

МАЛЕЕВА ТАТЬЯНА ВЛАДИМИРОВНА

д.э.н., профессор, профессор кафедры государственного
и муниципального управления, ГАОУ ВО ЛО «Ленинградский
государственный университет имени А.С. Пушкина
г. Санкт-Петербург, Россия,
e-mail: maleeva@list.ru

ТАТАРНИКОВА МАРИНА АНАТОЛЬЕВНА

к.э.н., доцент кафедры государственного и муниципального
управления, ГАОУ ВО ЛО «Ленинградский государственный
университет имени А.С. Пушкина, г. Санкт-Петербург, Россия,
e-mail: tatarnikovamarin@mail.ru

DOI:10.26726/1812-7096-2024-1-12-19

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ПРОАКТИВНОГО ПОДХОДА В ТЕРРИТОРИАЛЬНОМ ПЛАНИРОВАНИИ НА МЕЖРЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ

Аннотация: В статье рассматриваются возможности системы территориального планирования для обеспечения согласованного и взаимоувязанного развития территорий, выходящих за рамки одного субъекта РФ. Обосновано использование проактивного управления в рамках управления территориальным планированием, что позволит органам государственной и муниципальной власти предотвратить возникновение и развитие комплекса проблем в развитии территории, связанных с разными сферами, повысить эффективность территориального планирования и устойчивость социально-экономических процессов не только регионального, но и федерального уровня.

Ключевые слова: территориальное планирование, публичная власть, межсубъектное взаимодействие, агломерация, проактивное управление.

MALEEVA TATYANA VLADIMIROVNA

Dr.Sc of Economics, Professor, Professor of the Department
of State and Municipal Management, Leningrad State
University named after A.S. Pushkin,
St. Petersburg, Russia,
e-mail: maleeva@list.ru

TATARNIKOVA MARINA ANATOLYEVNA

Ph.D. in Economics, Associate Professor of the Department of State
and Municipal Management, Leningrad State University
named after A.S. Pushkin, St. Petersburg, Russia,
e-mail: tatarnikovamarin@mail.ru

USING A PROACTIVE APPROACH IN TERRITORIAL PLANNING PLANNING AT THE INTERREGIONAL LEVEL

Abstract: The article examines the possibilities of the territorial planning system to ensure the coordinated and interconnected development of territories that go beyond one subject of the Russian Federation. The use of proactive management within the framework of territorial planning management is justified, which will allow state and municipal authorities to prevent the emergence and development of a complex of problems in the development of the territory associated with different spheres, increase the effectiveness of territorial planning and the sustainability of socio-economic processes not only at the regional but also at the federal level.

Keywords: territorial planning, public authority, intersubjective interaction, agglomeration, proactive management.

1. Введение

Территориальное планирование связано с определением траектории настоящего и будущего развития территории (страны, региона, муниципального образования) с учетом интересов России, ее субъектов, местных сообществ на основе эффективного использования имеющихся ресурсов. Его ключевая роль заключается в формировании комплексного подхода к развитию территории, рациональному использованию земельных ресурсов как физической, экономической и правовой основе жизни общества.

2. Основная часть

В нашей стране территориальное планирование, как особая деятельность по развитию территории, имеет черты системного объекта и предполагает разработку ряда взаимосвязанных документов на каждом уровне публичной власти и управления (рис. 1).



Рис. 1. Система документов территориального планирования в РФ

На каждом уровне и в разных видах документов в ходе осуществления территориального планирования и при дальнейшей реализации утвержденных планов нередко возникают проблемы, специфика которых исследуется в работах ученых и специалистов, занимающихся вопросами развития территории, в том числе на региональном уровне [1, 2, 3, 4]. На основе проведенных исследований сферы развития территориального планирования можно с уверенностью говорить о необходимости повышения эффективности территориального планирования и устойчивости социально-экономического развития территории.

Особого внимания в современных условиях требуют вопросы согласованного и взаимоувязанного развития территорий, выходящих за рамки одного субъекта РФ. Проблемы и пути их решения на смежных территориях нескольких субъектов в настоящее время имеют значительно меньшую проработку, а актуальность их решения высока.

Первично, в принятом в 2004 году Градостроительном кодексе РФ даже не предусматривались возможность и необходимость разработки документов территориального планирования для двух и более субъектов РФ, и тем более частей смежных территорий субъектов. Статьей 13.2 действующей редакции Кодекса определено, что «подготовка проекта схемы территориального планирования двух и более субъектов Российской Федерации может осуществляться применительно к территориям или частям территорий субъектов Российской Федерации, имеющих общую границу». [5].

Действительно, между соседними регионами, особенно когда один из регионов – город федерального значения, происходит активный взаимообмен ресурсами (трудовыми, производственными, транспортными, финансовыми, экологическими и т.д.). Зоны влияния субъектов выходят за границы своих территорий и перекрывают друг друга, а интересы их не только совпадают, но и зачастую вступают в противоречие.

Примером как положительного, так и проблемного взаимовлияния процессов, происходящих на территориях смежных субъектов, являются два соседствующих региона – Санкт-Петербург и Ленинградская область.

Санкт-Петербург – один из крупнейших в России промышленных, транспортных, научно-образовательных, культурных, туристических и управленческих центров, располагающий мощной экономикой и богатым человеческим капиталом, входит в число ведущих субъектов Российской Федерации. Город имеет впечатляющие результаты в развитии экономики, улучшении состояния городской среды, росте уровня и качества жизни населения. Традиционно в течение последних лет Санкт-Петербург занимает 2-е место в стране в рейтинге по социально-экономическому положению регионов [6], 8-е место среди регионов по индексу социального благополучия (данные за 3-й квартал 2023) [7] и 4-е место по экономическому потенциалу (данные за 2-й квартал 2023) [8].

Ленинградская область также обладает значительным экономическим и социальным потенциалом. Она занимает:

- 1-е место в ESG-рейтинге (2021) российских регионов по комплексному показателю, включающему экологические и социальные риски, качество управления в регионе [9];
- 9-е место в рейтинге социально-экономического положения российских регионов по итогам 2022 года [6];
- 7-е место в рейтинге 2022 года среди российских регионов по качеству жизни [10];
- 13-е место в Национальном рейтинге состояния инвестиционного климата в субъектах РФ в 2023 г. [11]

В последние годы Ленинградская область добилась значительных результатов как в экономике, так и в улучшении качества жизни людей. Она, как и Санкт-Петербург, относится к регионам с низким уровнем безработицы, с текущим уровнем регистрируемой безработицы 0,3–0,4%. А по объему вводимого жилья на душу населения Ленинградская область остается лидером среди регионов России с показателем 1,96 м²/чел., что почти в три раза превышает среднероссийское значение. [12]

Тем не менее, Санкт-Петербург и Ленинградская область имеют свои особенности, как в результатах, так и в обозначении перспектив развития своих территорий.

Сравнительный анализ показателей экономической сферы, например по показателю «Объем работ, выполненных по виду деятельности "Строительство"» показывает противоположные тенденции в рассматриваемых регионах: неуклонный рост в Санкт-Петербурге и тенденцию к снижению к 2022 году в Ленинградской области. При этом по показателю строительство жилых домов (с учетом жилых домов на участках для ведения садоводства) область демонстрирует существенный рост (в тыс.м² общей площади жилых помещений) – ежегодно в 1,2-1,4 раза за последние три года, в отличие от Санкт-Петербурга, где показатель остается практически на одном уровне. [13]

Наблюдается существенный разрыв в средней заработной плате одного работника в Ленинградской области и в Санкт-Петербурге (соответственно, 64 973 руб. и 90 926 руб. - сентябрь 2023 г. [14, 15]). Безусловно, такая ситуация делает для жителей области, особенно в районах, примыкающих к Санкт-Петербургу, более привлекательной работу в мегаполисе, несмотря на ежедневные маятниковые поездки, чем имеющаяся работа по месту жительства.

В настоящее время на базе города Санкт-Петербурга фактически сформировалась агломерация, включающая территории как самого города, так и часть территории Ленинградской области. Часть территории Ленинградской области, по сути, имеет «двойной» статус: это и часть региона, и часть агломерации, которая формируется на базе Петербурга, все сильнее распространяющего свое влияние на прилегающие территории, включая их в границы своих интересов. Эти территории Ленобласти получают импульс к экономическому развитию, позволяя повышать уровень жизни населения этой части области, что отражается на общих показателях развития области в целом. Петербург же получает с этих территорий вливание трудовых ресурсов, сельскохозяйственную и другую продукцию потребления и переработки, возможность использования территории области для загородного отдыха горожан, развития садоводства и огородничества и т.д.

Физической основой скрепления двух субъектов в один агломерационный союз является транспортная система, обеспечивающая тесную связанность территорий и возможность совершения ежедневных маятников миграций населения. Однако бурное жилищное строительство в области, на территориях, находящихся на границе с Санкт-Петербургом, по сути не просто создание жилых районов, а строительство мини-городов-спутников (например, Кудрово, Мурино), а также нескоординированность действий региональных органов власти двух субъектов по развитию транспортной системы приводят к резкому возрастанию транспортной нагрузки на границах города и области, в узлах входа дорог и магистралей в черту города, пересечения городской черты и движения на прилегающих территориях.

В связи с этим объективно возникает потребность в организации взаимодействия органов власти соседних субъектов и по такому важному вопросу, как развитие территории, взаимный учет интересов и совместное участие в разработке и реализации проектов территориального планирования.

Определение перспектив согласованного совместного развития центра агломерации и Ленобласти возможно в рамках Концепции совместного градостроительного развития Санкт-Петербурга и территорий Ленинградской области (агломерации), что не отменяет самостоятельные документы территориального планирования в каждом из рассматриваемых субъектов (рис. 2).



Рисунок 2. Система документов территориального планирования в межрегиональном взаимодействии

Межсубъектное взаимодействие в территориальном планировании на региональном уровне, разработка и реализация планов совместного и взаимовыгодного развития территории, должны быть согласованы со стратегическими целями планирования устойчивого, комплексного развития Российской Федерации, федеральными целевыми программами и тесно увязаны с единой

системой территориального планирования страны в целом, ее субъектов, муниципальных образований.

Безусловно, правильная идея, что в современном мире драйвером экономического развития регионов и страны в целом может быть только инновационная экономика. По нашему мнению, это не вступает в противоречие с актуальностью и значимостью процессов территориального планирования, результаты которого являются, по сути, фундаментом для функционирования всех акторов экономики, социально-экономических процессов не только регионального, но и федерального уровня.

Переход к инновационному социально-экономическому развитию и рамочные условия развития элементов планировочной структуры позволяют обеспечить:

- создание инновационных кластеров и технопарков;
- развитие научно-исследовательской и инновационной инфраструктуры;
- привлечение инвестиций в инновационные проекты;
- поддержку и развитие инновационных предпринимательских инициатив;
- повышение конкурентоспособности регионов и страны в целом в мировом экономическом пространстве.

Таким образом, инновационная экономика и территориальное планирование являются взаимосвязанными и взаимодополняющими процессами, способствующими устойчивому и комплексному развитию регионов и страны.

- размещение нового жилищного строительства на основе градостроительной емкости территории;
- сбалансированное соотношение численности экономически активного населения и количества рабочих мест;
- обеспечение устойчивости природного каркаса;
- рациональный уровень затрат на развитие всех видов инфраструктур.

В современном мире принято выделять следующие основные подходы к управлению изменениями: реактивный и проактивный (превентивный). Реактивный подход предполагает реакцию на уже произошедшие события, а проактивный (превентивный) подход дает возможность предвидеть события во внешней и внутренней среде, опережать их и инициировать перемены.

Проактивное управление требует прогнозирования возможных вызовов и угроз, в то время как реактивное используется для реагирования на какое-то событие (положение) после того, как оно произошло.

В научной литературе проактивность рассматривается, как правило, как действия по предупреждению и подготовке к нежелательным, проблемным ситуациям. Так, применительно к управлению рисками инвестиционно-строительных проектов, акцент смещается с изучения содержания рисков на выявление их источников [16].

Ключевое различие между проактивным и реактивным управлением заключается в том, что проактивное используется для будущего, тогда как реактивное – для текущей ситуации. Оба подхода являются необходимым условием в современном управлении развитием территории, территориальном планировании, но упор на проактивное управление, на наш взгляд, более эффективен и результативен (рис. 3).

По своему содержанию проактивное управление – инструмент, призванный сводить «на нет» количество неблагоприятных ситуаций и обеспечивать их успешное разрешение. Оно обеспечивает ряд преимуществ и дает возможности:

- устанавливать приоритеты и выполнять важное в первую очередь;
- рассчитать ресурсы и заблаговременно их подготовить;
- вносить корректировки в уже реализуемые проекты;
- добавлять в случае необходимости новые задачи;
- иметь временной лаг для проведения анализа и своевременного принятия мер;
- решать возникающие проблемы на этапе их зарождения.



Рис. 3. Методические подходы к организации территориального планирования

3. Выводы

Реактивное управление предполагает признание и анализ ошибок, разработку мер для их устранения по результатам анализа. Использование же проактивного управления в рамках управления территориальным планированием позволит органам государственной и муниципальной власти предотвратить возникновение и развитие комплекса проблем в развитии территории, связанных с разными сферами.

Многоаспектность использования межрегиональных территорий, многочисленность источников финансирования ее развития, разновидность объектов в застройке и освоении территории, противоречивость (наряду с единством) интересов субъектов в совокупности представляют собой значительные источники риска, поэтому проактивное управление будет важным элементом управления по обеспечению устойчивого развития территорий.

Проактивный подход к управлению территориальным планированием на межрегиональном уровне обеспечит идентификацию источников риска, построение механизмов их мониторинга и определит направления предупреждения негативных последствий.

Литература

1. Артемьев, А. А., *Организационно-правовые основы территориального планирования: монография* / А.А. Артемьев, И.А. Лепехин. – Тверь: РИЦ Тверского государственного технического университета (ТвГТУ), 2020. 167 с.
2. Жихаревич, Б. С. *Пространственные аспекты в стратегиях муниципальных районов* / Б. С. Жихаревич // *Региональная экономика. Юг России.* – 2021. – Т. 9, № 1. – С. 80-92. – DOI 10.15688/re.volsu.2021.1.7. – EDN EBYHFP.
3. Климова Н. И., Алтунфьева Т. Ю., Бухарбаева Л. Я. *Жизненный цикл территории: монография* / Климова Н.И., Алтунфьева Т.Ю., Бухарбаева Л.Я. и др. под ред. Н.И. Климовой. - Уфа : ИСЭИ УФИЦ РАН, 2018. - 113 с.
4. Федосеев, И. В. *Территориальное планирование воспроизводственных процессов в регионе* / И. В. Федосеев, Н. В. Чепаченко, М. Н. Юденко [и др.]. – Санкт-Петербург: Санкт-Петербургский государственный экономический университет, 2020. – 123 с. – ISBN 978-5-7310-4835-4. – EDN OWQFDY.

5. "Градостроительный кодекс Российской Федерации" от 29.12.2004 N 190-ФЗ (ред. от 04.08.2023) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2023) [Электронный ресурс] // Консультант Плюс. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 12.12.2023).
6. Рейтинг по социально-экономическому положению регионов России / РИА Рейтинг: https://ria.ru/20230515/polozhenie_regiony-1870956129.html
7. Индекс социального благополучия (3 квартал 2023). ТОП – 35 / Фонд развития гражданского общества <http://civilfund.ru/mat/152>
8. Индекс экономического потенциала регионов РФ. (2 квартал 2023). ТОП-35 / Фонд развития гражданского общества <http://civilfund.ru/mat/151>
9. ESG-рэнкинг субъектов РФ / Рейтинговое агентство RAEX («РАЭК-Аналитика»): https://raex-rr.com/ESG/ESG_regions/ESG_rating_regions/2021/
10. Ленобласть — в ТОП-10 по качеству жизни, 13.03.2023 / <https://lenobl.ru/ru/dlya-smi/news/57624/>
11. Национальный рейтинг состояния инвестиционного климата в субъектах Российской Федерации / Агентство стратегических инициатив https://asi.ru/government_officials/rating/
12. Рейтинг регионов РФ по вводу жилья в 2022 году / РИА Рейтинг <https://riarating.ru/infografika/20230503/630241205.html>
13. Оперативная информация по строительству в Санкт-Петербурге и Ленинградской области (2020-2022) / Петростат: <https://78.rosstat.gov.ru/folder/29081>
14. Средняя заработная плата одного работника в Ленинградской области, начисленная за сентябрь 2023 года / <https://78.rosstat.gov.ru/storage/mediabank/ZR092341.pdf>
15. Средняя заработная плата одного работника в Санкт-Петербурге, начисленная за сентябрь 2023 года / <https://78.rosstat.gov.ru/storage/mediabank/ZR092340.pdf>
16. Друзенко А.В. Развитие методов управления предпринимательскими рисками инвестиционно-строительного проекта на основе проактивной парадигмы / Дисс. На соиск. уч. степени к.э.н., специальность 08.00.05 - Экономика и управление народным хозяйством: экономика предпринимательства. - СПб.: ГАСУ, 2017. – 149 с.

References:

1. Artemyev, A. A., *Organizational and legal foundations of territorial planning: monograph* / A.A. Artemyev, I.A. Lepekhin. Tver: RIC Tver State Technical University (TvSTU), 2020. 167 p.
2. Zhikharevich, B. S. *Spatial aspects in strategies of municipal districts* / B. S. Zhikharevich // *Regional economics. The South of Russia*. - 2021. – Vol. 9, No. 1. – pp. 80-92. – DOI 10.15688/re.volsu.2021.1.7. – EDN EBYHFP.
3. Klimova N. I., Altufyeva T. Yu., Bukharbayeva L. Ya. *The life cycle of the territory: monograph* / Klimova N.I., Altufyeva T.Yu., Bukharbayeva L.Ya. et al. edited by N.I. Klimova. Ufa : ISEI UFIC RAS, 2018. 113 p.
4. Fedoseev, I. V. *Territorial planning of reproduction processes in the region* / I. V. Fedoseev, N. V. Chepachenko, M. N. Yudenko [et al.]. – St. Petersburg: St. Petersburg State University of Economics, 2020. – 123 p. – ISBN 978-5-7310-4835-4. – EDN OWQFDY.
5. "Urban Planning Code of the Russian Federation" dated 12/29/2004 No. 190-FZ (as amended on 08/04/2023) (with amendments and additions, introduction. effective from 09/01/2023) [Electronic resource] // Consultant Plus. URL: <http://www.consultant.ru> (date of application: 12.12.2023).
6. Rating on the socio-economic situation of the regions of Russia / RIA Rating: https://ria.ru/20230515/polozhenie_regiony-1870956129.html
7. Social well-being Index (3rd quarter 2023). TOP 35 / Civil Society Development Fund <http://civilfund.ru/mat/152>
8. Index of the economic potential of the regions of the Russian Federation. (2nd quarter 2023). TOP 35 / Civil Society Development Fund <http://civilfund.ru/mat/151>
9. ESG-ranking of the subjects of the Russian Federation / RAEX Rating Agency (RAEX-Analytics): https://raex-rr.com/ESG/ESG_regions/ESG_rating_regions/2021/
10. Leningrad region is in the TOP 10 in terms of quality of life, 13.03.2023 / <https://lenobl.ru/ru/dlya-smi/news/57624/>
11. National rating of the investment climate in the subjects of the Russian Federation / Agency for Strategic Initiatives https://asi.ru/government_officials/rating/
12. Rating of regions of the Russian Federation for housing commissioning in 2022 / RIA Rating <https://riarating.ru/infografika/20230503/630241205.html>

13. *Operational information on construction in St. Petersburg and the Leningrad region (2020-2022) / Petrostat: <https://78.rosstat.gov.ru/folder/29081>*
14. *The average salary of one employee in the Leningrad region, accrued in September 2023 / <https://78.rosstat.gov.ru/storage/mediabank/ZR092341.pdf>*
15. *The average salary per employee in St. Petersburg, accrued for September 2023 / <https://78.rosstat.gov.ru/storage/mediabank/ZR092340.pdf>*
16. *Druzenko A.V. Development of methods for managing entrepreneurial risks of an investment and construction project based on a proactive paradigm / Diss. For the degree of Candidate of Economics, specialty 08.00.05 - Economics and management of the national economy: economics of entrepreneurship. - St. Petersburg: GASU, 2017. – 149 p.*