

**Планирование пространственной организации региона в системе
территориального стратегического управления
(на примере Республики Карелия)**

В статье рассматривается роль и место пространственного планирования в территориальном стратегическом управлении на региональном и муниципальном уровне (на примере Республики Карелия). Анализируются основные типы территориального планирования, используемые в российской и зарубежной практике. Представлены группы интересов основных субъектов региона в отношении территории. Определяются требования, предъявляемые к документам территориального планирования приграничного региона в современных условиях, с учетом согласования интересов населения, бизнеса и органов власти.

Экономические реформы, осуществляемые в России, объективно способствуют усилению внимания к территориальному аспекту управления, в том числе к его важнейшей функции – планированию. Анализ мирового опыта убедительно показывает достаточно четко выраженную тенденцию усиления взаимодействия механизмов рыночного саморегулирования, с одной стороны, и государственного и муниципального планирования – с другой. В настоящее время в России предпринимаются существенные усилия в сфере планирования стратегического развития страны, ее федеральных округов, регионов – субъектов РФ, муниципальных образований [2].

Сегодня территориальное стратегическое планирование большинством государственных структур, бизнесом и представителями гражданского общества в регионах России воспринимается как неотъемлемый этап управления социально-экономическим развитием территорий, поскольку в современных условиях глобализации мирового хозяйства, региональной экономической интеграции постоянно изменяются внешние и внутренние форматы деятельности экономических субъектов, целых регионов и стран. В российской и зарубежной управленческой практике выделяются три типа планирования [4]:

1. *директивное планирование* – планирование «от достигнутого» посредством постановки задачи развития и ее разбиения на весь период планирования (особенность – комплексность и механистичность);
2. *индикативное планирование* – предполагает реализацию поставленной цели развития на основе системы индикаторов, регламентирующих процесс ее достижения;
3. *стратегическое планирование* – направлено на достижение желаемого будущего состояния объекта планирования.

Признавая за территориями право самостоятельно планировать развитие и использование ресурсов, государство поддерживает осознание специфики развития регионов и четко обозначает общегосударственные цели интеграции в мировое экономическое пространство. Практика доказала, что конкуренция и частное предпринимательство не могут стихийно обеспечить такое размещение производительных сил и социальной инфраструктуры в регионе, которое будет выгодным со всех точек

зрения – с позиций государства, частных компаний и населения. Пространство, как ресурс, рассматривается данными субъектами по-разному с учетом различных интересов.

Так, например, интересы бизнеса по отношению конкретной территории и перспектив ее использования, не всегда совпадают с интересами местного населения, для которого данная территория выступает в качестве жизненного пространства, обеспечивающего воспроизводство, сохранение традиций, культуры, уклада жизни. Органы власти при этом призваны обеспечивать наиболее благоприятные условия, как для предпринимательской деятельности, так и для проживания на данной территории. Пространственное развитие региона с этой позиции рассматривается как качественное изменение, улучшение характеристик социально-экономического пространства и обеспечение сбалансированного социально-экономического развития на всей территории региона.

Учитывая различия интересов основных субъектов, определяющих это развитие, необходимо отметить тот факт, что в современных условиях данное развитие может обеспечиваться только на основе компромисса и партнерства. Можно выделить три интегральные группы интересов, к которым относятся:

1. Интересы населения и гражданских институтов, связанные с решением вопросов социального обеспечения, повышения качества жизни, развития институтов местного самоуправления;
2. Интересы хозяйствующих субъектов (корпоративные и отраслевые интересы), получающие выражение в осуществлении внутри- и межотраслевых связей, в максимизации прибыли, а также связанные с задачами развития и участия в межрегиональном и международном разделении труда и взаимодействия;
3. Интересы региональных органов государственной (исполнительной и законодательной) власти, связанные с обеспечением комплексного развития и участия в межрегиональном и международном разделении труда и взаимодействии.

Наиболее выраженные интересы основных субъектов региона в отношении территории представлены в таблице 1.

Интересы основных субъектов региона в отношении территории

Таблица 1.

Население	Бизнес	Органы власти
<ul style="list-style-type: none"> - возможность трудоустройства и повышения благосостояния; - жилищное строительство и хозяйственное использование территории; - высокий уровень качества общественных услуг; - благоприятная экологическая обстановка; 	<ul style="list-style-type: none"> - близость к источникам сырья; - наличие квалифицированной и доступной рабочей силы; - доступность рынков сбыта и возможность реализации продукции; - благоприятный инвестиционный климат; - низкий уровень налогов; - развитая производственная инфраструктура; 	<ul style="list-style-type: none"> - отсутствие социальной напряженности; - наличие конкурентоспособных предприятий; - возможность привлечения инвесторов; - налоговые поступления в бюджеты всех уровней; - благоприятная экологическая обстановка; - благоприятная криминогенная обстановка;

- развития социальная инфраструктура и сектор услуг.	- наличие развитых рынков.	- развитая социальная и производственная инфраструктура.
--	----------------------------	--

Комплексное развитие территории и эффективная реализация стратегических целей и задач развития невозможны без конструктивного диалога между этими тремя группами интересов. Однако, следует помнить, что полной гармонии между экономическими и социальными интересами не существует, поэтому неизбежно возникновение определенного рода противоречий.

Кроме того, при долгосрочном планировании должен обеспечиваться баланс интересов в треугольнике отношений «хозяйство-население-природа» [6]. Соответственно, сбалансированное социально-экономическое развитие требует не только учета социальных интересов и интересов хозяйственного использования территории, но и учета экологического фактора. Сбалансированное развитие территории зависит от оптимального использования и организации жизненного пространства. Инструментом такого использования является пространственное планирование.

Растущая самостоятельность регионов в условиях демократии и «нормальной» рыночной экономики – необратимый процесс, давно проявивший себя на Западе и начинающий развиваться в Российской Федерации [1]. Именно на уровне регионов разрабатываются, принимаются и реализуются конкретные концепции социально-экономического развития с учетом экономического потенциала территории, национальных, культурно-исторических, религиозных и иных особенностей местного социума.

В тоже время эффективность данных документов во многом определяется степенью согласованности на различных уровнях планирования: федеральном, региональном и муниципальном. Современное стратегическое планирование социально-экономического развития региона должно осуществляться с учетом его пространственной неоднородности и включать в себя элементы пространственного планирования.

Кроме того, особая роль в пространственном развитии отводится документам территориального планирования, предусмотренным Градостроительным Кодексом Российской Федерации. На федеральном уровне таким документом станет Генеральная схема пространственного развития Российской Федерации, особая роль которой подчеркивается разработчиками Концепции Стратегии социально-экономического развития регионов Российской Федерации.

Документами территориального планирования на региональном уровне являются схемы территориального планирования субъектов Российской Федерации. Подготовка указанных схем может осуществляться в составе одного или нескольких документов.

Схемы территориального планирования муниципальных районов разрабатываются с учетом комплексных программ их развития, а также с учетом документов территориального планирования более высокого уровня. На уровне поселений и городских округов территориальное планирование реализуется посредством разработки генеральных планов поселений и генеральных планов городских округов (рис.1).

Территориальное (пространственное) планирование направлено на определение в документах территориального планирования назначения территорий исходя из совокупности социальных, экономических, экологических и иных факторов в целях обеспечения устойчивого развития территорий, развития инженерной транспортной и социальной инфраструктур, обеспечения учета интересов граждан и их объединений, Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований.

Пространственное планирование предполагает разработку системы мероприятий по комплексному, экологически безопасному развитию среды обитания человека на уровне города, района, субъекта Федерации, страны в целом, учитывающая как настоящие потребности, так и достаточно длительную перспективу.

При этом развитие территорий различного уровня ограничивается нормативными требованиями и природными факторами. При реализации пространственного планирования принимаются во внимание следующие объекты:

- особо охраняемые природные территории;
- месторождения полезных ископаемых;
- водоохранные и прибрежные зоны, зоны охраны водозаборов;
- санитарно-защитные зоны предприятий и других объектов;
- защитные зоны инженерных сооружений.

Следует особо подчеркнуть тот факт, что согласно Градостроительному кодексу Российской Федерации, документы территориального планирования являются обязательными для органов государственной власти, органов местного самоуправления при принятии решений о резервировании земель, об изъятии, в том числе путем выкупа, земельных участков для государственных нужд, о переводе земель из одной категории в другую. Таким образом, в современных условиях для реализации эффективной региональной политики документы территориального планирования становятся обязательным условием.

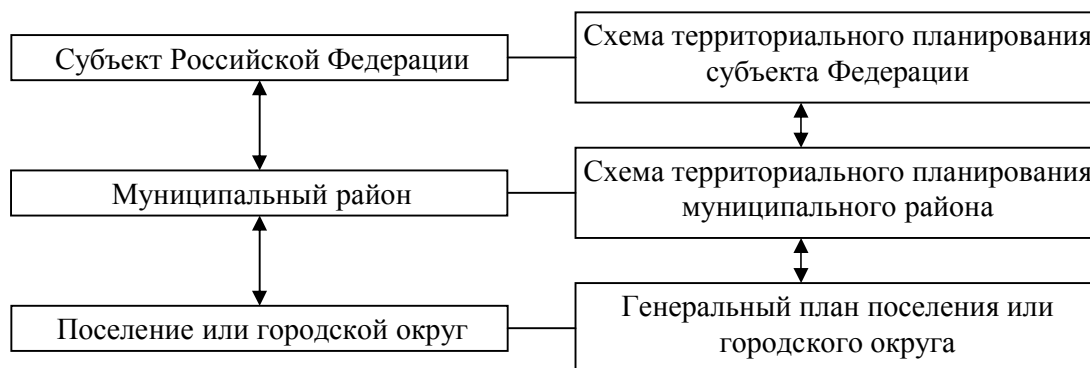


Рис.1 Система территориального планирования на региональном уровне

Главная задача проектных решений по пространственному планированию территории субъекта Федерации заключается в том, чтобы *усилить положительные и нивелировать отрицательные особенности региона*. Проектные предложения содержат рекомендации по организации ООПТ, крупных рекреационных зон, развитию туристской отрасли, созданию индустриальных зон для выноса предприятий из центров городов и привлечения инвесторов для размещения новых производств, формированию в регионе «полюсов роста» для концентрации инвестиций, выделение сельскохозяйственных и лесохозяйственных зон, развитию и реконструкции транспортной и инженерной инфраструктуры и т.д. [5]

При этом процесс оптимизации пространственной организации региона должен учитывать современные тенденции развития экономических и социальных отношений.

Схемы развития и размещения производительных сил появились в советское время, однако в современных условиях их разработка остается не менее актуальной и данный подход в настоящее время используется в ряде регионов. Однако, принципиальным отличием этих стратегических документов является ориентация не только на экстенсивные факторы развития, но и на использование инновационного потенциала региона. Кроме того, реализация данного документа возможна только на основе партнерских отношений всех заинтересованных субъектов: органов власти, бизнеса и населения. Такой подход может быть основан на системном применении научных прогнозов, целевых программ, балансовых расчетов и методов оптимизации решений, стратегического управления при определении и реализации целей и задач в области социально-экономического развития.

В этом случае пространственное планирование становится одним из элементов системы территориального стратегического планирования региона, а его эффективность определяется согласованностью всех уровней планирования и взаимодействием всех заинтересованных сторон. Общая структура системы стратегического планирования в Республике Карелия находится в стадии формирования, не является завершенной и нуждается в совершенствовании. В настоящее время оформились такие ее элементы, как концепция, стратегия, схема территориального развития, комплексные и целевые отраслевые программы, программы развития самоуправляемых территорий (рис.2).

Региональная концепция социально-экономического развития - обоснование направлений и путей социально-экономического развития, эффективного использования ресурсов, осуществления производственной специализации и отражает основные параметры развития региона. Концепция – это элемент долгосрочного стратегического планирования с временным лагом 10 лет и более (до 30 лет). При разработке концепции социально-экономического развития Республики Карелия приняты временные рамки до 2010 года (10 лет). Сценарий социально-экономического развития включает три этапа: *мобилизационный* (1999-2002 гг.), *стабилизационный* (2003-2007 гг.), *инновационный* (2007-2010 гг.). В соответствии с новым пятилетним сроком полномочий Главы Республики Карелия, а также с целью сохранить преемственность социально-экономической политики срок действия Концепции был продлен до 2012 года. Основная концептуальная идея социально-экономического развития республики была сформулирована следующим образом: *Республика Карелия – приграничный российский регион, развивающийся на принципах открытой социально-ориентированной рыночной экономики, использующий свое геоэкономическое положение, человеческий капитал и природные ресурсы в целях создания условий для развития эффективной экономики и роста качества жизни населения.*

Следующий уровень регионального стратегического планирования представлен *Стратегией социально-экономического развития Республики Карелия до 2020 года.* Стратегия содержит научно обоснованную систему целей социально - экономического развития и систему мер государственного управления, направленных на переход к инновационному этапу развития республики, реализацию возможности выбора путей достижения целей из существующих альтернатив, а также выбора видов экономической деятельности и механизма реализации принимаемых решений.

Следует особо отметить тот факт, что разработка Стратегии осуществляется с учетом выполняемых работ в рамках Схемы территориального развития Республики Карелия до 2025 г. (рис.2). На практике результатом такого подхода стала территориальная проекция предлагаемых механизмов реализации стратегических целей. В частности, в проекте Стратегии отмечается, что *ни один крупный проект невозможно*

эффективно реализовать без комплексного социально-экономического развития окружающих территорий, естественными точками роста которых являются поселения. И, соответственно, реализация проектов невозможна без участия местных сообществ, что усиливает значение местного самоуправления и местных объединений собственников. Исходя из необходимости решения комплексных задач развития территорий и развития зон с разнообразными формами стимулирования экономического развития, в пространстве республики выделяются «опорные территории» – наиболее динамичные города и территории с вменением им функций «локомотивов», подтягивающих в развитии соседние территории (формирование *зон интенсивного развития*). К последним отнесены:

- Петрозаводск, Прионежский и Кондопожский районы (столично-деловой центр, промышленная и туристская специализация, информатизация и образование);
- Сегежа-Надвоицы (промышленная специализация);
- Северное Приладожье – Питкяранта, Сортавала, Лахденпохья (промышленная, туристская и транзитная специализация);
- Коридоры развития «Костомукша – Калевала – Беломорск» и «Сегежа-Беломорск-Кемь» (промышленная, туристская и транзитная специализация).

Вышеназванные территории являются центрами формирования *специализированных зон интенсивного экономического развития*. Эти территории являются опорными точками для хозяйственного освоения территории Республики Карелия, и центрами притяжения соответствующих ресурсных территорий:

- *Центр «Петрозаводск – Кондопога»:* Прионежский, Пряжинский, Пудожский, Медвежьегоский (южная часть), Олонецкий (восточная часть) районы;
- *Коридор развития «Сегежа-Беломорск-Кемь»:* Медвежьегорский (северная часть), Кемский, Муезерский (восточная часть), Лоухский (восточная часть) районы;
- *Центр развития «Костомукша»:* Муезерский, Калевальский районы;
- *Коридор развития Северного Приладожья:* Суоярвский район, западная часть Олонецкого района

Развитие остальных территорий Республики Карелия, как определяется Стратегией, привязываются к «центрам развития» с помощью проектов, которые *становятся источником экономического развития территории, связывая районы и города республики*. Важным элементом системы стратегического планирования республики является Среднесрочная комплексная программа социально-экономического развития региона – инструмент корректировки стратегии регионального развития. В Республике Карелия в настоящее время разработана *Программа экономического и социального развития Республики Карелия на 2006-2010 годы*.

Роль *комплексных и целевых отраслевых программ* заключается в детализации и планировании развития отраслей общественного производства в регионе. Разработка программ осуществляется на основе Закона Республики Карелия от 6 октября 2005 года № 909 – ЗРК «О бюджетных целевых программах Республики Карелия». В территориальном аспекте к наиболее важным целевым программам в республике можно отнести такие как: «Программы приграничного сотрудничества РК на 2001-2006 гг.», «Развитие туризма в РК на 2002-2006 гг.», «Дороги Карелии 1998-2005 гг.», «Территориальная программа оздоровления экологической обстановки в бассейне Балтийского моря на 1999-2010 гг.», «Социальное развитие села Республики Карелия до 2010 года» и т.д.

В системе стратегического управления региональным развитием формирование *стратегических планов социально-экономического развития самоуправляющихся территорий* рассматривается как следующая стадия после разработки Концепции и Стратегии развития. Кроме того, стратегические документы муниципальных образований

должны соответствовать принципу системности, т.е. требуют учета взаимодействия с системами других пространственно-территориальных уровней. В Республике Карелия существует значительный опыт разработки Стратегий и Программ социально-экономического развития муниципальных образований. Важным условием их реализации является согласованность с другими стратегическими документами системы, а также с документами территориального планирования. В частности, на уровне муниципальных районов необходимым условием реализации стратегических целей, а также осуществления социальной и экономической политики является наличие схемы территориального планирования, позволяющей решать многие хозяйственные вопросы.

Бизнес-планы в современных российских условиях имеют важное значение не только в качестве объективного видения и конкретных программ действий руководящих органов предпринимательских и иных структур, предприятий и организаций, но и в качестве важного инструмента согласования интересов субъектов рыночных отношений. При этом при разработке документов территориального стратегического планирования на различных уровнях необходимо учитывать интересы крупных собственников территории. Для Республики Карелия данный вопрос приобретает особую актуальность в силу того, что значительная часть крупных предприятий являются градообразующими. Среди таких предприятий, прежде всего, необходимо отметить следующие: ОАО «Карельский окатыш», ОАО «Кондопога», Надвоицкий металлургический завод (Филиал НАЗ-СУАЛ), ОАО «Сегежский ЦБК», ЗАО «Вяртсильский метизный завод», ЗАО «Петрозаводскмаш», ОАО «ОТЗ», ЗАО «Шуялес», ОАО «Олонецлес», ОАО «Ильинский лесозавод», ОАО «Сортавальский ДСЗ» и др.

Интересы крупных хозяйствующих субъектов должны приниматься во внимание в процессе стратегического управления, кроме того, корпоративные стратегии и бизнес-планы не должны противоречить документам территориального стратегического планирования. В связи с этим, необходимым условием согласованности действий органов власти и бизнеса на уровне поселения или городского округа является наличие генерального плана, позволяющего регламентировать хозяйственную деятельность на территории с учетом существующих возможностей и ограничений, а также эффективно решать земельные вопросы. При этом генеральный план разрабатывается с учетом существующих программных документов социально-экономического развития. Примером такого согласования процессов стратегического планирования и территориального планирования в Республике Карелия является разработка Стратегического плана развития г.Петрозаводска до 2010 г. и Генерального плана г.Петрозаводска.

В процессе разработки Стратегического плана было выявлено, что в последние годы существенно изменилась специализация города, усиливается роль так называемой сервисной экономики и сектора услуг, при снижении доли промышленного производства в экономике города. Кроме того, в настоящее время достаточно актуальным является вопрос развития индивидуального жилищного строительства. В связи с этим обстоятельством разработанный в 1984 г. генеральный план утратил свою актуальность и потребовал значительной переработки. Таким образом, согласованность документов территориального планирования на уровне поселений и городских округов с документами стратегического планирования является необходимым условием реализации последних. Следует отметить, что принцип системности должен соблюдаться при реализации пространственного планирования на всех уровнях. Регион с этой точки зрения не только включает в себя системы более низкого уровня, но и сам является подсистемой других пространственных образований. С этой позиции пространственное планирование в Республике Карелия должно быть ориентировано не только на оптимальную внутреннюю

пространственную организацию, но и учитывать внешние связи и процессы, влияющие на социально-экономическое развитие. В связи с этим обстоятельством, как в Стратегии, так и в Схеме территориального развития РК рассматривается влияние внешней среды на развитие республики: влияние других регионов СЗФО, крупных городских агломераций г.Москвы и Санкт-Петербурга, а также, в силу приграничного положения, геостратегические интересы западных стран. Приграничное положение Республики Карелия позволяет принимать участие в различных совместных с западными странами проектах и программах. Одной из таких сфер взаимодействия является реализация совместных проектов пространственного планирования. Данное направление может рассматриваться как ключевое на пути построения единого экономического пространства Евросоюз – Россия и на Севере Европы [7].



Рис.2. Пространственное планирование в системе стратегического планирования Республики Карелия

В современных условиях реализация пространственного планирования в регионе на различных уровнях является необходимым условием сбалансированного социально-экономического развития, обеспечивающего сочетание экономических, социальных и экологических интересов. Пространственное планирование является неотъемлемым звеном системы территориального стратегического планирования региона.

Список литературы:

1. Гладкий Ю.Н., Чистобаев А.И. Основы региональной политики: Учебник. -СПб.: Изд-во Михайлова В.А., 1998.-659 с.
2. Коломийченко О.В., Рохчин В.Е. Стратегическое планирование развития регионов России: методология, организация.- СПб.: Наука, 2003.-235 с.
3. Концепция социально-экономического развития Республики Карелия на период до 2012 года «Возрождение Карелии» (с учетом изменений и дополнений). Утверждена постановлением Законодательного Собрания Республики Карелия от 4 июля 2006 года № 2520-III ЗС. Петрозаводск, 2006 г.
4. Савельев Ю.В. Методологические основы территориального стратегического планирования в регионе (на примере Республики Карелия). // Труды Карельского научного центра РАН. Выпуск 6.- Петрозаводск, 2004.- с. 138-149
5. Скатерщиков С.В. Пространственное планирование как основа устойчивого развития. // География на рубеже тысячелетий. Труды XII съезда Русского географического общества. Т.1. – СПб., 5. – 47-52
6. Толстогузов О.В. Исследование системы долгосрочного планирования развития региона и ее изменений. Власть, бизнес, образование и наука в качественном обновлении экономики и социальной инфраструктуры Республики Карелия: опыт минувшего десятилетия и проблемы роста. – Петрозаводск: Карелия, 2005
7. Шлямин В.А. Россия в «Северном измерении». – Петрозаводск: ПетрГУ, 2002