



РЕГИОНАЛЬНАЯ И МУНИЦИПАЛЬНАЯ ЭКОНОМИКА

УДК 332.145

СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ КРУПНЫХ ГОРОДОВ – РЕГИОНАЛЬНЫХ ЦЕНТРОВ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ В РОССИИ

А.В. РУЧКИН¹
С.А. МАКОВКИНА²

*Российская академия народно-
го хозяйства и государствен-
ной службы
при Президенте Российской
Федерации*

г. Екатеринбург

^{1) e-mail:}
alexey.ruchkin@uapa.ru

^{2) e-mail:}
svetlana.makovkina@uapa.ru

В статье авторами рассматриваются основные структурные и содержательные требования к построению стратегических планов социально-экономического развития как на уровне городов, так и регионов. В качестве основной концептуальной модели рассматривается MOLAND, позволяющая проводить анализ, построение и прогнозирование в динамике с учетом эффективного землепользования и правильного зонирования. Модель подразумевает учет внешней и внутренней среды, что позволяет соблюсти гармонию в землепользовании смежных территорий и более конструктивно распределять зональные ориентиры развития. В конечном счете, получается архитектура стратегического планирования, учитывающая как интересы населения, так потребности власти и бизнеса. Факторный учет и анализ, составляющий смысловую основу модели, направлен на соблюдение балансов интересов и обязательств территорий в экологическом и социальном аспектах. Авторы оценивают возможности и перспективы применения модели при разработке стратегических планов развития муниципальных образований в современных российских условиях.

Ключевые слова: модель MOLAND, стратегическое планирование, зонирование, социально-экономическое развитие.

Амстердамский договор 1999 года [6] (в редакции 2002 года) внес существенные изменения в основы стратегического планирования городов и регионов государств, входящих в состав Европейского Союза. В целях повышения прозрачности и качества стратегических и прогнозных документов регионального и городского развития была введена в качестве обязательной оценка изменений в использовании территорий региона и муниципальных образований, входящих в состав региона. Изначально (начиная с 1986 года [5]) в требованиях к формированию стратегических планов социально-экономического и территориального развития городов и регионов устанавливались только качественные показатели [11]. Положения Амстердамского договора зафиксировали требования к мониторинговым количественным показателям эффективности использования земель регионов и муниципальных образований при формировании пространственных моделей развития.

В качестве стандарта (образца) была разработана модель MURBANDY (монитор городского развития), а на ее основе в дальнейшем – модель MOLAND (динамический



мониторинг землепользования), учитывающая показатели развития городских территорий и направленная на выявление тенденций социально-экономического развития городов и регионов в европейском масштабе (рис. 1).

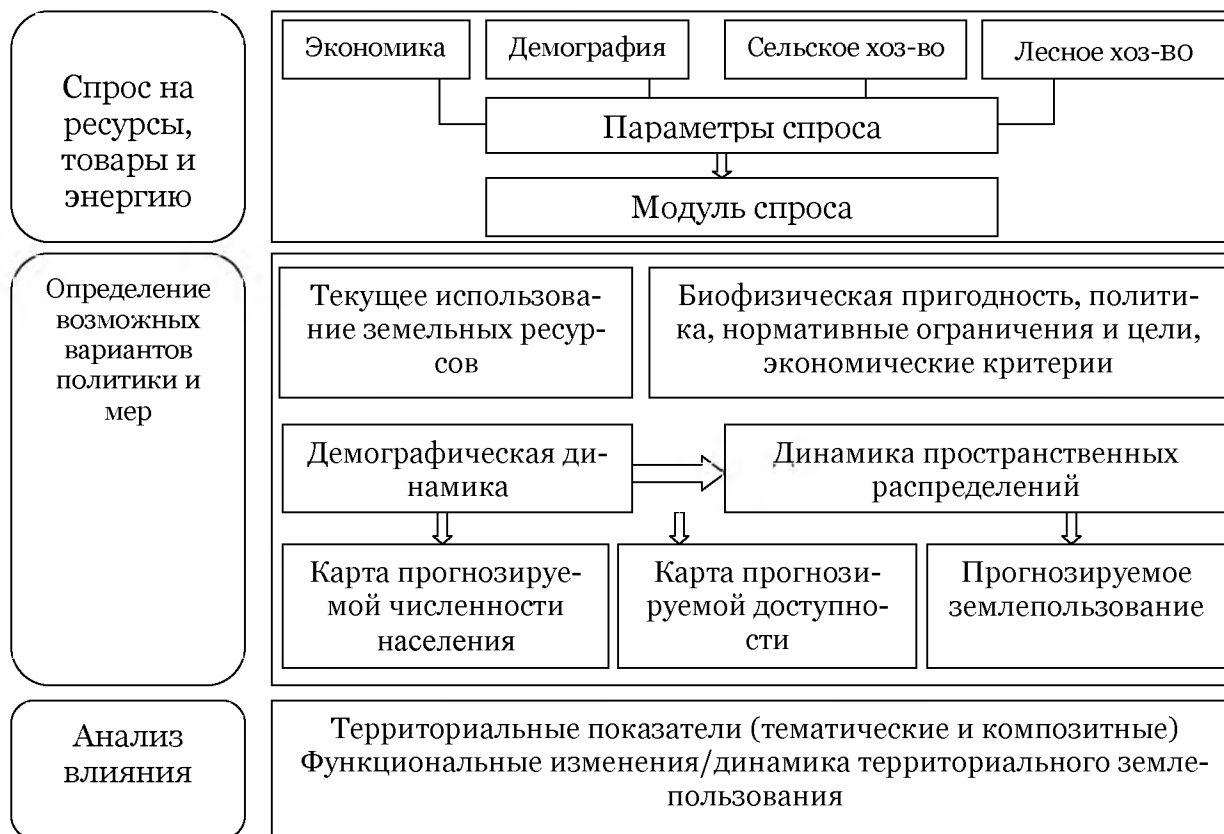


Рис. 1. Модель MOLAND [9]

Цель применения модели MOLAND в организации мониторинга землепользования заключается в обеспечении эффективного пространственного планирования. Данная модель применяется для оценки, мониторинга и моделирования развития городского и регионального социально-экономического развития. Моделирование и формирование сценариев социально-экономического развития включает в себя вычисление показателей и оценку воздействия антропогенных факторов (с особым акцентом на расширение поселений, транспорт и туризм) [10].

Реализация мониторинга эффективного землепользования городских и региональных территорий опирается на пять групп факторов:

- характеристики окружающей среды;
- характеристики прилегающих территорий городов и регионов;
- пространственные характеристики города и региона (то есть транспортная доступность);
- особенности политики городского и регионального планирования;
- факторы, связанные со спецификацией территории (в том числе ресурсного характера), уровнем социально-экономического развития, особенностями социально-экономической и политической систем [7].

Первая группа факторов связана с экологическими характеристиками и, как правило, является ограничительной характеристикой при формировании программ и планов территориального расширения городов и регионов, освоения неиспользуемых земельных ресурсов. Чаще всего, в этой категории рассматриваются стихийные бедствия и антропогенные влияния на экологическое состояние территории за прошедшие периоды эксплуатации.



Следует отметить, что вторая группа факторов определяет текущие и стратегические модели использования территориальных и иных ресурсов городов и регионов в статическом и динамическом разрезе. Данная группа факторов вводится в показатели мониторинга в силу необходимости оценки внешней среды территории и определения возможности экстраполяции лучших практик при определении стратегических планов развития.

Логично предположить, что новые жилые районы, как правило, возводятся рядом или по соседству с существующими жилыми районами. Тем не менее, они находятся под влиянием других видов землепользования. Например, в этом случае, промышленное использование земли может представлять собой фактор отталкивания, в том числе при оценке перспектив межмуниципального и межрегионального сотрудничества. Анализ внешней по отношению к региону или муниципальному образованию среды в части землепользования позволяет достигнуть равновесия при формировании в перспективе промышленных и жилых секторов.

Третья группа факторов связана с пространственными характеристиками городов и регионов. Такие факторы, как расстояние до центра, доступность, логистические потоки и развитость транспортных сетей, позволяют дать прогноз развития территорий с точки зрения возможностей использования городских и региональных земель (рабочая сила, доставка продуктов питания, поставки сырья и т.д.).

Четвертая группа связана с особенностями городской и региональной политикой планирования. С практической точки зрения, эта группа факторов определяет специфику землепользования с точки зрения статуса зонирования территорий (рекреационные, жилые, промышленные и иные земли). Через зонирование землепользования со стороны региона или муниципального образования формируются планы эффективного использования земель в пространстве и времени.

Пятая группа включает факторы, связанные со спецификацией территории (в том числе ресурсного характера), уровнем социально-экономического развития, особенностями социально-экономической и политической систем. Это наиболее сложные для понимания и моделирования аспекты стратегического планирования социально-экономического развития. Эта группа факторов связана также с процессами принятия управленческих решений, которые в большинстве случаев трансформируются во времени, поэтому их прогнозирование представляется весьма сложным процессом, особенно в условиях макроэкономической и политической нестабильности. Обычно процессы принятия решений предполагают некоторый уровень непредсказуемости и оценки рисков. С практической точки зрения, Таким образом, данный процесс можно рассматривать как фактор стохастического моделирования региональной и городской динамики.

Сумма всех факторов, которые оцениваются и прогнозируются при определении регионального и городского стратегического развития, формирует сложную динамическую архитектуру стратегического планирования и прогнозирования, трансформация которой определяется некоторой степенью стохастичности, неопределенности.

Данная модель разработки стратегических планов социально-экономического развития была апробирована в Ирландии [13], Австралии [8] и Португалии [12].

Модель MOLAND предполагает несколько сценариев социально-экономического развития при моделировании стратегической трансформации городских и региональных территорий:

- 1) землепользование: карты использования земель в модели MOLAND формируются для каждого сценария развития отдельно, исходя из степени влияния факторов, рассмотренных ранее;
- 2) транспорт: формируется карта существующих автомобильных и железнодорожных дорог, авиамаршрутов, опираясь на экономические, политические и иные показатели каждого из сценариев. При этом маршрутные сдвиги регулярно актуализируются картографическим методом;
- 3) применимость («пригодность» территории): для реализации сценарного инструментария также формируются карты пригодности использования земель для формирования и развития жилого и промышленного фондов. Пригодность городских земель



достаточно высока для развития указанных направлений социально-экономического развития, а в сельской местности она снижена;

4) зонирование: формирование планов территориального развития посредством карт зонирования (аналог генерального плана и плана использования земель муниципального образования в России). Этот процесс, однако, на практике используется редко в зарубежных странах в силу высоких временных и трудовых затрат, а также низкого качества данных, их неполноты и противоречивости в части межпоселенческих территорий. Альтернативный подход был реализован европейскими экспертами в сфере стратегического планирования: разработка карт была осуществлена только в отношении земель специального назначения и природоохранных зон, а также территорий национального наследия, включая памятники природы, истории и культуры;

5) социально-экономические данные: на региональном и городском уровне модель MOLAND предполагает учет текущих и прогнозируемых социально-экономических данных для каждой модели и сценария развития, включая миграционные и демографические процессы, влияющие на развитие жилого и промышленного фондов.

В модели MOLAND все соответствующие сценарные аспекты (демографические, экономические, процессы урбанизации, зонирование и т.д.) объединены в последовательную систему. Подход к стратегическому планированию социально-экономического развития регионов и городов с использованием модели MOLAND позволяет анализировать в динамике эффективность землепользования и осуществлять дизайн-разработку сценариев развития при помощи картографического метода, что делает данную модель весьма универсальной и независимой от экономической и политической ситуации в стране и регионе, поскольку модель позволяет учитывать социально-экономическую и политическую специфику территорий.

В российской практике регионального и муниципального стратегического планирования до сих пор не создано единой системы, которая бы соотносила документы стратегического, пространственного, финансового планирования в единую систему норм, предусматривающих последовательную реализацию. Идеи объединения нормативно-правовых актов и программ, регламентирующих территориальное развитие, давно высказываются на разных управленческих уровнях, однако принятый Федеральный закон № 172 от 28 июня 2014 года «О стратегическом планировании в Российской Федерации» не устанавливает подобной общей системы [3].

На сегодняшний день обязательными документами, регламентирующими социально-экономическое развитие территорий, являются: ФЗ № 131 «О местном самоуправлении в Российской Федерации» [2], главная задача которого состоит в том, чтобы определить границы компетенций федерального и муниципального уровней власти, Градостроительный кодекс РФ [1] регламентирует основные компоненты долгосрочного развития территорий в концепте жилого и производственного строительства, развития инфраструктуры. Разработка и принятие стратегических планов является возможностью для муниципалитетов, но не обязательным условием их функционирования.

В том случае, если на уровне муниципального образования приняты и Градостроительный план, и Стратегический план социально-экономического развития, городские власти декларируют их взаимосвязь, однако на практике разрабатываемые в разное время и разными организациями (как правило) и при разных управленческих командах документы не соответствуют друг другу. Документы, касающиеся строительства, зонирования, инфраструктурного развития, разрабатываются специализированными организациями в области архитектуры и градостроительства, на федеральном и региональном уровне принимаются регламенты, определяющие направления территориального развития. Разработкой стратегических планов российские города занимаются с 1998 года, однако до сих пор нет единой системы стратегических документов, качество которых, без сомнения, выросло за последние 16 лет.

На сегодняшний день из 85 субъектов Российской Федерации законы о стратегическом планировании существуют в 18 субъектах, в основном, это республики или автономные округа. Большая часть региональных законов о стратегическом планировании были приняты в период с 2003 до 2006 года. Как правило, в тексте закона стратегическое пла-

нирование определяется как деятельность органов государственной власти региона, органов местного самоуправления и населения по определению целей, принципов, основных направлений и приоритетов развития и путей их достижения. При этом практически все субъекты РФ имеют стратегии социально-экономического развития, за исключением: Оренбургской области, Вологодской области, республики Татарстан и Республики Саха (Якутия). Законы субъектов «О стратегическом планировании» приняты в Белгородской, Вологодской, Астраханской, Сахалинской областях, в республике Адыгея, Пермском крае, Алтайском крае, Приморском крае.



Рис. 2. Система стратегических документов в РФ

Также большая часть региональных нормативно-правовых актов устанавливают систему стратегического планирования, включающую стратегию региона, стратегии муниципальных образований, программы долгосрочного социально-экономического развития региона и муниципалитетов. Важным условием стратегического планирования, по мнению региональных законодателей, является комплексное видение социально-экономических проблем, учитывающее взаимосвязь экологических, технологических, культурных и научных факторов развития регионов.

На 1 января 2014 года в России насчитывается 35 городов с численностью населения более 500 тыс. чел., из них 20 или 57,1 % – городские поселения с численностью населения от 500 до 1 млн. чел. и 17 или 48,6 % – города, с численностью населения свыше 1 млн. чел. В 2012 году эта группа муниципалитетов концентрировала 30,8 % от общей численности населения РФ, около 30% объема промышленного производства. Объем инвестиций и оборот розничной торговли колеблются около отметки 25 %, тогда как показатель ввода в действие жилых домов является достаточно высоким и составляет 48 % от общероссийского (таблица).

Крупные города России, в большинстве своем, являются региональными центрами и аккумулируют в себе экономические, социальные, культурные, научные, логистические функции и считаются важной составляющей региональной экономики. Именно они выступали центрами стратегического планирования, осознавая важность системного видения социально-экономических процессов, их взаимосвязей и возможностей для развития.

Данные представленной таблицы дают нам наглядное представление о том, насколько важны крупные города в системе экономического развития российского государства. Так, города с численностью населения больше 1 млн. чел. демонстрируют высокие темпы роста численности населения, а их доля в общей доли данного значения по Российской Федерации более чем в два раза превосходит другие крупные города. Также крупнейшие города демонстрируют высокие темпы строительства жилых домов и объем отгруженных товаров собственного производства. При этом большая часть городов с чис-



ленность населения более 1 млн. чел. имеет стратегические планы (11 из 13) и опирается в их разработке на стратегии социально-экономического развития субъектов.

Таблица

Удельный вес крупных МО в показателях по Российской Федерации в 2013 году, %*

Показатель	Численность населения	Объем отгруженных товаров собственного пр-ва	Объем инвестиций	Оборот розничной торговли	Ввод общей площади жилых домов
Крупные МО	30,8	29,04	25,4	25,4	48
в том числе:					
МО с численностью населения от 500 до 1 000 тыс. чел.	8,36	9,5	10,7	10,6	14,6
МО с численностью населения свыше 1 млн. чел.	22,4	19,54	14,8	14,80	33,4

*Рассчитано авторами по [4]

Таким образом, мы видим, что на уровне субъектов РФ существует попытка регламентировать процесс управления социально-экономическим развитием территорий, и здесь система MOLAND могла бы стать основой построения целостной системы стратегического планирования, учитывающей пространственный, инфраструктурный и социально-экономический контексты. Однако необходимо принимать во внимание российский опыт и российскую действительность при ее формировании. Сегодня очевидна попытка создание единой системы стратегического управления: принят Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации», приняты стратегии практически во всех субъектах федерации, и муниципальные образования стараются приводить свои нормативные акты или программы, регламентирующие долгосрочное развитие, в соответствии с региональными. Перспективное бюджетное планирование также позволяет осуществлять прогноз бюджетных средств, соотносить расходы на реализацию конкретных действий, осуществление которых необходимо для реализации стратегии и получать своевременное представление о возможностях пополнения бюджета. Однако осуществляемые сдвиги не всегда носят системный характер, а положительная реализация нормативных изменений чаще всего зависит от личного участия главы местной администрации или региона, его энергии и желания разработать и реализовать стратегию социально-экономического развития.

Список литературы

1. Градостроительный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 29.12.2004 № 190-ФЗ (ред. от 22.10.2014) [электронный ресурс]. В данном виде документ опубликован не был. Доступ из справ. – правовой системы «КонсультантПлюс».
2. О местном самоуправлении в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 04.10.2014) [электронный ресурс]. В данном виде документ опубликован не был. Доступ из справ. – правовой системы «КонсультантПлюс».
3. О стратегическом планировании в Российской Федерации: Федеральный закон от 28.06.2014 № 172 – ФЗ // Российская газета. № 146. 03.07.2014.
4. Численность населения Российской Федерации по муниципальным образованиям. На 1 января 2014 года [электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.gks.ru/free_doc/doc_2014/bul_dr/mun_obr2014.rar.
5. Antrop M. Landscape change and the urbanization process in Europe / M. Antrop // Landscape and Urban Planning. 2004. № 67. P. 9 – 26.
6. Bainbridge T. The Penguin Companion to European Union. London: Penguin Books Ltd, 2005.
7. Barredo J.I. Modelling dynamic spatial processes: simulation of urban future scenarios through cellular automata / J.I. Barredo, M. Kasanko, McCormick N., C. Lavallo // Landscape and Urban Planning. Volume 64. Issue 3. 15 July 2003. P. 145–160.



8. Greiner R. Scenario modelling to support industry strategic planning and decision making / R. Greiner, J. Puig, C. Huchery, N. Collier, S.T. Garnett // *Environmental Modelling & Software*. 2014. № 55. P. 120-131.
9. Joint Research Center. Institute for Environment and Sustainability. Land Use Modelling Platform [электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://ies.jrc.ec.europa.eu/our-activities/scientific-achievements/Land-Use-Modelling-Platform.html>.
10. Lavalle C. Monitoring and forecasting the dynamics of European urban areas: The territorial approach as key for urban development strategies /C. Lavalle, McCormick N., M. Kasanko, L. Demicheli, J. Barredo // *Urbanistica*. 2003. Vol.121. P. 105 – 111.
11. Petit S. MIRABEL: models for integrated review and assessment of biodiversity in European landscapes /S. Petit, L. Firbank, B. Wyatt, D. Howard // *Ambio*. 2001. № 30. P. 81 – 88.
12. Petrov L.O. Urban land use scenarios for a tourist region in Europe: Applying the MOLAND model to Algarve, Portugal / L.O. Petrov, C. Lavalle, M. Kasanko // *Landscape and Urban Planning*. Volume 92. Issue 1. 15 August 2009. P. 10–23.
13. Petrov L.O. Scenarios and Indicators Supporting Urban Regional Planning / L.O. Petrov, H. Shahumyan, B. Williams, S. Convery // *Procedia Social and Behavioral Sciences*. 2011. № 21. P. 243–252.

STRATEGY PLANNING OF SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT OF BIG CITIES – REGIONAL CENTERS: PROBLEMS AND PROSPECTS IN RUSSIA

A.V.RUCHKIN¹
S.A. MAKOVKINA²

*Russian Presidential Academy
of National Economy
and Public Administration*

Yekaterinburg

^{1) e-mail:}
alexey.ruchkin@uapa.ru

^{2) e-mail:}
svetlana.makovkina@uapa.ru

The authors considers the basic structural and substantive requirements for building strategic plans for economic and social development at the level of cities and regions. As a basic conceptual model is considered MOLAND, allows the analysis, construction and forecasting the dynamics of land use based on the effective and proper zoning.

The model implies taking into account internal and external environment, which allows to observe the harmony of land use adjacent territories and more constructively allocate zonal development guidelines. Ultimately, it turns architecture strategic planning that takes into account both the interests of the population, so the needs of government and business. Factor accounting and analysis is the semantic basis of the model, aimed at balancing the interests and obligations in the territories of environmental and social aspects. The authors evaluated the possibilities and prospects of application of the model in the development of strategic plans for the development of municipalities in modern russian conditions.

Keywords: model MOLAND, strategic planning, zoning, economic and social development.