопределяется характеристиками самой деятельности или взаимодействия людей и (или) организованных групп участвующих в ней как в качестве субъекта, так и в качестве с объекта управления. Поскольку, само взаимодействие между людьми и их группами, в любой общественной системе крайне разнообразно и разнонаправлено, управление выступает как комплексный процесс, охватывающий все многообразие целей, мотиваций, инструментов и др.

Конечной целью управления развитием территории является благополучие населения, проживающего на ней.

Регламентация (обусловленность) управленческой деятельности не должна пониматься как обязательное наличие нормативных документов и правил. Любая деятельность (ограничивается) в зависимости от сферы этой деятельности. Например, традициями, моралью в семье, законом в государственном управлении, корпоративной этикой и технологическими регламентами на производстве и др. Другими словами, управленческая деятельность регламентируется как внутренними для субъекта и объекта управления ограничениями (цели, мотивации, опыт, традиции и др.), так и внешними (взаимодействие с внешними общественными системами, условиями).

Управление развитием территорий включает такие характеристики, как объект и цели управления, а также основные методы и инструменты

взаимодействия. на первом этапе построения структуры управления необходимо исследовать основные характеристики субъекта и объекта управления с точки зрения мотиваций, которые им присущи в результате их природы и среды, где они действуют.

Таким образом, управление территориальным хозяйством – есть процесс целенаправленного воздействия органа власти и управления (субъект управления), на систему общественных и хозяйственных отношений (объект управления) возникающих по поводу использования всего многообразия ресурсов территории, при помощи организации взаимодействия основных общественных и экономических систем территории с целью устойчивого повышения благосостояния жителей.

### 3.2. Анализ объекта и субъекта управления развитием территорий

Объект управления. Под объектом управления в контексте реализации планов развития территории в самом общем виде понимается совокупность хозяйствующих субъектов и населения данной территории. Мотивации и интересы и хозяйствующих субъектов имеют территориальные границы и крайне важно, для определения политики в отношении объекта управления понять основные характеристики этих мотиваций и интересов.

Объектом управления развитием территорий является вся совокупность отношений между людьми и организованными группами людей (предприятия, хозяйственные и общественные организации и т.д.) возникающих по поводу использования многообразных ресурсов территории (материальных, трудовых и др.).

Анализ объекта управления должен включать в себя следующие элементы:

1. Основные характеристики территориальных отраслевых кластеров и иных хозяйствующих субъектов и связанные с ними мотивации (используются материалы отраслевого кластерного анализа).

2. Основные характеристики населения, структуру и природу его социально-экономических интересов, а так же дееспособность различных форм общественного самоуправления. Под общественным самоуправлением понимаются формы самоорганизации населения по различным признакам и интересам, не имеющие властных полномочий (решения органов общественного самоуправления обязательны лишь его участников). Кроме организаций территориального общественного самоуправления следует учитывать и другие формы, такие как. общественно-политические (партии, общественно политические движения и др.), хозяйственные (кооперативы, ТСЖ, ЖСК, гаражные кооперативы и др.), территориальные (ТОСы, КОСы и др.), отраслевые (Творческие союзы, профессиональные союзы, экологи-

ческие движения и др.), клубные (клубы по интересам).

3. Совпадение административных границ территории с границами интересов населения и отраслевых кластеров.

Объектом управленческих воздействий выступают действующие на территории хозяйствующие субъекты, различные по своей природе, масштабам, способам организации, формам собственности и другим параметрам. Все они в своей детальности используют местные ресурсы. Однако, их деятельность в разной степени способствует реализации основной цели деятельности органа власти на территории.

Субъект управления. В управлении территорией, т.е. административной единицей подведомственной конкретному органу власти (муниципальное образование, субъект федерации) основным субъектом управления выступает соответствующий орган власти и формируемые им органы управления. В то же время надо учесть, что на территории субъекта управления действуют и другие органы власти управления, не подчиняющиеся органу местного самоуправления (налоговая инспекция, транспортная инспекция, пенсионный фонд, органы социальной защиты, экологические ведомства, милиция и др.).

Понимание важности единства субъекта управления для достижения желаемых результатов, требует от органа власти и управления территории при определении целей и методов воздействия на объект управления не просто учитывать присутствие на своей территории других субъектов управления (со своими целями и инструментами управления), а организовать эффективное взаимодействие, согласование интересов, проведение единой политики.

Компетенция современных органов власти построена так, что в своей деятельности органы власти используют как формы непосредственного управления (когда деятельность по реализации полномочий организуется на базе собственной инфраструктуры), так и опосредованные (когда полномочия реализуются посредством организации или регулирования деятельности иных хозяйствующих субъектов). Понятно, что при этом выбор методов управления и расстановка приоритетов при их использовании, будут различными.

На основе соотношения опосредованных и непосредственных форм управления можно выделить три вида управления:

Администрирование – создание системы соподчиненных элементов, для исполнения полномочий органа управления. Основным содержанием деятельности органа управления является контроль правоприменения, основным механизмом воздействия выступает санкция за не исполнение норм и правил.

Хозяйственное – исполнение полномочий органа управления через

функции собственника и (или) через государственный и муниципальный заказ.

Индикативное – управление через создание соответствующих условий мотиваций.

Современное законодательство предполагает достаточно широкий спектр полномочий органов управления для организации всех видов управления.

Право на издание нормативных правовых актов (нормативное регулирование по предметам ведения) – жестко регламентируется законодательством, устанавливающим границы компетенции каждого органа власти, может реализовываться в различных областях деятельности (финансовое регулирование за счет установления налогов и сборов, санкционирование проведения общественных мероприятий, регистрационные права и др.).

Право организации и ведения хозяйственной деятельности позволяет органу управления самостоятельно выбирать форму организации исполнения полномочий связанных с оказанием общественно значимых услуг.

Право санкции и контроля – реализация большинства полномочий органа власти и управления требует наличия возможностей контролировать его исполнение и применять санкции к нарушителям.

Право координации деятельности предприятий учреждений и организации – регламентирована законодательством с точки зрения охраны прав граждан и субъектов хозяйственной деятельности.

Исполнение любого полномочия может быть представлено в виде последовательной управленческой процедуры на каждом из этапов которой должны применяться различные виды управления и использовать различные права органа управления, т.е. требуется специализация органов управления по видам управленческой деятельности.

### 3.3. Определение типологии органов управления

На основе анализа существующих исследований в теории и практике управления следует выделить следующие типы органов управления:

1. Выборные органы и должностные лица.
2. Органы общей компетенции.
3. Отраслевые органы управления.
4. Административные органы управления.

1. Выборные органы власти и управления, выступая от имени населения, выполняют функции его представителей, являются основными органами, осуществляющими нормативное регулирование. В этом качестве они призваны исполнить следующие полномочия: носителя целей разви-

тия; собственника ресурсов территории.

К полномочиям выборных органов и должностных лиц относятся функции представительные, распорядительные и контрольные. Оптимальным является разведение основных функций в структуре представительного органа или вычленение отдельных органов по данным функциям.

Основным продуктом деятельности выборных органов власти и управления является нормативный акт, исполнение которого, возлагается на других субъектов деятельности. Следовательно, основными методами управления выступают индикативные или опосредованные методы воздействия: общее нормативное регулирование процессов происходящих на территории, секторальное нормативное регулирование, которое осуществляется выборными должностными лицами.

2. Органы общей компетенции. В структуре органов власти и управления помимо представительных органов власти имеются органы общей компетенции. Это - структурные подразделения, которые осуществляют регулирование в отношении всего территориального хозяйства и используют преимущественно опосредованные методы управления. Эти подразделения являются частью аппаратов администрации или представительного органа. Подразделения общей компетенции сочетают в себе влияние выборных органов, которыми они образованы, с профессионализмом чиновников. Эти подразделения занимаются общими вопросами управления территории и лишены отраслевого лоббизма.

Эти органы призваны выполнять следующие функции: Аппаратное сопровождение деятельности выборных органов и должностных лиц; формирование основных направлений и стратегий развития подготовка их для утверждения выборными органами и должностными лицами; осуществление контрольных функций по отношению к отраслевым органам; аналитические функции и функции сопровождения программ и проектов, с точки зрения организации работы с населением территории.

Методы управления находящиеся в руках подразделений общей компетенции являются индикативными. Внутри системы органов управления они обладают возможностью использовать административное регулирование, в частности, при осуществлении контрольных или аналитических функций.

3. Отраслевые органы управления. Особое место в структуре управления территориальным развитием занимают отраслевые органы управления. Это - структурные подразделения, осуществляющие управление отраслями и секторами территориального хозяйства, преимущественно хозяйственными методами управления. По своей структуре это подразделения аппарата реализующие непосредственное секторальное управление. Их компетенция так же производна от полномочий выборного должност-



ного лица или органа. Они полностью относятся к исполнительной власти.

Основное отличие отраслевых органов заключается в тех функциях, которые они выполняют. По содержанию своей деятельности они являются: представителем заказчика по тем отраслям и секторам, которые финансируются из территориальных и местных бюджетов; представителями собственника (управляющими), в отношении собственности и ресурсов, ответственных к ведению данного органа власти и управления. Их основной задачей является формирование территориального заказа в данном секторе управления или организация рационального и эффективного использования собственности.

При определении структуры отраслевых органов управления осуществить следующие действия:

- отделить вопросы общей компетенции от вопросов отраслевых;
- вычленив функции государственного и муниципального заказчика, что позволяет избежать монополизации секторов;
- отделить нормативное секторальное управление от хозяйственного управления собственностью.

При решении данных вопросов часть секторов может быть укрупнена, а другая часть закреплена за соответствующими хозяйствующими структурами или органами общей компетенции, т.е. не потребуются увеличение аппарата управленческих структур.

4. Административные органы управления К ним относятся, прежде всего, органы, осуществляющие надзор и контроль исполнения решений органов власти и управления, а так же осуществляющие процедуры разрешительного характера. Это - структурные подразделения осуществляющие управление при помощи административных методов управления.

К таким подразделениям относится аппарат администрации (осуществляет контрольные функции внутри администрации), контрольно-ревизионные службы и др. Очень важно, при построении структуры, предусмотреть, что бы функции контроля не совмещались в рамках одной структуры исполнительной власти, с функциями принятия самого нормативного акта.

Разграничение полномочий и виды управленческих воздействий закрепляются за определенными типами структурных подразделений органа управления.

Следует отметить, что выделяют типы структурных подразделений органов управления:

Департаменты – органы общей компетенции, осуществляющее нормативное и индикативное управление.

Управления – органы управления, осуществляющие руководство отдельными отраслями и использующие в основном методы нормативного

регулирования и прямого администрирования.

Отделы (службы) – подразделения, осуществляющие административное управление.

Данная классификация позволяет достаточно точно определить место и роль (полномочия) органа управления при составлении управленческой процедуры.

Таким образом, определение методов управления и закрепление их за определенными видами и типами управленческих структур, является одним из факторов, определяющих эффективность управления.

Деятельность по управлению территориальным развитием осуществляется при помощи конкретных управленческих процедур.

Анализ управленческих процедур. Исследование основных управленческих процедур имеет своей целью определение того, какие методы управления применяются при исполнении данного полномочия и насколько они соответствуют природе органа управления, на который они возложены.

Для этого необходимо представить действия органов управлений в виде последовательной цепочки, давая характеристику каждого из этапов исполнения полномочий, с точки зрения основного содержания этапа и участников и их мотиваций. Действующая управленческая процедура, сравнивается с оптимальной (с точки зрения мотиваций), и вносятся необходимые коррективы.

Пример: формирование проекта расходной части бюджета. В традиционной схеме управленческая процедура выглядит так: предприятия и учреждения подают заявки на финансирование в отраслевые подразделения, которые формируют сводную заявку по отрасли и передают ее в финансовый орган, который, в свою очередь сводит отраслевые заявки в единый проект расходной части бюджета.

Из этой последовательности действий видно, что учреждения и предприятия заинтересованы в получении максимального финансирования при минимальных объемах работ. Эту мотивацию нельзя назвать мотивацией к эффективному хозяйствованию. Из данного процесса исключены выборные органы и органы общей компетенции, поэтому подобный подход исключает учет при планировании расходов, приоритетов развития территориального хозяйства в целом.

Планирование расходов должно быть откорректировано следующим образом. Ему должно предшествовать текущее и стратегическое планирование, осуществляемое под руководством выборных органов и органов общей компетенции. В результате в рамках текущего планирования формируются основные показатели и требования к удовлетворению основных текущих потребностей (натуральные показатели и нормативы по отраслям), а в рамках стратегического планирования, определяются приоритеты

бюджетной политики с учетом стратегии развития территориального хозяйства. На их основе определяются нормативы текущего финансирования и программ развития. При таком развитии отраслевые подразделения играют вспомогательную, а не главенствующую роль в управленческой процедуре, что исключает отраслевое лоббирование. С другой стороны в рамках процедуры исполнения бюджета именно они должны играть ведущую роль.

Такой анализ необходимо провести по всем управленческим процедурам, осуществляемым органом управления. На его основе и должны группироваться полномочия структурных подразделений и регламентироваться их действия. Последовательность действий должна отражаться в нормативных документах – регламентах.

Управленческая процедура предполагает последовательное, поэтапное исполнение полномочия органа местного самоуправления по одному или нескольким предметам ведения, учитывающая природу и мотивацию органа управления. Следует также отметить, что управленческая процедура лежит в основе соответствующих регламентов по исполнению конкретных полномочий.

При осуществлении управленческих процедур следует исходить из конкретных форм управленческого воздействия. В отечественной и зарубежной литературе выделяют информационную (непосредственно через проект) и вещную формы управленческих воздействий.

Информация, на основе которой осуществляется управленческое воздействие, существует в форме: целей, норм, рациональных оценок. Влияние реальных условий неоднородно с точки зрения адресата. Оно может быть направлено на чувства, эмоции людей и проявляться в разной степени их интенсивности. Такие последствия вызывают, прежде всего, статусные факторы, содержание труда, объемы вознаграждения, насилие. Но опосредованное воздействие на умения и навыки работников оказывают техника, материалы, технологии.

Влияние вещных факторов на поведение людей было отмечено еще марксизмом в учении о решающей роли производительных сил. Любые артефакты должны трактоваться не только как детерминирующие, но и детерминируемые образования, т.к. их качество и количество всегда обуславливает управленческое решение об их применении.

### 3.4. Выбор эффективной модели управления развитием территорий

Выбор эффективной модели управления развитием территорий зависит от теоретического и практического признания преимуществ различных моделей, известных в мировой практике. Чем больше та или иная модель

управления соответствует существующим на территории специфическим условиям, чем более она теоретически обоснована и является адекватной реалиям жизни развития данной территории, тем управление более эффективно.

Региональное управление представляет собой территориальный уровень государственного управления и, соответственно, его положения являются основой управления развитием территорий. Региональное управление включает совокупность закономерностей, принципов, функций, форм и методов системного воздействия на социально-экономические процессы в регионе, обеспечивающих координацию хозяйственной деятельности, реализацию специфического потенциала, расширенное воспроизводство условий жизнедеятельности населения, обновление экономики и социальной сферы региона, направленных на повышение качества жизни населения в соответствии с современными общественными потребностями на основе рационального использования ресурсов и с разносторонним учетом территориальных факторов и местных особенностей».

В современных условиях общественного развития наиболее характерными являются следующие закономерности регионального управления:

1) существенная зависимость образа и интенсивности воздействий от решений вышестоящих уровней власти;

2) взаимообусловленность развития управления и обновления совместных интересов регионального сообщества;

3) системность (анализа, проработок, решений, действий);

4) профессиональный уровень регионального управления предопределяет степень реализации специфического потенциала региона;

5) стратегическая ориентация регионального управления, нацеленная на достижение той или иной конкурентоспособности региона. Эти закономерности обуславливают направленность и содержание регионального управления в России на современном этапе, определяют формирование его важнейших принципов и оказывают влияние на развитие экономики территорий.

На наш взгляд, исходя из современных представлений, тенденций и процессов, система принципов регионального управления должна включать следующие:

- принцип научной обоснованности внутрирегиональной политики, планирования, выработки решений, программ, проектов (с применением достижений общемирового менеджмента), которая крайне необходима региональной элите и которой очень не хватает во многих регионах;

- принцип ситуационности, который предполагает, что определенность правил, методов действий играет эффективную роль применительно к конкретным условиям функционирования. Этот принцип базируется на понимании, что каждый регион уникален, также уникальны, часто непо-

вторимы экономические, финансовые, общественные ситуации. Главная предпосылка принципа ситуационности состоит в том, что не существует единственного способа выполнения какой бы то ни было управленческой функции или задачи;

- принцип стратегичности (или стратегирования), без которого сегодня невозможно представить стабильное, эффективное управление. Данный принцип предполагает оценку процессов нестабильности и случайности многих факторов, меняющихся условий внешнего окружения, возможностей адаптации к ним и предотвращения угроз, т.е. многостороннюю увязку внешних и внутренних факторов и путей развития (на основе этого принципа выстраивается система стратегического управления);

- принцип инновационности, предполагающий не только соответствующее управление инновационными процессами, регулирование и поддержку инновационных подвижек в различных секторах экономики и социальной сферы, но и аккумуляцию новых знаний внутри системы управления, систематическое осуществление организационных, структурных, экономических и социальных нововведений, поиск и внедрение новых схем и технологий управления, а при необходимости – проведение прогрессивной трансформации, обновления регионального управления;

- принцип частно-государственного партнерства, который выходит на передний план в новых условиях развития российских регионов, когда наблюдается связь хозяйственных отношений с институциональными переменными, в частности, укрепление взаимодействия государственных органов, региональных структур и субъектов бизнеса в формировании современных направлений и моделей развития регионального сообщества.

Таким образом, к базовым принципам современного регионального управления мы относим следующие:

- сбалансированного сочетания централизации и децентрализации;
- научной обоснованности;
- стратегичности;
- инновационности;
- частно-государственного партнерства; мобильности и адаптированности; субсидиарности;
- ресурсного обеспечения закрепленной компетенции; ситуационности действий.

Опираясь на названные принципы, региональное управление способно будет обеспечивать выполнение задач и достижение целей региона.

Основные закономерности и базовые принципы регионального управления представлены на рисунке 2.

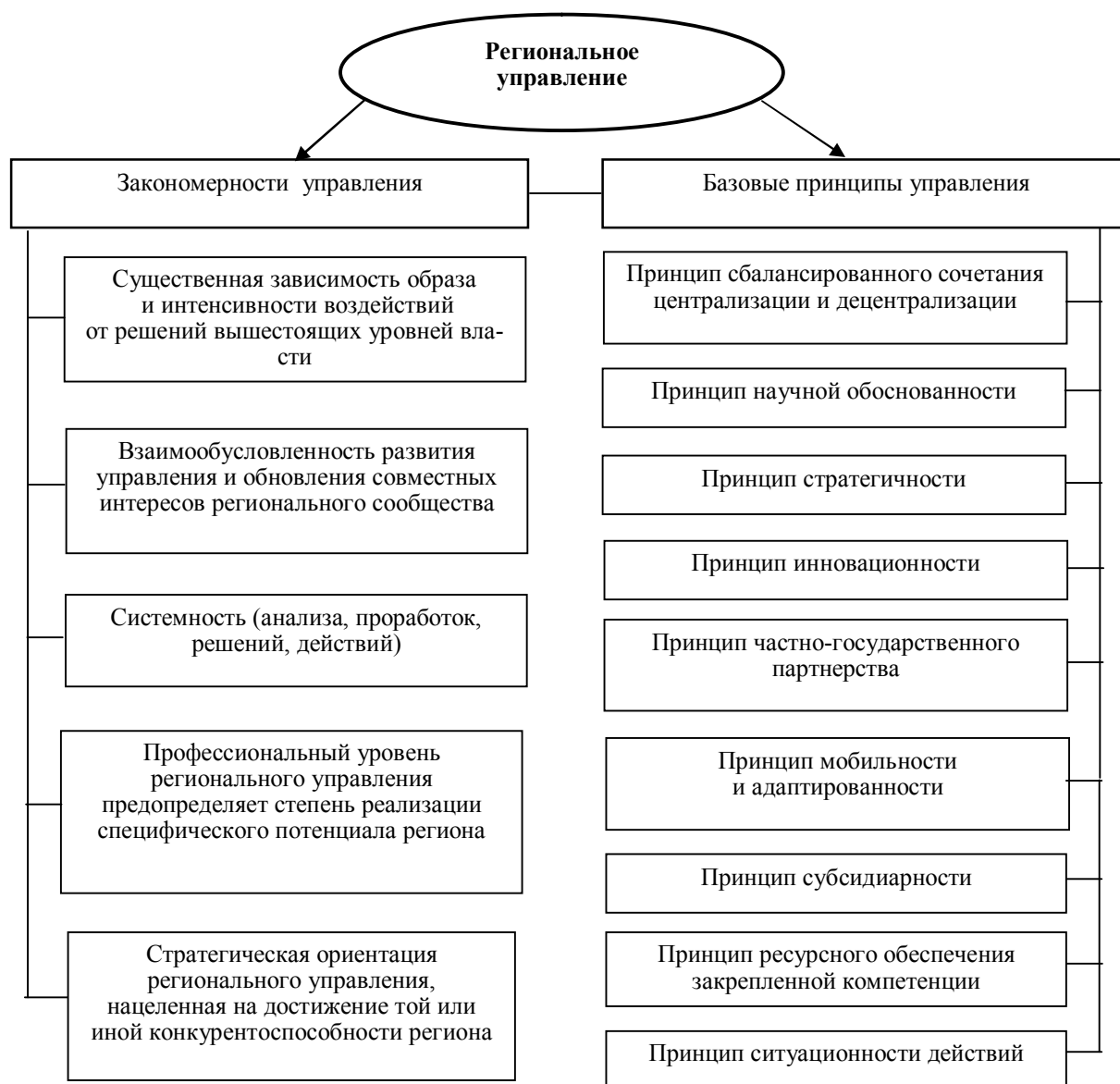


Рисунок 2 - Основные закономерности и базовые принципы регионального управления

Организационная структура регионального управления является средством реализации государственных функций и достижения целей системы управления, поэтому она должна соответствовать решаемым задачам, отвечать современным требованиям, отражать содержание деятельности и изменяющиеся условия функционирования и развития.

Современная организационная структура управления должна давать государственным служащим возможности для эффективного выполнения служебных обязанностей и раскрытия творческих способностей, направленных на выработку эффективных решений по развитию региона. Специалист по управлению знаниями Л. Эдвинсон отмечал, что «именно

структура организации представляет собой то, что позволяет работникам, оперирующим знаниями, использовать свои таланты как рычаг».

Совершенствование, улучшение, рационализация организационной структуры управления должно осуществляться творчески, но на научной основе. Современные требования к государственному управлению и условия жизнедеятельности и развития регионального сообщества диктуют необходимость децентрализации ряда управленческих функций и делегирования обязанностей на более низкие уровни управления.

Эта потребность возрастает по нескольким причинам: во-первых, очевидная целесообразность перехода от отраслевого управления регионом к межотраслевому регулированию экономических и социальных процессов; во-вторых, необходимость коренного повышения доступности и качества государственных услуг населению, предпринимателям и общественным организациям; в-третьих, создание более благоприятных условий для проявления инициативы и творчества прогрессивным сотрудникам и управленческим структурам; в-четвертых, расширение использования информационно-коммуникационных технологий; в-пятых, важность повышения персональной ответственности руководителей управленческих структур государственного аппарата; в-шестых, оптимизация количества государственных органов и численности персонала.

Анализ сложившихся организационных структур управления регионом, а также другими территориями показал, что они предопределяются как объективными факторами (специфика региона, состояние экономики и социальной сферы, институциональная среда, исторические традиции), так и субъективными (устремления, личные интересы, профессиональный уровень высшего руководства региона, влияние элиты, имитация и подражание соседствующим регионам и др.). Превалирующий сегодня отраслевой подход к построению и функционированию региональных органов управления не отвечает современным требованиям рыночного хозяйствования, что предопределяет необходимость преобразования сложившихся организационных структур управления регионом.

В соответствии с современными условиями общественного развития и на основе анализа функционирования организационных структур исполнительной власти в регионах, нами предлагается модель построения органов регионального управления, которая представлена на рисунке 3.

Внедрение этой модели позволяет провести существенные изменения, которые состоят в следующем:

1) упраздняется аппарат администрации губернатора (президента республики), либо соединяется, либо сливается с аппаратом правительства, но со значительным сокращением численности персонала (который в настоящее время слабо загружен и по сути дела является избыточным);



Рисунок 3 – Модель построения структуры органов системы регионального управления

2) сокращается число заместителей высшего должностного лица, возглавляющего правительство региона (с 6-8 в ряде регионов – до 3), которые становятся руководителями целых блоков межотраслевых (межведомственных) министерств и ни в коем случае не должны быть руководителями каких-либо министерств (чтобы те не стали привилегированными);

3) при заместителях председателя правительства сохраняется небольшой штат (4-5 человек) специалистов, референтов, советников госслужбы;

4) все отраслевые министерства, департаменты (например, промышленности, сельского хозяйства, строительства, жилищно-коммунального хозяйства, торговли и другие) упраздняются, поскольку тождественные



отраслевые отделы имеются в каждом муниципальном образовании (городе, районе); Этим устраняется параллелизм, дублирование функций, ненужная опека со стороны регионального уровня, и одновременно повышается самостоятельность на местах, укрепляется территориальный принцип управления экономикой;

5) ликвидируются существующие министерства, департаменты культуры и национальной политики, физкультуры и спорта, по молодежной политике, управления по делам печати и массовой информации, координационные функции которых передаются министерству по социальному развитию, тем более что соответствующие отделы по названным управленческим структурам имеются во всех муниципальных образованиях;

б) на межотраслевые (межведомственные) министерства возлагаются организационные, координационные, регулирующие и стимулирующие функции и обязанности с повышением значимости инициативы, самостоятельности, творчества и ответственности в закрепленных сферах деятельности.

Внутри каждого министерства, наряду с функциональным распределением полномочий и обязанностей между отделами (службами), целесообразно использовать матричные и проектные структуры (группы), позволяющие повысить творчество сотрудников и эффективность решения задач.

В этом варианте построения организационной структуры регионального управления первый заместитель председателя правительства будет координировать деятельность ключевых министерств: экономического развития (осуществляющего прогнозирование, стратегическое планирование, разрабатывающего инвестиционную, внешнеэкономическую, муниципальную политику и др.); министерства финансов (а также финансовых рынков, банковских и кредитных учреждений); министерства земельных и имущественных отношений. Еще на одного заместителя председателя правительства следует возложить координацию работы министерства науки и инноваций, а также министерства образования, деятельность которых тесно связаны и должны быть интегрированы между собой. Министерство развития предпринимательства будет содействовать расширению как малого, так и среднего и крупного предпринимательства в различных отраслях экономики и сферах деятельности. Третий заместитель председателя правительства возглавит деятельность по социальному развитию региона, в блоке которого будут находиться одноименное министерство, а также министерство здравоохранения и министерство продовольственного обеспечения. Кроме того, под началом этого заместителя станет функционировать кадровая служба системы регионального управления, призванная формировать стратегическое развитие госслужащих.

Все указанные министерства должны быть ориентированы и выполнять координацию и регулирование деятельности предприятий, организа-

ций и учреждений, независимо от отраслевой принадлежности и ведомственной подчиненности, а также всех муниципальных образований по различным вопросам закрепленной компетенции. Тем самым будет формироваться системная интеграция институциональных, организационных, рыночных, инновационных, социальных факторов развития региона.

Преобразование организационной структуры управления регионом позволит уменьшить численность работников госаппарата на 200-500 человек (в зависимости от нынешней численности) и тем самым сократить различные расходы (в том числе на зарплату, начисления, затраты на оргтехнику, хозяйственное и транспортное обслуживание и т.п.) по самым скромным подсчетам в среднем на 110-140 млн. руб. в годовом исчислении, устранить параллелизм, дублирование функций, излишнюю опеку со стороны федеральных органов управления. Одновременно повысится оперативность, гибкость, адаптивность, творческое наполнение, качество и исполнительность управленческих решений и действий, что благотворно отразится на социально-экономических процессах в регионе.

Для практического осуществления предлагаемого организационно-структурного преобразования потребуется институциональное закрепление – постановление губернатора края, области (указ Президента республики). Внедрение межотраслевого подхода в системе управления регионом реально способно создать необходимые условия для интегрированного инновационного развития экономики территорий. При этом важнейшими факторами, влияющими на управление развитием территорий, выступают глобализация, развитие телекоммуникаций, повышение возможностей компьютерной обработки данных, новые технологии, изменение роли персонала, реинжиниринг.

## 4. ПЛАНИРОВАНИЕ РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИЙ

### 4.1. Территориальное планирование

Планирование - это специфическая форма общественной практики людей, являющейся одной из функций управления, состоящей в подготовке различных вариантов управленческих решений в виде прогнозов, проектов программ и планов, обосновании их оптимальности, обеспечении возможности выполнения и проверки их выполнения.

Для того, чтобы успешно управлять развитием национальной экономики, территорий, субъектов федерации, местных органов власти, деятельностью коммерческих организаций, регулировать разнообразные про-

цессы, происходящие в обществе, необходимо всем субъектам управления точно и правильно намечать цели, которые они преследуют, подготавливать научно обоснованные меры, обеспечивающие достижение этих целей. Все эти проблемы и решаются в процессе планирования.

Деятельность органов государственной власти или органов местного самоуправления по установлению и утверждению положений о развитии территорий, местах размещения объектов для государственных и муниципальных нужд принято называть территориальным планированием, которому в современных условиях уделяется особое внимание.

Особенности территориального планирования

1. Территориальное планирование - это видение будущего, отнесенного от настоящего на разные сроки в зависимости от решаемых задач. Планирование может быть краткосрочным, среднесрочным и долгосрочным. В градостроительной деятельности, т.е. в планировании территорий, как правило, речь идет о долгосрочном планировании на 10 и более лет.

2. Территориальное планирование это особое планирование социальной, экономической, градостроительной и другой деятельности с учетом ее пространственной локализации.

Территориальное планирование следует понимать как создание планов размещения объектов, транспортных магистралей и инженерных систем на основе учета определенных ограничений (экологических или охраны памятников) и расчетов. Его необходимо рассматривать не как планирование физического обустройства территории, а как планирование территориальной целостности, и как планирование развития местного сообщества, его окружения и его деятельности. Методологически это требует продумывания и просчитывания любых планов, программ и проектов не только во времени, но и в пространстве.

В традиционном планировании экономические показатели деятельности предприятий определялись независимо от того, где они расположены, то в территориальном планировании эта же задача должна решаться на основе местоположения экономических субъектов в структуре конкретной территории, например города. Так, при прогнозе и планировании доходов от торговли можно использовать средние показатели работы всех предприятий города, дифференцируя их по видам торговли, по размерам, по формам собственности. Однако в территориальном планировании следует дифференцировать торговые предприятия по месту их размещения. При этом окажется, что показатели доходов и налогов предприятий, расположенных в центре города, будут выше, чем на периферии.

В современных условиях системой управления территориями предпринимаются конкретные шаги в направлении перехода к территориальному планированию:

- в большинстве городах вводятся схемы дифференциации территории города по так называемому экономическому признаку;

- продвижение в способах дифференцирования территории города с целью максимизации доходов бюджета с одновременным сокращением недовольства налогоплательщиков, что потребует значительно более сложных методов и схем;

- перевод генеральных планов в русло полноценных документов территориального планирования в направлении их соединения с так называемыми комплексными планами социально-экономического развития. Такие документы, которые чаще всего называют стратегическими планами, позволят повысить качество планирования и обеспечить значительно более эффективное решение самых острых проблем территорий.

3. Территориальное планирование позволяет субъектам планирования – местному самоуправлению или государству в лице правительства, министерств или субъектов Российской Федерации - существенно повысить эффективность использования имеющихся ресурсов с целью достижения первостепенных актуальных результатов.

Назрела необходимость усиления методологических подходов, связанных с выработкой стратегических планов. Такого рода планирование позволяет определить, на чем сосредоточить усилия, на чем сконцентрировать организационные, финансовые и иные ресурсы и как их распределить во времени. В одном случае это может быть решение экологических проблем, в другом случае – создание новых рабочих мест, в третьем - наполнение бюджета. Как правило, в действительности результатом планирования становится не одна, а несколько целей, а точнее - их конгломераты. Зачастую результатами стратегического планирования могут стать не развитие новых форм деятельности, объектов или условий, а недопущение развития негативных явлений и тенденций. Согласно положений современной методологии управления, эффективность сегодняшних действий определяется правильным выбором цели развития объекта планирования, установлением его желательного состояния в будущем.

4. Территориальное планирование предполагает разработку оптимальной с социальной точки зрения траектории движения к запланированному состоянию территорий и местной среды. Процесс достижения заданных целей не менее важен, чем определение самих характеристик и параметров этих целей. Траектория движения должна обеспечивать минимум использования ресурсов при максимальном эффекте достижения результата на каждый момент времени при недопущении снижения качества проживания людей на данной территории. Территориальное планирование должно обеспечивать достижение целей в интересах решения проблем различных групп населения, не ухудшать ощущение комфорта одних групп за

счет других.

5. Территориальное планирование должно определять, какие действия можно, а какие - нельзя делать сегодня с позиций достижения будущего состояния. С одной стороны, современные действия, например, выдача разрешений на строительство, не должны препятствовать последующим решениям и действиям. С другой стороны, каждое текущее действие должно вписываться в общую картину запланированного результата и тем самым стимулировать возникновение кумулятивного эффекта. Поэтому документ территориального планирования должен стать основой для отбора (в процессе подготовки), а также результатом отбора (как утвержденный документ) полезных действий и недопущения действий, ухудшающих перспективное состояние территорий, усложняющих планы местного самоуправления.

Большинство профессионалов – градостроителей убеждены, что главная проблема территориального планирования сегодня заключается в отсутствии финансирования этой деятельности. Любая территория - это самый сложный социальный и экономический организм с не вполне ясными законами развития и феноменами существования, с воздействием сотен различных факторов, в том числе непредсказуемых, вроде стихийных катаклизмов. Поэтому главной проблемой планирования территорий является неверие публичной власти в то, что это нужно и возможно. Если же кто-то готов поверить в силу науки и предположить, что прогнозирование и планирование перспективного состояния территорий возможно в принципе, то все равно остается открытым вопрос, что оно даёт «простому человеку», какой смысл тратить деньги сегодняшних налогоплательщиков ради обещаний чего-то хорошего в будущем.

#### 4.2. Государственная градостроительная политика

Города и системы расселения России концентрируют огромный производственный и социальный потенциал страны, определяют решающие условия для ее экономического и духовного прорыва в XXI век как великой державы. Россия является одной из самых урбанизированных стран мира: количество городов - 1032, численность городского населения - 107793,7 тыс. человек (73,1% от общей численности), сельского - 39708,7 тыс. человек.

В предстоящие годы роль и значимость градостроительной деятельности значительно возрастут. Это будет обусловлено повышением деловой, социальной и строительной активности, ресурсной обеспеченности таких долгосрочных направлений развития территорий и поселений, как

совершенствование инфраструктуры, застройка и реконструкция городов, улучшение экологического состояния городской среды, обустройство сельских населенных пунктов.

Поэтому поддержание и дальнейшее обеспечение устойчивого функционирования городов и других поселений Российской Федерации - стратегическая цель государственного развития.

Основными направлениями градостроительной политики в переходный и последующий периоды являются:

- развитие, преобразование и модернизация сложившейся системы расселения и сети городских и сельских поселений с учетом новой геополитической ситуации;

- формирование федеральной транспортно-коммуникационной инфраструктуры, удовлетворяющей внешние и внутренние потребности страны;

- создание предпосылок для преодоления острых проблем развития крупных и крупнейших городов в совокупности с окружающими агломерациями;

- повышение социально-экономического уровня малых и средних городов и сельских поселений;

- сохранение и восстановление историко-культурного и природного наследия России;

- ориентация на современную теорию градостроительства, поддержка развития фундаментальных и прикладных научных исследований, расширение информационно-статистической базы градостроительной деятельности.

При этом весьма актуальными и приоритетными задачами становятся:

- комплексная реформа городского землепользования на основе правил и планов правового зонирования, с упорядочением правоотношений всех субъектов, действующих в этой сфере, развитием законодательной и методической баз, градостроительного кадастра городских земель;

- переход от массивов застройки на свободные территории (часто - в пригородных зонах) к стратегии комплексной реконструкции городов, в том числе и в первую очередь - их центральных и средних зон, модернизации районов типовой массовой застройки первых лет сборного домостроения;

- реформа проектно-градостроительного дела с упорядочением полномочий органов местного самоуправления в сфере градостроительства.

Государственная градостроительная политика предусматривает разработку Генеральной схемы расселения на территории Российской Федерации.

Разработанная в свое время Госстроем России и одобренная в 1994 году Правительством Российской Федерации "Генеральная схема расселе-

ния на территории Российской Федерации" представляет собой уникальную по широте и охвату проблем разработку, не имеющую аналогов как в нашей стране, так и за рубежом. Ее содержанием является анализ современной обстановки и разработка долгосрочной стратегии территориальной организации жизненной среды населения России с учетом новой геополитической ситуации в стране. В частности, Генсхема расселения содержит предложения по градостроительному развитию территорий и увеличению численности населения зоны Транссибирской магистрали и Тихоокеанского побережья на Дальнем Востоке, совершенствованию расселения на Ближнем и Крайнем Севере, а также решению проблем переселения жителей из зон экологического бедствия, районов Чернобыля, Южного Урала и ряда других, обеспечения рабочими местами семей военнослужащих, перемещенных из Германии, и беженцев из стран ближнего зарубежья.

Основные положения Генсхемы расселения реализуются в системной разработке консолидированных проектов развития регионов, обеспечивающих координацию и взаимодействие отраслевых и целевых федеральных программ и интересов конкретных субъектов Федерации. Примерами могут служить выполненные в настоящее время проекты развития Дальневосточного и Северо-Западного регионов, Юга России, приграничных территорий России и Финляндии, а также ряд федеральных программ – «Возрождение, строительство, реконструкция и реставрация исторических малых и средних городов России», «Золотое кольцо России», «Возрождение Волги» и других, в составе которых решаются проблемы градостроительной организации территорий и их социально-экономического развития.

Учитывая, что Генсхема расселения является регулярно обновляемым информационно-аналитическим документом, научно обосновывающим приоритеты Федеральной градостроительной политики, в ближайшие годы предстоит ее постоянное научно-проектное сопровождение. Для выполнения мероприятий, связанных с градостроительным обеспечением положений Генеральной схемы, по решению Правительства Российской Федерации в 1995 году создана и постоянно действует Межведомственная комиссия по реализации Генсхемы и градостроительству.

Государственная градостроительная политика реализуется также посредством принятия, разработки и реализации Федеральных целевых комплексных программ развития городов.

Так, Программа «Возрождение, строительство, реконструкция и реставрация исторических малых и средних городов России» (далее программа «Возрождение») утверждена 11 декабря 1996 года Межведомственным советом по реализации Генеральной схемы расселения на территории Российской Федерации и градостроительству. Программа охватывает

383 исторических города. Программа «Возрождение» осуществляется как первоочередная составная часть утвержденной Правительством Российской Федерации «Комплексной программы развития малых и средних городов Российской Федерации в условиях экономической реформы».

Разрабатывается Федеральная целевая программа «Золотое кольцо России», Государственным заказчиком которой является РАО Концерн «Росавтодор», а контроль за ходом ее разработки и реализации был возложен на Госстрой России. Программа «Золотое кольцо России» ориентирована на решение следующих задач: создание историко-культурного комплекса - памятника, формирующего и поддерживающего историческую память, национальное самосознание; восстановление, реставрация и обслуживание памятников истории и культуры; реконструкция и обновление туристского комплекса и базы размещения туристов; увеличение количества культурных объектов; создание системы природно-рекреационных объектов; организация природно-исторических парков, заповедников, заказников; дальнейшее развитие дорожно-транспортной инфраструктуры, средств связи и информации и др.

В ближайшие годы будут продолжены работы по научно-методическому обеспечению и созданию программ устойчивого развития городов и территорий. Этим целям отвечает начавшаяся в конце 90-х годов в рамках сотрудничества между Госстроем России и Центром ООН по населенным пунктам (ООН-Хабитат).

Одним из важнейших направлений градостроительной политики является создание градостроительного кадастра как государственной информационной системы регистрации, учета, хранения и предоставления заинтересованным юридическим и физическим лицам сведений: о назначении, состоянии и использовании территории населенных пунктов (включая находящуюся на ней недвижимость), об ограничениях, установленных в отношении изменения ее состояния и использования, о ее градостроительной ценности.

В порядке реализации принятой Целевой программы создания нормативно-методической базы государственного градостроительного кадастра разработаны и введены в действие СНиП 14-01-96 «Основные положения создания и ведения государственного градостроительного кадастра Российской Федерации».

В современных условиях важное значение приобретает корректировка генеральных планов городов. В соответствии с действующими принципами организации местного самоуправления разработка генеральных планов городов относится к компетенции субъектов Российской Федерации и администраций городов (из федерального бюджета средства на эти цели не выделяются).



В целом по России в последнее время научно-исследовательскими и проектными институтами выполнено более 400 проектно-планировочных работ, в том числе около 200 генеральных планов городов, поселков городского типа и других поселений. Откорректированы генпланы Волгограда, Новосибирска, Казани, Кемерово, Ставрополя, Нижнего Тагила и других городов. Наибольшее количество генеральных планов разработано в республиках Башкортостан и Саха (Якутия), в Ставропольском крае, в Московской, Волгоградской и Свердловской областях.

Важнейшую роль в нормативно-правовом, научно-методическом и проектном обеспечении градостроительной деятельности играют центральные головные институты Гипрогор (г. Москва), ГНПЦ «Урбанистика» (г. Санкт-Петербург), ЦНИИПградостроительства, Инрекон (г. Москва).

Основными задачами этих институтов являются:

- проведение научных исследований по приоритетным направлениям государственной градостроительной политики, вопросам территориальной организации градостроительных систем и административных образований;

- разработка схем и проектов районной планировки, схем охраны природы и рационального природопользования, генеральных планов населенных мест;

- участие в разработке и реализации федеральных и региональных программ социально-экономического развития территорий;

- научное и проектное обеспечение работ по формированию градостроительного банка данных и кадастра, ведение градостроительного инжиниринга;

- создание системы градостроительных норм и правил; стандартов среды жизнедеятельности.

При этом ГНПЦ «Урбанистика» является головным в области градостроительной экологии и разрабатывает проекты устойчивого развития городов Ленинградской области, финансируемые с участием Хабитат (ООН).

Институт Инрекон является головным по разработке и научно-методическому сопровождению федеральных программ возрождения и развития малых и средних (в том числе исторических) городов России в новых экономических условиях, а также проектов реконструкции исторических центров городов.

#### 4.3. Организация землепользования и застройки территории поселений

Организация землепользования и застройки территории поселений включает в себя ряд самостоятельных и достаточно крупных мероприятий.

Важнейшим из них являются градостроительные планы земельных участков, которые составляются на основе определенных нормативно-правовых и методических требований.

1. Градостроительные планы земельных участков утверждаются в установленном порядке:

1) в составе проектов межевания – в целях установления границ застроенных и незастроенных земельных участков на застроенных территориях и установления границ незастроенных земельных участков, планируемых для предоставления физическим и юридическим лицам для строительства, на подлежащих застройке территориях;

2) в виде отдельного документа – подготавливаются по обращениям правообладателей ранее сформированных земельных участков, применительно к которым отсутствуют градостроительные планы земельных участков, либо ранее утвержденные градостроительные планы земельных участков не соответствуют требованиям законодательства о градостроительной деятельности.

В случае необходимости строительства или реконструкции объекта капитального строительства на земельном участке, имеющем объекты капитального строительства, построенные в соответствии с ранее выданным градостроительным планом, правообладатель земельного участка обязан обратиться в орган местного самоуправления за выдачей нового градостроительного плана.

2. Для подготовки градостроительного плана в виде отдельного документа физическое или юридическое лицо, являющееся правообладателем ранее сформированного земельного участка, обращается в мэрию городского округа с заявлением о выдаче ему градостроительного плана с приложением документов, необходимых для подготовки градостроительного плана. Мэрия городского округа в течение 30 дней со дня поступления обращения осуществляет подготовку градостроительного плана земельного участка в виде отдельного документа и утверждает его. Градостроительный план предоставляется заявителю без взимания платы.

3. Подготовка градостроительного плана земельного участка осуществляется по форме, устанавливаемой уполномоченным Правительством РФ федеральным органом исполнительной власти.

4. Утвержденный в составе проекта межевания градостроительный план земельного участка является основанием для установления границ земельного участка на местности.

5. Градостроительные планы земельных участков являются обязательными документами, необходимыми для:

- подготовки проектной документации для строительства, реконструкции объектов капитального строительства, капитального ремонта, если

при его проведении затрагиваются конструктивные и другие характеристики надежности и безопасности объектов капитального строительства;  
- выдачи разрешений на строительство.

Градостроительные планы земельных участков составляются на основе градостроительной оценки территории.

#### 4.4. Градостроительная оценка территории

Совокупность пофакторных картографических и табличных материалов во многих случаях называют комплексной градостроительной оценкой.

Стоимость земель определяется как совокупностью ситуационных факторов: физико-географических, инженерно-геологических, экологических, экономико-географических, градостроительных, которые можно назвать также факторами местоположения, так и видом использования (существующего или рассматриваемого как возможный), с позиций которого она определяется.

Факторы внутригородского местоположения делятся на две группы: факторы локального местоположения и факторы общегородского местоположения.

К первой группе факторов относятся рельеф, уровень залегания грунтовых вод, сейсмика, несущая способность грунтов, локальная обеспеченность инженерными сетями, необходимость отчуждения земель из-под существующего использования, экологические факторы. Эти факторы определяют величину удорожания строительства, связанного с размещением конкретной базовой функции (жилья той или иной этажности, торговли, бизнеса) в конкретном элементе территории (в квартале).

Ко второй группе относятся факторы общегородской функционально-планировочной ситуации: существующее функциональное использование городских территорий (различные виды жилой застройки, промышленности, коммунально-складского хозяйства, парков, естественных ландшафтов и т.д.), система объектов обслуживания населения, улично-дорожная сеть и система городского транспорта, совокупность линейных и территориальных объектов, представляющих собой препятствия для передвижений (сюда входят реки, водные поверхности, леса, лесопарки, полосы отвода железных дорог, крупные промышленные предприятия и др.).

Градостроительная оценка территории формулируется в терминах предстоящих затрат и потерь. Она представляет собой матрицу с числом строк, равным числу оцениваемых элементов территории (кварталов), и числом столбцов, равным числу базовых функций. Произвольный элемент

матрицы представляет собой совокупные предстоящие затраты и потери, связанные с предположительным использованием данного элемента территории под данную базовую функцию. Эти затраты и потери включают удорожание строительных затрат в данном квартале, коммуникационные затраты на связи данной функции, расположенной в данном квартале, со всеми функционально-планировочными элементами города, стоимостную оценку ущерба данной функции со стороны источников экологических загрязнений. Конкретный столбец матрицы градостроительной оценки есть не что иное, как градостроительная оценка территории с позиций данной функции. Наилучшим из всех городских кварталов с позиций данной функции является тот элемент (квартал), в котором эти совокупные затраты будут наименьшими, а наихудшим - тот, в котором они будут наибольшими. Оценка территории с позиций данной функции может быть отображена на карте, где каждому кварталу будет приписана базовая стоимость земли (долл./м<sup>2</sup>). Оценка может быть генерализована путем ее интервального картографического представления.

В современных практике применяются определенные подходы к оценке территорий.

#### 1. Традиционный подход к оценке территории

В практике градостроительного проектирования задача оценки территории решается с учетом факторов, влияющих на ценность территории. Решению этой задачи применяют два подхода:

- дифференциации территории для каждого фактора на три категории по степени пригодности для строительства. Вначале осуществляется пофакторная оценка. Применение этого подхода на практике является пересечением пофакторных ареалов пригодности. Этот метод на практике позволяет лишь отсечь заведомо непригодные территории, но не дает более определенных оснований для принятия проектных решений. Фактор транспортной доступности вообще никак не учитывается;

- пофакторная оценка территории ведется в бальной форме, а оценка по совокупности факторов – путем усреднения бальных оценок, помноженных на весовые коэффициенты, характеризующие относительную важность факторов. Бальный подход ничем принципиально не отличается от оценки по пригодности и наследует все его недостатки.

Еще одной характерной особенностью проектной практики является безадресность оценки территории, т.е. отсутствие связи оценки с теми функциями, под которые возможно использование территории.

В таблице 4.1 представлена развернутая характеристика экспертных подходов к градостроительной оценке территории.

Таблица 4.1 - Градостроительная оценка территории: экспертные подходы

Наименование подхода к оценке	Характеристика подхода к оценке	Специфические недостатки
1. Оценка по степени пригодности	В начале осуществляется дифференциация территории для каждого фактора на три категории по степени пригодности для строительства. Пригодность территории по совокупности факторов определяется пересечением пофакторных ареалов пригодности	Применение этого подхода на практике является недостаточным для обоснования проектных решений, поскольку позволяет лишь отсеять заведомо непригодные территории, но не дает более определенных оснований для принятия проектных решений. Фактор транспортной доступности вообще никак не учитывается.
2. Балльная оценка	Пофакторная оценка территории ведется в балльной форме, а оценка по совокупности факторов - путем осреднения балльных оценок, помноженных на весовые коэффициенты, характеризующие относительную важность факторов.	Выбор той или иной шкалы (5, 10, 12 баллов) никак не аргументируется. Связь балльной оценки с натуральными значениями характеристик территории не обосновывается. Установление весов факторов для сводной оценки носит произвольный характер. Попытки применения балльного подхода к фактору трансп. доступности ведут к непреодолимым трудностям и противореч.

Общие недостатки экспертных подходов градостроительной оценки территории отражены в таблице 4.2.

Таблица 4.2 - Общие недостатки экспертных подходов

Недостатки	Развернутая характеристика	Следствия
1. Безадресность оценки	Оценка территории производится безотносительно к возможным видам функционального использования (базовым функциям). Это серьезная ошибка, т.к. каждая городская функция предъявляет свои специфические требования к территории.	Ближайшее следствие: неверные результаты оценки территории города, влекущие далее ошибки функционального зонирования территории. Дальнейшие следствия: неверная информация конечных пользователей: оценки для налогообложения, управления развитием города, бизнеса; нерациональная функционально-планировочная структура города.
2. Недостаточная прозрачность и недостаточная объективность оценки	Основания, по которым осуществляется пофакторная оценка, никогда явно не предъявляются, поскольку четко не определены. Отсюда прямо следует недостаточная прозрачность и недостаточная объективность оценки.	1. Оценка выглядит убедительной только для ее авторов и не выдерживает критики. Методика не может быть передана другому коллективу. 2. Неопределенность, непрозрачность и необъективность подхода к оценке влекут за собой прямые ошибки в результатах оценки и далее - ошибки функционального зонирования территории. Дальнейшие следствия те же, что и выше.

## 2. Стоимостной подход в градостроительной оценке территории

Стоимостной подход к оценке территории состоит в подсчете суммы предстоящих затрат и потерь всех видов, связанных с предположительным использованием каждого конкретного элемента территории под ту или иную городскую функцию. Градостроительная оценка территории представляет собой матрицу с числом строк, равным числу элементов территории (кварталов) и числом столбцов, равным числу базовых функций.

Компоненты стоимостной затратной оценки:

- локализационные компоненты – учет физико-географических, инженерно-геологических, экологических факторов и инженерные особенности территории;

- коммуникационные компоненты – учет существующего ФИТ, системы препятствий, мостов и путепроводов, системы УДС и городского транспорта;

- буферные компоненты – учет ущербов реципиентам со стороны источников загрязнения окружающей среды.

При стоимостном подходе в градостроительной оценке территорий

следует соблюдать ряд методических принципов:

- для расчетов все карты и планы представляются в дискретной, гридовой форме, т.е. в отображении на сетку с квадратной ячейкой;
- в качестве конечного оцениваемого элемента территории принимается городской квартал, в качестве промежуточного - ячейка гридовой сетки.

Оценка территории является адресной, т.е. выполняется с точки зрения каждой из базовых функций и выполняется непосредственно в стоимостной форме.

Адекватность и точность учета всех факторов обеспечиваются расчетами по математическим моделям и компьютерным программам.

Промежуточные и конечные результаты работы представляются в максимально прозрачной, обозримой и наглядной форме.

Обеспечивается высокий уровень автоматизации, трудосбережения и ресурсообеспеченности технологии проведения работ.

Кадастровая и градостроительная оценка территорий

В основных законодательных актах, регулирующих вопросы кадастровой оценки земель, нет определения кадастровой стоимости, нет четкого разграничения терминов «кадастровая оценка», «экономическая оценка», «градостроительная ценность».

Четкое и ясное определение кадастровой стоимости содержится в п.9.1 Временных методических рекомендаций по кадастровой оценке стоимости земельных участков, утвержденным заместителем председателя Комитета РФ по земельным ресурсам и землеустройству (письмо Комитета РФ по земельным ресурсам и землеустройству от 14.06.1996г № 1-16\1240).

Этот пункт определяет, что: "Результатом кадастровой оценки является кадастровая стоимость земли, определяемая как рыночная стоимость собственно земельных участков, по которым сформировался достаточно интенсивный рынок и наиболее вероятная цена продажи на открытом и конкурентном рынке собственно земельных участков, по которым рынок еще находится в стадии становления". "Кадастровая стоимость земельного участка - это рыночная стоимость (наиболее вероятная цена продажи) свободного от улучшений земельного участка (прав на него) или вклад земли в рыночную стоимость (наиболее вероятную цену продажи) земельного участка с его улучшениями (прав на них)". Это - весьма точное и полное определение кадастровой стоимости, но эти рекомендации не имеют силы федерального закона, обязательного к всеобщему исполнению.

Основные характеристики кадастровой и градостроительной оценок представлены в таблице 4.3.

Таблица 4.3 - Взаимосвязь и отличия кадастровой и градостроительной оценок

№ п/п	Градостроительная оценка территории города	Кадастровая оценка территории города
<b>Цель</b>		
1	Градостроительная оценка ведется с позиции предстоящих затрат и выгод, связанных с предположительным использованием элементов территории под ту или иную функцию (5).	Проводится в целях налогообложения и оценивает землю по ее текущим рыночным ценам. Таким образом, цель кадастровой оценки - оценка текущей рыночной стоимости земли как финансового актива.
<b>Различия</b>		
1	Оценка ведется с позиции предстоящих затрат и выгод, связанных с предположительным использованием элементов территории под ту или иную функцию.	Оценка имеет принципиально рентный характер, и наилучшими считаются территории, освоение и использование которых влечет за собой наибольшие выгоды в смысле максимизации доходов.
2	Градостроительная оценка первоначально была предназначена для определения баланса затрат и выгод при осуществлении альтернативного, существующему, варианта землепользования.	Кадастровая оценка призвана оценить реальную рыночную стоимость земли в настоящее время.
3	Для градостроительной оценки определение значений факторов ценности городской территории является основной целью.	При кадастровой оценке земли проводится анализ влияния факторов ценности городской территории на рыночную цену земли.
<b>Сходство</b>		
1	Оценивается функциональная стоимость городских земель, определенные уникальные функции и возможностью единого методического подхода.	

Главное отличие кадастровой стоимости от градостроительной ценности проходит по линии разграничения двух фундаментальных понятий экономической теории - ценности (стоимости) и цены.

Градостроительная оценка осуществляется в двух вариантах. Первый вариант - оценка выгод и потерь (затрат) при освоении новых участков под застройку и перепланировке старых территорий. Второй вариант - оценка существующего использования земли. Для существующего использования земли определение ценности сводится по сути дела к оценке затрат - капитальных вложений в обустройство городской инфраструктуры.

При таком подходе оцениваются предшествующие вложения в элементы инженерной инфраструктуры, находящиеся в границах оцениваемой территории ("зарытый капитал"): чем выше стоимость этих элементов, тем выше ценность (стоимость) земли. В этом случае ценность (стоимость) земли далеко не всегда переходит в рыночную цену, воспринимаемую рынком.



Прохождение по участку транзитных магистральных сетей заведомо не увеличивает стоимость земли, а уменьшает ее, так как создает серьезные трудности в строительстве на участке. Во-вторых, имеющиеся на участке локальные (разводящие) сети востребуются застройщиком далеко не всегда в полном объеме: он готов оплачивать лишь те из них, которые ему требуются для обеспечения его деятельности. Для землепользователя существенно только то, чтобы все виды инженерного обеспечения исправно работали. С этих позиций стоимость инфраструктуры не увеличивает стоимости земель, то есть землепользователю неважно по чугунным или золотым трубам поступает вода к нему на участок.

Градостроительная оценка также не учитывает фактор престижности отдельных участков городской территории. При градостроительном подходе считается, что элитные коттеджные поселки на окраинах городов имеют низкую ценность, так как расположены на значительном удалении от центра города, не обеспечены школами, больницами и общественным транспортом. На самом деле цена земли в таких поселках намного выше цен многих городских районов с развитой инфраструктурой.

Ценность участка земли далеко не обязательно адекватна его рыночной стоимости в силу проблемы неполной информированности участников рынка. Например, при градостроительной оценке фактор состояния окружающей среды влияет на величину ценности района города. Чтобы этот фактор ценности трансформировался в рыночную цену земли, необходимо, чтобы он был воспринят "средним" покупателем. Но опыт показывает, что рядовой покупатель квартиры или коттеджа редко располагает достаточно полной информацией о реальном состоянии окружающей среды. Для того чтобы этот фактор ценности в полной мере отразился в рыночной цене нужна информационная система, которая бы позволяла быстро и с незначительными издержками получить сведения о загрязнении окружающей среды в интересующей территории.

Смешение понятий «кадастровая оценка» и «градостроительная оценка» часто возникает по той причине, что при кадастровой оценке проводится анализ влияния факторов ценности городской территории на рыночную цену земли.

Таким образом, градостроительная оценка территории проводится с целью выявления наиболее эффективного использования территории, под ту или иную функцию, а так же для получения максимальной выгоды от использования территории.

#### 4.5. Градостроительное проектирование. Проекты межевания

Актуальность территориального планирования, включающего планы и проекты развития территорий, отмечается в Постановлении Совета Федерации «О территориальном планировании в Российской Федерации» от 20 февраля 2008 г. N 67-СФ. В этом документе указывается, что территориальное планирование является важным элементом системы стратегического планирования и прогнозирования развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, позволяющим осуществлять выбор приоритетных направлений развития общественной инфраструктуры, специализации территорий, а также эффективное планирование бюджетных инвестиций на долгосрочный период.

В то же время в настоящее время существует ряд острых проблем, сдерживающих этот важный для развития территорий процесс.

Во-первых, до сих пор не утверждены схемы территориального планирования Российской Федерации. Разработка документов территориального планирования в субъектах Российской Федерации тормозится из-за отсутствия необходимой нормативной базы на федеральном уровне.

Во-вторых, недостаточно скоординированы работы, связанные с подготовкой проектов документов территориального планирования (в части их содержания, объемов и сроков финансирования) для размещения объектов капитального строительства федерального, регионального или местного значения на территориях нескольких субъектов Российской Федерации или муниципальных образований. Субъекты Российской Федерации и муниципальные образования планируют развитие территорий и размещение объектов государственной и муниципальной инфраструктуры на долгосрочный период без учета стратегических ориентиров социально-экономического развития страны, целей и задач реализуемых федеральных, региональных и муниципальных долгосрочных целевых программ.

В-третьих, сроки подготовки проектов документов территориального планирования сдерживаются отсутствием достоверных картографических материалов, квалифицированных специалистов в сфере архитектуры и градостроительства, способных организовывать эту работу в муниципальных образованиях, а также отсутствием соответствующих методических материалов.

В-четвертых, на сегодняшний день зонирование территорий осуществляется в соответствии с плохо увязанными между собой нормами, содержащимися в целом ряде нормативно-правовых документов: Земельном Кодексе РФ, Градостроительном Кодексе РФ, Федеральном Законе «Об особо охраняемых природных территориях», Федеральном Законе «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации» и др.

Согласно действующему законодательству при градостроительном проектировании обязательно должно проводиться:

- зонирование территорий для осуществления градостроительной деятельности (градостроительное зонирование);
- зонирование территорий поселений;
- зонирование отдельных территориальных зон.

При градостроительном проектировании существует специальное зонирование (районирование) территории в соответствии с действующими нормативными документами: климатическое, зон влажности, распределения среднего за год числа дней с переходом температуры воздуха через 0°C, по весу снегового покрова, по средней скорости ветра за зимний период, по давлению ветра, по толщине стенки гололеда, по среднемесячной температуре воздуха  $C^0$  в январе, по среднемесячной температуре воздуха  $C^0$  в июле и др.

Зонирование территорий представляет собой два взаимосвязанных процесса (рисунок 4):

- деление территорий на зоны с установлением границ каждой зоны;
- определение в пределах каждой из данных зон правового режима земельных участков, а также всего, что находится над их поверхностью и под ней. В современном земельном законодательстве данные зоны принято называть территориальными зонами.

«Территориальная зона – часть территории, которая характеризуется особым правовым режимом использования земельных участков и границы которой определены при зонировании земель в соответствии с земельным, градостроительным, лесным, водным законодательством, об охране окружающей природной среды, о налогах и сборах и иным законодательством Российской Федерации и ее субъектов, а также установлены градостроительные регламенты». Такое определение дано в Законах о Земельном кадастре и Градостроительном кодексе, где также определены границы зон.



Рисунок 4 – Схема процесса зонирования территории

Границы территориальных зон могут устанавливаться:

- по линиям магистралей, улиц, проездов, разделяющим транспортные потоки противоположных направлений;
- красным линиям;
- границам земельных участков;
- границам населенных пунктов в пределах муниципальных образований;
- границам муниципальных образований, в том числе границам внутригородских территорий городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга;
- естественным границам природных объектов и иным границам.

Границы зон с особыми условиями использования территорий, границы территорий объектов культурного наследия, устанавливаемые в соответствии с законодательством Российской Федерации, могут не совпадать с границами территориальных зон.

Градостроительное зонирование, предусмотренное в Градостроительном кодексе РФ (ст. 37 и др.), проводится для обеспечения благоприятной среды жизнедеятельности людей, защиты территорий от воздействия чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, предотвращения чрезмерной концентрации населения и производства, загрязнения окружающей среды, сохранения особо охраняемых природных территорий, в том числе природных ландшафтов, охраны памятников истории и

культуры, сельскохозяйственных и лесных угодий.

Для обеспечения вышеуказанных целей при градостроительном планировании осуществляется деление территорий на следующие территориальные зоны (рисунок 5).



Рисунок 5 – Зонирование территорий при осуществлении градостроительной деятельности

Территориальные зоны, их границы и правовой режим определяются в схемах зонирования, которые разрабатываются при подготовке градостроительной документации о градостроительном планировании развития территорий и поселений и об их застройке. Данные о правовом режиме территориальных зон, в том числе виды разрешенного использования и иные ограничения, включаются в правила застройки.

В соответствии с ЗК РФ и Градостроительным кодексом РФ территория поселения в пределах его административных границ может делиться на следующие территориальные зоны (рисунок 6).

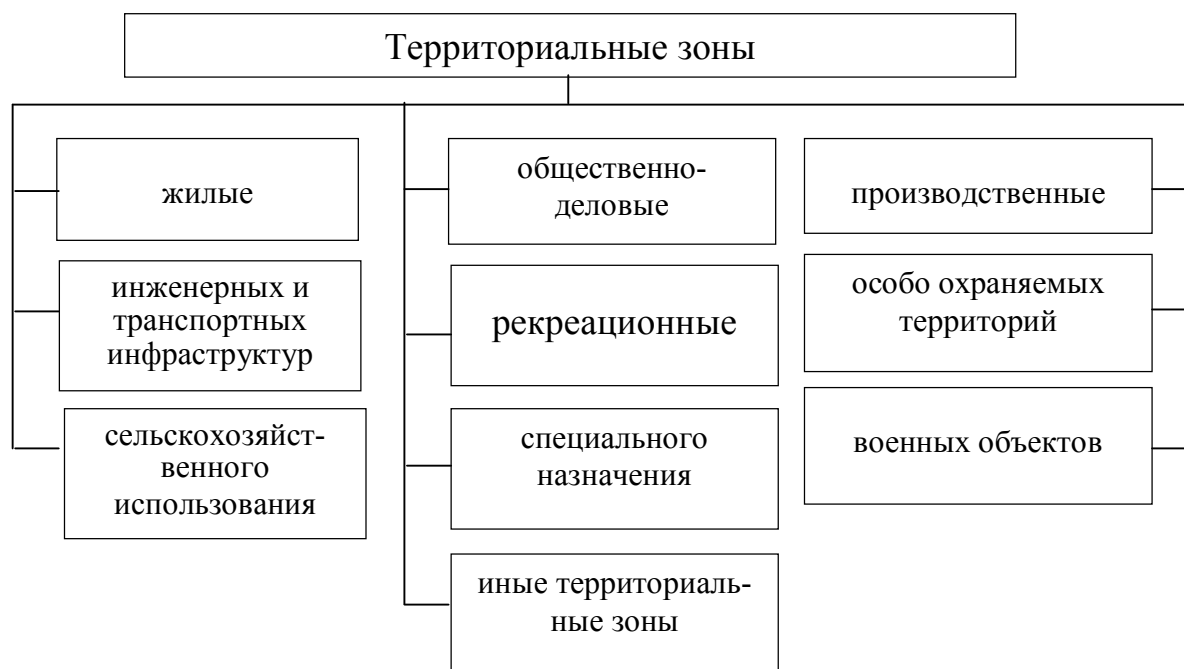


Рисунок 6 - Зонирование территории поселения в пределах его административных границ

Каждая территориальная зона обладает специфическим правовым режимом, обусловленным ее назначением.

Границы и правовой режим территориальных зон фиксируются в документах зонирования территорий. Документы зонирования территорий утверждаются и изменяются нормативно-правовыми актами органов местного самоуправления (правилами землепользования и застройки). Правила землепользования и застройки городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга утверждаются и изменяются законами субъектов РФ.

Основным среди документов зонирования является устанавливаемый для каждой территориальной зоны градостроительный регламент.

Предметом регулирования Градостроительного кодекса РФ являются отношения, касающиеся градостроительной документации, соответственно, многие нормы Градостроительного кодекса РФ дополняют нормы ЗК РФ о зонировании территорий.

Следует отдельно выделить полномочия органов местного самоуправления муниципальных районов, а также городских округов в области градостроительной деятельности. К этим полномочиям относятся:

- 1) подготовка и утверждение документов территориального планирования городских округов и муниципальных районов;
- 2) утверждение местных нормативов градостроительного проектирования межселенных территорий и городских округов;
- 3) утверждение правил землепользования и застройки соответст-

вующих городских округов и межселенных территорий;

4) утверждение подготовленной на основании документов территориального планирования муниципальных районов или городских округов документации по планировке территории, за исключением случаев, предусмотренных настоящим Кодексом;

5) выдача разрешений на строительство, разрешений на ввод объектов в эксплуатацию при осуществлении строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства, расположенных на соответствующих территориях;

6) ведение информационных систем обеспечения градостроительной деятельности, осуществляемой на территориях муниципальных районов и городских округов.

#### 4.6. Комплексные проекты в управлении развитием территорий

Комплексный проект управления градостроительным развитием территории поселения

В целях обеспечения устойчивого развития территории Российской Федерации и получения максимального управленческого и экономического эффекта может применяться способ ускоренной разработки всех видов градостроительной документации в форме комплексных проектов управления градостроительным развитием территории поселения.

Комплексные проекты управления градостроительным развитием поселения разрабатываются на основе единой обобщенной информационной базы об объектах градостроительной деятельности и содержат основные положения всех видов градостроительной документации в иерархической последовательности.

Главной отличительной особенностью разработки комплексных проектов управления градостроительным развитием территорий поселений от последовательной разработки всех видов градостроительной документации является единовременное создание обобщенной информационной базы об объектах градостроительной деятельности, расположенных на территории, которая представляет собой многоуровневый электронный опорный план, обеспечивающий возможность оперативного мониторинга и разработку всех видов градостроительной документации. Названный инструментальный комплекс позволяет выполнить системный анализ проблем территориального развития, сформулировать цели и задачи территориального планирования, а также разработать программу мероприятий, обеспечивающих разработку и реализацию градостроительных решений. Создание такого инструментального комплекса обеспечивает системную работу всех заинтересованных подразделений администрации территориального образова-

ния по решению управленческих задач, связанных с развитием территорий, функционированием жилищно-коммунального комплекса, выполнении целевых программ многих секторов социально-экономической направленности.

Такой подход обеспечивает сокращение сроков разработки градостроительной документации и финансовых затрат на её разработку ориентировочно в два раза, а также гарантирует преемственность всех принимаемых решений в сфере регулирования градостроительной деятельности и, соответственно, абсолютную совместимость всех видов градостроительной документации. Объединенный массив градостроительной документации более понятен и удобен (при осуществлении своих функций) сотрудникам органов архитектуры и градостроительства на местах

Преимущества комплексного проекта управления градостроительным развитием территории перед последовательной подготовкой градостроительной документации:

Исключение несогласованности разрабатываемой градостроительной документации и минимизация ошибок при выполнении работ одним исполнителем.

Максимальное устранение накопленных конфликтов между ранее утвержденными документами территориального планирования, документацией по планировке территории, выданными разрешениями на строительство и проектирование конкретных объектов.

Эффективное расходование средств бюджета за счет единовременного создания обобщенной информационной базы об объектах градостроительной деятельности, используемой для подготовки всех видов градостроительной документации.

Системный анализ проблем развития территориального образования при подготовке всех видов градостроительной документации.

Создание и ведение информационного фонда ИСОГД в соответствии с требованиями законодательства о градостроительной деятельности.

Наполнение информационного фонда ИСОГД актуальными сведениями градостроительной документации, иными сведениями необходимыми для обеспечения градостроительной деятельности.

Внедрение системы управления развитием процессов предоставления и исполнения территориальных функций, созданной на основе административных регламентов с использованием градостроительной базы объектно-ориентированных данных о современном состоянии и использовании территорий города и объектах недвижимости, планируемых изменениях градостроительных регламентах и ограничениях.

Комплексные проекты градостроительного развития территорий поселений рекомендуется разрабатывать на территории поселений с числен-



ностью населения (ориентировочно) до 50 тысяч человек с учётом положений, касающихся территориального развития района, утвержденной градостроительной документацией Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в случае наличия такой документации.

Комплексный проект градостроительного развития территории поселения включает в себя:

- генеральный план;
- документацию по планировке территорий (проект планировки и межевания, проекты границ земельных участков, градостроительные планы застроенных и подлежащих застройке земельных участков);
- правила землепользования и застройки.

Главной целью комплексного проекта системы управления градостроительным развитием территории поселения (далее - комплексный проект) является реализация новейшего федерального законодательства в области регулирования градостроительных и земельно-имущественных отношений, а также в области реформирования местного самоуправления в Российской Федерации.

Основные задачи комплексных проектов:

- формирование единого экономического и градостроительного пространства территории региона в целом, его муниципальных районов (в том числе городских и сельских поселений) и городских округов;
- обеспечение наиболее эффективной разработки документов территориального планирования, планировки территорий и градостроительного зонирования в максимально сжатые сроки при минимальных финансовых затратах;
- создание информационных систем обеспечения градостроительной деятельности (ИСОГД) на территории;
- обеспечение публичности градостроительной документации и механизма правового регулирования градостроительных и земельно-имущественных отношений;
- устранение излишних административных барьеров при оформлении исходно-разрешительной документации на освоение земельных участков и реконструкцию объектов капитального строительства;
- улучшение инвестиционного климата в городах (иных поселениях) и повышение их конкурентоспособности внутри региона в целом, муниципальных районов в частности.

Комплексный проект может содержать следующие разделы:

- анализ действующих программ и нормативных правовых актов в сфере регулирования градостроительных и земельно-имущественных отношений.
- разработка необходимых документов, обеспечивающих реализацию

федерального и регионального законодательства, повышение эффективности управленческой деятельности, направленной на формирование среды жизни и деятельности жителей поселения;

- создание обобщенной информационной базы о современном состоянии и использовании территории;
- анализ современного состояния и использования территории, комплексная оценка и выявление проблем пространственного развития;
- формирование градостроительного паспорта поселения и населенных пунктов, входящих в его состав (показатели перспективного развития в паспорта вносятся по мере разработки и утверждения градостроительной документации);
- разработка генерального плана поселения;
- подготовка утверждаемой части генерального плана, содержащей текстовые материалы (цели и задачи территориального планирования поселения, программа мероприятий по реализации генерального плана) и графические материалы;
- разработка проектов планировки и межевания;
- разработка правил землепользования и застройки;
- разработка проекта плана реализации генерального плана;
- подготовка документов, обеспечивающих создание службы ИСОГД и обучение работе с электронными ресурсами сотрудников службы и всех заинтересованных структурных подразделений администрации территориальных образований.

Состав комплексного проекта уточняется заданием на разработку градостроительной документации.

Заказчиком комплексных проектов являются соответствующие органы местного самоуправления.

Создание обобщенной информационной базы об объектах градостроительной деятельности осуществляется в следующей последовательности:

- анализ существующей градостроительной документации, местных нормативно-правовых и распорядительных актов в сфере регулирования градостроительных и земельно-имущественных отношений, архива БТИ, сведений государственного земельного кадастра, реестров государственного и муниципального недвижимого имущества, планово-картографического материала, сведений служб ЖКХ о сетях и объектах инженерной инфраструктуры, информации дорожно-транспортных управлений об объектах транспортной инфраструктуры;
- сбор исходных данных по градостроительной документации, зарегистрированным правам на объекты недвижимости, техническим характеристикам объектов недвижимости, объектам транспортной и инженерной инфраструктур, объектам негативного влияния на окружающую среду и т.д.;

- разработка структуры электронной обобщенной информационной базы об объектах градостроительной деятельности в форме распределенной базы данных по выявленным направлениям, включающей классификаторы и справочники создаваемых объектов, а также инструкции соответствующих пользователей;

- создание слоёв электронной карты:

1) «Объекты капитального строительства», содержащего графическую информацию об объектах и атрибутивную информацию, включающую: адресную привязку, основные технические характеристики (общая площадь, строительный объем и др.), сведения о правах на объекты недвижимости - собственник (арендатор, балансодержатель), правоустанавливающие документы и др.;

2) «Границы», содержащего графическую информацию о границах территориального образования, населенных пунктов, земель различных категорий, земельных участков и атрибутивную информацию, включающую: кадастровый номер, сведения о правах на земельные участки - собственник (арендатор, пользователь), площадь земельного участка и др.;

3) «Объекты инженерной инфраструктуры» по видам: теплоснабжение, водоснабжение, канализация, газоснабжение, электроснабжение, связь, трубопроводы, содержащего графическую информацию об объектах и атрибутивную информацию, включающую основные технические и правовые характеристики;

4) «Объекты транспортной инфраструктуры» по видам: воздушный транспорт; железнодорожный транспорт; водный транспорт; автомобильный транспорт, содержащий графическую информацию об объектах и атрибутивную информацию, включающую основные технические и правовые характеристики;

5) «Принятые градостроительные решения» по видам: градостроительная документация, акты выбора земельных участков; архитектурно-планировочные задания; проектная документация; разрешения на строительство; контрольные проверки; ввод объектов в эксплуатацию;

6) «Зоны с особыми условиями использования территорий» по видам: защитные зоны водоемов; санитарно-защитные зоны предприятий; охранные зоны памятников природы, истории и культуры; охранные зоны объектов транспортной инфраструктуры; охранные зоны объектов инженерной инфраструктуры; зоны залегания полезных ископаемых; зоны чрезвычайных ситуаций и экологического бедствия; иные территории с установленными ограничениями;

7) «Современное функциональное использование территорий» по видам зон: жилые (в том числе многоэтажной застройки, среднеэтажной застройки, малоэтажной застройки и т.д.); общественно-деловые (в том

числе административно-деловые, культурно-досуговые, торговые, учебно-образовательные и т.д.); производственные (в том числе коммунально-складского назначения; промышленности и т.д.); рекреационные (в том числе городские зоны отдыха, зеленые зоны общего пользования, природные территории и т.д.); инженерной инфраструктуры (в том числе электро-снабжения, теплоснабжения, водоснабжения, связи и т.д.); транспортной инфраструктуры (в том числе автомобильного транспорта, воздушного транспорта, речного транспорта, железнодорожного транспорта и т.д.); сельскохозяйственного назначения (сельхозугодий, животноводства и т.д.); специального назначения (в том числе ритуального назначения, складирования ТБО и т.д.); военных объектов (в том числе оборонного назначения, режимных объектов и т.д.);

- формирование градостроительных паспортов поселения, а также населенных пунктов, входящих в его состав. На подготовительном этапе в паспорта вносятся данные о современном состоянии и использовании территорий;

- комплексная оценка территории поселения и выявление проблем его территориального развития в соответствии с социально-экономическим статусом поселения;

- расчет основных параметров территориального развития поселения, постановка задач территориального планирования, разработка концепции территориального градостроительного развития и её согласование с органами местного самоуправления.

При разработке комплексного проекта управления градостроительным развитием территории поселения материалы по обоснованию градостроительных решений могут формироваться в виде единой пояснительной записки, а утверждаемые части всех видов градостроительной документации подготавливаются в соответствии с установленными требованиями к их составу.

В последнее время принято говорить о сценарии осуществляемых проектов и распределении ролей в соответствующем виде деятельности.

Распределение ролей в градостроительном развитии территории при помощи комплексных проектов можно представить следующим образом.

Роль «главных героев» отводится руководителям территориальных образований: регионов, муниципалитетов, именно они принимают градостроительные решения и создают условия для их реализации.

«Герои» - руководители и специалисты структурных подразделений территориальных администраций, инвесторы и застройщики.

«Массовка» - население, собственники недвижимости, а также избиратели главных героев.

Участники градостроительной деятельности находятся в постоянной

зависимости друг от друга в соответствии со сферами влияния в принятых «правилах игры», охватывающих пространство территориального управления и инвестиционной активности граждан.

Проектировщики выполняют роль режиссеров, хотя свою роль они выполняют «за кулисами». Они, обладая широкими знаниями, прорисовывают, просчитывают и прописывают сценарии развития территорий. Они же разделяют успех и ответственность при оценке результатов этой деятельности - «поставленной пьесы».

Территориальным развитием в современном мире необходимо управлять цивилизованно как бизнесом, который может быть успешным лишь в случае применения научно обоснованных методов управления проектами. С уверенностью можно говорить о преимуществах комплексного проекта по сравнению с отдельными проектами, разнесенными по видам деятельности и времени, и выполненными разными проектировщиками. В современных условиях территориальные образования предъявляют очень высокие требования к градостроительной информации и это - при постоянном росте заказов на разработку именно комплексных проектов.

Содержание проекта может быть различным в зависимости от специфики управления, развитости инфраструктуры, интенсивности освоения территории. При разработке проекта кроме обязательных норм и требований должна учитываться и главная идеологическая установка проект должен быть необходимым при осуществлении повседневной управленческой деятельности.

Каждый проект индивидуален по составу и определяется заданием, которое обычно разрабатывается совместно с заказчиком, но успех проекта обеспечен только в том случае, если с первого дня и до завершения работ исполнитель и заказчик работают одной командой и в равной мере стремятся к лучшему результату.

Реализация комплексных проектов управления градостроительным развитием территорий осуществляется по этапам, каждый из которых имеет свое специфическое содержание (действия). Этапы реализации комплексного проекта системы управления градостроительным развитием территории муниципального образования наглядно представлены на рисунке 7.

Каждый проект индивидуален по составу и определяется заданием, которое обычно разрабатывается совместно с заказчиком, но успех проекта обеспечен только в том случае, если с первого дня и до завершения работ исполнитель и заказчик работают одной командой и в равной мере стремятся к лучшему результату.



Рисунок 7 - Этапы реализации комплексного проекта системы управления градостроительным развитием территории муниципального образования (А.Н. Береговских)

Таким образом, глубокое изучение и анализ управленческих и инвестиционных процессов развития территорий, а также нацеленность на оперативную и качественную разработку градостроительной документации укрепило мнение о целесообразности разработки комплексных проектов управления градостроительным развитием территориальных образований.

## 5. ЭКОНОМИЧЕСКИЕ КЛАСТЕРЫ. КЛАСТЕРНЫЙ АНАЛИЗ ТЕРРИТОРИИ

### 5.1. Сущность и понятие экономического кластера

Кластер представляет собой группу географически локализованных взаимосвязанных компаний, поставщиков оборудования, комплектующих, специализированных услуг, инфраструктуры, научно-исследовательских институтов, вузов и других организаций, взаимодополняющих друг друга

и усиливающих конкурентные преимущества отдельных компаний и кластера в целом. Понятие «кластер» по отношению к отраслям и компаниям было введено американским экономистом М. Портером в 1990 г.

Взаимодействие предприятий и организаций, входящих в кластер, представляет собой совокупность кооперации и конкуренции, т.е. происходит постоянный обмен кадрами, инновациями, технологиями, осуществляется совместное использование инфраструктуры, услуг и рекламно-маркетинговое продвижение.

Предприятия и организации, составляющие кластер, в большинстве случаев являются самостоятельными хозяйствующими субъектами, и конкуренция внутри кластера – не менее важная движущая сила развития кластера в целом, чем кооперация. В ходе постоянных малых конфликтов (конкурентная борьба внутри кластера) система в целом оптимизируется и повышает свои возможности для участия в глобальной конкуренции. Одновременно происходит распространение ноу-хау, различных технологий (включая организационные) по всей системе взаимосвязей в кластере. Данные инновации быстро становятся фактором производства многих фирм, перерабатываются применительно к рыночной стратегии конкретных компаний и, в свою очередь, приводят к новому витку инновационного развития. Постоянное взаимодействие и обмен информацией внутри кластера приводят к принятию и распространению внутренних систем ограничений, которые выражаются в стандартах и типовых процедурах (например, процедура одобрения субконтрактного производства). Распространение технологий и типовых процедур приводит к развитию системы профессиональной подготовки специалистов и упрощает перемещение персонала между хозяйствующими субъектами, что, в свою очередь, ведет к дальнейшему распространению знаний.

Важной отличительной чертой кластера является фактор инновационной ориентированности. Кластеры, как правило, формируются там, где осуществляется или ожидается «прорывное» продвижение в области техники и технологии производства и последующего выхода на новые рыночные ниши. В этой связи многие страны – как экономически развитые, так и только начинающие формировать рыночную экономику – все активнее используют кластерный подход в поддержке наиболее перспективных направлений и форм предпринимательской деятельности, в формировании и регулировании своих инновационных систем.

Типичный кластер состоит из компаний малого и среднего размера, каждая из которых не получает значительных выигрышей от конкуренции с другой входящей в кластер компанией (в противоположность нескольким группам компаний на олигополистических рынках). В то же время компании кластера получают выигрыш от компактного расположения, связан-

ный с использованием специализированных ресурсов (наличие на данной территории квалифицированного персонала и специфичной инфраструктуры, необходимой для осуществления данного бизнеса). Успешное развитие кластеров предполагает массовое производство, обычно ориентированное на мировой рынок. В этом смысле развитие кластеров требует значительной интеграции территории в более широкое экономическое пространство.

Выделяются две основные категории кластеров, сформированных по пространственной и функциональной осям: функционально-связанные системы, которые менее ограничены строго определенными регионами обычно относятся к промышленным кластерам, тогда как пространственные группировки подобных и связанных фирм и отраслей относятся к региональным кластерам.

Промышленный кластер фокусируется на конкуренции внутри сектора. Он состоит из всевозможных действующих лиц, ресурсов и видов деятельности, которые объединяются вместе для развития, производства и продажи разнообразных типов товаров и услуг. Промышленный кластер, как правило, пространственно не привязан к какой-либо урбанизированной области.

Промышленный кластер – это географически ограниченная группа подобных, взаимосвязанных или взаимодополняющих организаций с активными связями и каналами для осуществления деловых сделок и контактов. Они совместно используют специализированную инфраструктуру, рынки труда, услуги и при осуществлении своей деятельности сталкиваются с аналогичными возможностями и трудностями. Промышленный кластер может включать как коммерческие компании, так и государственные, а также образовательные учреждения и государственные органы, связанные (регулирующие) с деятельностью данных компаний. Кроме этого выделяется группа правовых и нормативных актов, непосредственно или косвенно регулирующих деятельность данного кластера.

Региональный кластер – это пространственная агломерация подобной и связанной экономической деятельности, формирующая основу местной среды, способствующая переливам знания и стимулирующая различные формы обучения и адаптации. Такие кластеры, обычно, состоят из малых и средних предприятий, и центральный элемент их успеха сосредоточен в силах социального капитала и географической близости. Другая их особенность состоит в том, что фирмы менее взаимосвязаны, чем в промышленных кластерах.

Экономический кластер – географически ограниченная группа подобных, связанных или взаимодополняющих организаций, с активными связями и каналами для осуществления деловых сделок и контактов, кото-



рые совместно используют специализированную инфраструктуру, рынки труда и услуги, а так же сталкиваются с аналогичными возможностями и трудностями при осуществлении своей деятельности

## 5.2. Типы и элементы кластера

Для эффективности применения кластерного подхода необходимо проводить кластерный анализ территорий.

Кластерный анализ - это принцип географического районирования территории на основе определенных природных и социально-экономических характеристик, показателей в целях проведения исследований, построение зон охвата и последующей разработки концепции девелоперских проектов, а также проведения оценки объектов недвижимости.

Существуют различные типологии кластеров (С.Розенфельд, Д. Марсо, А. Рагмэн и А. Вербеке и др.). Портер выделяет 3 основных типа кластеров, первый тип-это кластеры, включающие местные промышленные предприятия, второй тип представлен ресурсозависимыми предприятиями, например кластеры нефтяных, газовых предприятий. Третий тип состоит из кластеров, объединяющих предприятия по профессиональному признаку, создаваемых в целях повышения конкурентоспособности входящих в кластер предприятий, могут быть представлены сосредоточением в одном месте конкурирующих фирм. Эти предприятия продают товары на внешнем и внутреннем рынках.

Таблица 5.1 - Типология кластеров

Признак классификации	Типы кластеров	Описание
1	2	3
Открытость	1) открытые — трансграничный; — индукционный; 2) закрытые	Открытые – кластеры, которые взаимодействуют с предприятиями других регионов, при этом: трансграничные кластеры – группа предприятий, чья деятельность построена вокруг как обращения набора входящих и исходящих потоков других регионов, так и использования внутренних ресурсов региона; индукционный – кластер, функционирующий на ресурсах, находящихся внутри региона, но индуцирующий потоки во-вне. Закрытые – функционирующие только на территории региона

Продолжение таблицы 5.1

1	2	3
Использование первичного ресурса	1) полное использование; 2) существенное; 3) частичное; 4) слабое	1) 100%-ное использование первичного ограниченного ресурса; 2) свыше 80%; 3) свыше 50%; 4) менее 50%
	1) надежные; 2) долгосрочные; 3) рисковые	Надежные – обеспечиваемые стратегически важными для государства в целом или региона в частности предприятиями кластера. Долгосрочные – обеспеченные рыночными правилами, давно сложившиеся каналы, проверенные временем. Рисковые – относительно новые каналы
	1) существенная; 2) слабая; 3) отсутствие поддержки	1) полный набор госпрограмм по поддержке предприятий кластера (льготное налогообложение, дотации, государственное инвестирование); 2) частичное проявление государственной поддержки

По территориальному охвату кластеры можно поделить на локальные, региональные и глобальные. К первому типу относятся кластеры, играющие значительную роль внутри субъекта. Ко второй группе относятся кластеры, функционирующие внутри сразу нескольких субъектов и играющие важную роль внутри целого региона (например, Приволжского округа, Сибири). Здесь кластеры отдельных субъектов соединяются в коридоры развития. Кластеры третьего типа функционируют в масштабах всей страны либо даже выходят за её пределы. Среди компаний данного вида выделяются Сколково и Роснано.

Можно привести еще один тип классификации, где кластеры распределяются по группам в зависимости от их отношения к тому или иному сектору экономики. К первичному сектору относятся кластеры ресурсной специализации, например нефтяной; к вторичному - кластеры обрабатывающей промышленности (машиностроительный); к третичному - инновационные кластеры и к четвертичному - кластеры информационных технологий (IT-кластеры) и кластеры, основанные на сфере услуг.

#### Элементы кластера

Анализируя работы, посвященные кластерам, можно выделить следующие свойственные кластерам ключевые элементы:

- географическая концентрация;
- широкий набор участников и наличие «критической массы»;
- специализация; инновационность;
- наличие связей и взаимодействия между участниками кластеров;
- конкуренция и кооперация;
- жизненный цикл.

Географическая концентрация дает фирмам следующие преимущества: доступность специфических природных ресурсов; возможность для снижения транзакционных издержек, особенно в организации доступа к знанию и его передаче; специализация поставщиков по факторным рынкам относительно труда, капитала или технологическим ресурсам может быть облегчена внутри отдельной области. Ключевые участники кластеров находятся в географической близости друг к другу.

Так, например, анализ информации о 700 кластерах в разных странах мира показывает, что в 61% случаев кластеры концентрировались в границах города или метрополии, в 20% на территории в границах одного региона (штата) и существенно меньшая часть кластеров находилась в рамках целой группы регионов, страны или на границе между регионами и странами.

В качестве элементов кластера также называют участников кластера, самостоятельных субъектов – предприятия, организации и др.

Важнейшими элементами кластеров выступают активные связи между организациями. Практика показывает, чем глубже, прочней, многообразней связи между компаниями, тем выше конкурентоспособность кластера.

При анализе не менее важно определить и основные параметры кластера:

- ширину кластера: диапазон отраслей промышленности, связанных общими изделиями, технологиями, каналами распределения, и конечными пользователями.

- глубину кластера: диапазон вертикально объединенных отраслей промышленности, типа компонентов, деталей, материалов, изготовителей оборудования, и услуг поддержки.

- качество контекстного образования: практическое применение образования связано с определенной окружающей средой.

- зрелость кластера – фазу его развития (зарождение, расцвет, затухание).

Анализ связей кластера позволяет утверждать, что кластерообразующими связями являются не всякие связи между участниками кластера, а только сильные связи. Согласно М.Портеру – лидеру и признанному авторитету в области исследований феномена кластеров: «Границы кластера должны окружать все фирмы, отрасли и организации, между которыми

существуют сильные связи – как горизонтальные, так и вертикальные и структурные. А все фирмы, отрасли и организации, связи с которыми слабые или их нет вовсе, можно оставить за пределами наносимой границы».

Пример слабых связей можно показать на примере межфирменные связи в рамках коммерческих отношений, когда одна из сторон является покупателем, а другая – продавцом В тех случаях, когда продавцы и покупатели либо не вступают в непосредственный контакт (биржевая, аукционная торговля), либо их сделки носят одноразовый характер, имеют место отношения «на расстоянии вытянутой руки» - arm'slength relationships. Другими словами, это обезличенные, не персонифицированные отношения, покупатель и продавец могут не знать друг друга в лицо. Такие отношения типичны для потребительских рынков, где покупателями являются частные лица (домашние хозяйства). Однако, в отношениях между звеньями внутри ценностных цепочек, где и покупатели и продавцы – организации, преобладают сильные связи, характерные для промышленных (отраслевых) рынков, - связи тесных долговременных отношений.

### 5.3. Особенности кластерного подхода к управлению развитием территорий

В настоящее время в связи с изменяющимися общественными и рыночными условиями на передний план экономического развития регионов выдвигаются кластерные формы хозяйствования. Основоположником кластерного подхода считается М. Портер, который указывал, что «конкурентоспособные национальные отрасли не распределены равномерно по всей экономике, а связаны в то, что можно назвать «кластерами» (пучками), состоящими из отраслей, зависящих друг от друга.

М. Портер обратил внимание на то, что наиболее конкурентоспособные в международных масштабах фирмы одной отрасли обычно сконцентрированы в одном регионе. Это связано с волновой природой инноваций, распространяемых вокруг наиболее конкурентоспособных компаний и затрагивающих поставщиков, потребителей и конкурентов данных компаний. Тем самым в регионе возникает кластер – сообщество сконцентрированных по географическому принципу фирм тесно связанных отраслей, взаимно способствующих росту конкурентоспособности друг друга.

Среди основных причин повышенного интереса к кластерам группой ученых под руководством Г. Б. Клейнера, называются следующие:

- 1) интегрированные свойства кластеров;
- 2) поиск оптимальных решений в территориально-производственном аспекте;

3) необходимость резкого усиления инновационной компоненты экономики;

4) надежды на повышение конкурентоспособности национальной экономики;

5) тенденции группировки и консолидации капиталов, которые могут привести к активизации процессов интеграции предприятий.

По оценкам экспертов, особенности кластера заключаются не столько в комплексности, сколько, во-первых, в наличии внутренней конкурентной среды, поскольку он не является вертикально-интегрированной компанией, а во-вторых, в существенном присутствии кластера в глобальной экономике, в наличии у него сильных конкурентных позиций на глобальном рынке. Обычно на территории существует ограниченное количество кластеров, но именно они обеспечивают конкурентоспособность региона.

Кластерный подход получил широкое применение во многих цивилизованных странах, в частности в Финляндии, Италии, США, где привел к значительным экономическим успехам. По отдельным оценкам, кластеризацией уже охвачено более 50% экономик ведущих стран, где она выступает как новый вектор развития мир-системы капитализма.

Кластерный подход дает ряд преимуществ: во-первых, для региональных органов управления, во-вторых, для регионального бизнеса, в-третьих, для участников кластера.

Для создания кластера в регионе необходим базовый потенциал, включающий различные виды ресурсов: научные, образовательные, интеллектуальные, кадровые, информационные, финансовые, материально-технические, природные, а также достаточно мощные, успешно функционирующие компании, способные составить «ядро» соответствующего кластера.

Множество предпосылок формирования кластеров в регионе можно подразделить в следующие группы: рыночные; институциональные; структурные; организационно-управленческие; инновационные; общественно-политические.

Формирование и функционирование кластера всегда связано с появлением и проявлением увеличивающегося эффекта. Кластер – это не просто сумма взаимосвязанных предприятий, а сетевое интегрированное взаимодействие всех его элементов и процессов. Создание кластера приводит к синергетическому эффекту, который обеспечивает количественный и качественный рост многих составляющих социально-экономического развития региона. Принципиальная схема влияния кластеризации экономической деятельности на конкурентоспособность региона приведена на рисунке 8.

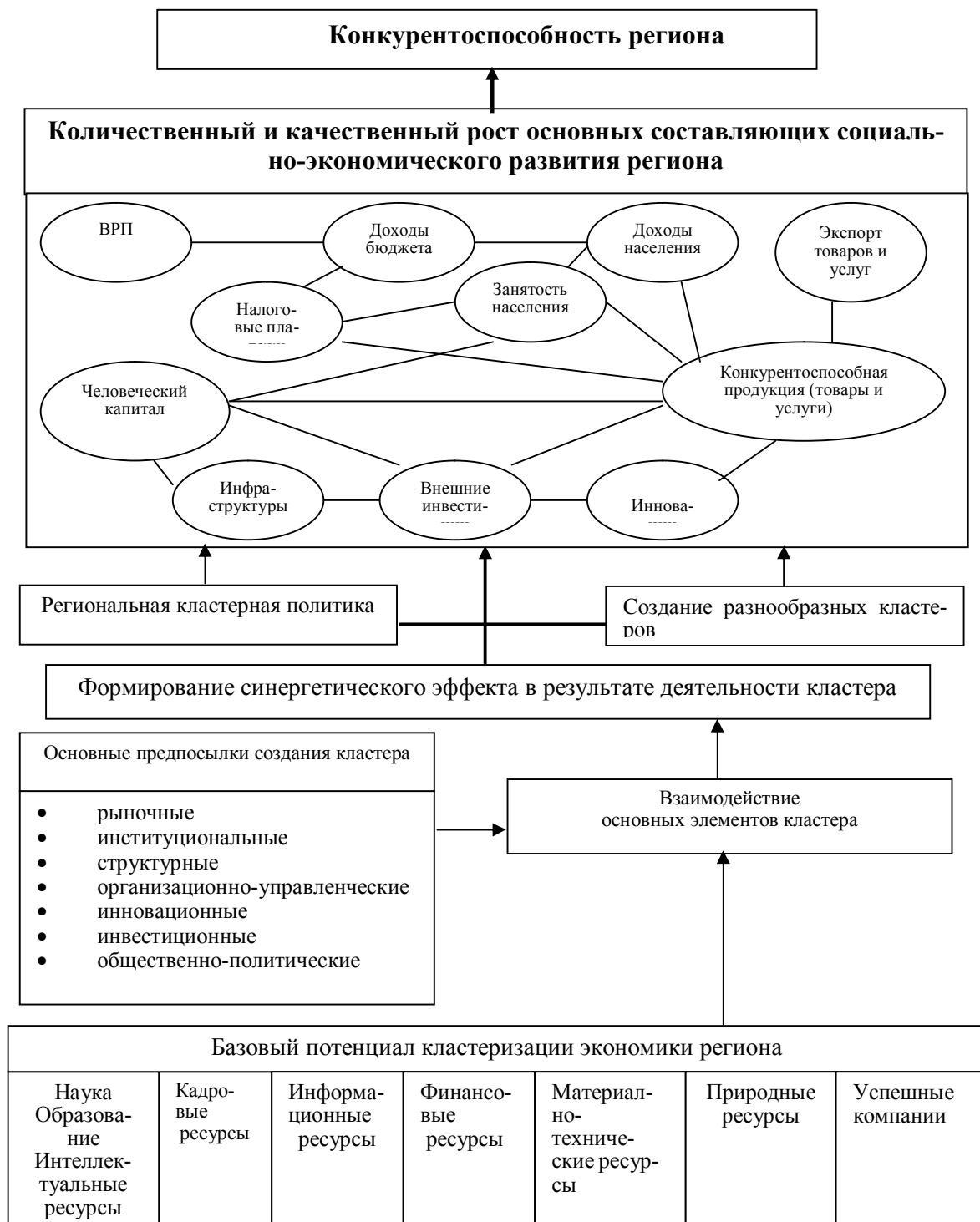


Рисунок 8 - Принципиальная схема влияния кластеризации экономической деятельности на конкурентоспособность региона

Например, в РБ успешно функционирующий кластер может быть создан на базе действующих 15 лесоперерабатывающих комбинатов компании «Башлеспром» и многих связанных с ними обрабатывающих и сер-

висных фирм. При этом управление кластером должно строиться на коллегиальности, на принципах учета интересов всех участников, консолидации нового формирования.

Зарубежный исследователь М. Энрайт предложил рассматривать четыре типа кластерной политики, отличающихся способами ее осуществления:

1) каталитическая кластерная политика – при этом правительство сводит заинтересованные стороны (например, частные компании и исследовательские фирмы) и оказывает им небольшую финансовую поддержку;

2) поддерживающая – это когда каталитическая политика дополняется значительными инвестициями в инфраструктуру и различные важные сферы (образование, профессиональное обучение, маркетинг и др.), создающие благоприятную среду для появления и развития кластеров;

3) директивная кластерная политика, предполагающая влиятельные действия государства в рамках программ трансформации экономики региона посредством создания кластеров;

4) интервенционистская – когда правительство активно формирует специализацию кластеров посредством трансфертов, субсидий, стимуляторов и ограничителей и контролирует деятельность кластеров.

Обозначенное подводит к суждению о том, что в российских условиях возможно использование всех четырех названных типов государственной кластерной политики с доминирующими акцентами в соответствии со специфическими особенностями (структурой, уровнем специализации и состоянием) экономики того или иного региона. Активная кластерная политика в регионе будет содействовать формированию различных типов кластеров (промышленных, технологических, инновационных, научных, бизнес-услуг, комбинированных).

Кластерный подход уделяет ключевое внимание анализу региональных рынков на основе создаваемых факторов производства (высококвалифицированные кадры, доступная инфраструктура и т.д.) через углубление кооперации между предприятиями для повышения производительности труда, позволяет учитывать местные особенности развития и выработать адресные программы по ускорению развития и повышению конкурентоспособности предприятий.

Кластерный подход к анализу экономики территории включает географические границы кластера, общее использование ресурсов, товарообмен внутри кластера, связи и взаимодействие между компаниями, источники пополнения кадровых ресурсов, организации, регулирующие деятельность внутри кластера, и препятствия для нормального функционирования. В таких условиях компоненты кластера выступают как единая автономная система.

Под понятие экономического кластера подпадают как коммерческие

компании, так и государственные, а также образовательные учреждения и государственные органы, связанные (регулирующие) с деятельностью данных компаний. В понятие кластера включают и группу правовых и нормативных актов, непосредственно или косвенно регулирующих деятельность данного кластера (рисунок 9).

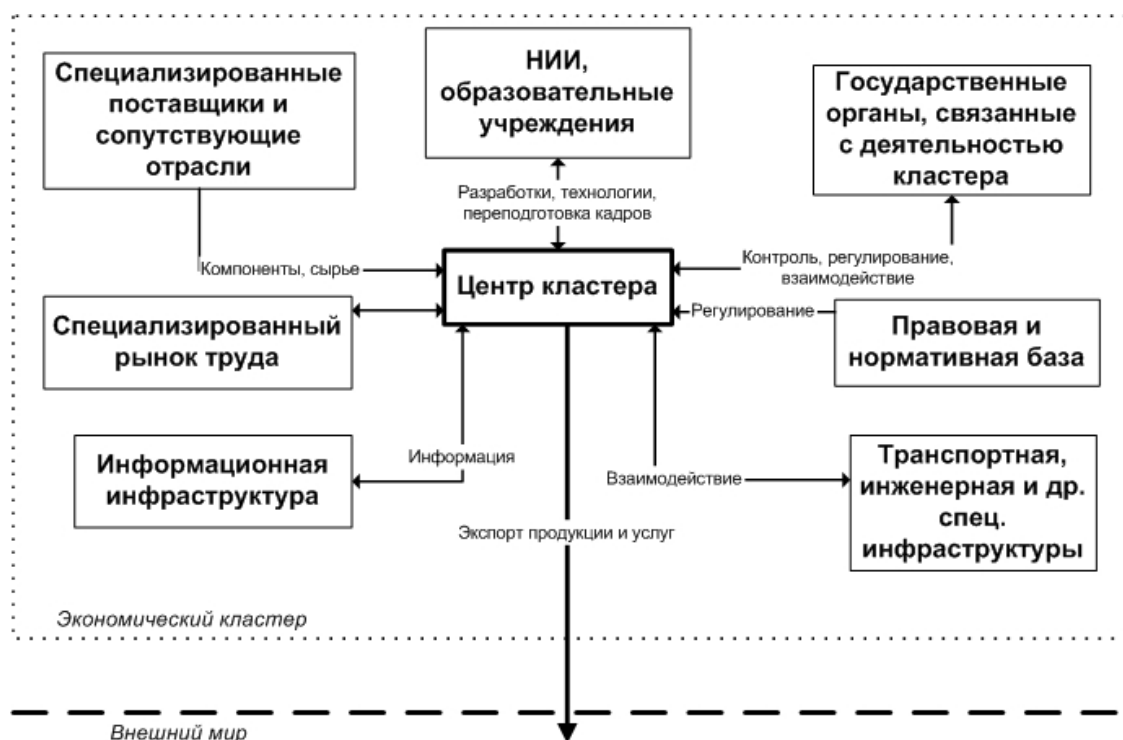


Рисунок 9 – Экономический кластер

Центр кластера – группа конкурирующих компаний из данного кластера, выпускающая конечный продукт, реализуемый вне кластера.

Кластерный подход к анализу экономики включает в себя следующие позиции:

- Территориальная привязка кластера и территориальная эффективность. Позволяет определить что это: кластер, формирующийся на данной территории или использование данной территории «кластером-пришельцем».
- Влияние кластера на социальные процессы на территории регионов или муниципальных образований.
- Влияние кластера на экономическое развитие территории.
- Анализ территориального влияния кластера позволяет сфокусировать воздействие органа власти на ситуацию в кластере.
- Преимущества кластеризации территориальной экономики
- Концентрация компаний в одном регионе (городе) дает им преимущество над более изолированными конкурентами.



– Кластеризация позволяет определить структуру, связи и значение кластера, а, следовательно, меры и действия, которые необходимо предпринять для прогрессивного развития данного кластера.

– Компании, исследовав структуру кластера и определив свое место в нем, могут получить доступ к более дешевым и квалифицированным трудовым ресурсам, новым поставщикам, образовательным учреждениям, бизнес технологиям (в том числе неизбежном обмену знаниями между компонентами кластера).

– Доступ к новым технологиям, трудовым ресурсам и обмен знаниями неизбежно приведет к повышению конкуренции в кластере, а, следовательно, к повышению производительности труда компаний, повышению качества продукции и понижению цен.

– Органы государственной власти и чиновники не имеют детализированной информации о развитии и структуре региональной промышленности. Следовательно, государственным органам кластеризация дает возможность более четкого и прогрессивного построения экономической политики (Специализированные программы, инвестиционные проекты и т.д.).

– Политика, основанная на кластерном понимании экономики региона, увеличивает эффективность деятельности власти. В реальных изменчивых рыночных условиях успешным компаниям необходимо непрерывно эволюционировать, чтобы выжить, поэтому им необходимо понимание данных условий и содействие со стороны местной власти.

– Поддержка не отраслей, а кластеров приводят к автоматическому росту экономики территории. Это происходит, потому что кластер представляет собой систему взаимосвязанных организаций и, следовательно, развитие одной из частей кластера приводит к развитию другой.

Применение кластерного подхода к планированию развития территории позволяет учитывать сильные и слабые стороны других подходов к планированию. Кластерный подход предлагает рассматривать территорию не как совокупность экономических кластеров, а как конкурентную единицу, соперничающую с себе подобными на различных рынках капитала, товаров, услуг и стоявшую перед собой, социальные цели и задачи. Поэтому при планировании развития территории необходимо опираться на кластерный подход.

Выделение и развитие кластеров важнейшая задача экономики, потому что, развивая кластер, мы развиваем экономику региона, повышаем качество продукции (в силу усиления конкуренции и более легкого доступа к новым технологиям), увеличиваем занятость, повышаем качество рабочей силы, повышаем конкурентоспособность территорий.

## Вопросы для самоконтроля

1. Региональная система как территориальный объект управления.
2. Основные подходы к управлению территориальным развитием.
3. Цели и задачи управления территориальным (региональным) развитием.
4. Теории государственного регулирования и управления региональным развитием.
5. Распределение предметов ведения и полномочий между территориальными уровнями государственного управления.
6. Показатели оценки управления региональным развитием.
7. История возникновения и перспективы идеи устойчивого развития территорий.
8. Цели, принципы и методы устойчивого развития.
9. Система индикаторов оценки эффективности развития муниципального образования.
10. Устойчивость развития местных территорий.
11. Понятие и основные направления государственной региональной политики.
12. Цели, задачи и организационный механизм управления региональным развитием в современной России: официально декларируемые принципы, приоритеты и реальная ситуация.
13. Перспективы развития региональной политики и регионального управления в стране.
14. Формирование структуры управления территориальным хозяйством.
15. Особенности управления территориальным хозяйством.
16. Особенности субъекта управления территориальным развитием.
17. Характеристика объекта управления развитием территорий.
18. Подходы к определению типологии органов управления.
19. Выбор эффективной модели управления развитием территорий.
20. Цель управленческих процедур и последовательность действий представителей органов управления.
21. Формы управленческих воздействий.
22. Основные принципы построения оптимальной управленческой модели в регионе.
23. Основные закономерности и базовые принципы регионального управления.
24. Территориальное планирование.
25. Методы государственного регулирования регионального разви-

тия: механизмы координации.

26. Правовые основы регулирования составления целевых программ в России.

27. Классификация целевых программ социально-экономического развития в Российской Федерации.

28. Отраслевое регулирование и региональные аспекты управления социально-экономическим развитием территорий.

29. Политика межрегионального выравнивания.

30. Полномочия органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов в области градостроительной деятельности.

31. Государственная градостроительная политика.

32. Градостроительная оценка территории.

33. Организация землепользования и застройки территории поселений.

34. Градостроительное проектирование. Проекты межевания.

35. Современное функциональное использование территорий по видам зон.

36. Общие положения для подготовки документации по планированию территорий.

37. Комплексные проекты в управлении развитием территорий.

38. Главная цель и основные разделы комплексного проекта системы управления градостроительным развитием территории поселения.

39. Сущность и понятие экономического кластера.

40. Кластерный анализ территории.

41. Критерии группировки кластеров на территориях.

42. Основные типы и элементы кластеров с позиций управления территориальным развитием.

43. Особенности кластерного подхода к анализу развития экономики территорий.

44. Преимущества кластеризации территориальной экономики.

## СЛОВАРЬ ОСНОВНЫХ ТЕРМИНОВ И ПОНЯТИЙ

Агломерационные факторы – получение дополнительной экономии на затратах при совместном размещении в одном пункте различных производств, которое возникает за счет взаимодействия производств различного типа, близости к сервисным отраслям, улучшения доступа к рынку, экономии на масштабе, экономии на стоимости услуг обслуживающих и вспомогательных производств.

Административно-территориальные единицы – регионы, являющиеся объектом государственного управления, границы и статус которых закреплены административным способом.

Администрирование – создание системы соподчиненных элементов, для исполнения полномочий органа управления. Основным содержанием деятельности органа управления является контроль правоприменения, основным механизмом воздействия выступает санкция за не исполнение норм и правил.

Анклав – обособленный участок территорий, который по отношению к оставшейся территории отличается специфическими условиями (экономическими, финансовыми, национально-культурными).

Валовой региональный продукт – стоимость конечных товаров и услуг в рыночных ценах (ценах покупателя), произведенных резидентами данного региона за определенный промежуток времени.

Внешние факторы развития городского округа – процессы и движущие силы развития разного уровня (регионального, странового, мирового, цивилизационного и пр.), не зависящие от действий субъектов стратегирования городского округа и оказывающие существенное влияние на город.

Внутренние факторы развития городского округа – ресурсы и потенциалы, на базе которых городской округ строит свою стратегию и реагирует на различные изменения внешних факторов, движущие силы развития городского округа, зависящие от действий субъектов стратегирования и оказывающие существенное влияние на развитие города.

Генеральный план – это градостроительная документация о градостроительном планировании развития территории городских и сельских поселений. Генеральный план является основой для: определения направлений и границ развития территорий городских и сельских поселений; зонирования территорий; разработки и развития инженерной транспортной и социальной инфраструктур; обоснования градостроительных требований к сохранению объектов историко-культурного наследия и особо-охраняемых природных территорий.

Государственные расходы на территории – государственные закупки и социальные выплаты (трансферты), которые производятся федеральным

правительством, региональными правительствами, органами местного самоуправления.

Градостроительство - деятельность по пространственной организации систем расселения, направленная на развитие городов и других поселений, создание условий для их территориального развития, формирование производственной, социальной, инженерной и транспортной инфраструктур, строительство, реконструкцию, ремонт и реставрацию, переоборудование, модернизацию, иное функциональное изменение зданий, сооружений и их комплексов, объектов благоустройства, озеленение, изменение размеров и границ земельных участков и другой недвижимости.

Градостроительная деятельность - деятельность по развитию территорий городов и иных поселений, на основе территориального планирования, градостроительного зонирования, планировки территории, архитектурно-строительного проектирования, строительства, капитального ремонта, реконструкции объектов капитального строительства.

Градостроительная документация - это комплекс документов о градостроительном планировании развития территории города или поселения (генеральный план города, проект черты города и др.); о застройке территории города или поселения (проекты планировки, проекты межевания, проекты застройки и др.).

Градостроительное задание – ГЗ - (или архитектурно-планировочное задание – АПЗ) - исходный разрешительный документ, предоставляющий право в течение установленного им срока выполнять проектные работы по земельному участку. Градостроительное задание не даёт права на производство строительных работ и на ведение хозяйственной деятельности на земельном участке.

Градостроительное зонирование – это деление территории поселений на территориальные зоны при градостроительном планировании с определением вида градостроительного использования этих земельных территорий и ограничений на их использование.

Градостроительный регламент – правовой режим земельных участков - отражает вид разрешённого использования земельных участков и всего того, что находится над и под поверхностью земельных участков, с установлением предельных размеров участков (минимум и максимум размеров) и предельных параметров разрешённого строительства или реконструкции, а также ограничений по использованию этих участков и объектов капитального строительства.

Департаменты – органы общей компетенции, осуществляющее нормативное и индикативное управление.

Дивергенция – процесс расхождения уровней экономического развития регионов, когда разрыв между бедными и богатыми регионами увели-

чивается.

Дотации – средства, предоставляемые бюджету другого уровня на безвозмездной и безвозвратной основе для покрытия текущих расходов.

Зонирование территории – выделение в процессе проектирования зон (земельных территорий), различных по функциональному назначению. Схема зонирования - составная часть генерального плана, проектов планировки и застройки территории (населённого пункта, земельного объекта, участка).

Зоны с особыми условиями использования территорий – это охраняемые, санитарно-защитные зоны, зоны охраны объектов наследия (памятников истории и культуры), водоохранные зоны, зоны охраны источников питьевого водоснабжения, зоны охраняемых объектов, иные зоны, установленные в соответствии с законодательством РФ.

Инвестиционный потенциал региона – совокупность характеристик, учитывающих основные экономические параметры региона (природные ресурсы, трудовые ресурсы, основные фонды, производственная и непродовольственная инфраструктура и т.д.).

Индикативное управление – управление через создание соответствующих условий мотиваций.

Индикатор – доступная для наблюдения и измерения характеристика изучаемого объекта, позволяющая судить о других его характеристиках, недоступных непосредственному исследованию.

Индикаторы развития - совокупность показателей, характеризующих уровень и качество происходящих изменений в определенных сферах жизнедеятельности города и городском округе в целом в ходе стратегирования.

Инженерные изыскания - подготовка данных для обоснования территориального планирования, планировки земельной территории и архитектурно-строительного проектирования.

Институционализация – правовое и организационное закрепление тех или иных общественных отношений.

Инструментарий региональной политики – средства, используемые в экономической политике, которые могут быть условно разделены на две группы: средства макроэкономической и средства микроэкономической политики.

Инфраструктура – сочетание действующих сооружений, зданий, систем и институтов, которые необходимы как для нормального функционирования производства, так и для жизни населения определенной территории.

Конвергенция – сближение уровней экономического развития регионов. Процесс межрегиональной конвергенции происходит, если темпы роста отсталых (бедных) регионов оказываются выше, чем темпы роста в более развитых (богатых) регионах, что дает возможность бедным регио-

нам со временем приблизиться к уровню богатых.

Конкурентный рост – тип регионального роста, когда все регионы конкурируют за ограниченные ресурсы, а развитие национальной экономики рассматривается как результат эффективного распределения ресурсов между регионами.

Концепция (лат. Conceptio - система, совокупность, сумма) 1. Система взглядов, то или иное понимание явлений действительности; 2. Единый, определяющий замысел, ведущая мысль какого-нибудь произведения, научного труда.

Красные линии – линии, которые обозначают существующие, планируемые границы территории общего пользования, границы земельных участков, на которых расположены линии электропередачи, линии связи, трубопроводы, автомобильные дороги, ж/д линии и другие подобные сооружения.

Кумулятивный рост – тип регионального роста, основанный на внутререгиональных источниках развития, в этом случае регионы могут расти без перераспределения ресурсов между ними.

Локальная территория (англ. Local – местный):  
1. Территория в рамках муниципального образования, ограниченная с учетом исторически сложившихся отношений и/либо имеющая естественные или природные границы – двор, улица, микрорайон, поселок;  
2. Территория компактного проживания однородного населения (общины).

Локальный – сосредоточенный в одном месте, присущий одному месту.

Локационные затраты – затраты, отражающие пространственную дифференциацию стоимости производственных факторов. Они включают географическую разницу в стоимости однородной рабочей силы сверх минимального уровня, вариацию в капитальных затратах между территориями, разницу в затратах на сырье, оборудование, энергию в разных местах и т.д.

Местная повестка-21; местная повестка (дня) на XXI век; локальная повестка-21; местная (локальная) стратегия устойчивого развития (англ. Local agenda 21) – процесс, в котором местные власти работают в тесном сотрудничестве со всеми секторами и слоями местного общества, создавая и развивая планы действий по достижению устойчивого развития на местном уровне. Идея местных повесток была предложена в качестве инструмента достижения устойчивого развития на конференции по окружающей среде и развитию в 1992 году в Рио-де-жанейро. Местные повестки широко распространены во многих странах мира и являются эффективным инструментом устойчивого развития местных сообществ.

Местное самоуправление – законодательно закрепленная деятельность населения по решению непосредственно или через органы местного

самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций.

Местное сообщество; коммуна; местная община (англ. Local community) – территориальный коллектив, население, постоянно проживающее на локальной территории, объединенное общими интересами и воспринимающее себя как единое целое. Важной (но не обязательной) характеристикой местного сообщества является самоорганизация граждан по месту их жительства, наличие общих органов управления и/или самоуправления, а также законодательно закрепленных границ и административного статуса территории.

Мониторинг (англ. Monitoring) – деятельность, включающая повторяющиеся наблюдения, проводимые согласно определённому графику, элементов контролируемого объекта с целью выявления их характеристик (текущее состояние и тенденции).

Муниципальное образование - городское, сельское поселение, несколько поселений, объединённых общей территорией, часть поселения, иная населённая территория, в пределах которых осуществляется местное самоуправление, имеются муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления.

Нормативный правовой акт местного самоуправления - официальный письменный документ, принятый непосредственно населением муниципального образования, органом местного самоуправления или его должностным лицом в пределах их полномочий, устанавливающий общеобязательные правила поведения в соответствии с предметами ведения местного самоуправления, предусмотренными законодательством и уставом муниципального образования.

Объект капитального строительства – здание, строение, сооружение, объекты незавершённого строительства, за исключением временных построек, киосков, навесов и других подсобных построек.

Органы местного самоуправления - органы местных самоуправляющихся территориальных сообществ, которыми они формируются и перед которыми несут ответственность за надлежащее осуществление своих полномочий.

Партнерство (англ. Partnership) – система равноправных взаимоотношений организаций и лиц для достижения общей цели. Взаимодействие и координация участников в рамках партнерства, объединение усилий и ресурсов позволяют повысить их эффективность, получив синергетический эффект.



Пилотный проект (англ. Pilot project) – проект, в ходе которого апробируются новые подходы, методики и технологии и происходит их доработка и уточнение. В случае успеха пилотного проекта он, как правило, предлагается к распространению, тиражируется. Пилотный (иногда используется определение экспериментальный) проект осуществляется, как правило, в небольшом масштабе, на базе небольшого количества объектов, которые часто называют пилотными объектами.

План – намеченная на определенный период работа с указанием ее целей, содержания, объема, методов, последовательности, исполнителей, сроков выполнения и индикаторов оценки.

Планирование – это специфическая форма общественной практики людей, являющейся одной из функций управления, состоящей в подготовке различных вариантов управленческих решений в виде прогнозов, проектов программ и планов, обосновании их оптимальности, обеспечении возможности выполнения и проверки их выполнения.

Планово-прогнозные и программные документы – система прогнозных, плановых и программных документов отраслевых (функциональных) и территориальных органов Администрации городского округа, посредством которых формируется и реализуется муниципальная политика.

Повестка-21, повестка на XXI век (англ. Agenda 21) – документ, принятый на конференции ООН по окружающей среде и развитию в Рио-де-Жанейро в 1992 году представителями 179 стран. Повестка-21 – основополагающее международное соглашение по проблемам сбалансированного и комплексного подхода к вопросам окружающей среды и развития. Устойчивое развитие является центральной идеей повестки-21.

Полюс роста – некоторый набор отраслей, способных генерировать экономический рост и распространять его на взаимосвязанные с ними элементы хозяйства, расположенные на определенной территории.

Представительные органы – выборные органы, обладающие правом представлять интересы населения и принимать от его имени решения, имеющие юридическую силу на территории муниципального образования.

Принцип – руководящая идея, основное правило поведения.

Природные ресурсы (англ. Natural resources) – природные объекты, которые имеют экологическую, экономическую, рекреационную, образовательную или эстетическую ценность на территории.

Проблемные регионы – регионы, которые по тем или иным причинам требуют государственной поддержки.

Прогноз (греч. Prognosis – предвидение) – оценка будущей тенденции с помощью исследования и анализа доступной информации; вероятностное суждение о некотором явлении.

Проект (англ. Project) – комплекс мероприятий, осуществляемых для

достижения какой-либо цели. Проект, как правило, имеет единое руководство, определенные ресурсы, установленные сроки и план реализации.

Проект застройки земельного участка – это градостроительная документация, определяющая: 1) архитектурно-пространственное решение застройки; 2) использование земельного участка; 3) параметры объектов транспортной и инженерной инфраструктуры; 4) решения по благоустройству и озеленению территории; 5) линии регулирования застройки.

Проект планировки – градостроительная документация, определяющая планировочную структуру территории, предложения по развитию застройки, транспортного обслуживания, инженерного обеспечения. Проект планировки устанавливает регламент градостроительного зонирования территории и показатели ее развития.

Проектная документация – подготавливается применительно к отдельным земельным участкам для строительства, реконструкции, капитального ремонта зданий и сооружений и используется для получения разрешения на строительство. Содержит архитектурно-градостроительное решение, учитывающее требования к объекту.

Промышленный узел – низовое звено в территориальной организации производства, которое формируется на основе производственно-экономических связей между предприятиями, расположенными на единой территории.

Процесс воспроизводства – в широком смысле это процесс, отражающий непрерывное движение и возобновление некоторого массового общественного явления (например: воспроизводство населения, воспроизводство общественного продукта).

Разрешение на строительство – комплект документов, подтверждающий соответствие проектной документации требованиям градостроительного плана земельного участка, и удостоверяющий право собственника (владельца, арендатора, пользователя) земельного участка осуществить:

- застройку земельного участка;
- строительство, реконструкцию, реставрацию, капитальный ремонт здания, сооружения на земельном участке.

Разрешение на строительство на земельном участке выдаётся отделом по архитектуре местной администрации (по месту нахождения земельного участка).

Разрешённое использование – перечень целей, для которых может использоваться земельный участок, с указанием всех сервитутов и иных обременений и ограничений по использованию. Разрешённое использование земельного участка устанавливается на основе схем зонирования территории и отдельных объектов недвижимости.

Регион (лат. Regio – область) – область, район, территория, часть

страны, области, района, отличающаяся совокупностью сложившихся социальноэкономических, экологических, географических и других характеристик; в международной терминологии – территория, объединяющая несколько стран (например, регион балтийского моря).

Региональная политика – это составная часть государственной социально-экономической политики страны, заключается в применении высшими органами государственной власти и упр. различных методов и средств воздействия на функционирование регионов.

Региональная экономика – одна из отраслей региональной науки, связанная с экономическими аспектами территориального развития.

Реконструкция – изменение параметров капитального строительства, их частей (высоты, количества этажей, площади, объёма и др.) и качества инженерно-технического обеспечения.

Ресурсы – материальные и нематериальные активы, использование которых способствует развитию городского округа в динамичной конкурентной среде.

Самовольная постройка – строение, сооружение, жилой дом или иной объект, созданный на земельном участке, не отведённом для этих целей, или без получения на это необходимых разрешений, или с существенными нарушениями градостроительства и строительных норм и правил.

Свот-анализ (англ. Swot-analysis) – метод анализа, реализуемый, как правило, в форме групповой работы. Аббревиатура swot обязана своим происхождением четырем англоязычным словам: strength (сила), weakness (слабость), opportunities (возможности) и threats (угрозы). Именно эти характеристики анализируемого объекта или явления фиксируются и оцениваются в процессе swot-анализа.

Синергетический эффект (англ. Synergistic) – характеристика результата, возникшего в ситуации, когда, действуя вместе, отдельные элементы производят большее воздействие, чем сумма отдельных воздействий каждого из них.

Система местного самоуправления – совокупность форм прямого волеизъявления граждан, органов местного самоуправления, других организационно-правовых форм осуществления местного самоуправления, посредством которых население муниципального образования реализует признаваемую и гарантируемую Конституцией РФ власть, решает вопросы местного самоуправления, исходя из своих собственных интересов, исторических и местных традиций.

Система средств и методов стратегического управления – совокупность средств прогнозирования, программирования, проектирования, планирования и сценарирования.

Специальная экономическая зона – компактная, относительно лока-

лизованная территория, на которой экономическая деятельность субъектов хозяйствования осуществляется на отличных, от национальных, условиях, гарантированных государством законодательно.

Строительство – создание зданий, строений, сооружений.

Субвенция – средства, которые предоставляются бюджету другого уровня на безвозмездной и безвозвратной основе для финансирования целевых расходов.

Субсидия – бюджетные средства, передаваемые бюджету другого уровня, юридическим или физическим лицам на условиях долевого финансирования целевых расходов.

Сценарий – прогнозируемый вариант перспективного развития городского округа, разрабатываемый на основе предполагаемого сочетания условий, внешних и внутренних факторов, а также ресурсов, которые в будущем сохранят или приобретут определяющее влияние на указанное развитие.

Теория полюсов роста – теория регионального роста, в основе которой лежит идея формирования в регионе полюсов или точек роста, которые способны генерировать региональный рост преимущественно на основе использования инноваций и распространять его на окружающее пространство.

Территориальная основа местного самоуправления – муниципально-правовой институт, представляющий собой совокупность муниципально-правовых норм, закрепляющих и регулирующих территориальную организацию местного самоуправления: формирование и состав территории муниципального образования, границы территории, порядок их установления и изменения и др.

Территориальное общественное самоуправление – самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории муниципального образования (территориях поселений, не являющихся муниципальными образованиями, микрорайонов, кварталов, улиц, дворов и других территориях) для самостоятельного и под свою ответственность осуществления непосредственно населением или через создаваемые им органы территориального общественного самоуправления своих инициатив в вопросах местного значения.

Территориальное планирование – планирование территорий для установления функциональных зон, зон планируемого размещения объектов капитального строительства для государственных и муниципальных нужд, зон с особыми условиями использования территорий.

Территориально-производственный комплекс – экономически обусловленное сочетание предприятий в одной промышленной точке или целом районе, при котором достигается определенный экономический эф-

факт за счет удачного подбора предприятий в соответствии с экономическими условиями района, его транспортным и экономико-географическим положением.

Территориальные зоны – территория, для которой устанавливается граница и градостроительный регламент разрешённого использования.

Территории общего пользования – территории, которыми беспрепятственно пользуется неограниченный круг лиц (в том числе, площади, улицы, проезды, набережные, скверы, бульвары).

Технополис – форма специальных зон технико-внедренческого типа, представляющая собой территорию с концентрацией исследовательских, проектных, научно-производственных фирм, пользующихся государственной поддержкой.

Транспортный узел – пространственный ареал, на котором пересечение транспортных коммуникаций сочетается с концентрацией производства и населения.

Управление территориальным развитием – это специально организуемые системные действия, направленные на обеспечение устойчивого и сбалансированного воспроизводства социального, хозяйственного и природного потенциалов территории при позитивной динамике параметров уровня и качества жизни населения.

Устойчивое развитие (англ. Sustainable development) – это такое развитие, при котором удовлетворение нужд нынешнего поколения происходит без ущемления возможностей будущих поколений удовлетворять свои потребности.

Федеральные налоги – те виды налогов, которые вводятся и устанавливаются федеральными законодательными органами власти (Государственной думой и Советом Федерации) и взимаются на всей территории страны.

Финансы региона – система экономических отношений, посредством которой национальный доход распределяется и перераспределяется на цели социально-экономического развития территории.

Функциональные зоны – зоны (земельные территории), для которых, по территориальному планированию, определены границы и функциональное назначение.

Хозяйственное управление – исполнение полномочий органа управления через функции собственника и (или) через государственный и муниципальный заказ.

Целевая комплексная программа – комплекс мероприятий, согласованных по срокам их исполнения, и обоснованный объем ресурсов, обеспечивающих реализацию данной или нескольких целей развития экономического объекта.

Экологический след (англ. Ecological footprint) – индикатор для оценки устойчивого развития человечества, оценивающий «нагрузку» человека на природу. Как правило, рассчитывается в виде площади земель и водных ресурсов, необходимых для производства ресурсов и переработки отходов жизнедеятельности определенного количества людей.

Экология (греч. Oikos – жилище + logos – наука) – наука об организации, функционировании и взаимоотношении между собой надорганизменных систем различных уровней: популяций, видов, биоценозов (сообществ), экосистем, биогеоценозов и биосферы. Современная экология интенсивно изучает проблемы взаимодействия человека и биосфер.

Экономический район – крупное территориальное пространство с относительно однородными природными условиями и характерной направленностью развития в нем производства, определяющего специализацию, сложившуюся материально-техническую базу, производственную и социальную инфраструктуру.

Экслав – это отделенная от основной территории страны ее часть.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Андреев А.В. Основы региональной экономики: учебное пособие / А. В. Андреев, Л. М. Борисова, Э. В. Плучевская. – 2-е изд.стер. – М. : КНОРУС, 2009. – 336 с.
2. Ахтариева Л. Г. Кластерный механизм повышения конкурентоспособности региона / Л. Г. Ахтариева // Региональная экономика: теория и практика. – 2009. – № 34. – 0,7 п.л.
3. Ахтариева Л. Г. Методология и практика организационно-институционального развития системы управления экономикой региона: / Л. Г. Ахтариева. – М. : Изд-во «Палеотип», 2010. – 13,94 п.л.
4. Ахтариева Л. Г. Организационно-правовые основы пространственного развития регионов / Л. Г. Ахтариева // Инновационные технологии пространственного развития: материалы Всероссийской науч.-практ. конф. – Уфа : ИСЭИ УНЦ РАН, 2007. – 0,32 п.л.
5. Ахтариева Л. Г. Организационно-экономический механизм управления регионом : формирование, функционирование, развитие / Р. Г. Маннапов, Л. Г. Ахтариева – М. : КНОРУС, 2008. – 22 п.л. (авт. 15,2 п.л.).
6. Ахтариева Л. Г. Совершенствование процессов реформирования муниципальной деятельности в регионе / Л. Г. Ахтариева // Вестник Самарского государственного экономического университета. – 2009. – № 4. – 0,5 п.л.
7. Большой экономический словарь / Под ред. А. Н. Азрилияна. — М.: Институт новой экономики. - 2010. - 1376 с.
8. Бурак П. И. Инфраструктура межрегионального экономического сотрудничества и императивы инновационного развития. / П. И. Бурак, В. Г. Ростанец. – М.: Экономика, 2009. – 367 с.
9. Валинурова Л. С. Инновационное развитие регионов: теория и практика: монография / Л. С. Валинурова. – М. : Палеотип. 2009. – 172 с.
10. Градорегулирование. Основы регулирования градостроительной деятельности в условиях рынка недвижимости / рук. авт. колл. Э.К. Трутнев. – М.: Фонд «Институт экономики города», 2008.
11. Доклад о социально-экономическом положении Республики Башкортостан в 2009 году / Российская газета. – 12 марта – 2010.
12. Зайцева Ю.С. Городской барометр: система мониторинга социально-экономического развития муниципальных образований, – М.: Фонд «Институт экономики города», 2007. – 106 с.
13. Инкорпоративная Россия: перспектива развития. Монография / Сост. В.Л. Асанов Асанов и др. – М.: МАКС Пресс, 2008. – 200 с.
14. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Рос-

- сийской Федерации на период до 2020 года: Утверждена Распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г., № 1662-р.
15. Моногород: управление развитием [Текст] / Т.В. Ускова, Л.Г. Иогман, С.Н. Ткачук, А.Н. Нестеров, Н.Ю. Литвинова; под ред. д.э.н. Т.В. Усковой. – Вологда: ИСЭРТ РАН, 2012. – 220 с.
  16. О мерах по совершенствованию структуры исполнительных органов государственной власти Республики Башкортостан: Указ Президента Республики Башкортостан от 16 марта 2009 г. № УП-168.
  17. О частно-государственном партнерстве в Республике Башкортостан: Постановление Правительства Республики Башкортостан от 22 августа 2008 г.
  18. О.А. Баевский. Место и роль градостроительного проектирования в градостроительной деятельности: традиции и новации. Архитектура и строительство Москвы № 4 (546), июль-август 2009.
  19. Орешин В.П. Система государственного и муниципального управления. М.: ИНФРА-М, 2011. - 320 с.
  20. Пилясов А. Оценка творческого потенциала российских региональных сообществ / А. Пилясов, О. Колесникова // Вопросы экономики. – 2008. – № 9. – С. 50–69.
  21. Проблемы регионального развития 2009-2012 (монография) / В.А. Ильин, К.А. Гулин, М.Ф. Сычев [и др.]; под ред. В.А. Ильина. – Вологда: Вологодский научно-координационный центр ЦЭМИ РАН, 2009. – 216 с.
  22. Производственные кластеры как инструмент повышения конкурентоспособности региона: монография / коллектив авторов под руководством Т.В. Усковой. – Вологда: Ин-т социально-экономического развития территорий РАН, 2009. – 232 с.
  23. Пространственные аспекты развития региона (монография) / Под общей ред. д.э.н., проф. В.А. Ильина. – Вологда: Вологодский научно-координационный центр ЦЭМИ РАН, 2008. – 298 с.
  24. Российский статистический ежегодник. 2011: Стат. сб./Росстат. М.: Федеральная служба государственной статистики, 2011. 745 с.
  25. Симагин Ю.А. Территориальная организация населения и хозяйства: Учебное пособие / Симагин Юрий Алексеевич ; Под общ.ред. В.Г.Глушковой; Рец. А.И.Алексеев и др. - 5-е изд., перераб.и доп. – М. : КноРус, 2011. – 384 с.
  26. Система муниципального управления / Под ред. В.Б. Зотов. – 5-е изд., исп. и доп. – Ростов н/Д: Феникс, 2010. – 717 с.
  27. Социально-экономическое положение Республики Башкортостан и отдельных субъектов Российской Федерации: статистическое обозрение. – Уфа : Башкортостанстат, 2010. – 98 с.



28. Социокультурные аспекты развития территории / А.А. Шабунова, К.А. Гулин, Н.А. Окулова, Т.С. Соловьева. –Вологда: ИСЭРТ РАН, 2009. – 131 с.
29. Управление развитием муниципальных образований (Стратегическое планирование. Территориальное планирование): Учебное пособие. – М.: АНХ 2007. – 356 с.
30. Экономический потенциал // Эксперт-Урал [Электронный ресурс] – 2012. – №23 (514) – Режим доступа: <http://www.expert-ural.com/1-556-11227/> – Загл. с экрана.

#### Периодические издания

1. Проблемы прогнозирования.
2. Проблемы теории и практики управления.
3. Российский экономический журнал.
4. Федерализм.
5. Полис.
6. Региональная экономика: теория и практика.
7. Федеративные отношения и региональная социально-экономическая политика.

#### Статистические сборники

1. Российский статический ежегодник (Госкомстат России);
2. Регионы России (Госкомстат России);

#### Интернет-ссылки

1. <http://www.gks.ru> – Госкомстат России.
2. <http://www.cemi.rssi.ru> – Центральный экономико-математический институт Российской Академии наук ( ЦЭМИ РАН)
3. <http://www.economy.gov.ru> – сайт Министерства экономического развития и торговли.
4. <http://www.budgetrf.ru> – сайт, содержащий обширный фонд информации о бюджетной системе России, бюджетном процессе, межбюджетных отношениях, государственном прогнозировании и планировании и т.п. Проект Центра информационных исследований.
5. <http://www.council.gov.ru> – сайт Совета Федерации Федерального Собрания России. На нем публикуются Аналитические вестники Совета Федерации.
6. <http://www.regions.ru> – информационное агентство (региональные новости Российской Федерации).
7. <http://www.incorp-pion.ru/index.php/history> – всенародный проект: «Эко-

номико-управленческое образование населения».

8. <http://www.gradplan.ru/> – градостроение.
9. <http://bse.sci-lib.com/article012797.html> – Большая Советская Энциклопедия (значение слова «Градостроительство»).

Основные правовые акты федерального уровня по вопросам государственного управления и планирования

1. Российская Федерация. Законы. Бюджетный Кодекс Российской Федерации [по состоянию на 20 августа 2004 г.] // СПС «Консультант+»;
2. Российская Федерация. Законы. О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации: федеральный закон от 20 июля 1995 г. № 115-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1995. – № 30. – ст. 2871;
3. Российская Федерация. Закон. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: закон Российской Федерации от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1999. – N 42. – ст. 5005;
4. Российская Федерация. Законы. О государственной поддержке малого предпринимательства в Российской Федерации: федеральный закон от 14 июня 1995 г. № 88-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1995. – № 25. – ст. 2343;
5. Российская Федерация. Закон. О поставках продукции для федеральных нужд: федеральный закон от 13 декабря 1994 г. № 60-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1994. – N 34. – ст. 3540;
6. Российская Федерация. Закон. О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд: федеральный Закон № 94-ФЗ от 21 июля 2005 г. // СПС «Консультант+»;
7. Российская Федерация. Закон. О специальных экологических программах реабилитации радиационно загрязненных участков территории: федеральный закон от 10 июля 2001 г. № 92-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2001. – N 29. – ст. 2947;
8. Российская Федерация. Закон. О статусе наукограда Российской Федерации: федеральный закон от 7 апреля 1999 г. № 70-ФЗ [в редакции от 22.08.2004] // СПС «Консультант+»;
9. Российская Федерация. Закон. О системе государственной службы Российской Федерации от 25 апреля 2003 года [Электронный ресурс] / Режим доступа // [http://gov.cap.ru/hierarhy\\_cap.asp?page=./2008/5805/6060](http://gov.cap.ru/hierarhy_cap.asp?page=./2008/5805/6060);
10. Российская Федерация. Закон. Об особых экономических зонах в Российской Федерации: закон Российской Федерации от 22 июля 2005 г. N

- 116-ФЗ // Российская газета. – 2005. – 27 июля;
11. Федеральный закон «О федеральном бюджете» 1997 – 2005 [Электронный ресурс] / Режим доступа // <http://www.budgetrf.ru>;
  12. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ (<http://www.rg.ru/2003/10/08/zakonsamouprav.html>);
  13. Российская Федерация. Президент. Основные положения региональной политики в Российской Федерации: Указ Президента Рос. Федерации от 3 июня 1996 г. № 803 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1996. – № 23. – ст. 2756;
  14. Российская Федерация. Правительство. Постановление. Об утверждении Порядка разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация: постановление Правительства Российской Федерации от 26 июня 1995 г. N 594 [по состоянию на 24 декабря 2004 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1995. – N 28. – ст. 2669;
  15. Российская Федерация. Правительство. Постановление. О мерах по повышению результативности бюджетных расходов (с изменениями от 23 декабря 2004 г.): постановление Правительства РФ от 22 мая 2004 г. № 249 // СПС «Консультант+». – Прил.: Концепция реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации на 2004 – 2006 гг.;
  16. Российская Федерация. Правительство. Постановление. Об утверждении Положения о разработке, утверждении и реализации ведомственных целевых программ: постановление Правительства Российской Федерации от 19 апреля 2005 года № 239 // СПС «Консультант+». – Прил.: Положение о разработке, утверждении и реализации ведомственных целевых программ;
  17. Российская Федерация. Министерство экономического развития и торговли. Приказ. О совершенствовании разработки, утверждения и реализации программ экономического и социального развития субъектов Российской Федерации: приказ Минэкономразвития РФ от 17 июня 2002 г. N 170 // СПС «Консультант+». – Прил. 1: Порядок согласования с федеральными органами исполнительной власти мероприятий (объектов) программ экономического и социального развития субъектов Российской Федерации;
  18. Российская Федерация. Министерство экономического развития и торговли. Приказ. Об утверждении порядка организации работ по реализации федеральных целевых программ: приказ Министерства экономического развития и торговли от 5 марта 2003 года № 85 // СПС «Консультант+».

## ПРИЛОЖЕНИЕ 1

### **Нормативно-правовое обеспечение управления региональным развитием в Российской Федерации**

Правовой основой законодательства в области регулирования регионального развития является Конституция РФ – Основной закон государства. Законы и иные правовые акты, принимаемые в РФ, не должны ей противоречить. Гарантом Конституции РФ является Президент.

Другими источниками правовой основы регулирования регионального развития являются:

- Постановление Правительства РФ «О порядке создания и деятельности территориальных органов министерств и ведомств РФ» от 27.05.1993 г.;
- Указ Президента РФ «О полномочном представителе Президента РФ в регионе РФ» от 09.07.1997 г.;
- ФЗ «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ» от 24.06.1999 г.;
- ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» от 20 июля 1995 г. N 115-ФЗ.
- ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» от 16.10.1999 г. и т.д.
- Земельный кодекс РФ;
- Таможенный кодекс РФ;
- Гражданский кодекс РФ;
- Налоговый кодекс РФ;
- Трудовой кодекс РФ.

## ПРИЛОЖЕНИЕ 2

### **Общие положения о подготовке документации по планировке территории**

1. При подготовке документации по планировке территории может осуществляться разработка проектов планировки территории, проектов межевания территории и градостроительных планов земельных участков.

Планировка территории осуществляется путем подготовки:

- проектов планировки территории без подготовки проектов межевания территории в их составе;
- проектов планировки территории с подготовкой проектов межевания территории в их составе;
- проектов межевания территории в виде отдельных документов с подготовкой в их составе градостроительных планов земельных участков;
- градостроительных планов земельных участков в виде отдельных документов.

2. Разделение земельного участка на несколько земельных участков, объединение земельных участков в один земельный участок, изменение общей границы земельных участков осуществляется в соответствии с земельным законодательством и законодательством о градостроительной деятельности.

В случае, если по инициативе правообладателей земельных участков осуществляются разделение земельного участка на несколько земельных участков (за исключением разделения земельного участка, предоставленного из состава государственных, муниципальных земель для его межевания, освоения и комплексного строительства), объединение земельных участков в один земельный участок, изменение общей границы земельных участков, не требуется подготовка документации по планировке территории, а осуществляется подготовка землеустроительной документации в порядке, предусмотренном земельным законодательством при соблюдении следующих требований законодательства о градостроительной деятельности:

1) размеры образуемых земельных участков не должны превышать предельные (минимальные и (или) максимальные) размеры земельных участков, предусмотренных градостроительным регламентом соответствующей территориальной зоны;

2) обязательным условием разделения земельного участка на несколько земельных участков является наличие подъездов, подходов к каждому образуемому земельному участку;

3) объединение земельных участков в один земельный участок допускается только при условии, если образуемый земельный участок будет

находиться в границах одной территориальной зоны.

3. Вид документации по планировке территории, разрабатываемой на основании постановления мэра городского округа, применительно к различным случаям определяется с учетом характеристик планируемого развития конкретной территории, положений законодательства о градостроительной деятельности, в том числе:

1) проекты планировки территории без подготовки проектов межевания территории в их составе разрабатываются в случаях, когда посредством красных линий необходимо определить, изменить:

а) границы элементов планировочной структуры (кварталов, микрорайонов, иных элементов),

б) границы земельных участков общего пользования и линейных объектов без определения границ иных земельных участков;

2) проекты планировки территории с подготовкой проектов межевания территории в их составе разрабатываются в случаях, когда помимо границ, необходимо определить:

а) границы земельных участков, которые не являются земельными участками общего пользования,

б) границы земельных участков, предназначенных для размещения объектов капитального строительства федерального, регионального или местного значения;

в) подготовить градостроительные планы вновь образуемых, изменяемых земельных участков;

3) проекты межевания территории в виде отдельных документов разрабатываются в пределах границ элементов планировочной структуры на застроенных территориях, имеющих красные линии, разработанные в установленном порядке, и на незастроенных территориях, в отношении которых разработаны проекты планировки без проектов межевания территории;

4) градостроительные планы земельных участков в виде отдельных документов подготавливаются по обращениям правообладателей ранее сформированных земельных участков.

4. Порядок подготовки документации по планировке территории, разрабатываемой на основании постановления мэра городского округа, устанавливается Градостроительным кодексом РФ и иными нормативными правовыми актами органов местного самоуправления. Подготовка документации по планировке застроенной территории, в отношении которой принято решение о развитии, осуществляется лицом, заключившим с мэрией городского округа договор о развитии соответствующей застроенной территории, в порядке и на условиях, установленных статьями 46.1 - 46.3 Градостроительного кодекса РФ.

5. Документация по планировке территории, разрабатываемая на основании постановления мэра городского округа, разрабатывается по инициативе мэрии городского округа либо на основании предложений физических или юридических лиц.

6. Указанное в части 4 настоящей статьи постановление мэра городского округа подлежит опубликованию в порядке, установленном для официального опубликования муниципальных правовых актов, иной официальной информации, в течение трех дней со дня принятия такого постановления и размещается на официальном портале органов местного самоуправления городского округа в сети "Интернет".

7. Подготовка документации по планировке территории по инициативе мэрии городского округа осуществляется за счет средств бюджета городского округа. Муниципальный заказ на выполнение работ по подготовке такой документации размещается в порядке, предусмотренном Федеральным законом "О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд".

8. Подготовка документации по планировке территории на основании предложений физических или юридических лиц осуществляется за счет средств данных лиц, за исключением подготовки градостроительного плана земельного участка в виде отдельного документа по обращениям правообладателей ранее сформированных земельных участков.

Подготовку документации по планировке территории на основании предложений физических или юридических лиц обеспечивают данные лица путем заключения договоров на подготовку документации по планировке территории с физическими и юридическими лицами, обладающими в соответствии с законодательством правом выполнять указанные работы. В случае размещения объекта капитального строительства, за исключением объекта капитального строительства федерального, регионального или местного значения, в границах территории, на которую не распространяется действие градостроительного регламента или для которой не устанавливается градостроительный регламент, подготовка документации по планировке территории может осуществляться физическим или юридическим лицом, по заявлению которого принято решение об использовании земельного участка в границах такой территории. Подготовка документации по планировке в данном случае осуществляется за счет средств указанного лица.

9. Постановление мэра городского округа об утверждении документации по планировке территории, включая градостроительный план земельного участка, является основанием для установления границ земельного участка на местности и государственного кадастрового учета земельного участка.

10. Утвержденная документация по планировке территории (проекты планировки территории и проекты межевания территории) подлежит опубликованию в порядке, установленном для официального опубликования муниципальных правовых актов, иной официальной информации, в течение семи дней со дня утверждения указанной документации и размещается на официальном портале органов местного самоуправления городского округа в сети "Интернет".

11. Сформированный земельный участок предоставляется физическим, юридическим лицам для строительства на торгах.

Цена земельного участка или размер арендной платы при проведении торгов в форме конкурса, начальная цена земельного участка или начальный размер арендной платы при проведении торгов в форме аукциона определяются на основании отчета независимого оценщика, составленного в соответствии с законодательством Российской Федерации об оценочной деятельности, с включением стоимости затрат на подготовку документации по планировке территории.

12. Физические и юридические лица, на основании предложений которых и за счет которых подготовлена документация по планировке территории, участвуют в торгах по продаже земельных участков или права на заключение договоров аренды земельных участков, сформированных по результатам подготовки указанной документации, на общих основаниях.

В случае если указанные физические и юридические лица не станут участниками или победителями торгов, им возмещаются понесенные затраты на подготовку документации по планировке территории за счет средств бюджета городского округа.

13. В случае если победителем торгов стало физическое или юридическое лицо, на основании предложений которого и за счет которого подготовлена документация по планировке территории, в соответствии с которой сформирован выставленный на торги земельный участок, учитывая, что цена земельного участка или размер арендной платы определяются с включением затрат на подготовку документации по планировке, такому лицу возмещаются затраты на подготовку документации по планировке территории.



### **Программные документы регионального и пространственного развития**

В настоящее время система программных документов регионального и пространственного развития определяется Федеральным законом от 20 июля 1995 года № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации».

Кроме того, на федеральном уровне органы исполнительной власти могут принимать помимо прогнозов и программ социально-экономического развития, в которых должны быть разделы, посвященные состоянию регионов, разного рода стратегии (так, приняты «Энергетическая стратегия России до 2020 года», «Транспортная стратегия России» и т.п.), стратегии макрорегионов (например, развития Сибири), федеральные целевые программы, ведомственные целевые программы (например, Генеральная схема размещения объектов электроэнергетики). Могут реализовываться специальные федеральные программы, в частности, комплекс приоритетных национальных проектов (2006-2007 годы).

На субфедеральном уровне принимаются предусмотренные федеральными нормативными актами долгосрочные стратегии социально-экономического развития субъектов РФ (стандарт утвержден приказом Министра регионального развития РФ № 14 от 27 февраля 2007 года) и среднесрочные программы экономического и социального развития субъектов РФ (типовой макет утвержден приказом Министра экономического развития и торговли РФ №170 от 17 июня 2002 года).

Широкою практикою получает заслушивание Правительством РФ докладов субъектов Федерации о результатах и основных направлениях деятельности региональных органов исполнительной власти (ДРОНДов). Кроме того, регионы должны иметь долгосрочные документы территориального планирования.

Государственная политика отдельной территории - это часть политики уровня Российской Федерации. Она строится на основе общегосударственного планирования. Оно реализуется в форме разработки ряда плановых документов: государственный бюджет, среднесрочная программа социально-экономического развития, План действий Правительства РФ по социально-экономическому развитию страны, перспективный финансовый план, сводный финансовый баланс.

Среди форм реализации региональной политики в настоящее время и в перспективе особое место должно быть отведено разработке и осуществлению федеральных целевых программ социально-экономического разви-

тия регионов.

Федеральные целевые программы (ФЦП), направленные на увеличение темпов экономического роста регионов, разделены на следующие основные виды:

- направленные на активизацию социального и экономического развития;
- направленные на создание условий воспроизводства основных экономических ресурсов.

**Концепция перехода Российской Федерации к устойчивому развитию**

Утверждена Указом Президента Российской Федерации от 1 апреля 1996 г. №440

Следуя рекомендациям и принципам, изложенным в документах Конференции ООН по окружающей среде и развитию (Рио-де-Жанейро, 1992), и руководствуясь ими, представляется необходимым и возможным осуществить в Российской Федерации последовательный переход к устойчивому развитию, обеспечивающий сбалансированное решение социально-экономических задач и проблем сохранения благоприятной окружающей среды и природно-ресурсного потенциала в целях удовлетворения потребностей нынешнего и будущих поколений людей.

**I. Устойчивое развитие – объективное требование времени**

Социально-экономическое развитие общества в XX веке, в основном ориентированное на быстрые темпы экономического роста, породило беспрецедентное причинение вреда окружающей природной среде.

Человечество столкнулось с противоречиями между растущими потребностями мирового сообщества и невозможностью биосферы обеспечить эти потребности.

Богатства природы, ее способность поддерживать развитие общества и возможности самовосстановления оказались не безграничными.

Возросшая мощь экономики стала разрушительной силой для биосферы и человека. При этом цивилизация, используя огромное количество технологий, разрушающих экосистемы, не предложила, по сути, ничего, что могло бы заменить регулирующие механизмы биосферы. Возникла реальная угроза жизненно важным интересам будущих поколений человечества.

Устранение сложившихся противоречий возможно только в рамках стабильного социально-экономического развития, не разрушающего своей природной основы. Улучшение качества жизни людей должно обеспечиваться в тех пределах хозяйственной емкости биосферы, превышение которых приводит к разрушению естественного биотического механизма регуляции окружающей среды и ее глобальным изменениям. Лишь выполнение этих условий гарантирует сохранение нормальной окружающей среды и возможность существования будущих поколений людей.

Переход к устойчивому развитию предполагает постепенное восстановление естественных экосистем до уровня, гарантирующего стабильность окружающей среды. Этого можно достичь усилиями всего челове-

ства, но начинать движение к данной цели каждая страна должна самостоятельно.

Однако переход к устойчивому развитию осуществить нельзя, сохраняя нынешние стереотипы мышления, пренебрегающие возможностями биосферы и порождающие безответственное отношение граждан и юридических лиц к окружающей среде и обеспечению экологической безопасности.

Идеи устойчивого развития оказываются чрезвычайно созвучными традициям, духу и менталитету России. Они могут сыграть важную роль в консолидации российского общества, в определении государственных приоритетов и перспектив социально-экономических преобразований.

## II. Россия на пороге XXI века

Вывод Конференции ООН по окружающей среде и развитию о том, что на пороге XXI века «человечество переживает решающий момент своей истории», особенно актуален для России, освобождающейся от старых идеологических догм и выходящей на новый путь развития.

К началу экономических реформ российская экономика оказалась структурно деформированной и неэффективной. Ее негативное воздействие на окружающую среду (в расчете на единицу производимого продукта) существенно выше, чем в технологически передовых странах.

Значительная часть основных производственных фондов России не отвечает современным экологическим требованиям, а 16 процентов ее территории, где проживает больше половины населения, характеризуются как экологически неблагоприятные. Вместе с тем в России сохранился крупнейший на планете массив естественных экосистем (8 млн. кв. километров), который служит резервом устойчивости биосферы.

Груз накопленных в прошлом проблем и специфика переживаемого переходного периода в экономике предопределяют сложность и болезненность необходимых преобразований. Это проявляется в крупных структурных диспропорциях, неразвитости механизмов практического использования богатого научного, технического, культурного и природного потенциала страны. Однако осуществляемые ныне реформы создают предпосылки для развития позитивных процессов, которые позволят решить существующие проблемы и войти России в XXI век с качественно новым потенциалом.

Изменение характера участия государства в хозяйственной деятельности, сокращение доли государственной собственности позволят создать экономические условия, обеспечивающие высокую деловую активность. При этом повышаются роль государства – гаранта сохранности окружающей среды и экологической безопасности, действенность государственного управления и контроля в области охраны природы.

Демократизация общественной жизни позволяет повысить роль граждан и негосударственных организаций в подготовке и принятии хозяйственных и иных решений с учетом экологического фактора. Рыночные механизмы в сочетании с мерами государственного регулирования должны сформировать экономические стимулы бережного отношения к природным ресурсам и окружающей среде для субъектов хозяйственной деятельности.

Характер происходящих процессов свидетельствует о реальных возможностях формирования в России социально-экономической системы, способной осуществить переход к устойчивому развитию.

### III. Задачи, направления и условия перехода к устойчивому развитию

Переход к устойчивому развитию должен обеспечить на перспективу сбалансированное решение проблем социально-экономического развития и сохранения благоприятной окружающей среды и природно-ресурсного потенциала, удовлетворение потребностей настоящего и будущих поколений людей.

При этом подразумевается последовательное решение ряда принципиальных задач:

- в процессе выхода страны из нынешнего кризиса обеспечить стабилизацию экологической ситуации;

- добиться коренного улучшения состояния окружающей среды за счет экологизации экономической деятельности в рамках институциональных и структурных преобразований, позволяющих обеспечить становление новой модели хозяйствования и широкое распространение экологически ориентированных методов управления;

- ввести хозяйственную деятельность в пределы емкости экосистем на основе массового внедрения энерго- и ресурсосберегающих технологий, целенаправленных изменений структуры экономики, структуры личного и общественного потребления.

Основными направлениями перехода России к устойчивому развитию являются:

- создание правовой основы перехода к устойчивому развитию, включая совершенствование действующего законодательства, определяющего, в частности, экономические механизмы регулирования природопользования и охраны окружающей среды;

- разработка системы стимулирования хозяйственной деятельности и установление пределов ответственности за ее экологические результаты, при которых биосфера воспринимается уже не только как поставщик ресурсов, а как фундамент жизни, сохранение которого должно быть непрерывным условием функционирования социально-экономической системы и ее отдельных элементов;

- оценка хозяйственной емкости локальных и региональных экосистем страны, определение допустимого на них антропогенного воздействия;
- формирование эффективной системы пропаганды идей устойчивого развития и создание соответствующей системы воспитания и обучения.

Переход к устойчивому развитию потребует скоординированных действий во всех сферах жизни общества, адекватной переориентации социальных, экономических и экологических институтов государства, регулирующая роль которого в таких преобразованиях является основополагающей.

Важнейшее значение в создании методологической и технологической основы этих преобразований будет принадлежать науке.

В соответствии с принципами устойчивого развития, выработанными на Конференции ООН по окружающей среде и развитию и последующих международных форумах, должна предусматриваться реализация комплекса мер, направленных на сохранение жизни и здоровья человека, решение демографических проблем, борьбу с преступностью, искоренение бедности, изменение структуры потребления и уменьшение дифференциации в доходах населения.

Одним из основных условий перехода к устойчивому развитию является обеспечение прав и свобод граждан. Движение к этой цели предполагает формирование открытого общества, включающего в качестве системных элементов правовое государство, рыночное хозяйство и гражданское общество.

Важным фактором обеспечения устойчивого развития является усиление роли основных социальных групп населения в осуществлении социально-экономических преобразований. Особое место здесь принадлежит молодежи, которой должно быть гарантировано безопасное будущее и возможность участия в принятии решений.

В создании условий, обеспечивающих заинтересованность граждан, юридических лиц и социальных групп в решении задач устойчивого развития, ведущая роль отводится государству. Прежде всего оно должно гарантировать безопасность в политической, экономической, социальной, экологической, оборонной и других сферах, без чего переход к устойчивому развитию невозможен.

Государственное управление процессом перехода к устойчивому развитию предполагает разработку системы программных и прогнозных документов:

- государственной стратегии действий долгосрочного характера; долгосрочных и среднесрочных прогнозов, включающих в качестве составного компонента прогнозы изменений окружающей среды и отдельных экосистем в результате хозяйственной деятельности;

- краткосрочные прогнозы и программы отраслевого, регионального (территориального) и федерального уровней. При этом одним из важных условий является создание отлаженной системы взаимодействия «центр – регионы».

Переход к устойчивому развитию предполагает строгое соблюдение ряда ограничений, следовать которым будет нелегко, особенно на начальных этапах. Это, в частности, осуществление хозяйственных мероприятий преимущественно на уже освоенных территориях и отказ от реализации любых проектов, которые наносят невосполнимый ущерб окружающей среде или экологические последствия которых недостаточно изучены.

#### IV. Региональный аспект устойчивого развития

Переход к устойчивому развитию Российской Федерации в целом возможен только в том случае, если будет обеспечено устойчивое развитие всех ее регионов. Это предполагает формирование эффективной пространственной структуры экономики страны при соблюдении баланса интересов всех субъектов Российской Федерации, что предопределяет необходимость разработки и реализации программ перехода к устойчивому развитию для каждого региона, а также дальнейшей интеграции этих программ при разработке государственной политики в области устойчивого развития.

Проблемы, решаемые в каждом регионе, в значительной степени должны соответствовать федеральным задачам, но при этом необходим учет местных особенностей, предусматривающий, в частности:

- формирование регионального хозяйственного механизма, регулирующего социально-экономическое развитие, в том числе природопользование и антропогенное воздействие на окружающую среду;

- выполнение природоохранных мероприятий на селитебных и незастроенных территориях городов, других населенных пунктов и в пригородных зонах, включая их санитарную очистку, рекультивацию земель, озеленение и благоустройство;

- осуществление мер по оздоровлению населения, развитию социальной инфраструктуры, обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия;

- развитие сельского хозяйства на основе экологически прогрессивных агротехнологий, адаптированных к местным условиям, реализация мер по повышению плодородия почв и их охране от эрозии и загрязнения, а также создание системы социальной защиты сельского населения;

- реконструкцию региональной промышленной системы с учетом хозяйственной емкости локальных экосистем.

Важное значение может иметь разработка комплексных межрегиональных схем, охватывающих территории нескольких субъектов Российской Федерации.

Программные и прогнозные документы федерального уровня должны служить ориентиром при разработке региональных программ перехода к устойчивому развитию и вместе с соответствующими правовыми актами и нормативами определять экономические условия их реализации.

#### V. Критерии принятия решений и показатели устойчивого развития

На современном этапе перехода к устойчивому развитию создаются рамочные условия, обеспечивающие возможность сопряженного, внутренне сбалансированного функционирования триады – природа, население, хозяйство.

При этом механизмы разработки и принятия решений должны быть ориентированы на соответствующие приоритеты, учитывать последствия реализации этих решений в экономической, социальной, экологической сферах и предусматривать наиболее полную оценку затрат, выгод и рисков с соблюдением следующих критериев:

- никакая хозяйственная деятельность не может быть оправдана, если выгода от нее не превышает вызываемого ущерба;
- ущерб окружающей среде должен быть на столь низком уровне, какой только может быть разумно достигнут с учетом экономических и социальных факторов.

Для управления процессом перехода к устойчивому развитию и оценки эффективности используемых средств следует устанавливать целевые ориентиры и ограничения с обеспечением процедуры контроля за их достижением (соблюдением).

Целевые ориентиры могут быть выражены в показателях, характеризующих качество жизни, уровень экономического развития и экологического благополучия. Эти показатели должны отражать те уровни, при которых обеспечивается безопасное развитие России в экономическом, социальном, экологическом, оборонном и других аспектах.

Основные показатели качества жизни: продолжительность жизни человека (ожидаемая при рождении и фактическая), состояние его здоровья, отклонение состояния окружающей среды от нормативов, уровень знаний или образовательных навыков, доход (измеряемый валовым внутренним продуктом на душу населения), уровень занятости, степень реализации прав человека.

Показателями, определяющими степень природоёмкости хозяйства, служит система показателей, характеризующих уровень потребления природных ресурсов и уровень нарушенности экосистем в результате хозяйственной деятельности (на единицу конечной продукции).

Информативными являются аналогичные показатели на душу населения, а также макрохарактеристики, выражающие соотношение между потребностями в природных ресурсах и их наличием (запасами).



В качестве целевых и лимитирующих показателей устойчивого развития в экономической сфере могут устанавливаться уровни удельного (на душу населения и единицу валового внутреннего продукта) потребления энергии и других ресурсов, а также производства отходов.

Контролю подлежат производство и использование всех опасных веществ, применяемых в экономике.

В состав целевых параметров устойчивого развития необходимо включить характеристики состояния окружающей среды, экосистем и охраняемых территорий. В этой группе контролируемых параметров – показатели качества атмосферы, вод, территорий, находящихся в естественном и измененном состоянии, лесов с учетом их продуктивности и степени сохранности, количества биологических видов, находящихся под угрозой исчезновения.

Аналогичные системы показателей могут использоваться при решении проблем перехода к устойчивому развитию для каждого субъекта Российской Федерации.

#### VI. Россия и переход к устойчивому развитию мирового сообщества

Поскольку биосфера как регулятор окружающей среды представляет собой единую систему, переход к устойчивому развитию всего мирового сообщества может быть осуществлен только в условиях эффективного международного сотрудничества.

Роль России в решении планетарных экологических проблем определяется обладанием большими по площади территориями, практически не затронутыми хозяйственной деятельностью и являющимися резервом устойчивости всей биосферы в целом. В соответствии с этим приоритеты России в международном сотрудничестве по обеспечению устойчивого развития сводятся к следующему:

- организация международного партнерства по решению проблем перехода к устойчивому развитию;
- активное участие в международных научных программах по проблемам устойчивого развития и в разработке мер, способствующих нормализации антропогенного воздействия на биосферу;
- создание эффективных механизмов обеспечения межгосударственного экологического паритета при решении вопросов о трансграничном переносе вредных веществ;
- стимулирование поступления в Россию экологически ориентированных зарубежных инвестиций;
- обеспечение экологических интересов страны во внешнеэкономической деятельности.

Необходимо продолжить усилия по основным направлениям международной деятельности России в области охраны окружающей среды, в том числе по:

- сохранению биоразнообразия;
- защите озонового слоя от истощения;
- предотвращению антропогенного изменения климата;
- охране лесов и лесовосстановлению;
- борьбе с опустыниванием;
- развитию и совершенствованию системы особо охраняемых природных территорий;
- обеспечению безопасного уничтожения химического и ядерного оружия;
- решению проблем Мирового океана и межгосударственных региональных экологических проблем (сокращение трансграничного загрязнения, нормализация окружающей среды в бассейнах Балтийского, Черного, Азовского, Каспийского морей и Арктическом регионе).

К числу важнейших научных проблем, решение которых возможно лишь в рамках международного сотрудничества ученых, относится определение характеристик экологической устойчивости планеты в целом и основных подсистем биосферы. Благодаря своему научному потенциалу, Россия здесь может сыграть одну из ведущих ролей.

#### VII. Этапы перехода России к устойчивому развитию

Переход к устойчивому развитию – процесс весьма длительный, так как требует решения беспрецедентных по масштабу социальных, экономических и экологических задач. По мере продвижения к устойчивому развитию само представление о нем будет меняться и уточняться, потребности людей – рационализироваться в соответствии с экологическими ограничениями, а средства удовлетворения этих потребностей – совершенствоваться. Поэтому реализация принципов устойчивого развития должна рассматриваться поэтапно. Причем только для относительно ранних этапов могут быть разработаны соответствующие программные и прогнозные документы.

Начальный этап перехода России к устойчивому развитию предопределен необходимостью решений острых экономических и социальных проблем, но поскольку именно они формируют главные целевые ориентиры данного этапа, особенно важно строго соблюдать в этот период обоснованные экологические ограничения на хозяйственную деятельность. Одновременно следует разработать программы оздоровления окружающей среды в зонах экологического кризиса и начать их планомерное выполнение, наметить комплексные меры по нормализации обстановки на экологически неблагополучных территориях и подготовить организационную основу реализации этих мер.

На следующем этапе должны осуществляться основные структурные преобразования в экономике, технологическое обновление, существенная экологизация процесса социально-экономического развития. На этом этапе экологическое благополучие территории страны обеспечивается за счет рационализации использования богатого природного потенциала России и снижения его относительных затрат на душу населения.

В дальнейшем постепенно должна решаться проблема гармонизации взаимодействия с природой всего мирового сообщества. Россия, на долю которой приходится значительная часть ненарушенных экосистем, будет играть в этом процессе одну из ключевых ролей. Движение человечества к устойчивому развитию в конечном счете приведет к формированию предсказанной В.И. Вернадским сферы разума (ноосферы), когда мерилom национального и индивидуального богатства станут духовные ценности и знания Человека, живущего в гармонии с окружающей средой.

Валинурова Лилия Сабиховна  
Ахтариева Люция Габдулхаевна  
Мазур Наталья Зиновьевна

УПРАВЛЕНИЕ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫМ РАЗВИТИЕМ

Учебное пособие  
для магистрантов, обучающихся по программе  
«Региональная экономика и управление территориальным развитием»,  
направлению 080100.68 «Экономика»

Подписано в печать  
Объем 7,25 печ.л. Формат 60x84 1/16  
Тираж 25 экз. Заказ №

450022, г. Уфа, ул. Менделеева, 134, корп. 2