

# Основы территориального планирования и управления территориальным развитием

СКИФ



Кафедра «Городское строительство и  
хозяйство»

## Курс лекций

### Автор

## Федоровская А.А.

Ростов-на-Дону,  
2017

## **Аннотация**

Курс лекций предназначен для обучающихся в магистратуре очной формы обучения по направлению 08.04.01 «Строительство», профиль «Территориальное планирование и управление развитием территорий».

## **Автор**

**Федоровская Альбина Ахмедовна –**

**к.т.н., старший преподаватель**

**кафедры «Городское строительство и хозяйство»**

## ОГЛАВЛЕНИЕ

Тема 1 Территориальное планирование и региональное управление: теоретико-методологический инструментарий.....	4
<b>Лекция 1. Основы территориального планирования и регионального управления. ....</b>	<b>4</b>
<b>1.2 Полномочия органов местного самоуправления в области территориального     планирования .....</b>	<b>6</b>
<b>Лекция 2 Современное состояние системы территориального планирования.....</b>	<b>11</b>
Тема 2 Стратегическое планирование в управлении территориальным развитием.....	20
<b>Лекция 3 Стратегическое планирование развития территориальных социально-     экономических систем. Формы и виды планов .....</b>	<b>20</b>
<b>Лекция 4 Особенности системы управления социально-экономическим развитием     региона.....</b>	<b>28</b>
Тема 3. Управление процессами урбанизации и расселения населения .....	35
<b>Лекция 5 Урбанизация и будущее городов .....</b>	<b>35</b>
<b>Лекция 6. Градостроительная деятельность .....</b>	<b>40</b>
<b>Лекция 7. Миграционная политика и социально-экономическое развитие регионов</b>	<b>45</b>
<b>Лекция 8 Устойчивое городское развитие.....</b>	<b>51</b>
Тема 4 Эколого-градостроительные основы территориального планирования. Охрана и использование историко-культурного наследия .....	56
<b>Лекция 9 Экологические основы градостроительства .....</b>	<b>56</b>
<b>Лекция 10 Сохранение историко-культурного наследия и развитие исторических     городов.....</b>	<b>69</b>
<b>Лекция 11 Информационное обеспечение градостроительной деятельности .....</b>	<b>82</b>
Тема 5 Управление развитием производственного и инновационного потенциала региона.....	90
<b>Лекция 12 Инновационная политика в России .....</b>	<b>90</b>
<b>Лекция 13 Кластерный подход к стимулированию регионального экономического     развития. ....</b>	<b>97</b>
Основная литература .....	103

## **Тема 1 Территориальное планирование и региональное управление: теоретико-методологический инструментарий**

### **Лекция 1. Основы территориального планирования и регионального управления.**

#### **1.1 Сущность территориального планирования. Основные понятия, используемые в территориальном планировании**

С вступлением в силу Градостроительного кодекса Российской Федерации начала формироваться новая система планирования развития территорий, в число которых входят и территория Российской Федерации в целом, и территории субъектов Российской Федерации, и территории муниципальных образований. Соответственно, субъектами планирования развития территорий (территориального планирования) наряду с Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации являются муниципальные образования в лице их органов местного самоуправления. В связи с этим в перечни вопросов местного значения муниципальных образований с различным статусом включены вопросы в сфере территориального планирования для каждой из категорий муниципальных образований[8].

Во многих муниципальных образованиях длительное время работа по подготовке генеральных планов, документации по планировке территории не велась по ряду причин, в том числе по причине отсутствия средств. Сейчас эта работа возобновляется, хотя бы уже потому, что в соответствии с требованиями Градостроительного кодекса Российской Федерации градостроительная деятельность не может вестись без наличия названных документов. Особенностью подготовки документов территориального планирования в настоящее время является то обстоятельство, что одновременно с этим в муниципальных образованиях ведется деятельность по стратегическому планированию их развития, и необходимо обеспечить согласованность этих документов с концепциями, стратегиями, стратегическими планами и планами комплексного социально-экономического развития муниципальных образований. В отношении градостроительной деятельности (в частности, в отношении территориального планирования) используются следующие основные понятия[4]:

– градостроительная деятельность – деятельность по развитию территорий, в том числе городов и иных поселений, осуществляемая в виде территориального планирования, градостроительного зонирования, планировки территории, архитектурно-строительного проектирования, строительства, капитального ремонта, реконструкции объектов капитального строительства;

– территориальное планирование – планирование развития территорий, в том числе для установления функциональных зон, зон планируемого размещения объектов капитального строительства для государственных или муниципальных нужд, зон с особыми условиями использования территорий;

Основы территориального планирования и управления территориальным развитием

– устойчивое развитие территорий – 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;

– зоны с особыми условиями использования территорий – охранные, санитарно-защитные зоны, зоны охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации (далее – объекты культурного наследия), водоохранные зоны, зоны санитарной охраны источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, зоны охраняемых объектов, иные зоны, устанавливаемые в соответствии с законодательством Российской Федерации;

– функциональные зоны – зоны, для которых документами территориального планирования определены границы и функциональное назначение;

– градостроительное зонирование – зонирование территорий муниципальных образований в целях определения территориальных зон и установления градостроительных регламентов; – территориальные зоны – зоны, для которых в правилах землепользования и застройки определены границы и установлены градостроительные регламенты;

– правила землепользования и застройки – документ градостроительного зонирования, который утверждается нормативными правовыми актами органов местного самоуправления, нормативными правовыми актами органов государственной власти субъектов Российской Федерации – городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга и в котором устанавливаются территориальные зоны, градостроительные регламенты, порядок применения такого документа и порядок внесения в него изменений;

– градостроительный регламент – устанавливаемые в пределах границ соответствующей территориальной зоны виды разрешенного использования земельных участков, равно как всего, что находится над и под поверхностью земельных участков и используется в процессе их застройки и последующей эксплуатации объектов капитального строительства, предельные (минимальные и (или) максимальные) размеры земельных участков и предельные параметры разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства, а также ограничения использования земельных участков и объектов капитального строительства;

– объект капитального строительства – здание, строение, сооружение, объекты, строительство которых не завершено (далее – объекты незавершенного строительства), за исключением временных построек, киосков, навесов и других подобных построек;

– красные линии – линии, которые обозначают существующие, планируемые (изменяемые, вновь образуемые) границы территорий общего пользования, границы земельных участков, на которых расположены линии

## Основы территориального планирования и управления территориальным развитием

электропередачи, линии связи (в том числе линейно-кабельные сооружения), трубопроводы, автомобильные дороги, железнодорожные линии и другие подобные сооружения (далее – линейные объекты);

– территории общего пользования – территории, которыми беспрепятственно пользуется неограниченный круг лиц (в том числе площади, улицы, проезды, набережные, скверы, бульвары); – строительство – создание зданий, строений, сооружений (в том числе на месте сносимых объектов капитального строительства);

– реконструкция – изменение параметров объектов капитального строительства, их частей (высоты, количества этажей (далее – этажность), площади, показателей производственной мощности, объема) и качества инженерно-технического обеспечения; – инженерные изыскания – изучение природных условий и факторов техногенного воздействия в целях рационального и безопасного использования территорий и земельных участков в их пределах, подготовки данных по обоснованию материалов, необходимых для территориального планирования, планировки территории и архитектурно-строительного проектирования;

– застройщик – физическое или юридическое лицо, обеспечивающее на принадлежащем ему земельном участке строительство, реконструкцию, капитальный ремонт объектов капитального строительства, а также выполнение инженерных изысканий, подготовку проектной документации для их строительства, реконструкции, капитального ремонта;

– саморегулируемые организации в области инженерных изысканий, архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства – некоммерческие организации, сведения о которых внесены в государственный реестр саморегулируемых организаций и которые основаны на членстве индивидуальных предпринимателей и (или) юридических лиц, выполняющих инженерные изыскания или осуществляющих архитектурно-строительное проектирование, строительство, реконструкцию, капитальный ремонт объектов капитального строительства.

### **1.2 Полномочия органов местного самоуправления в области территориального планирования**

К полномочиям органов местного самоуправления поселений в области территориального планирования относятся:

– подготовка и утверждение документов территориального планирования поселений;

– утверждение местных нормативов градостроительного проектирования поселений;

– утверждение правил землепользования и застройки поселений;

– утверждение подготовленной на основании документов территориального планирования поселений документации по планировке

## Основы территориального планирования и управления территориальным развитием

территории, за исключением случаев, предусмотренных Градостроительным кодексом Российской Федерации;

- принятие решений о развитии застроенных территорий.

К полномочиям органов местного самоуправления муниципальных районов в области территориального планирования относятся [4]:

- подготовка и утверждение документов территориального планирования муниципальных районов;

- утверждение местных нормативов градостроительного проектирования межселенных территорий;

- утверждение правил землепользования и застройки соответствующих межселенных территорий;

- утверждение подготовленной на основании документов территориального планирования муниципальных районов документации по планировке территории, за исключением случаев, предусмотренных Градостроительным кодексом Российской Федерации;

- ведение информационных систем обеспечения градостроительной деятельности, осуществляемой на территориях муниципальных районов.

К полномочиям органов местного самоуправления городских округов в области территориального планирования относятся [4]:

- подготовка и утверждение документов территориального планирования городских округов;

- утверждение местных нормативов градостроительного проектирования городских округов;

- утверждение правил землепользования и застройки городских округов;

- утверждение подготовленной на основе документов территориального планирования городских округов документации по планировке территории, за исключением случаев, предусмотренных Градостроительным кодексом Российской Федерации;

- ведение информационных систем обеспечения градостроительной деятельности, осуществляемой на территориях городских округов;

- принятие решений о развитии застроенных территорий. По вопросам территориального планирования (как и вообще градостроительной деятельности) принимаются муниципальные правовые акты, которые не должны противоречить Градостроительному кодексу Российской Федерации.

### 1.3 Назначение территориального планирования и виды документов территориального планирования

Территориальное 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,

## Основы территориального планирования и управления территориальным развитием

муниципальных образований. Документы территориального планирования подразделяются на [4]:

- документы территориального планирования Российской Федерации;
- документы территориального планирования субъектов Российской Федерации;
- документы территориального планирования муниципальных образований.

Документами территориального планирования муниципальных образований являются [4]:

- схемы территориального планирования муниципальных районов;
- генеральные планы поселений;
- генеральные планы городских округов.

### 1.4 Понятие и принципы осуществления градостроительной деятельности

В соответствии со статьей 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации градостроительная деятельность это деятельность по развитию территорий, в том числе городов и иных поселений, осуществляемая в виде территориального планирования, градостроительного зонирования, планировки территории, архитектурно-строительного проектирования, строительства, капитального ремонта, реконструкции объектов капитального строительства.

Законодательство о градостроительной деятельности и изданные в соответствии с ним нормативные правовые акты основываются на следующих принципах:

- 1) обеспечение устойчивого развития территорий на основе территориального планирования и градостроительного зонирования;
- 2) обеспечение сбалансированного учета экологических, экономических, социальных и иных факторов при осуществлении градостроительной деятельности;
- 3) обеспечение инвалидам условий для беспрепятственного доступа к объектам социального и иного назначения;
- 4) осуществление строительства на основе документов территориального планирования, правил землепользования и застройки и документации по планировке территории;
- 5) участие граждан и их объединений в осуществлении градостроительной деятельности, обеспечение свободы такого участия;
- 6) ответственность органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления за обеспечение благоприятных условий жизнедеятельности человека;
- 7) осуществление градостроительной деятельности с соблюдением требований технических регламентов;
- 8) осуществление градостроительной деятельности с соблюдением требований безопасности территорий, инженерно-технических требований,



## Основы территориального планирования и управления территориальным развитием

требований гражданской обороны, обеспечением предупреждения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, принятием мер по противодействию террористическим актам;

9) осуществление градостроительной деятельности с соблюдением требований охраны окружающей среды и экологической безопасности;

10) осуществление градостроительной деятельности с соблюдением требований сохранения объектов культурного наследия и особо охраняемых природных территорий;

11) ответственность за нарушение законодательства о градостроительной деятельности;

12) возмещение вреда, причиненного физическим, юридическим лицам в результате нарушений требований законодательства о градостроительной деятельности, в полном объеме.

### 1.5 Нормативные акты, регулирующие градостроительную деятельность

Градостроительный кодекс РФ – основополагающий документ, он устанавливает общую структуру нормативных актов, на которых основано градостроительство в Российской Федерации.

Так, согласно статье 3 Градостроительного кодекса РФ законодательство о градостроительной деятельности состоит из Градостроительного кодекса, других федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, а также законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации. Федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними иные нормативные правовые акты Российской Федерации, содержащие нормы, регулирующие отношения в области градостроительной деятельности, не могут противоречить Градостроительному кодексу. Законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, содержащие нормы, регулирующие отношения в области градостроительной деятельности, не могут противоречить Градостроительному Кодексу.

По вопросам градостроительной деятельности принимаются муниципальные правовые акты, которые не должны противоречить Градостроительному Кодексу. К градостроительным отношениям применяется земельное, лесное, водное законодательство, законодательство об особо охраняемых природных территориях, об охране окружающей среды, об охране объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, иное законодательство Российской Федерации, если данные отношения не урегулированы законодательством о градостроительной деятельности.

Из сказанного следует, что при строительстве объектов капитального строительства и планировании территории необходимо руководствоваться следующим перечнем законов федерального значения:

- Гражданский кодекс РФ;
- Земельный кодекс РФ;
- Лесной кодекс РФ;
- Водный кодекс РФ;

Основы территориального планирования и управления территориальным развитием

- Федеральный закон от 10.01.2002 N 7-ФЗ "Об охране окружающей среды";
- Федеральный закон от 21.07.1997 N 122-ФЗ "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним";
- Федеральный закон от 25.06.2002 N 73-ФЗ "Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации";
- Федеральный закон от 06.10.1999 N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации";
- Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации";
- Федеральный закон от 24.07.2007 N 221-ФЗ "О государственном кадастре недвижимости"
- и ряд других федеральных законов.

Кроме перечня законов, градостроительную деятельность регулируют подзаконные нормативные акты, такие, как постановления Правительства РФ. Среди них можно отметить следующие:

- Постановление Правительства РФ от 05.04.1999 N 370 "О разработке и согласовании Генеральной схемы расселения на территории Российской Федерации и Основных положений Генеральной схемы расселения на территории Российской Федерации";
- Постановление Правительства РФ от 25.08.1999 N 941 "О разработке и согласовании консолидированных схем градостроительного планирования и основных положений консолидированных схем градостроительного планирования".

Кроме того, на уровне субъектов Российской Федерации могут существовать нормативные акты, регулирующие отдельные вопросы градостроительства на территории данного субъекта, которые разрабатываются на основе федеральных законов и постановлений Правительства РФ и не должны им противоречить.

Существуют также и ведомственные нормативные акты, к которым относятся различные приказы, постановления, письма. Вот некоторые из них:

- Приказ Госстроя от 31.05.2001 N 120 "Об утверждении Правил ведения Единого государственного реестра объектов градостроительной деятельности";
- Приказ Госкомэкологии РФ от 16.05.2000 N 372 "Об утверждении Положения об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации"; – и ряд других подзаконных нормативно-правовых актов.

## Лекция 2 Современное состояние системы территориального планирования

### 2.1 Содержание документов территориального планирования

Документы территориального планирования подразделяются на федеральные, субъектов РФ и муниципальных образований (ч. 2 ст. 9 Градостроительного кодекса РФ). В самом общем виде следует отметить, что в данных документах фиксируется информация о состоянии территории соответствующего уровня, о возможных направлениях ее развития и об ограничениях ее использования, что отображается в соответствующих схемах (картах). Российская Федерация, субъекты РФ и муниципальные районы разрабатывают схемы территориального планирования, а поселения и городские округа – генеральные планы.

Значение федеральной схемы территориального планирования заключается в необходимости закрепления в графическом и текстовом виде границ категорий земель, земельных участков и объектов недвижимости, уже находящихся в федеральной собственности, а также границ земель и местоположения объектов, которые *будут предназначены* для федеральных нужд (отсюда вытекает резервирование земельных участков и их последующее изъятие для федеральных нужд). На данных схемах фиксируются соответствующие ограничения деятельности, вытекающие из особенностей функционирования действующих либо предусмотренных федеральной схемой объектов.

При подготовке федеральной схемы территориального планирования решается ряд важных организационно-правовых вопросов. Так, при разработке схемы возникают трудности с отображением на ней действующих федеральных объектов (большой частью линейных), правовой статус которых не получил должной фиксации. Так, для признания автомобильной магистрали дорогой федерального значения этот линейный объект и соответствующий земельный участок должны быть зарегистрированы в данном качестве с постановкой участка на кадастровый учет; ему должен быть присвоен индивидуальный кадастровый номер; он должен быть зарегистрирован в федеральную собственность органами Росрегистрации.

### 2.2 Схема территориального планирования муниципального района

Схема территориального планирования муниципального района включает в себя карты (схемы) планируемого размещения объектов капитального строительства местного значения, в том числе:

- объектов электро- и газоснабжения в границах муниципального района;
- автомобильных дорог общего пользования между населенными пунктами, мостов и иных транспортных инженерных сооружений вне границ населенных пунктов в границах муниципального района;
- иных объектов, размещение которых необходимо для осуществления полномочий органов местного самоуправления муниципального района.

## Основы территориального планирования и управления территориальным развитием

Схема территориального планирования муниципального района содержит положения о территориальном планировании и соответствующие карты (схемы).

Положения о территориальном планировании, содержащиеся в схеме территориального планирования муниципального района, включают в себя:

- цели и задачи территориального планирования;
- перечень мероприятий по территориальному планированию и указание на последовательность их выполнения.

На картах (схемах), содержащихся в схеме территориального планирования муниципального района, отображаются:

- существующие и планируемые границы поселений, входящих в состав муниципального района;
- границы земель различных категорий в пределах межселенных территорий;
- границы территорий объектов культурного наследия;
- границы зон с особыми условиями использования территорий;
- границы земельных участков, которые предоставлены для размещения объектов капитального строительства местного значения или на которых размещены объекты капитального строительства, находящиеся в собственности муниципального района, а также границы зон планируемого размещения объектов капитального строительства местного значения;
- границы зон планируемого размещения объектов капитального строительства на межселенных территориях;
- границы населенных пунктов, расположенных на межселенных территориях.

В целях утверждения схемы территориального планирования муниципального района осуществляется подготовка соответствующих материалов по обоснованию ее проекта в текстовой форме и в виде карт (схем).

Материалы по обоснованию проекта схемы территориального планирования муниципального района в текстовой форме включают в себя:

- обоснование вариантов решения задач территориального планирования;
- перечень мероприятий по территориальному планированию;
- обоснование предложений по территориальному планированию, этапы их реализации;
- перечень основных факторов риска возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

На картах (схемах) в составе материалов по обоснованию проекта схемы территориального планирования муниципального района отображаются:

- информация о состоянии соответствующей территории, о возможных направлениях ее развития и об ограничениях ее использования;
- предложения по территориальному планированию.

Информация о состоянии соответствующей территории, о возможных направлениях ее развития и об ограничениях ее использования отображается на следующих картах (схемах):

- карты (схемы) использования территории муниципального района;

## Основы территориального планирования и управления территориальным развитием

- карты (схемы) ограничений, утверждаемые в составе схем территориального планирования Российской Федерации, схем территориального планирования субъектов Российской Федерации, генеральных планов поселений, в том числе карты (схемы) границ территорий объектов культурного наследия, карты (схемы) границ зон с особыми условиями использования территорий, карты (схемы) границ территорий, подверженных риску возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, карты (схемы) границ зон негативного воздействия объектов капитального строительства местного значения в случае размещения таких объектов;
- карты (схемы) с отображением результатов анализа комплексного развития территории и размещения объектов капитального строительства местного значения, в том числе с учетом результатов инженерных изысканий;
- иные карты (схемы).

Предложения по территориальному планированию отображаются на картах (схемах), которые используются для внесения в них изменений при согласовании проекта схемы территориального планирования муниципального района и включают в себя:

- карты (схемы) с отображением зон планируемого размещения объектов капитального строительства на межселенных территориях;
- карты (схемы) с отображением зон планируемого размещения объектов капитального строительства местного значения;
- иные карты (схемы).

### 2.3 Генеральные планы поселений и генеральные планы городских округов

Генеральный план:

адресован непосредственно административным органам местного самоуправления в виде общих рекомендаций относительно обустройства и развития городской территории в целом и в виде прямых указаний относительно развития муниципальной инфраструктуры;

является открытым для граждан лишь в части, не являющейся секретной; содержит базовую информацию для разработки правил землепользования и застройки.

Генеральный план имеет меньшую юридическую силу по сравнению с нормативными актами правового зонирования. Общие решения генерального плана носят рекомендательный характер и не имеют силы прямого указания для исполнения рядовыми владельцами недвижимости. Эти решения, учтенные в нормативных актах правового зонирования, преобразуются в строго юридическую форму в виде списков и значений параметров разрешенного использования и строительного изменения объектов недвижимости, расположенных в различных зонах города. Решения генерального плана проходят через фильтр нормативного правового акта — Правил землепользования и застройки и только после этого напрямую и непосредственно адресуются всем правообладателям недвижимости

Основы территориального планирования и управления территориальным развитием

и иным лицам в качестве обязательных к исполнению регламентов разрешенного использования недвижимости.

Подготовка генеральных планов поселений, генеральных планов городских округов (далее также – генеральные планы) осуществляется применительно ко всем территориям поселений, городских округов.

Подготовка генерального плана поселения, генерального плана городского округа может осуществляться применительно к отдельным населенным пунктам, входящим в состав поселения, городского округа, с последующим внесением в генеральный план изменений, относящихся к другим частям территорий поселения, городского округа. Подготовка генерального плана и внесение в генеральный план изменений в части установления или изменения границы населенного пункта могут также осуществляться применительно к отдельным населенным пунктам, входящим в состав поселения, городского округа.

Генеральные планы включают в себя карты (схемы) планируемого размещения объектов капитального строительства местного значения, в том числе:

- объектов электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения в границах поселения, городского округа;
- автомобильных дорог общего пользования, мостов и иных транспортных инженерных сооружений в границах населенных пунктов, входящих в состав поселения, в границах городского округа;
- иных объектов, размещение которых необходимо для осуществления полномочий органов местного самоуправления поселения, органов местного самоуправления городского округа.

Генеральные планы содержат положения о территориальном планировании и соответствующие карты (схемы). Положения о территориальном планировании, содержащиеся в генеральных планах, включают в себя:

- цели и задачи территориального планирования;
- перечень мероприятий по территориальному планированию и указание на последовательность их выполнения.

На картах (схемах), содержащихся в генеральных планах, отображаются:

- границы поселения, городского округа;
- границы населенных пунктов, входящих в состав поселения, городского округа;
- границы земель сельскохозяйственного назначения, границы земель для обеспечения космической деятельности, границы земель обороны и безопасности, границы земель иного специального назначения, границы земель лесного фонда, границы земель водного фонда, границы земель особо охраняемых природных территорий федерального и регионального значения;
- существующие и планируемые границы земель промышленности, энергетики, транспорта, связи;
- границы функциональных зон с отображением параметров планируемого развития таких зон;
- границы территорий объектов культурного наследия;

Основы территориального планирования и управления территориальным развитием

- границы зон с особыми условиями использования территорий;
- границы земельных участков, которые предоставлены для размещения объектов капитального строительства федерального, регионального или местного значения либо на которых размещены объекты капитального строительства, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, а также границы зон планируемого размещения объектов капитального строительства федерального, регионального или местного значения;
- границы территорий, подверженных риску возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и воздействия их последствий;
- границы зон инженерной и транспортной инфраструктур.

В целях утверждения генеральных планов осуществляется подготовка соответствующих материалов по обоснованию их проектов в текстовой форме и в виде карт (схем). Материалы по обоснованию проектов генеральных планов в текстовой форме включают в себя:

- анализ состояния соответствующей территории, проблем и направлений ее комплексного развития;
- обоснование вариантов решения задач территориального планирования;
- перечень мероприятий по территориальному планированию;
- обоснование предложений по территориальному планированию, этапы их реализации;
- перечень основных факторов риска возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

На картах (схемах) в составе материалов по обоснованию проектов генеральных планов отображаются:

- информация о состоянии соответствующей территории, возможных направлениях ее развития и об ограничениях ее использования;
- предложения по территориальному планированию.

Информация о состоянии соответствующей территории, возможных направлениях ее развития и об ограничениях ее использования отображается на следующих картах (схемах):

- карты (схемы) использования территории муниципального образования с отображением границ земель различных категорий, иной информации об использовании соответствующей территории;
- карты (схемы) ограничений, утверждаемые в составе схем территориального планирования Российской Федерации, схем территориального планирования субъектов Российской Федерации, схем территориального планирования муниципальных районов (в случае подготовки генеральных планов поселений), в том числе карты (схемы) границ территорий объектов культурного наследия, карты (схемы) границ зон с особыми условиями использования территорий, карты (схемы) границ территорий, подверженных риску возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, карты (схемы) границ зон негативного воздействия объектов капитального строительства местного значения в случае размещения таких объектов;

## Основы территориального планирования и управления территориальным развитием

- карты (схемы) с отображением результатов анализа комплексного развития территории и размещения объектов капитального строительства местного значения, в том числе с учетом результатов инженерных изысканий;
- иные карты (схемы).

Предложения по территориальному планированию отображаются на картах (схемах), которые используются для внесения в них изменений при согласовании проектов генеральных планов и включают в себя:

- карты (схемы) планируемых границ функциональных зон с отображением параметров планируемого развития таких зон;
- карты (схемы) с отображением зон планируемого размещения объектов капитального строительства местного значения;
- карты (схемы) планируемых границ территорий, документация по планировке которых подлежит разработке в первоочередном порядке;
- карты (схемы) существующих и планируемых границ земель промышленности, энергетики, транспорта, связи; – иные карты (схемы).

### 2.4 Территориальные зоны

Статьей 34 Градостроительного кодекса РФ определен порядок установления территориальных зон:

1. При подготовке правил землепользования и застройки границы территориальных зон устанавливаются с учетом:

- возможности сочетания в пределах одной территориальной зоны различных видов существующего и планируемого использования земельных участков;
- функциональных зон и параметров их планируемого развития, определенных генеральным планом поселения, генеральным планом городского округа, схемой территориального планирования муниципального района;
- сложившейся планировки территории и существующего землепользования;
- планируемых изменений границ земель различных категорий в соответствии с документами территориального планирования и документацией по планировке территории;
- предотвращения возможности причинения вреда объектам капитального строительства, расположенным на смежных земельных участках.

2. 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;
- естественным границам природных объектов.

Виды и состав территориальных зон определен в соответствии со статьей 35 Градостроительного кодекса РФ:



## Основы территориального планирования и управления территориальным развитием

В результате градостроительного зонирования могут определяться жилые, общественно-деловые, производственные зоны, зоны инженерной и транспортной инфраструктур, зоны сельскохозяйственного использования, зоны рекреационного назначения, зоны особо охраняемых территорий, зоны специального назначения, зоны размещения военных объектов и иные виды территориальных зон.

В состав жилых зон могут включаться:

- 1) зоны застройки индивидуальными жилыми домами;
- 2) зоны застройки малоэтажными жилыми домами;
- 3) зоны застройки среднеэтажными жилыми домами;
- 4) зоны застройки многоэтажными жилыми домами;
- 5) зоны жилой застройки иных видов.

В жилых зонах допускается размещение отдельно стоящих, встроенных или пристроенных объектов социального и коммунально-бытового назначения, объектов здравоохранения, объектов дошкольного, начального общего и среднего (полного) общего образования, культовых зданий, стоянок автомобильного транспорта, гаражей, объектов, связанных с проживанием граждан и не оказывающих негативного воздействия на окружающую среду. В состав жилых зон могут включаться также территории, предназначенные для ведения садоводства и дачного хозяйства.

В состав общественно-деловых зон могут включаться:

- 1) зоны делового, общественного и коммерческого назначения;
- 2) зоны размещения объектов социального и коммунально-бытового назначения;
- 3) зоны обслуживания объектов, необходимых для осуществления производственной и предпринимательской деятельности;
- 4) общественно-деловые зоны иных видов.

Общественно-деловые зоны предназначены для размещения объектов здравоохранения, культуры, торговли, общественного питания, социального и коммунально-бытового назначения, предпринимательской деятельности, объектов среднего профессионального и высшего профессионального образования, административных, научно-исследовательских учреждений, культовых зданий, стоянок автомобильного транспорта, объектов делового, финансового назначения, иных объектов, связанных с обеспечением жизнедеятельности граждан.

В перечень объектов капитального строительства, разрешенных для размещения в общественно-деловых зонах, могут включаться жилые дома, гостиницы, подземные или многоэтажные гаражи.

В состав производственных зон, зон инженерной и транспортной инфраструктур могут включаться:

- 1) коммунальные зоны – зоны размещения коммунальных и складских объектов, объектов жилищно-коммунального хозяйства, объектов транспорта, объектов оптовой торговли;
- 2) производственные зоны – зоны размещения производственных объектов с различными нормативами воздействия на окружающую среду;
- 3) иные виды производственной, инженерной и транспортной инфраструктур.

## Основы территориального планирования и управления территориальным развитием

Производственные зоны, зоны инженерной и транспортной инфраструктур предназначены для размещения промышленных, коммунальных и складских объектов, объектов инженерной и транспортной инфраструктур, в том числе сооружений и коммуникаций железнодорожного, автомобильного, речного, морского, воздушного и трубопроводного транспорта, связи, а также для установления санитарно-защитных зон таких объектов в соответствии с требованиями технических регламентов.

В состав зон сельскохозяйственного использования могут включаться:

1) зоны сельскохозяйственных угодий – пашни, сенокосы, пастбища, залежи, земли, занятые многолетними насаждениями (садами, виноградниками и другими);

2) зоны, занятые объектами сельскохозяйственного назначения и предназначенные для ведения сельского хозяйства, дачного хозяйства, садоводства, личного подсобного хозяйства, развития объектов сельскохозяйственного назначения.

В состав зон рекреационного назначения могут включаться зоны в границах территорий, занятых городскими лесами, скверами, парками, городскими садами, прудами, озерами, водохранилищами, пляжами, а также в границах иных территорий, используемых и предназначенных для отдыха, туризма, занятий физической культурой и спортом.

В состав территориальных зон могут включаться зоны особо охраняемых территорий. В зоны особо охраняемых территорий могут включаться земельные участки, имеющие особое природоохранное, научное, историко-культурное, эстетическое, рекреационное, оздоровительное и иное особо ценное значение.

В состав зон специального назначения могут включаться зоны, занятые кладбищами, крематориями, скотомогильниками, объектами размещения отходов потребления и иными объектами, размещение которых может быть обеспечено только путем выделения указанных зон и недопустимо в других территориальных зонах.

В состав территориальных зон могут включаться зоны размещения военных объектов и иные зоны специального назначения.

### **Градостроительный регламент**

В соответствии с требованиями статьи 36 Градостроительного кодекса РФ Градостроительным регламентом определяется правовой режим земельных участков, равно как всего, что находится над и под поверхностью земельных участков и используется в процессе их застройки и последующей эксплуатации объектов капитального строительства.

Градостроительные регламенты устанавливаются с учетом:

– фактического использования земельных участков и объектов капитального строительства в границах территориальной зоны;

– возможности сочетания в пределах одной территориальной зоны различных видов существующего и планируемого использования земельных участков и объектов капитального строительства;

Основы территориального планирования и управления территориальным развитием

– функциональных зон и характеристик их планируемого развития, определенных документами территориального планирования муниципальных образований;

– видов территориальных зон;

– требований охраны объектов культурного наследия, а также особо охраняемых природных территорий, иных природных объектов.

Действие градостроительного регламента распространяется в равной мере на все земельные участки и объекты капитального строительства, расположенные в пределах границ территориальной зоны, обозначенной на карте градостроительного зонирования.

Действие градостроительного регламента не распространяется на земельные участки:

– в границах территорий памятников и ансамблей, включенных в единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, а также в границах территорий памятников или ансамблей, которые являются вновь выявленными объектами культурного наследия и решения о режиме содержания, параметрах реставрации, консервации, воссоздания, ремонта и приспособлении которых принимаются в порядке, установленном законодательством Российской Федерации об охране объектов культурного наследия;

– в границах территорий общего пользования;

– занятые линейными объектами;

– предоставленные для добычи полезных ископаемых.

Применительно к территориям исторических поселений, достопримечательных мест, землям лечебно-оздоровительных местностей и курортов, зонам с особыми условиями использования территорий градостроительные регламенты устанавливаются в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Градостроительные регламенты не устанавливаются для земель лесного фонда, земель, покрытых поверхностными водами, земель запаса, земель особо охраняемых природных территорий (за исключением земель лечебно-оздоровительных местностей и курортов), сельскохозяйственных угодий в составе земель сельскохозяйственного назначения, земельных участков, расположенных в границах особых экономических зон.

Земельные участки или объекты капитального строительства, виды разрешенного использования, предельные (минимальные и (или) максимальные) размеры и предельные параметры которых не соответствуют градостроительному регламенту, могут использоваться без установления срока приведения их в соответствие с градостроительным регламентом, за исключением случаев, если использование таких земельных участков и объектов капитального строительства опасно для жизни или здоровья человека, для окружающей среды, объектов культурного наследия.

## Тема 2 Стратегическое планирование в управлении территориальным развитием

### Лекция 3 Стратегическое планирование развития территориальных социально-экономических систем. Формы и виды планов

#### 3.1. Понятие стратегии и стратегического планирования территориальных социально-экономических систем

Стратегия представляет собой определение системы действий, направленных на достижение главных целей управления в долгосрочной перспективе. Это выбор пути, который ведет управляемый объект от одного состояния (настоящего) к другому (будущему). Исходной точкой стратегического планирования является текущее состояние объекта, его социально-экономический потенциал, результаты деятельности за отчетный период. Будущее состояние необходимо определить, ответив на вопросы о целях и задачах планирования, основных направлениях развития объекта и времени достижения промежуточных и окончательных целей.

На все эти вопросы можно ответить, если разработать видение будущего (стратегический план), уяснить цель и основные задачи, а также возможности их достижения. Разработанная стратегия не является окончательной, отдельные ее положения и ориентиры в процессе их реализации могут корректироваться с учетом изменений, происходящих во внешней и внутренней среде. Стратегия обычно разрабатывается в форме плана действия, охватывающего все главные стороны и направления развития структуры функционирования управляемого объекта, который имеет степень детализации, адекватную возможностям прогнозирования на заданный период. Она должна разрабатываться скорее с точки зрения перспективы всего регионального социума (корпорации), а не конкретного индивида. Стратегия предполагает разработку обоснованных мер и планов достижения намеченных целей, в которых должны быть учтены научно-технический потенциал развития, имеющиеся ресурсы и потребности.

Стратегическое планирование представляет собой процесс создания и поддержания стратегического соответствия между целями развития управляемой системы, потенциальными возможностями и шансами. Стратегическое планирование дает возможность осознанно и инициативно планировать будущее развитие, а не реагировать на вызовы и отдельные события, которые наступили в случайные моменты времени. Оно есть результат определения траектории оптимального использования социально-экономических ресурсов для максимального ускорения развития в желаемом направлении. Стратегическое планирование позволяет:

во-первых, получить представление о состоянии объекта на конкретный момент времени;

## Основы территориального планирования и управления территориальным развитием

во-вторых, выявить новые тенденции или спроецировать на будущее современные тенденции развития экономики и социальных отношений;

в- третьих, наметить стратегические цели;

в-четвертых, увязать поставленные цели с объемом и структурой всех видов ресурсов;

в-пятых, обеспечить включение бюджетно-налоговых и денежно-кредитных инструментов в механизм достижения стратегических задач.

Предметом стратегического планирования является изучение возможностей использования в практической деятельности по составлению стратегических прогнозов, проектов, программ и планов, объективных законов, определяющих развитие рыночной экономики, разработка и совершенствование методологии и методики решения проблем стратегического планирования, а также организация его осуществления.

Объект стратегического планирования – деятельность хозяйствующих субъектов, структурных элементов экономики, вся экономика с позиций ее будущего состояния в ближайшей и долгосрочной перспективах. Цели стратегического планирования – обеспечение результативности развития в долгосрочный период; освоение его новых возможностей.

Основными признаками стратегического планирования территориальных социально-экономических систем являются:

– носителем идеи стратегического планирования является высшее звено территориального управления – принцип планирования;

– предвосхищение неконтролируемых сил, критических тенденций со стороны окружения и ограничение их возможного влияния на территориальную социально- экономическую систему;

– нацеленность стратегического планирования на решение проблем развития территории:

а) связанные с глобальными целями социально-экономической системы;

б) ориентированные на будущее;

в) затрагивающие неконтролируемые внешние факторы, которые в свою очередь влияют на результативность развития;

– горизонтальное планирование

– долгосрочное планирование;

– главный элемент стратегического планирования – маркетинговые планы.

В стратегическом планировании выделяют несколько уровней, на которых формируются стратегии:

– мировой (глобальный);

– государственный (национальный);

– макрорегиональный (федеральный округ);

– региональный (субъект Федерации);

– отдельные категории регионального сообщества; муниципальное образование (город, район);

– корпорация, компания, фирма, учреждение;

– отдельный человек.

### Основы территориального планирования и управления территориальным развитием

Региональная стратегия находится на среднем уровне стратегирования в иерархии отмеченных территориальных систем, поэтому региональная власть и региональное сообщество должны учитывать, с одной стороны (сверху) – интересы, политику, стратегии, тенденции, процессы, регулирование и т.д., а с другой (снизу) – интересы, потребности, спрос, замыслы, настроения, планы, действия и т.п. Кроме того, всесторонне должны учитываться собственный имеющийся потенциал, преимущества и недостатки, плюсы и минусы региона, а также открывающиеся возможности рынка. Сегодня администрации (правительства) многих регионов осознают, что в условиях глобализации обостряющейся конкуренции и нехватки ресурсов сложно рассчитывать на устойчивое развитие без четкого определения стратегических приоритетов, без ясного представления о конкурентоспособности региона в целом и его основных центров через 10-15 лет. Это предопределяет обращение к стратегическим планам экономического развития. Стратегическое планирование является аналитическим процессом и отвечает на вопрос о путях развития территорий в условиях перспективных изменений их внутренней и внешней среды. Оно имеет не столько количественный, сколько качественные ориентиры, качественное содержание обоснования разделов стратегического плана развития территориальной социально-экономической системы.

Стратегическое планирование развития территорий в современных условиях – это, прежде всего, договор общественного согласия, в соответствии с которым практически весь социум, все слои населения осознают его стратегические цели и задачи, принимают на себя определенные обязательства, имеющие стратегическую важность для развития.

Стратегическое планирование является одной из функций управления, которая представляет собой процесс выбора целей и путей их достижения. Оно обеспечивает основу для всех управленческих решений, функции организации, мотивации и контроля ориентированы на выработку стратегических планов. Динамичный процесс стратегического планирования является платформой, которая во многом определяет характер управленческих функций. Преимущества стратегического планирования позволяют органам территориального управления, организациям и отдельным жителям дать четкий и последовательный способ оценки цели и направлений развития территории. Процесс стратегического планирования обеспечивает основу для управления деятельностью населения. Реалии современного этапа социально-экономического развития России, возникшая в последние годы внешняя среда развития страны обуславливают рост внимания к проблемам стратегического планирования, которое становится все более актуальным как для российских предприятий, так и для городов, муниципальных районов, регионов которые находятся в условиях ужесточающейся конкуренции, как на внутренних, так и на внешних рынках. В основе разработки стратегического плана находится анализ перспектив развития при определенных предположениях об изменении внешней среды, в которой функционирует управляемая территория. Важнейшим элементом этого анализа является определение ее позиций в конкурентной борьбе за рынки сбыта. На основе такого анализа формируются цели развития территории, формируются

Основы территориального планирования и управления территориальным развитием

стратегические социально- экономические цели и выбираются направления их достижения.

Стратегический план – это программа укрупненных действий для достижения поставленных целей. Стратегическое управление (СУ) может быть представлено как

$$СУ = СП + РС + СК,$$

где СП – стратегическое планирование,  
РС – реализация стратегии,  
СК – стратегический контролинг.

Стратегический план включает в себя такие основные разделы, как:

- миссия, цели и задачи развития;
- анализ внутренней среды;
- анализ внешней среды;
- оценка рисков возникновения неблагоприятных явлений;
- стратегические направления развития;
- показатели достижения целей развития с указанием планируемых сроков их достижения и разбивкой по возможным направлениями (сценариям);
- стратегические программы
- финансовое и ресурсное обеспечение стратегии развития;
- календарный план реализации стратегии развития; – центры ответственности и др.

К стратегическому плану прилагаются также расчеты, справки и другая деловая документация. Для того чтобы стратегическое планирование соответствовало своему предназначению, его разработка должна отвечать определенным требованиям:

1) стратегия большей частью формулируется и разрабатывается высшим руководством, но ее реализация предусматривает участие всех уровней управления;

2) стратегический план должен обосновываться обширными исследованиями и фактическими данными. Чтобы регион мог эффективно конкурировать в сегодняшнем мире органам регионального управления необходимо постоянно заниматься сбором и анализом огромного количества информации о состоянии экономик других регионов, их конкурентных позициях и других факторах;

3) стратегический план должен придавать экономике региона индивидуальность, проявляющуюся в выборе перспективных направлений специализации хозяйства, что позволяет региону привлекать необходимые внешние ресурсы развития, способствовать реализации на внешних рынках продукции и услуг, производимых предприятиями региона;

4) стратегические планы должны быть разработаны так, чтобы не только оставаться целостными в течение длительного (10-30 лет) периода времени, но и быть достаточно гибкими, чтобы при необходимости можно было осуществить их модификацию и переориентацию.

## Основы территориального планирования и управления территориальным развитием

Общий стратегический план следует рассматривать как программу, которая направляет деятельность предприятий и организаций в течение продолжительного периода времени, давая себе отчет о том, что конфликтная и постоянно меняющаяся деловая и социальная обстановка делает постоянные корректировки неизбежными. Стратегическое планирование само по себе не гарантирует успеха, и организация, создающая стратегические планы, может потерпеть неудачу из-за ошибок в организации, мотивации и контроле. Тем не менее планирование может создать ряд существенных благоприятных факторов для организации деятельности. Знание того, что необходимо достичь, помогает уточнить наиболее подходящие пути действия. Принимая обоснованные и систематизированные плановые решения, руководство снижает риск принятия неправильного решения из-за ошибочной или недостоверной информации о возможностях организации или о внешней ситуации. Таким образом, планирование помогает создать единство общей цели (рисунок 1).

Стратегическое планирование является составной частью стратегического управления, которое представляет собой процесс, протекающий в три основных этапа:

- определение долгосрочных перспектив развития, т.е. стратегия;
- разработка комплекса мероприятий (заданий) по реализации стратегии;
- контроль и выявление основных проблем при реализации стратегии развития объекта.

Стратегический план по своему содержанию представляет собой программу укрупненных действий для достижения поставленных целей, а стратегическое планирование – процесс определения конкретных целей организации и направлений действий для их осуществления в соответствии с принятой стратегией.

Существуют следующие виды стратегического планирования:

1. долгосрочное (перспективное) планирование. Перспективные планы разрабатываются на срок от 5 до 10 лет; – среднесрочное планирование. Среднесрочные планы разрабатываются на срок от 1 до 5 лет;

2. краткосрочное планирование. Такое планирование охватывает период в несколько недель или месяцев. Оно связано преимущественно с регулированием текущего использования ресурсов и представляет собой систему мероприятий, имеющих целью составление календарных программ по управлению материальными и финансовыми ресурсами и контроль их реализации.

На практике обычно применяют три основные схемы организации процедур стратегического планирования:

- планирование «сверху-вниз» (от определения целей и задач, направлений развития территориальной системы в целом к отдельным функциональным и территориальным подсистемам, поселениям, отраслям, предприятиям и т.д.);

- планирование «снизу-вверх». Проводится в обратном порядке;
- интерактивное планирование представляет собой среднее между двумя описанными выше схемами стратегического планирования.



## Основы территориального планирования и управления территориальным развитием

Ориентиры развития, цели и задачи стратегического плана, направления развития формируются в процессе взаимодействия между органами территориального управления и разработчиками стратегического плана. Высшее руководство устанавливает цели и направления развития. Стратегии формируются в процессе взаимодействия по вертикали по специально разработанным процедурам (комитеты, комиссии, конференции). Следовательно, стратегия развития любой территориальной социально-экономической системы представляет собой результат работы большого коллектива, однако окончательные решения принимает руководство.

### 3.2 Формы планирования и виды планов

Планирование – это предопределение будущего, построение активного образа модели желаемого и намечаемого в будущем состояния объекта при одновременном установлении путей, способов, средств и сроков достижения этих состояний и намечаемых целей.

Планы всегда ориентированы на достижение определенных целей, на решение конкретных задач социально-экономического развития, что находит свое отражение в показателях плана, числовых параметрах, фиксирующих меру, степень решения социально-экономических задач, этапы движения к конечной цели.

Плановые показатели отражают также направленность действий, промежуточные результаты, виды и объемы затрачиваемых ресурсов. Планы разрабатываются на определенный период, именуемый плановым периодом. План фиксирует показатели, характеризующие состояние системы в конце планового периода, определяет пути и способы достижения желаемых результатов и необходимые для этого ресурсы. Вся работа по разработке и составлению планов, а также их практическое осуществление представляют собой систему планирования.

К планированию относятся:

- общественно-политический надзор над процессами социально-экономического развития и их контроль через различные политические учреждения (правительство, парламент, администрация президента, политические партии и т.д.);
- оценка состояния социально-экономической системы на конкретный момент времени;
- оценка спонтанных тенденций развития;
- проецирование на будущее желаемого экономического уровня, а также использование всех необходимых средств, для достижения намеченных целей.

Основной функцией планирования является формулирование курса действий над управляемой системой, с последующим формулированием комплекса мер по их реализации, что находит свое отражение в содержании плана. План, как отмечено выше, состоит из отдельных разделов, в которых обосновываются пути решения комплекса задач в плановом периоде, определяются основные показатели по отдельным функциональным и территориальным подсистемам. Определенные показатели должны быть обоснованы, а в плане должны быть

## Основы территориального планирования и управления территориальным развитием

предусмотрены меры по устойчивому развитию территорий и уделено особое внимание разделам по социальной политике. Планирование охватывает все функции территориальных социально-экономических систем, затрагивая, в том числе, планирование научных исследований и разработок, маркетинг, формирование экономических ресурсов, производство и сбыт.

Формы планирования и виды планов зависят от конкретных объектов планирования. По содержанию и форме проявления различают следующие формы планирования и виды планов:

1) с точки зрения обязательности плановых заданий. Различают директивное и индикативное планирование. Директивное планирование представляет собой процесс принятия плановых решений, имеющих обязательный характер. Многие недостатки социалистического планирования были порождены именно его директивностью. Однако не следует делать вывод о нецелесообразности применения подобного планирования в рыночных условиях. На макроуровне директивное планирование может служить эффективным средством решения многих общенациональных проблем. Например, директивное планирование характерно в области охраны окружающей среды, обороны, социальной политики. На предприятиях многие показатели для внутренних подразделений носят директивный характер. Индикативное планирование является антиподом директивного планирования, носит не обязательный, а направляющий и рекомендательный характер. Индикативное планирование представляет собой наиболее распространенную во всем мире форму государственного и регионального стратегического планирования. Задания индикативного плана называются индикаторами. Это параметры, характеризующие эффективность экономики, занятость и качество жизни населения, рынок ценных бумаг, состояние финансов и т.д. Роль индикативного плана – выявить те параметры экономики страны, которые могут быть скорректированы органами регионального управления, если экономическое развитие будет осуществляться не по благоприятному сценарию. Индикативное планирование применяется и на микроуровне. Как правило, на предприятии индикативный характер носят второстепенные производственно-экономические и финансовые показатели для структурных подразделений.

2) в зависимости от срока, на который составляется план, различают следующие виды планирования:

- долгосрочное (перспективное). Охватывает период более 5 лет; – среднесрочное. Осуществляется на период от 1 до 5 лет;
- краткосрочное (текущее). Охватывает период до 1 года;

3) в зависимости от содержания плановых решений выделяют:

– стратегическое планирование. Ориентировано на долгосрочную перспективу и определяет стратегию деятельности предприятия. Результатом стратегического планирования являются постановка стратегических целей и выработка средств их достижения;

– тактическое планирование. Если стратегическое планирование определяет пути поиска новых возможностей развития, то тактическое планирование является процессом создания предпосылок для реализации этих

### Основы территориального планирования и управления территориальным развитием

новых возможностей. Тактическое планирование, как правило, охватывает краткосрочный и среднесрочный периоды. Оно представляет собой развернутую программу всей экономической и социальной деятельности, направленную, в конечном счете, на выполнение стратегии при наиболее полном и рациональном использовании всех ресурсов. Для предприятий и организаций тактический план имеет многофункциональное назначение. Он, в целом, связан с реализацией трех основных функций – прогнозирования, координации и контроля.

Целью тактического планирования на предприятии является составление комплексного сводного плана (другие применяемые названия – Техпромфинплан, План социально-экономического развития, Бизнес-план, Сводный план). Структура и конкретные показатели тактического плана зависят от специфики предприятия, масштабов его деятельности, а также определяются стратегическими задачами, стоящими перед предприятием.

Цель оперативно-производственного или оперативно-календарного планирования – составление детализированных операционных, бригадных и индивидуальных планов. Оперативно-производственное планирование (ОПП) является завершающим этапом в планировании производственно-хозяйственной деятельности предприятия. Конечными целями ОПП являются конкретизация показателей тактического плана для организации повседневной планомерной и ритмичной работы предприятия и его структурных подразделений.

Специфика ОПП тесно связана с особенностями технологии производства, организации труда и управления. Бизнес-планирование имеет своей целью составление бизнес-планов по типовым методикам. Оно осуществляется для обоснования привлечения инвестиций с целью реализации стратегии предприятия или с целью реализации инновационных проектов;

Таким образом, планирование – это процесс научного или эмпирического обоснования целей и задач развития территориальных социально-экономических систем, определения направлений и средств достижения целей, а также конечных результатов социально-экономического развития и объемов экономических ресурсов, необходимых для достижения определенных целей.

Однако планирование – это не просто умение предусмотреть все необходимые действия, это также способность предвидеть возможные стратегические вызовы и препятствия на направлениях развития, правильная оценка рисков их возникновения и определение путей их преодоления. План по форме представляет собой документ, содержащий систему показателей и набор различных мероприятий по решению задач развития территориальных социально – экономических систем. В нем отражаются как цели и приоритеты, так и ресурсы, источники их обеспечения, порядок и сроки выполнения запланированных мероприятий.

## Лекция 4 Особенности системы управления социально-экономическим развитием региона.

### 4.1 Принципы и факторы размещения производительных сил

Проблема создания всеобъемлющей теории рационального размещения экономики по территории страны пока не решена. Предпринимаются лишь отдельные попытки учесть фактор размещения при налаживании рациональных экономических связей. Это, в свою очередь, требует решения многофакторной оптимизационной задачи, когда факторами выступают все виды ограниченных производственных ресурсов, включая территорию страны, степень ее вовлеченности в хозяйственный оборот, многоаспектные сведения о потенциальных природных богатствах.

В процессе выбора рационального варианта использования наличного производственного потенциала страны решается задача определения наиболее рационального местонахождения предприятий. Обоснование разумного размещения отраслей и производств базируется на анализе потребностей страны в целом и отдельных районов в определенных видах продукции, наличия производственных мощностей, сырьевых, топливно-энергетических и трудовых ресурсов.

Размещение производства представляет собой географическое расположение объектов производства и сбыта, выбираемое фирмой для выполнения своих экономических функций.

Термин “размещение производительных сил” чаще употребляют в четырех значениях: как конкретное состояние распределения по территории каких-либо объектов; как форма организации производительных сил; как процесс сдвигов в распределении производительных сил по территории за определенный период и как одно из направлений социально-экономической политики. Однако при всей многозначности термина главное связано с отношением производительных сил к территории. Под территорией, как правило, понимают некоторое пространство, район, регион, принадлежность которого к конкретному уровню природного или экономического районирования не оговорена и характеризуется политико-административным, экономическим и природно-географическим единством.

Размещение общественного производства по территории (в пространстве) и развитие его во времени определяются способом производства материальных благ, социально-экономическими законами. Размещение общественного производства по территории имеет исторический характер, меняется в зависимости от уровня развития производительных сил и особенностей общественного строя.

Объективной основой организации экономики по территории служит **общественное территориальное разделение труда**, закрепляющее определенные отрасли производства за определенными районами и проявляющееся как в размещении отдельных отраслей хозяйства, формировании их производственных и сбытовых зон, так и в специализации стран, экономических районов и других территориальных единиц, особом сочетании их

## Основы территориального планирования и управления территориальным развитием

отраслей, а также в межгосударственных, межрайонных и внутрирайонных хозяйственных связях. Тем самым разделение труда выступает в двух неразрывно связанных между собой формах — размещенческо-отраслевой и районно-комплексной.

И отраслевое, и территориальное разделение труда характеризуются экономической системой, производящей и обменивающей различную продукцию. В первом случае составными звеньями такой системы служат отраслевые единицы, во втором — территориальные. Материальными элементами разделения труда между районами и странами являются промышленные и сельскохозяйственные предприятия, индустриальные центры, узлы и районы, сельскохозяйственные зоны, населенные пункты, транспортная сеть, территориально-производственные комплексы, экономические районы и зоны.

Россия отличается огромным внутренним рынком, который складывался на базе интеграционных процессов в экономике, сформировавшегося целостного народно-хозяйственного комплекса предприятий, отраслей и регионов, общего экономического пространства с согласованной системой денег, финансов, налогов, цен, таможенной и миграционной политикой и т. д. Необходимость в информации и прогнозах территориального характера возникает теперь повсеместно, а не только в органах управления. Поэтому изучению размещения производительных сил принадлежит важное место в таких областях деятельности, как государственное и муниципальное управление, логистика, аналитические исследования, консалтинг. Почти любое крупное экономическое исследование или хозяйственное решение останутся неполноценными и незавершенными, если в них не будет затронута и учтена такая существенная сторона общественного производства, как его размещение.

Таким образом, **размещение производительных сил — динамическое состояние, характеризующее распределение производительных сил по территории в соответствии с природными, социальными и экономическими условиями отдельных районов и определяемое особенностями территориального разделения труда, присущими данной социально-экономической системе.**

**Оптимальное размещение ресурсов** достигается, когда пропорции, в которых сочетаются факторы при производстве товаров и услуг, отражают их относительные затраты таким образом, что стоимость производства минимальна, и когда выпуск товаров и услуг полностью отражает соотношение потребительских предпочтений в отношении этих товаров и услуг.

Закономерности размещения производительных сил представляют собой выявленные тенденции в размещении производства, обусловленные системой социально-экономических отношений, стадией экономического развития, научно-техническим прогрессом, требованиями экономической рациональности.

**Они предполагают:**

- рациональное, наиболее эффективное размещение производства;
- неразрывную связь между размещением производительных сил и развитием экономических районов;

## Основы территориального планирования и управления территориальным развитием

- научно обоснованную специализацию экономических районов на основе территориального разделения труда;
- комплексное развитие хозяйства экономических районов.

**Принципы размещения производительных сил** — это основные исходные положения долгосрочной экономической политики, которыми руководствуются в процессе разработки программ перспективного регионального развития. На основе принципов размещения производительных сил с учетом конкретных факторов и условий осуществляются преобразования в территориальной организации производства производительных сил как одно из важных направлений социально-экономического развития страны. При этом размещение производительных сил рассматривается в неразрывной связи с развитием хозяйства страны как его пространственное выражение. Принципы размещения производительных сил достаточно динамичны и могут меняться в связи с изменением социально-политической ситуации в стране, стратегических аспектов развития отдельных территорий. Выделяют три группы принципов размещения производительных сил

**Первая группа принципов** размещения производительных сил исходит из общей задачи повышения экономической и социальной эффективности общественного производства с учетом минимизации затрат на производство продукции и ее транспортировку до потребителя.

### К ней относят:

- принцип размещения производства с учетом близости источников сырья, энергии и потребителей конечной продукции;
- принцип комплексности, в том числе комплексного рационального использования природных ресурсов, при учете задач охраны и преобразования природы и первичного освоения наиболее эффективных ресурсов;
- рациональная пространственная концентрация (агломерация) в виде территориально-производственных комплексов и территориально-отраслевых комплексов, а также промышленных районов, зон и узлов;
- кооперирование производства между различными предприятиями, сокращающее нерациональные перевозки, при максимально возможном комплексном развитии хозяйства районов размещения.

Экономические и стратегические интересы государства отражает принцип **освоения зоны Крайнего Севера**, расположенной в высоких широтах, отдаленной от крупных промышленных районов, обладающей суровыми природными условиями, неблагоприятными для сельского хозяйства, создающими затруднения для развития промышленности, транспорта, а также заселения. Экстремальные условия Крайнего Севера, занимающего почти 70% территории России, где проживает около 8% населения, обуславливают повышенные затраты на производство продукции и жизнеобеспечение населения. Несмотря на это, огромный ресурсный потенциал российского Севера обеспечивает получение 3/4 нефти, включая газовый конденсат, 9/10 газа, 1/7 угля, свыше 1/3 деловой древесины, 1/4 пиломатериалов, весь апатитовый концентрат, половину улова рыбы и добычи морепродуктов, 2/5 рыбных консервов в стране. Зона Крайнего Севера обеспечивает выпуск 1/6 объема промышленной

### Основы территориального планирования и управления территориальным развитием

продукции России, а ее вклад в общий экспорт Российской Федерации превышает 50%.

Важнейший принцип размещения производительных сил, который никогда не снимался с повестки дня — **сдвиг народного хозяйства на восток**, обеспечивающий рационализацию хозяйственных пропорций между европейскими и восточными районами. В восточных районах России сосредоточено 90% топливных, 70% рудных, 80% лесных ресурсов России, 94% запасов пресной воды и 95% гидроэнергоресурсов. Однако исключительно суровые климатические условия 75% территории страны ограничивают их заселение, где проживает лишь 21% жителей Российской Федерации, и эффективное освоение ресурсов. Поэтому на большей части территории восточных районов размещение населения и экономического потенциала носит очаговый характер.

Высокая территориальная диспропорция в размещении населения и основного экономического потенциала на западе страны, а топливно-энергетических и сырьевых ресурсов на востоке, сопряжена с крупными дополнительными транспортными расходами. При этом проблему сдвига на восток нельзя считать только экономической. Это комплекс социальных, политических, военно-стратегических и других проблем.

**Вторая группа принципов** обусловлена рациональным сочетанием природы и экономики. При размещении производительных сил обязательно должны учитываться такие принципы, как **экологический** — предотвращение вредного воздействия производства на окружающую среду; **градостроительный** — увязка с генеральными планами городов, недопущение чрезмерной концентрации промышленности и вытекающих отсюда отрицательных социальных последствий; **комплексного развития** хозяйства, обеспечивающий в каждом экономическом районе рациональное сочетание экономического и социального развития, наибольшее соответствие экономики каждого региона местным природным и экономическим условиям.

**Третью группу принципов** формируют основы, вытекающие из рациональной пространственной организации территории страны. Среди них выделяют: **специализацию предприятий** (в экономически целесообразных пределах) **соответственно основной специализации районов их размещения**; **выравнивание уровней экономического и социального развития различных частей страны**, так как внутренняя дифференциация столь огромная и уникальная для одного государства, что сопоставима только с различиями между самыми богатыми и самыми бедными странами мира; **учет международного разделения труда и межгосударственной экономической интеграции** — закономерного явления развивающейся глобализации экономики, умелое использование которого в современном мире позволит использовать геоэкономическое и геополитическое положение России («евразийский мост») для укрепления и развития экономического пространства страны.

Особый характер имеет принцип укрепления **оборонеспособности** страны при размещении производительных сил и не основан на законах экономики. Он предусматривает ускоренное развитие промышленности в глубинных районах,

## Основы территориального планирования и управления территориальным развитием

создание сети предприятий-дублеров, обеспечение деятельности предприятий и мер по их защите в соответствии с требованиями системы гражданской обороны: а) запрещение строительства новых мощных промышленных предприятий в крупнейших и крупных городах; б) предупреждение чрезмерного разрастания крупнейших городов.

### 4.2 Методы изучения размещения производительных сил

#### Программно-целевой метод

Программно-целевой метод в условиях формирования рыночных отношений имеет важное значение для разработки комплексных программ по отраслям и территориям, охватывающим все этапы работы от сбора фактических данных, оценки свойств территориальных систем, установления закономерностей их функционирования, от прогноза развития до экспертизы проектов, связанных с изменением территориальных систем. Каждая программа должна разрабатываться с учетом адресности и временного ограничения, содержать задачи конкретным исполнителям и детально разработанную систему управления. Финансирование данных программ осуществляется из федерального и местного бюджета.

#### Метод системного анализа

Метод системного анализа основан на принципе поэтапности, включает определение целей, задач, постановку научной гипотезы, всестороннее изучение каждой из территориальных систем, особенности размещения и развития производительных сил (главным критерием оптимального размещения является эффективность производства, наиболее полное удовлетворение потребностей населения). Метод системного анализа рассматривает целостность системы, ее внутренние и внешние связи, увязывает сложные отраслевые и территориальные проблемы, что особенно важно в условиях суверенизации регионов при становлении рыночных отношений. Этот метод наглядно показывает хозяйственный комплекс страны в его единстве и многообразии.

#### Балансовый метод

Балансовый метод — один из основных методов исследования, который позволяет выбрать наиболее рациональные соотношения между отраслями, определяющими профиль хозяйства экономического района, и отраслями, дополняющими данный территориальный комплекс. Балансы необходимы при разработке вариантов размещения производств, их экономического обоснования, внутрирегиональных и межрегиональных связей. Используя балансовый метод, можно определить потребности регионов в ресурсах и товарах, в рабочей силе, оценить степень удовлетворения региона в продукции за счет собственного производства, объемы ввоза и вывоза необходимой продукции, а также выявить диспропорции в развитии хозяйственного комплекса региона и наметить пути по их устранению. Балансы позволяют оценить целесообразность размещения нового хозяйственного объекта на конкретной территории, определить его мощность и стоимость.

#### Статистические методы



## Основы территориального планирования и управления территориальным развитием

Основываясь на отчетной статистической информации, отраслевых и региональных банках данных, этот метод позволяет обеспечить систематизацию собранных данных, придать количественную характеристику факторам, влияющим на состояние объектов, сравнить между собой сами объекты по конкретным количественным и качественным характеристикам.

### **Картографический метод**

Картографический метод, являясь частью моделирования, имеет в то же время и относительно самостоятельное значение и позволяет наглядно представить как временной срез процессов и явлений, так и их динамику. Любая карта представляет собой мысленное, идеальное создание и выступает как определенная система большей или меньшей сложности, отображающая ту или иную сторону объекта в качестве источника нового знания о нем.

Социально-экономическая карта адекватно отражает пространственные процессы и структуру, несет в себе подробную информацию о пространственной организации общества. Тематика социально-экономического картирования постоянно расширяется. Разработаны карты размещения и пространственно-временного изменения явлений и процессов, появились прогнозные карты, карты взаимосвязей и отношений.

### **Метод экономико-математического моделирования**

Используется в связи с проблемами размещения производительных сил и развития хозяйства регионов, которые становятся более сложными, а отраслевые и территориальные связи — более трудноуправляемыми. Выделяют такие направления экономико-математического моделирования территориальных экономических процессов, как:

- составление моделей территориальных пропорций развития хозяйственного комплекса России;
- составление математических моделей по размещению различных отраслей хозяйства;
- моделирование процессов размещения производительных сил в разрезе страны и отдельных регионов;
- моделирование формирования хозяйственных комплексов регионов.

Составляя экономико-математические модели, можно отработать десятки и сотни вариантов территориальных сочетаний производительных сил, что дает оптимальное решение их территориальной организации.

Метод математического моделирования вносит значительные изменения и дополнения в существующие экономико-географические методы, которые исследуют пути формирования и развития общественного производства в региональном и отраслевом разрезе.

### **Сравнительный метод**

Дает возможность сопоставить ряд территориальных единиц с помощью математических приемов.

### **Индексный метод**

Используется для определения специализации экономических районов и экономической эффективности размещения производительных сил.

### **Метод таксонирования**

## Основы территориального планирования и управления территориальным развитием

Предполагает членение территории на сопоставимые или иерархически соподчиненные таксоны — равнозначные или иерархически соподчиненные территориальные образования (административные районы). Фактически процесс районирования на любом уровне является таксонированием.

### **Вариантный метод**

Чаще всего используется при разработке схем размещения производства по территории на первых этапах планирования и прогнозирования. Он предусматривает рассмотрение вариантов размещения отдельных отраслей экономики, различных уровней развития хозяйства территорий любого таксономического ранга.

Помимо этого используются и некоторые другие методы: геоинформационный метод — новейший метод, связанный с накоплением, обработкой, хранением и использованием геоинформации, методы социологических исследований, методы сопоставления уровня жизни населения и прогнозирования развития социальной инфраструктуры.

Применение вышеперечисленных методов позволяет обеспечить рациональное размещение производительных сил, создать более совершенную территориальную структуру хозяйства и способствует повышению эффективности развития отдельного региона и страны в целом.

## Тема 3. Управление процессами урбанизации и расселения населения

### Лекция 5 Урбанизация и будущее городов

**Урбанизация** – это процесс концентрации населения и производства в городах. В результате образуются системы городов, поглощающие значительную часть сельских поселений и сельского населения. Уменьшение сельского населения происходит в результате его миграции в города, включения сельских поселений в городскую черту растущих городов, преобразования крупнейших сельских поселений в городские поселки.

Развивающиеся города образуют агломерации. Слияния городских агломераций образуют мегаполисы, концентрирующие по несколько десятков миллионов человек (северо-восточное побережье США, восточно-центральное побережье острова Хонсю в Японии и т.д.).

Современной тенденцией урбанизации в развитых странах является переезд наиболее обеспеченной части населения из городских центров в более комфортабельные пригороды и поселки с хорошей транспортной доступностью (субурбанизация и дезурбанизация). В России эти процессы пока в начальной стадии.

Типы пространственных структур российских регионов. Рассмотренные формы пространственной организации хозяйства и расселения неравномерно распределяются по территории больших стран (России, США, Канады, Бразилии, Китая и т.д.).

Различные части таких стран (крупные регионы) могут относиться к разным типам пространственной структуры. Для России характерны следующие типы пространственной структуры:

- очаговая и рассеянная (значительная часть европейского и азиатского Севере, а также южные регионы Сибири и Дальнего востока, удаленные от железных дорог);
- равномерно-узловая (Центрально-Черноземный район, значительные территории других экономических районов в европейской части);
- агломерационно – узловая (наиболее промышленно-развитые части Северо-Запада, Центра, Поволжья, Урала, юга Сибири).

Развитие регионов меняет соотношение указанных типов пространственной структуры: уменьшается территория с преобладанием первого типа, увеличивается распространение третьего типа

#### **Формирование урбанизированного каркаса системы расселения**

Нынешняя система расселения РФ во многом сохранила черты системы, применявшейся в СССР, весьма, надо отметить, целостной. Но в стране произошли радикальные изменения, и сегодня для России жизненно важно обрести структуру расселения и пространственной организации, отвечающую новым реалиям. В частности, такая структура должна учитывать, что все больший экономический и политический вес приобретают страны Азиатско-Тихоокеанского

Основы территориального планирования и управления территориальным развитием

региона. В этих условиях значительно повышается роль Сибирского и Дальневосточного федеральных округов. Соответственно восточное направление становится ключевым в новой пространственной организации страны.

Россия одна из наименее заселенных стран мира, ее средняя плотность населения составляет всего 8,5 чел. на км<sup>2</sup>. Численность постоянного населения Российской Федерации – 141,9 млн. человек, из числа которых 73,7% – городское население [1]. Для ее территории характерно сочетание высокоурбанизированных ареалов, бескрайних пространств сельской местности с малыми городами, а также значительными по площади незаселенными землями. Это связано, прежде всего, с природно-климатическими особенностями: европейская часть России максимально заселена, так как обладает благоприятными условиями для жизни; восточная, наоборот, характеризуется суровыми природно-климатическими условиями. Основное население России сконцентрировано вдоль широтной «главной полосы расселения», где проживает 93% населения страны [2]. Опорный каркас расселения России имеет линейно-узловую планировочную структуру. «Главная ось расселения» пресечена второстепенными меридиональными осями расселения.

**Принципы классификации городов.**

Городом в России считается населенный пункт с численностью населения более 12 тыс. человек и при условии, что более 85% его жителей занято вне сельского хозяйства, выполняющий промышленные, организационно-хозяйственные, управленческие, культурные, транспортные и другие функции, не связанные с аграрным сектором и его обслуживанием.

При отнесении населенных пунктов к городским обычно фигурируют три критерия:

- а) численность населения;
- б) характер застройки;
- в) сфера занятости населения.

Можно выделить четыре основных методических подхода к изучению города:

- 1) город как территориальная единица и экосистема;
- 2) город как архитектурно-планировочная система;
- 3) город как социально-экономическая система;
- 4) город как культурологический объект.

в РФ насчитывается 1097 городов. Большинство их сконцентрировано в Центральном федеральном округе — 304 города. Меньше всего — в Дальневосточном — 70 городов. Градостроительный кодекс РФ классифицирует города по численности населения на следующие категории:

- малые (до 50 тыс. чел.);
- средние (50-100 тыс. чел.);
- большие (100-250 тыс. чел.);
- крупные (250-1000 тыс. чел.);
- крупнейшие (свыше 1 млн чел.).
- Мегагород – город, насчитывающий более 10 млн. жителей

Особо важной является граница, отделяющая малые и средние города от больших. Как правило, город, переходя рубеж в 100 тыс. жителей, начинает

Основы территориального планирования и управления территориальным развитием

приобретать новые качества, иной вид, обрастать городами и поселками-спутниками.

85 % всех городов России — малые и средние города, в которых проживает порядка 40 млн чел. Еще одним основанием классификации городов является их специализация, определяющая структуру занятости в городах, а также профиль производственной деятельности градообразующих предприятий. Положенный в основу классификации критерий занятости впервые был использован в 1943 г. американским ученым Ч. Гаррисом, разработавшим классификацию для 377 американских городов.

На базе ее было выделено 9 категорий городов:

- промышленные города,
- города со сравнительно мало выраженными промышленными функциями,
- города горнодобывающей промышленности,
- города розничной торговли,
- города оптовой торговли,
- коммуникационные города,
- университетские города,
- курортные города и многофункциональные города.

В России по функциональному признаку можно выделить: административные центры территорий,

- промышленные,
- ресурсодобывающие,
- агропромышленные города,
- транспортные узлы и порты.

Так, из числа малых и средних городов России 58 % выполняют агропромышленную функцию, 75 % — промышленную, 70 % — транспортную, 32 % — рекреационную, 21 % — города-спутники, специализирующиеся на обслуживании крупных городов. Особенности отличаются курортные города, наукограды, закрытые административно-территориальные образования (ЗАТО). Однако большинство городов, в том числе все крупные и крупнейшие города, имеют многофункциональное назначение (рис. 1).



Рис. 1 – Типология городов в России

Основы территориального планирования и управления территориальным развитием

**Административные центры районного (уездного) либо регионального (областного, краевого, республиканского) уровня** исторически сформировались как центры управления, политического и финансового контроля. Значение административной функции городов оказалось очень высоким: многие поселения, не имеющие развитой промышленности, но сконцентрировавшие на своей территории административные рычаги, сохранили и укрепили с течением времени свой городской статус, усилив его созданием промышленной и торговой инфраструктуры.

Как административные центры при освоении новых территорий создавались такие города, как Тобольск, Томск, Иркутск, Якутск, Хабаровск и др.

**Промышленные города**, созданные на базе одного или нескольких крупных промышленных предприятий, выросли, как правило, из рабочих поселков, крупные города выросли из малых. Типичные примеры таких городов — Тольятти, Набережные Челны, Череповец, Новокузнецк.

**Ресурсодобывающие города (нефтяные, газовые, угольные, рудные, алмазные и т. д.)** возникают в местах добычи соответствующих природных ресурсов. Чаще всего преобладание добывающей отрасли означает малый возраст города и низкую степень диверсификации экономики, ограничивая ее начальными звеньями технологического цикла.

Многие из ресурсодобывающих городов расположены в районах с экстремальными природно-климатическими условиями. Моноструктурный характер экономики ставит жизнедеятельность таких городов в жесткую зависимость от градообразующего предприятия. Однако некоторые ресурсодобывающие города впоследствии «обросли» перерабатывающими отраслями и превратились в многофункциональные. Некоторые города в СССР сразу создавались как центры и добычи, и переработки того или иного ресурса (например Магнитогорск, Норильск).

**Для транспортных центров и портовых городов** транспортные предприятия являются градообразующими (Туапсе, Игарка, Находка и др.). Многие из них выросли на пересечении железных дорог с крупными водными артериями или как железнодорожные узлы. Ряд транспортных центров превратился в многофункциональные города и административные центры (Новосибирск, Владивосток и т. д.).

Главной особенностью **агропромышленных городов** является их ориентация на переработку сельскохозяйственной продукции, техническое и инфраструктурное обслуживание сельскохозяйственного производства на окружающей территории. Как правило, эти города небольшие, с незначительной плотностью населения, преимущественным распространением малоэтажных жилых строений. Располагаются они в благоприятных для сельского хозяйства климатических районах, например в Центрально-Черноземной зоне, на Северном Кавказе, Алтае.

**В курортных городах** практически нет промышленности. Они формируют градообразующую базу за счет обслуживания населения других регионов и стран. Расположение курортных городов в благоприятных географических условиях способствует привлечению населения на эти территории. Благоприятный для

## Основы территориального планирования и управления территориальным развитием

города результат достигается в этом смысле за счет высокой доли гостиничных и санаторных комплексов, широкого представительства туристических, медицинских и транспортных профессиональных групп в структуре городской занятости. Курортные города относятся к уникальным природным комплексам с развитой системой обслуживания и организации досуга (Сочи, Анапа, Белокуриха и т. д.).

Статус **наукограда** присваивается муниципальному образованию Президентом РФ по представлению Правительства РФ на срок до 25 лет. При его присвоении утверждаются приоритетные направления его научной, научно-технической, инновационной деятельности, экспериментальных разработок, испытаний, подготовки кадров в соответствии с государственными приоритетами развития науки и техники, а также программа развития, в которой определяются меры государственной поддержки данного наукограда с учетом его специфики.

### Агломерации, Мегалополисы

Агломерация городская (от лат. *agglomerare* — присоединяю) – компактная пространственная группировка поселений, объединенных интенсивными производственными и культурными связями в сложную многокомпонентную динамическую систему.

Граница городских агломераций определяется по конечным пунктам маятниковых миграций. Различают моноцентрические и полицентрические агломерации (Семенов, Штомпель, 2009).

По состоянию на начало 2011 г. в мире насчитывается 22 мегагорода. Мегалополис (*megalopolis* от греческого *mégas*, родительный падеж *megálu* – большой и *pólis* – город) – термин, обозначающий группу агломераций населенных пунктов. Наиболее крупная форма расселения, обширные урбанизированные зоны полосовидной конфигурации. Впервые термин применен для обозначения сплошной городской застройки вдоль Атлантического побережья США (протяженностью свыше 1000 км и шириной местами до 200 км), состоящей из связанных между собой агломераций Бостона, Нью-Йорка, Филадельфии, Балтимора, Вашингтона. Мегалополис – крупнейший город, численность населения которого превышает 1 млн. жителей. Мега-регионы – естественные экономические единицы, которые являются результатом роста, конвергенции и пространственного расширения географически связанных городских районов и другие агломерационных форм. 11

Метрополитенская территория (англ. *Metropolitan Statistical Area* – MSA, Метрополитенский статический ареал – MSA) – выделяемая в США территориальная единица, включающая крупный город вместе с пригородным окружением (в русскоязычной литературе наиболее близок термин «городская агломерация»). Опорный каркас расселения – сочетание крупных центров – фокусов экономической, политической, культурной жизни региона и соединяющих их транспортных магистралей (Лаппо, 1983).

Устойчивое развитие города – это развитие, предусматривающее, во первых, экономический рост при безусловном соблюдении экологического равновесия, во вторых, сбалансированность экономической и социальной сфер, взятых в человеческом измерении, в-третьих, учет перспективы, не только с ориентацией

## Основы территориального планирования и управления территориальным развитием

на ныне живущее городское сообщество, но и будущие поколения (Семенов, Штомпель, 2009)

Экуменополис – непрерывный, глобальный город будущего. Концепция Э. разработана греческим архитектором К. Доксиадисом.

«Мертвый» город – а) в широком понимании – продукт глобального процесса урбанизации – элемент антиурбосферы, в котором отсутствуют или значительно нарушены процессы функционирования элементов городской экосистемы (природной или техногенной) сред и городского населения; б) в узком понимании – тип поселения с полностью разрушенной инфраструктурой, оставленный жителями вследствие воздействия политических, исторических, экономических, экологических или иных факторов (Яшков и др., 2010).

### Модели развития городов

**Урбосистемы** сосредотачивают широкое разнообразие родов профессиональной деятельности населения и имеют сложно устроенную внутреннюю пространственную дифференциацию.

Функциональное зонирование городских территорий – важнейшее условие их устойчивого развития. Грамотное планирование позволяет решить транспортные, управленческие, экологические и ряд других проблем. Градостроительный кодекс Российской Федерации (2004) дает следующее определение: **устойчивое развитие территорий** – 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.

Структурные архитектурно-планировочные черты города основываются на функциональном зонировании городской территории и исторически являются динамичной системой.

Выделяются несколько основных площадных зон – промышленная, селитебная, складская, сельскохозяйственная, рекреационная; линейные объекты – транспортные коридоры, зеленые зоны; обособливаются резервные площади.

## Лекция 6. Градостроительная деятельность

### 6.1 Современная градостроительная деятельность и управление

Термин «управление градостроительным развитием» относится не только к регулированию развития городов и агломераций, но и к эффективному преобразованию других территорий – с доминированием сельскохозяйственных, рекреационных, промышленных и других функций. Современное развитие цивилизации ставит задачи комплексного эффективного использования природных ресурсов земли (полезных ископаемых, почвы, флоры, фауны), урбанизированных территорий, существующих транспортных систем, сложившихся населенных мест с их инфраструктурой и т.д. Все больше осваивая и заселяя землю, человечество превращает земную поверхность в объект целенаправленной, эффективной деятельности, в объект преобразований в



### Основы территориального планирования и управления территориальным развитием

интересах развития цивилизации. Сложность управления развитием поселений определяется не только возрастающей сложностью самих механизмов управления, но и многообразием и сложностью градостроительной деятельности, изменениями самой жизни в экономическом, социальном, техническом, экологическом, социокультурном и других аспектах.

**Градостроительная деятельность складывается из участия многих субъектов.** Это связано с тем, что функциональное использование территорий, строительство производственных, жилых, общественных объектов, прокладка дорог, инженерных коммуникаций представляют интерес для будущих арендаторов и владельцев участков земли и объектов недвижимости, городских властей, жителей, строительных корпораций, зачастую выступающих в роли будущих собственников. Вместе с ними и на основе этих различных интересов разрабатываются планы и проекты, которые создают специалисты-градостроители. При участии в градостроительной деятельности многих заинтересованных субъектов, не всегда думающих об общем благе, градостроительное развитие поселения может приобретать неожиданную и нежелательную направленность, влияющую на социально-экономическое развитие этого поселения, на качество среды и т.д. Эти причины, а также сложность реальных процессов градостроительного развития привели к формированию систем управления данными процессами. Процессы развития поселений характеризуются определенными закономерностями, но при этом могут управляться и не должны проходить стихийно. В исторических процессах градостроительного развития поселений в разные периоды и в разных культурах **формируются взаимодополняющие друг друга компоненты, образующие единую систему управления.** Такие системы часто никто специально не создавал. Они складывались естественным образом, но при этом **отдельные звенья (компоненты) управления формировались целенаправленно** – усилиями властных структур, специалистов, различными государственными институтами, ответственными за планирование поселений. Исследования древних городов, градостроительных трактатов, законов и норм выявляют достаточно сложную и противоречивую картину таких систем, их возникновения и развития.

**Современное управление градостроительным развитием приобрело развитые формы и охватывает разные уровни: формирование законодательства, мониторинг, территориальное планирование, разработку генеральных планов развития поселений, зонирование, разработку проектов планировки отдельных зон и т.д.\*.** В то же время управление градостроительным развитием постоянно изменяется. Это связано с поиском эффективного размещения новых промышленных предприятий, территорий нового расселения людей, с комплексной организацией территорий сложившихся поселений, охраной природной среды, организацией ценных природных и исторических территорий и др.

**Специфика управления развитием поселений определяется особенностями экономики, государственного устройства, культуры.** В странах с развитой рыночной экономикой сформировались устойчивые структуры,

### Основы территориального планирования и управления территориальным развитием

образующие общую систему управления процессами градостроительного развития.

Однако даже сложившиеся формы управления градостроительным развитием устаревают, не успевая за темпами и новыми проблемами развития поселений, постоянно требуют совершенствования. Сегодня, несмотря на большие усилия в применении научных методов, подключении к градостроительному процессу ведущих специалистов, совершенствовании законодательств и нормативной базы, в установлении порядка планирования, разработки и согласования проектов и т.д., в системе управления градостроительным развитием существует немало недостатков. Эта система и ее механизмы отстают как от реальных проблем градостроительного развития, так и от возможностей научно-технического прогресса, развития информационных технологий и технических средств деятельности. В этой связи внедрение новых методов проектирования, т.е. новых видов представления, хранения и преобразования информации, технических средств проектирования, требует от специалистов глубокого понимания взаимосвязей различных типов, форм, задач управления, планирования и проектирования в сфере градостроительства.

Градостроительные планы и проекты являются составной частью управления развитием поселений и различных территорий: они представляют собой способ управления в виде системы документов для ведения градостроительной деятельности, соблюдения очередности и сроков тех или иных градостроительных преобразований.

В современную эпоху рыночная экономика, законы о частной собственности на недвижимость, а также необходимость совершенствования системы городского хозяйства обуславливают необходимость формирования развитой системы управления развитием поселений. Состав регулируемых процессов определяется планируемым качеством среды обитания людей, совокупностью условий воспроизводства жизни. Если какие-либо важные для жизни характеристики поселений не будут объектом регулирования, то неизбежны огромные потери для общества и человека. С этим связано представление о комплексном подходе к градостроительному освоению искусственной и естественной среды, соединяющем в единое целое учет различных факторов. К таким факторам относятся: социально-экономические, экологические, физико-технические, архитектурно-композиционные, функционально-технологические, являющиеся предметом деятельности специалистов в области градостроительного проектирования.

Выше уже отмечалось, что кроме специалистов в градостроительной деятельности участвуют многочисленные заинтересованные в освоении территорий субъекты, под влиянием которых изменяется и развивается среда городов и урбанизированных территорий. Субъектами градостроительной деятельности выступают различные организации, учреждения, группы населения, отдельные люди со своими интересами и целями.

Для инвесторов в градостроительстве важно получить в собственность или долгосрочную аренду участки и объекты для застройки и реконструкции.

## Основы территориального планирования и управления территориальным развитием

Для органов городской власти наиболее существенны интересы развития города в целом, экологическое состояние его среды.

Для жителей города важно состояние городской среды: жилого фонда, учреждений обслуживания, общественного транспорта, стоянок автомобилей и т.д.

Подрядные строительные организации стремятся к реализации крупных градостроительных проектов по своим, хорошо отработанным технологиям с использованием конкурентоспособных изделий, материалов и техники. Таким образом, в процессах управления градостроительным развитием в планах, проектах, управленческих решениях сочетаются интересы и цели различных субъектов градостроительной деятельности.

### 6.2 Управление градостроительной системой

Процессы управления (регулирования) изучаются теоретической кибернетикой, согласно которой в этих процессах осуществляется **воздействие одной системы на другую на основе информации о состоянии системы, являющейся объектом регулирования. Такое регулирующее воздействие предполагает поддержание состояния или изменения объекта при определенных параметрах.** Любой процесс управления включает в себя следующие связи:

**отбор управляющей системой информации о состоянии управляемой; информацию о состоянии управляемой системы; воздействие на управляемую систему на основе полученной информации (обратная связь).**

В современных условиях для развития поселений особенно существенны **управляющие системы – сложившиеся компоненты управления, к которым относятся: градостроительные законы, нормы и правила, документы территориального планирования и градостроительного проектирования, данные градостроительного мониторинга, управленческие решения власти, технические изыскания и научные исследования, влияющие на принятие управленческих решений.**

Таким образом, **в целом управление развитием поселений включает управляющие и управляемые системы, а также связи между ними – отбор информации, ее переработку, обратные связи (управляющие воздействия).**

Процесс управления обусловлен необходимостью учета этих компонентов и типов связей: градостроительных законов и порядка рассмотрения и согласования проектов, градостроительных норм, управляемых – процессов деятельности людей, материально организованных пространств на рассматриваемых территориях, природопользования, систем организации транспорта, энерго- и водоснабжения и водоотведения, утилизации отходов и др. Обратные связи в градостроительстве имеют характер сложных, взаимосвязанных управляющих воздействий. На процессы управления развитием поселений влияют информационные связи в виде результатов специальных изыскательских работ, научных и предпроектных исследований, информационных данных о состоянии объектов управления (градостроительный мониторинг). Наиболее развитыми формами управления развитием поселений являются планирование и

Основы территориального планирования и управления территориальным развитием

проектирование, специфика которых определяет их место в системе управления (рис. 2) и в жизненных циклах градостроительства (рис. 3).

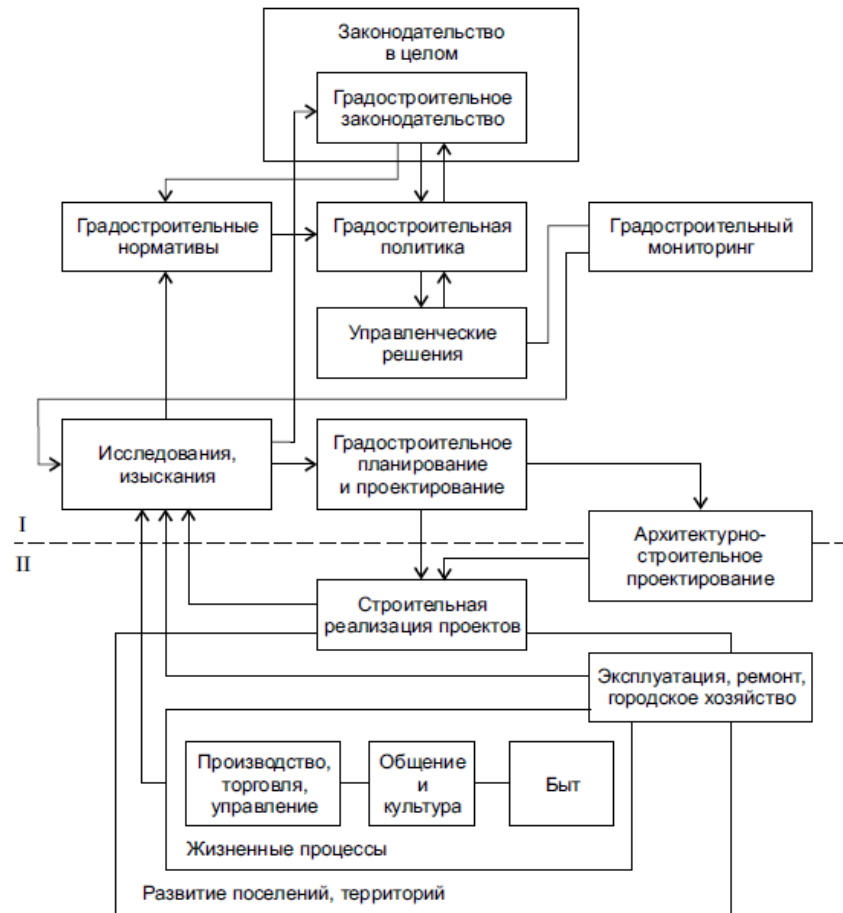


Рис 2

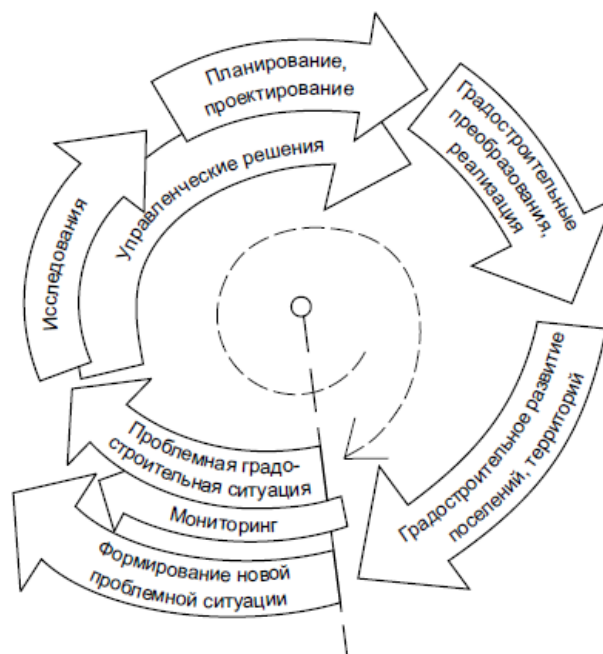


Рис. 3 – Жизненные циклы градостроительства

## Лекция 7. Миграционная политика и социально-экономическое развитие регионов

Значимый характер миграции заключается и в том, что она неизбежно вызывает целый ряд демографических последствий. Это откладывание браков, более частое раздельное проживание супругов, уменьшение рождаемости, изменения в возрастном распределении, обусловленные тем, что структура мигрантов всегда отличается от структуры населения как в местах их выбытия, так и прибытия.

Таким образом, миграция – важнейший фактор изменения структуры населения в районах выхода мигрантов и местах их вселения. Миграционные события в массе своей пространственно локализованы, т. е. рассматриваются относительно определенных территориальных совокупностей людей и представляют собой единый ряд факторов прибытия, выбытия или переселений. Каждую из этих серий событий можно представить как миграционный процесс.

**Миграционный процесс** – это множество событий, влекущих за собой смену места жительства.

Вместе с тем для отдельной территориальной совокупности людей миграционные процессы выступают как двоякое движение, т. е. как поток выбытий и как поток прибытий. Такая фиксация имеет место в момент прописки или выписки мигрантов. Каждое единичное переселение фиксируется дважды: сначала как факт выбытия и затем как факт прибытия. То и другое событие и во времени, и территориально разобщены. Но если рассматривать миграционный процесс не с формальной стороны, а по существу, то он представляет собой совокупность собственно переселений.

**Миграционный процесс можно подразделить на следующие стадии, которые тесно связаны между собой:**

1. исходная, или подготовительная стадия, представляющая собой процесс; формирования территориальной подвижности населения;
2. основная стадия, или собственно переселение населения;
3. заключительная, или завершающая, стадия, выступающая как приживаемость мигрантов на новом месте.

**Мигрант** – это будущий новосел в период его территориального перемещения, а новосел – это бывший мигрант в период его обустройства и адаптации в районе вселения [17].

### **Классификация и типология миграции**

При анализе миграции населения ее классифицируют по ряду признаков [39].

1. В зависимости от характера пересекаемых границ различают внешнюю и внутреннюю миграцию населения.

Внешней называется миграция, при которой пересекаются государственные границы. Она в свою очередь делится на межконтинентальную (например, массовое переселение европейцев за океан в XIX – XX вв.) и внутриконтинентальную (например, современная миграция из одних европейских стран – Италии, Испании, в другие – Германию, Францию и т. д.).

## Основы территориального планирования и управления территориальным развитием

К внутренней миграции относятся перемещения в пределах одной страны между административными или экономгеографическими районами, населенными пунктами и т. п. Основными типами современной внутренней миграции являются миграции из сельской местности в города и межрайонная миграция.

2. По временным признакам миграцию делят на постоянную (безвозвратную), временную, сезонную и маятниковую.

Безвозвратная миграция связана с окончательной сменой постоянного места жительства. Примером такой миграции может служить миграция из села в город.

Временная миграция предполагает переселение на какой-то достаточно длительный, но ограниченный, часто заранее обусловленный срок, что обычно связано с работой в месте вселения. Временными являются многие переселения рабочих из одних стран в другие, внутренняя миграция в удаленные и малообжитые районы (например, для работы по контракту на несколько лет).

Сезонная миграция включает ежегодные перемещения людей в определенные периоды года, например в сельскохозяйственные труды недостаточные районы в период уборки урожая, летом – в курортные районы и т. д.

Маятниковая миграция – это регулярные поездки к месту работы или учебы за пределы своего населенного пункта.

3. Важное значение имеет классификация миграций по причинам. Среди главных причин миграции населения следует упомянуть экономические и социальные, которые часто трудно разделить (переселения в поисках свободных сельскохозяйственных земель, работы, более высоких доходов, переселение с целью перемены образа жизни – сельского на городской, приобретения более высокого социального статуса и т. д.). Немалую роль играют также политические (бегство от расовых, религиозных притеснений), военные (эвакуация, депортация) и прочие причины.

4. По формам реализации миграция делится на общественно-организованную, осуществляемую при участии государственных или общественных органов и с их экономической помощью, и неорганизованную, которая производится силами и средствами самих мигрантов без материальной или организационной помощи со стороны каких – либо учреждений.

5. В зависимости от того, предпринимается перемещение людей по их собственному решению или независимо от него, миграция делится на добровольную и принудительную.

Вынужденная миграция – перемещение людей, происходящее по независящим от них причинам. При вынужденной миграции серьезно нарушается социальная интеграция человека, из одной среды он перемещается в другую, болезненно разрывая социальные связи и искусственно создавая такие связи на новом месте.

Миграционные процессы, безусловно, являются объектом управления и нуждаются в разработке соответствующей политики, для чего необходимо определить основные факторы, влияющие на мотивацию к переселению, а также побудительные причины миграции. Также как и подходов к определению понятия

Основы территориального планирования и управления территориальным развитием

миграция, существует множество подходов к классификации факторов миграционных перемещений.

**Факторы, влияющие на миграцию.**

Сложность определения движущих сил миграции заключается в многообразии и неординарности факторов и обстоятельств, лежащих в основе этого процесса, побуждающих людей к добровольной или вынужденной смене места жительства, иногда имеющей случайный характер [28]. Эти факторы можно подразделить на четыре основные группы:

1. Факторы притягивающие, способствующие переселению населения в те регионы, где качество жизни значительно лучше, чем в регионе предыдущего проживания.

2. Факторы выталкивающие, т.е. обстоятельства, складывающиеся в регионах постоянного проживания, имеющие природный, экономический, социальный или политический характер, воздействие которых делает невозможным дальнейшее проживание в данном регионе, независимо от того, существуют ли условия для успешной адаптации в регионе переселения.

Как правило, действуют одновременно обе группы факторов, но решающее значение имеют отнесенные к первой группе. И только тогда, когда главенствующими и определяющими становятся факторы, отнесенные ко второй группе, миграция приобретает вынужденный характер [26].

Наиболее распространенными классификациями факторов миграции являются те, которые проведены с целью определения возможностей регулирования их влияния на миграционные процессы: управляемые (факторы-регуляторы) и не управляемые (факторы-условия).

3. Объективные факторы (управляемые), т.е. умение управленческих структур адаптировать социально-экономическую структуру и инфраструктуру к миграционным процессам и использовать их потенциал в позитивном направлении. В качестве факторов-регуляторов миграционного процесса можно рассматривать только такие факторы, параметры которых непосредственно планируются и изменяются государством. В группу непосредственно управляемых обществом факторов миграции включены заработная плата, установление или отмена определенных льгот, кадровая политика, изменения в национальной политике и т.д. Так, повышенные коэффициенты к заработной плате и различного рода льготы в районах Крайнего Севера России привлекали туда до середины 80-х гг. большие контингента трудовых ресурсов. В относительно стабильной социально-политической обстановке для этой группы наибольшее значение имеют условия жизни населения и трудоустроенность.

4. Субъективные факторы (неуправляемые), т.е. наличие жизненного стандарта, от которого зависит отношение к оценке условий жизни, представления о том, что является нормой. На формирование жизненного стандарта накладывает отпечаток культура, традиции населения, восприимчивость к их изменениям, а именно этнические и религиозные особенности потенциального мигранта или групп мигрантов. Также к факторам, не управляемым обществом, относятся природные условия, географическое положение местности, ее обжитость и т.д. Высокие перепады сезонных

### Основы территориального планирования и управления территориальным развитием

температур, заболоченность, землетрясения, наводнения, кровососущие насекомые и т. п. часто в большей мере способствуют оттоку населения, чем все остальные факторы.

Выделяют и еще одну группу – неуправляемые, но косвенно регулируемые факторы, т.е. факторы, которые могут быть изменены постепенно. Это уровень освоенности территорий, в том числе создание производственной и социальной инфраструктуры; половой, возрастной, этнический состав населения. Одним из «временных» факторов, действующих с наибольшей силой на миграционные процессы, выступает состав населения по продолжительности проживания. В районе, где население растет высокими темпами за счет миграции и, следовательно, повышена доля новоселов, как правило, выше доля мужчин, несемейных и т.д. Подобная структура населения способствует высокой миграционной подвижности населения.

#### **Закономерности процесса миграции**

Изучив миграционные процессы в Великобритании и Северной Америке, английский ученый Е.Г. Равенштейн сформулировал одиннадцать миграционных законов, на которых впоследствии базировались многие теории в области миграции [33]. Основными являются следующие:

- больше всего миграций осуществляется на короткие расстояния;
- чем крупнее территориальный центр, тем более привлекательное влияние он оказывает;
- каждому миграционному потоку соответствует свой контр поток;
- рост крупных городов в большей степени обусловлен миграцией населения, нежели естественным в нём приростом;
- масштабы миграции возрастают с развитием промышленности и торговли, и особенно с развитием транспорта;
- экономические причины миграции являются определяющими.

#### **Функции и Роль миграции в социально-экономическом развитии**

Миграция населения воздействует на общественное развитие посредством осуществления своих функций. Функции миграции населения не однозначны. Одни из них независимы от типа социально-экономической системы и особенностей отдельных обществ, характер других определяется социально-экономическими условиями конкретных обществ. Первые – общие функции миграции, вторые – специфические функции той или иной общественно-экономической формации [18].

При анализе миграции населения среди ее наиболее общих функций выделяют функцию повышения **подвижности, ускорительную, селективную и перераспределительную**.

**Более подвижное** население, как правило, является и социально более активным, так как территориальные перемещения способствуют изменению социально-психологических характеристик людей, расширению их кругозора, накоплению знаний о различных областях жизни, обмену трудовыми навыками и производственным опытом, развитию личности, ее материальных, социальных и духовных потребностей, интеграции национальных культур.



Основы территориального планирования и управления территориальным развитием

Другой функцией миграции является **перераспределение населения**, связанное с размещением производительных сил между отдельными территориями страны, в том числе между природными зонами, районами, разными типами сельских и городских поселений. Особенность перераспределительной функции обусловлена ее межтерриториальным характером, поскольку для перераспределения необходимо взаимодействие населения, по крайней мере, двух регионов [12].

**Третья функция миграции – селективная.** Суть ее в том, что неравномерное участие в миграции различных социально-демографических групп ведет к изменению качественного состава населения разных территорий.

Миграция, осуществляя перераспределительную функцию, меняет размещение населения, а выполняя селективную функцию, вносит качественные изменения в его структуру. Естественно, чем интенсивнее протекают миграционные процессы, тем более существенные изменения вносятся в различные аспекты социальной структуры населения, тем в большей мере меняется его территориальное размещение. Миграция способствует обмену трудовыми навыками и производственным опытом, содействует развитию личности, влияет на семейный состав и половозрастную структуру. Она ведет к обновлению кадров, непосредственно связана с социальной, отраслевой и профессиональной мобильностью населения [13]. Миграция в различных социально-экономических условиях выполняет специфически присущие этим условиям функции, наиболее важными из которых являются экономическая и социальная.

**Экономическая функция** миграции населения в самом общем виде состоит в обеспечении соединения территориально распределенных средств производства с необходимой рабочей силой и их функционирования в процессе производства. Осуществление в полной мере этой задачи на основе реализации общих функций миграции приводит к обеспечению качественного и количественного соответствия между вещественными и личностными факторами производства [15].

**Социальная функция** миграции населения способствует повышению жизненного уровня и социального развития трудящихся. Только тогда, когда достигается соответствие между экономической и социальной функциями, миграция населения рациональна.

Миграция вследствие реализации ее социальной функции представляет собой итерационный процесс повышения жизненного уровня мигрирующего населения. Этот вывод основан не только на анализе статистических данных о показателях уровня жизни населения [16], но и на результатах социологических обследований, проводившихся во многих районах страны и показывающих, что большая часть мигрантов на новых местах обеспечивает себе более высокий уровень жизни, чем в местах выхода. Это и понятно, иначе миграция была бы бессмысленной для тех, кто хочет поднять свой жизненный уровень. Поэтому миграция населения рациональна тогда, когда достигается соответствие между экономической и социальной функциями.

Основы территориального планирования и управления территориальным развитием

**При реализации миграционной политики** перед федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Федерации, федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Федерации, общественными объединениями стоят следующие задачи:

В социально-экономической сфере:

- регулирование миграционных процессов с учетом социально-экономической ситуации в регионах, уделяя особое внимание ситуации на рынках труда, жилья, развитию социальной, культурно-бытовой и инженерной инфраструктуры;
- создание условий для приема и размещения мигрантов, их обустройства;
- учет миграционной нагрузки отдельные регионы при формировании федерального бюджета и бюджетов субъектов;
- учет традиций хозяйствования и природопользования, экологической обстановки при регулировании миграционных потоков в регионах;
- рациональное использование трудового потенциала, опыта хозяйственной деятельности и квалификации мигрантов;
- разработка и реализация региональных и межрегиональных программ социально-экономического развития;
- развитие государственных систем коммуникации и информации в целях информирования потенциальных мигрантов о ситуации в регионах;
- содействие общественным организациям мигрантов.

Таким образом, государственное регулирование миграции предполагает властное, политическое воздействие, которое основывается на правовой обусловленности (легитимности), а реализация – на силе государственного аппарата, обладающего средствами принуждения. С другой стороны, миграция рассматривается также как самоорганизующийся процесс.

**Теоретические основы миграционной политики.**

**Миграционная политика** является одним из направлений демографической политики, включающей совокупность способов и мер целенаправленного воздействия на миграционные процессы. Миграционная политика осуществляется государством в области миграции населения и трудовых ресурсов. Иммиграционная политика регламентирует правила и нормы принятия иностранных граждан, а эмиграционная политика — выезд граждан за рубеж.

**Целью миграционной политики** является оптимизация миграционного движения населения, обеспечивающая соответствие трудовых ресурсов рабочим местам. Миграционная политика определяется государством на основе законодательства, учитывающего интересы общества и отдельных его членов. Международная миграционная политика в отличие от внутренней применяет более жесткие требования к регулированию потоков мигрантов по объему, национальному и профессиональному составу. Международная миграционная политика осуществляется Международной организацией труда, региональными экономическими сообществами и другими организациями.

## Основы территориального планирования и управления территориальным развитием

Различается миграционная политика отдельных европейских стран. Например, Норвегия, полностью закрыла свои границы для иммигрантов. Великобритания, наоборот, ежегодно увеличивает поток иммигрантов, численность возросла с 50 тысяч в 1985 г. до 160 тысяч в начале нового века. Большинство европейских государств воспринимают экономических мигрантов как необходимое условие для обеспечения потребности рынка труда.

**Международная организация труда (МОТ)** является специализированным учреждением ООН, способствующему правовому регулированию трудовой миграции. Наряду с международными финансовыми институтами (ВБ, МВФ) и Всемирной торговой организацией, ЮНКТАД, МОТ завершает блок «мировых министерств», регулирующих деятельность международных экономических отношений. И если в отдаленном будущем победит идея «мирового правительства», то опыт этих международных организаций будет востребован.

### Лекция 8 Устойчивое городское развитие

История Концепция устойчивого развития начала формироваться в 1960–1970-е годы, когда на фоне интенсивного экономического развития встал вопрос о возможном исчерпании природных ресурсов и катастрофических последствиях загрязнения окружающей среды. В то же время нефтяное эмбарго стран ОПЕК поставило ребром вопрос о повышении энергоэффективности развитых экономик мира. Понимание значимости этих проблем международным сообществом привело к появлению первых научных исследований в этой области и международных неправительственных научных организаций. В это время возникли Римский клуб, Международная федерация институтов перспективных исследований, Международный институт системного анализа, Всесоюзный институт системных исследований в СССР. Одной из первых работ, посвященных проблеме устойчивого развития и использующей этот термин, является доклад Римского клуба «Пределы роста»<sup>1</sup>, который был опубликован в 1972 году группой ученых Массачусетского технологического института под руководством Денниса Медоуза и Джонеллы Медоуз. Этот доклад содержал результаты моделирования роста численности населения Земли и скорости исчерпания ресурсов. Выполненные расчеты показали, что даже в самых оптимистичных вариантах развития (новые технологические прорывы, постоянный рост урожайности в сельском хозяйстве) к 2100 году будет неизбежна катастрофа человечества вследствие истощения невозобновляемых ресурсов. В том же году в Стокгольме состоялась Конференция ООН, результатом которой стало создание

Программы ООН по окружающей среде (UNEP). Впервые на столь высоком уровне прозвучала мысль, что долгосрочное развитие напрямую связано с экологическим благополучием. С этого момента решение экологических проблем становится международной повесткой, в ряде стран появляются соответствующие министерства и ведомства для решения проблемы на государственном уровне, возникает и развивается экологическая политика и дипломатия, экологическое право. В 1982 году Генеральной Ассамблеей ООН была принята Всемирная хартия природы, которая определила приоритетные направления экологической деятельности международного сообщества и выделила 5 принципов охраны

Основы территориального планирования и управления территориальным развитием

окружающей среды, сохранения биоразнообразия и рационального использования природных ресурсов. В 1987 году Всемирная комиссия по окружающей среде и развитию (WCED) во главе с премьер-министром Норвегии Гру Харлем Брундтланн выпустила знаменитый доклад «Наше общее будущее», также известный как «Доклад Брундтланн». Именно в тексте этого доклада впервые появился сам термин «устойчивое развитие». Устойчивое развитие – это такое развитие, которое удовлетворяет потребности настоящего времени, но не ставит под угрозу способность будущих поколений удовлетворять свои собственные потребности. Это определение стало в дальнейшем наиболее употребляемым, хотя и не единственным. В российскую информационную среду термин «устойчивое развитие» вошел в 1989 году с переводом доклада. Такой перевод не отражает всей сути английского термина *sustainable development*, который предполагает непрерывное самоподдерживающееся развитие. На конференции ООН по окружающей среде и развитию в Рио-де-Жанейро в 1992 году (Саммит Земли) была сформирована концепция устойчивого развития. Конференция ознаменовалась принятием целого ряда программных документов: Декларации Рио-де-Жанейро по окружающей среде и развитию, Повестки дня на XXI век, Принципов лесоводства, Рамочной конвенции ООН об изменении климата, Конвенции о биологическом разнообразии. На конференции было подчеркнуто, что устойчивому развитию, под которым понимается одновременное решение проблем экономического развития и экологии, нет разумной альтернативы. Системным документом стала Повестка дня на XXI век – добровольно осуществляемый план действий ООН в области устойчивого развития. Этот план был ориентирован на развитие повестки в горизонте XXI века и актуализировался на последующих конференциях ООН. Он охватывает широкий круг вопросов: социальные и экономические проблемы развития, управление ресурсами, сохранение биоразнообразия, снижение уровня загрязнения окружающей среды, инструменты решения проблем (новые технологии, развитие и финансирование науки, международные институты, образование). Повестка дня на XXI век предполагает многостороннее участие различных организаций и стран и вовлечение различных уровней управления – локального, регионального, государственного, наднационального<sup>3</sup>. Реализация местных повесток стала отдельным блоком Программы. Эти повестки должны содержать согласованный взгляд на устойчивое развитие с рассмотрением экономических, экологических и социальных аспектов, план действий с конкретными долгосрочными целями, систему мониторинга и отчетности, индикаторы для мониторинга прогресса. Местные повестки иницируются и разрабатываются не только местными органами власти. В этот процесс должны быть вовлечены общественные организации, местные сообщества и активисты. Основополагающим принципом в процессе их подготовки является партнерство. Сами повестки – это не столько документ, сколько постоянный процесс, ориентированный на конкретные действия, реальные изменения и положительные результаты.

Вся работа ведется ради определенной цели, желаемого будущего, что придает единую направленность всем составляющим повестки. Рекомендованным инструментом работы является формирование рабочих групп

### Основы территориального планирования и управления территориальным развитием

по отдельным проблемам, в которые включаются представители муниципалитета, общественных организаций, бизнеса, жителей и другие заинтересованные лица. Особое значение городов как центров реализации принципов устойчивого развития было закреплено на Европейской конференции по устойчивому развитию больших и малых городов Европы в Дании в 1994 году, где была принята Хартия «Города Европы на пути к устойчивому развитию» (Ольборгская Хартия). Следствием внимания мирового сообщества к данной проблематике стало появление специальной программы «Устойчивое развитие городов», поддерживаемой ООН Хабитат. В этой программе участвуют города более 80 стран мира.

По определению ООН, в устойчиво развивающемся городе сбалансировано развитие общества, экономики, пространства, потребление ресурсов, безопасность и т.д. Конференция в Рио-де-Жанейро 1992 года стала отправной точкой для регулярных встреч по проблемам устойчивого развития на высшем уровне. Через десять лет в Йоханнесбурге состоялся следующий саммит ООН, получивший название «Рио плюс десять». В 2012 году Конференция ООН по устойчивому развитию «Рио плюс 20» снова прошла в Рио-де-Жанейро. Регулярные встречи позволяют выявить достигнутые результаты, а также скорректировать повестку в соответствии с актуальными трендами. Например, на повестку форума 2012 года оказал влияние мировой финансово-экономический кризис. Следующим важным шагом развития концепции устойчивого развития станет конференция НАБИТАТ III, которая пройдет в Эквадоре в октябре 2016 года. Конференция предполагает обновление глобальных целей до 2030 года в области устойчивого развития, часть из которых будет напрямую связана с состоянием и развитием городов. В частности, будет принят документ «Новая городская повестка» («New Urban Agenda»). «Новая городская повестка» – это гид по необходимым действиям относительно урбанизации для различных факторов городского развития (представители государственных и муниципальных органов власти, международные организации и фонды, программы ООН, общественные организации). Ключевая идея этого документа – предложить инструменты для трансформации процесса урбанизации в соответствии с целями устойчивого развития, которые включают и экономические аспекты (борьба с бедностью и трущобами, формирование доступного жилья), и социальные (равноправие, демократические принципы), и вопросы безопасности проживания (городская резилентность, устойчивость к различным внешним шокам). Концепция Устойчивое городское развитие – одновременное развитие в четырех основных областях: экологии, экономике, культуре, политике. Первичными требованиями к устойчивому городскому развитию является использование возобновляемых источников энергии, безотходное функционирование всех городских систем и снижение выбросов углеродов. Создание подобной системы на уровне города – это огромный вызов для лиц, принимающих решения. Переработка отходов – это также один из критичных элементов создания устойчивой системы городского развития, так как в настоящий момент отходы оказывают сильнейшее давление на природную среду. Концепция предполагает полную автономность, цикличность и безотходность функционирования городских систем, когда все

### Основы территориального планирования и управления территориальным развитием

продукты городского метаболизма перерабатываются и используются повторно. С точки зрения снижения выбросов углеводородов ключевым элементом является уменьшение роли личного автотранспорта в городском образе жизни. Устойчивый город отличает способность обеспечить свои нужды за счет собственной территории и ближайших пригородов, ресурсоэффективности и минимизации экологического следа. Концепция предполагает компактное развитие, которое помимо достижения экологических целей способствует установлению социальных связей, взаимодействию и процветанию горожан, обмену знаниями и инновациям. Интеграция различных целей, которые ранее воспринимались взаимоисключающими, в единую стратегическую линию – это то, что отличает устойчивое развитие. Ключевые подходы в управлении и инструментарий Устойчивое городское развитие предполагает использование широкого набора инструментов, затрагивающих различные стороны жизни города и горожан, такие, как:

- городское сельское хозяйство;
- возобновляемые источники энергии;
- городское планирование и благоустройство в целях снижения «теплого пятна» (посадка деревьев, увеличение водных объектов, увеличение площади незастроенных территорий);
- улучшение системы общественного транспорта, поощрение перемещений на велосипеде, увеличение пешеходных зон с целью сокращения выбросов от автомобилей;
- оптимизация плотности застройки;
- ограничение роста города;
- устойчивый городской дизайн (зеленые крыши, фасады и др.);
- устойчивый транспорт;
- зеленые и ресурсоэффективные здания, умные дома;
- разработка системы сбора и мониторинга данных;
- эффективное городское управление, разработка ключевых показателей эффективности городского развития.

Приведенные инструменты соответствуют таким концепциям пространственного развития, как «компактный город» и «устойчивый рост». Концепция включает различные отраслевые составляющие и интегральные повестки, которые предполагают разработку системного подхода к городскому развитию, определяющего в качестве приоритета достижение общей городской устойчивости. Примером отраслевых составляющих может быть создание зеленой инфраструктуры, снижение выбросов углеводорода, идеология «город без машин» (car free city). Примеры интегральных повесток – городская резилентность (urban resilience), городская жизнепригодность (urban livability). Развитие и применение принципов городской устойчивости показывает, что к настоящему моменту не удается в полной мере перейти на рельсы устойчивого развития. В этой связи мировое сообщество выдвигает новую повестку: города не только должны быть ресурсоэффективными, но и улучшать существующее состояние экосистемы. Достижение устойчивости требует политических решений и огромных усилий со стороны общественных организаций, гражданских

### Основы территориального планирования и управления территориальным развитием

объединений и межсекторального взаимодействия. Новая повестка дня в области устойчивого развития состоит в том, что города должны способствовать восстановлению утраченного естественного состояния окружающей среды для будущих поколений.

Российский опыт компактного развития пока зачастую принимает довольно превратные формы. Так, точечное, «уплотнительное» строительство исключительно в формате многоэтажных домов многократно повышает нагрузку на все существующие системы города и вызывает резкое негодование и оппозицию местных жителей в духе «только не в моем дворе» (англ. «Not In My Backyard», или NYMBY). При этом особенности системы бюджетирования и городского управления не дают возможности администрации ощутить на себе результаты экстенсивного развития (подробнее об этом – ниже и в Главах 2, 3). «Заполняющий» девелопмент в его лучшем понимании и практике в зарубежных городах (infill development) как одна из основных политик городской компактности, наоборот, скрупулезно планируется и оценивается городом и призван максимально тонко и многофункционально интегрироваться в разрывы городской ткани, удовлетворяя насущные потребности местных жителей, обеспечивая связность и доступность городских благ, при этом разумно используя мощности городской инфраструктуры. Очевидно, что средовая экономика устойчивых городов требует фундаментально иных управленческих практик, нежели экономика приращения ресурсной базы. Это системы управления, настроенные на преодоление барьеров между отраслями, юрисдикциями и городскими подсистемами, на обеспечение долгосрочных инвестиций в интегральные решения, на создание институционально-финансовых партнерств различного рода. Опыт многих городов в мире и некоторых в России показывает, что у муниципалитетов все чаще появляются коллегиально принятые цели, разделяемые значительным количеством стейкхолдеров и транслируемые на все отрасли и координируемые между департаментами. Например, в рамках разработки «Стратегии регионального роста» Большого Ванкувера администрация потратила три года на сбор предложений и замечаний жителей. Этот процесс занял много времени и потребовал дополнительных усилий, но в результате обеспечил легитимность документа в глазах различных групп пользователей. В рамках реализации стратегии была создана коммуникационная площадка «Метро Ванкувер», которая обеспечивает координацию деятельности муниципальных, региональных и федеральных властей, синхронизирует решения различных департаментов и программные документы. В России следует отметить намерения и эксперименты по разработке, согласованию и популяризации городских стратегий в широком взаимодействии с городскими стейкхолдерами следующих городов: Самара (стратегия), Череповец (стратегия), ЗАТО «Заречный» Пензенской обл. (стратегия, проектные игры, клуб стратегического развития).

## **Тема 4 Эколого-градостроительные основы территориального планирования. Охрана и использование историко-культурного наследия**

### **Лекция 9 Экологические основы градостроительства**

Градостроительная система формируется в конкретных природных условиях и всегда включает элементы природного комплекса. Природные условия составляют важнейший фактор, определяющий выбор планировочного решения. В этом смысле природное окружение может рассматриваться как комплекс различного рода градостроительных ресурсов. Их оценка проводится как с позиции строительного производства, так и с позиции организации всех видов производственной и непроизводственной деятельности на организуемой территории. Программа функционирования градостроительной системы в большой степени определяется природными условиями и ресурсами. Будучи элементами градостроительных систем, природные компоненты (земля, вода, растительность и др.) находятся в сложной взаимосвязи с техногенными, и в частности, определяют естественную изменчивость, динамичность градостроительных структур. Учет этой динамики важен как с позиции осуществления социальных программ проектирования, так и с позиции охраны природной среды.

Следует иметь в виду, что элементы природы, включаемые в градостроительные системы, всегда в той или иной степени деформированы человеческой деятельностью. Наибольшей деформации подвергаются они в городе, где по существу любой природный элемент – растительность, почва, акватории – формируются и развиваются в режиме, заданном градостроительным проектом с помощью многообразных инженерно-технических средств. Поэтому говорить о природных компонентах градостроительных систем можно с известной степенью условности. Таким образом, природа двояко выступает при формировании градостроительных систем: как условие (ресурсы) их развития и как материальный компонент системы, отличающийся от техногенных компонентов характером и естественной динамикой развития.

#### **9.1 Природные и инженерно-геологические условия города**

Составление проекта планировки города начинается с выбора территории для строительства. В том случае, если расширяется уже существующий город, выбирают новые территории для размещения жилой застройки и иных видов городского строительства. Выбор территории проводят на основе сравнения и анализа различных вариантов, учитывая санитарно-гигиенические, природные условия местности. При этом территория для строительства города должна иметь: – достаточные размеры для размещения всех зон и будущего расширения города; – приемлемые природно-экологические условия для промышленного и жилищного строительства без значительных и дорогостоящих инженерно-технических мероприятий; – благоприятные условия для рационального



## Основы территориального планирования и управления территориальным развитием

взаимного размещения функциональных зон различного назначения и учетом удобства их присоединения к сети внешних автомобильных, железнодорожных и водных путей сообщения; Таким образом, Проект планировки города базируется на градостроительном исследовании территории будущего строительства. При этом проводится дифференцированный анализ ее пригодности, а именно:

а) природно-климатические исследования с комплексной гигиенической оценкой условий инсоляции, температурного, влажностного и ветрового режима на разных формах ландшафта и рельефа;

б) детальная топографическая разведка и инженерно-строительная оценка территории с выявлением гидрогеологических условий, уточнения форм рельефа, геологического строения и несущей способности грунтов, выявление участков, которые подвержены затоплению и подтоплению, участков эрозии и т.д.;

в) архитектурно-ландшафтное изучение территории, необходимое для создания архитектурно-планировочной композиции города с выявлением главных видовых точек. Каждый раздел этого комплексного анализа проводят соответствующие специалисты – гигиенисты, климатологи, инженеры-строители, архитекторы. Рассмотрим по отдельности составные части данного анализа:

### 9.2 Ландшафт

Под ландшафтом понимается территориальная система, состоящая из природных или природных и антропогенных элементов, развивающихся во взаимосвязи. Компоненты ландшафта (рельеф, климат, водные пространства, почвенный и растительный покров) состоят в тесной взаимосвязи, и относительное постоянство этих связей является одним из главных условий сохранения экологического равновесия. Одним из характерных свойств ландшафта является его способность к постоянным переменам, которые под влиянием антропогенных воздействий могут быть как обратимыми, так и необратимыми. Ландшафт характеризуется не только входящими в него компонентами, но и их пространственным взаиморасположением. Такая пространственная структура и определяет характер его градостроительного освоения, в особенности такого важного раздела градостроительства, как инженерно-техническая подготовка территории.

Пространственная структура ландшафта в обязательном порядке должна учитываться и при оценке антропогенного влияния на окружающую территорию (рис.4)

Среди антропогенных воздействий различают такие, которые ставят своей целью создание необратимых изменений. К ним относится большинство градостроительных преобразований. В этом случае градостроитель действует как бы «заодно» с природой, а не против нее.

Основы территориального планирования и управления территориальным развитием

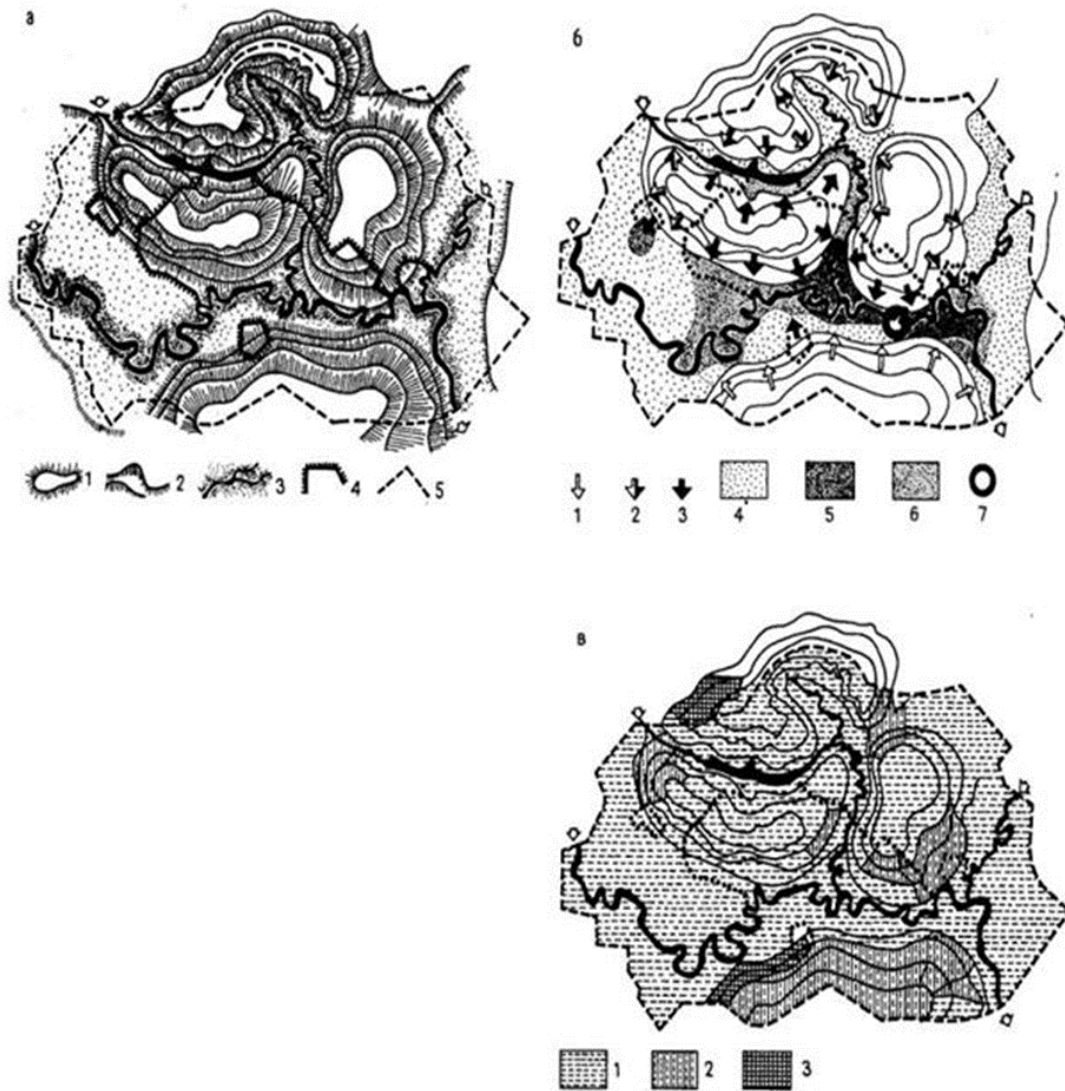


Рис.4 Топографический план местности – основа выявления зоны влияния города на ландшафты окружения а – распространение изменений в ландшафтах ближайшего городского окружения: 1 – вершины рельефа и водораздельные гребни; 2 – основные склоны, определяющие движение ветров и вод; 3 – река и пойменные территории (нижние отметки рельефа); 4 – границы города; 5 – граница зоны возможных изменений в ландшафте; б – влияние строения территории на формирование поверхностного стока: 1 – условно чистые стоки; 2 – стоки агротерриторий; 3 – стоки городских и промышленных территорий; 4 – условно чистые территории; 5 – максимальное накопление загрязнений; 6 – перенос и частичное накопление загрязнений; 7 – «черное пятно» – максимум концентрации загрязнений; в – схема ветрового режима местности: 1 – нормальное распределение скоростей ветра; 2 – зоны ослабленной аэрации; 3 – «серые пятна»

**Обеспечение рационального природопользования**

Градостроительные решения должны, с одной стороны, обеспечить наилучший вариант использования ландшафта для обеспечения

## Основы территориального планирования и управления территориальным развитием

производственной и непроизводственной деятельности города, а с другой стороны – обеспечить сохранение ландшафта как ресурсно-производящей и средообразующей системы.

Таким образом, анализ ландшафтов – как стабильной исходной ситуации развития города, должен быть дополнен анализом возможных направлений развития изменений в ландшафтах и прогнозом сроков и места возникновения необратимых изменений. Наиболее изучены последствия градостроительной деятельности, связанные непосредственно с освоением и строительством. Это – переустройство и вертикальная планировка участка, реорганизация водозабора, поверхностного и промышленного стока, ликвидация растительности и т.д. Учитывая подходы и знания тех научных дисциплин, которые занимаются изучением влияния преобразующей деятельности человека на окружающую среду, градостроительное проектирование должно заниматься разработкой конкретных конструктивных мероприятий по целенаправленному регулированию систем расселения. В этой связи выделяются 3 аспекта взаимоотношений человека и природы, которые затрагиваются в градостроительном проектировании.

### 9.3 Экологичность планирования

Экологичность – одна из главных задач современного строительства и планирования застройки. Экологическая составляющая играет важную роль в жизни современного города. Поэтому сейчас все чаще задумываются о грамотной организации общественного пространства, ведь часть проблем крупного населенного пункта можно решить, используя современные технологии и советы экологов.

Перенаселенность и аварийные здания (в том числе и жилые) – негативные факторы, ухудшающие качество жизни, но проблемы с экологией могут быть просто опасными, угрожающими жизни и здоровью людей. Поэтому при планировании застройки особое внимание уделяется улучшению экологического фона. Наряду с разработкой новых технологий, направленных на минимизацию вредных выбросов промышленных предприятий и автомобилей, ведется работа по внедрению мероприятий, призывающих к экономии природных ресурсов.

Градостроительная экология – новое направление градостроительной науки

Объектом исследования градостроительной экологии является городская среда – динамически развивающаяся система, включающая природные, архитектурно-планировочные, инженерно-технические и социальные подсистемы.

В качестве основной цели в данном случае ставится достижение экологического равновесия между городом и природой, искусственной и естественной средой планеты. Обеспечение такого равновесия, когда основные жизненно важные и невозобновимые ресурсы планеты в недалёком будущем могут быть исчерпаны, приобретает фундаментальный характер и особую актуальность.

Под экологическим равновесием в градостроительной экологии понимается такое состояние природной среды района, при котором обеспечивается саморегуляция, надлежащие охрана и восстановление основных её компонент –

Основы территориального планирования и управления территориальным развитием

атмосферного воздуха, водных ресурсов, почвенно-растительного покрова, животного мира [18].

Результатом эколого-градостроительной деятельности и эволюции населённых мест предлагается рассматривать реальную среду, при её способности к самосохранению и саморегуляции в условиях градостроительного управления; рациональном и грамотном её развитии и высоком уровне жизни в пределах хозяйственной ёмкости экосистемы.

Для достижения экологического равновесия должны выполняться следующие условия:

- воспроизводство основных компонентов природной среды, обеспечивающих их баланс в межрайонных потоках вещества и энергии;
- соответствие геохимической активности ландшафтов (в том числе наличие условий для достаточно высоких темпов миграции продуктов техногенеза) масштабам производственных и коммунально-бытовых загрязнений окружающей среды;
- соответствие биохимической активности экосистемы уровню антропогенных загрязнений (в том числе наличие условий для биологической переработки органических и нейтрализации вредных воздействий неорганических загрязнений);
- соответствие уровня физической устойчивости ландшафтов силе воздействия транспортных, инженерных, рекреационных и других антропогенных нагрузок;
- баланс биомассы в ненарушенных и слабонарушенных антропогенной деятельностью участках экосистемы района расселения.

Главная цель экологического проектирования – это создание экологически полноценной жилой среды. Такая полноценность может быть достигнута в процессе динамического равновесия между всеми её составными элементами, главным условием которого является необходимая степень саморегуляции жизненного процесса [19].

Другая важная цель урбоэкологии – повышение качества жизни в местах расселения и жилых домах путём экологизации жизни и деятельности человека в городе, экореставрации природной среды, приближения к природной среде, фитомелиорации, создания привлекательного образа города.

Среди задач, решаемых градостроительной экологией, называются следующие:

- улучшение архитектурными средствами микроклимата городской среды [88];
- охрана основных компонентов природной среды: атмосферного воздуха, поверхностных и подземных вод, почвенно-растительного покрова и животного мира;
- сохранение особо ценных природных ландшафтов.

Главной экологической задачей в сфере урбоэкологии предлагается считать создание “хороших” биогеоценозов, т. е. ландшафтов, которые в условиях прогрессирующей урбанизации обладали бы повышенной устойчивостью к

## Основы территориального планирования и управления территориальным развитием

воздействию на них человека. Необходимо в данном случае научиться конструировать и развивать задуманные, достаточно сложные, высокопродуктивные и потому устойчивые к физическим и химическим нагрузкам биогеоценозы, обеспечивать разнообразие и мозаичность ландшафта, умело подбирать природный, видовой и возрастной состав растительности в зонах отдыха [17].

Разделы градостроительной экологии

1. Урбоэкологический;
2. Архитектурно-планировочный (пространственные, композиционные, историко-архитектурные основы градостроительной экологии);
3. Социальный;
4. Инженерный;
5. Ландшафтно-климатический.

### Основные принципы экологизации города

Рядом авторов сформулированы принципы экологизации городов и поселений, которые основываются на тех или иных концепциях, уже описанных выше. Принципы излагаются с разной степенью детализации: от самых общих, приближенных к философским обобщениям [120], до вполне конкретных, приближенных к практике строительства [107].

На основе обобщения европейского опыта создания устойчивых поселений сформулированы критерии экологического планирования и строительства экопоселений [120]:

1. Каждый элемент среды имеет свой смысл и должен быть внимательно оценён с точки зрения его потребностей и повышения качества жизни. Это относится ко всем представителям животного мира, растениям, людям, всем элементам естественной и искусственно созданной человеком среды. То есть предлагается оценивать их не с точки зрения соответствия тем или иным нормативам и концепциям, а брать такими какие они есть сами по себе, и работать с ними по улучшению общей экологической ситуации;

2. Каждая проблема окружающей среды в себе же содержит решение. Если имеются какие-то недостатки, то они же должны, вероятно, содержать в себе и достоинства. Чем больше проблем, тем больше удобных случаев для изменений ситуации. К примеру, китайский иероглиф “кризис” содержит оба понятия: опасности и удобного случая. Потому архитекторы и градостроители должны пытаться трансформировать проблему в возможности для создания большего баланса, гармонии, устойчивости;

3. “Устойчивость” есть ключ к экологическому планированию и строительству экопоселений. Устойчивая архитектура и модель расселения будут разработаны на основе баланса между отдачей и потреблением между землёй и её обитателями. Для этого потребуются увеличить жизнеспособность всех составляющих элементов окружающей среды.

4. В устойчивой системе каждый элемент выполняет множество различных функций, и каждая функция обеспечивается многими элементами. С помощью этого подхода может быть создана высочайшая степень гибкости и стабильности.

## Основы территориального планирования и управления территориальным развитием

Если один элемент в системе будет отсутствовать, другой возьмёт на себя его функции.

5. Устойчивая система внимательна к фундаментальным человеческим потребностям: чистый воздух, чистая вода, здоровье и достаточная еда, тишина, контакт с растениями, животными и другими сущностями, защищённость, участие, творчество, тождественность личности, свобода, любовь, красота;

6. Устойчивая система будет открытой и гибкой. В ней будут признаваться проявления индивидуальных и коллективных различий. Она будет трактовать конфликт как компонент и здоровую часть любого растущего процесса.

В этой системе человек видит себя не хозяином на короткий ограниченный срок, или эксплуататором земли, но хранителем и управляющим системой, которая начала существовать задолго до него и будет действовать долго после него.

Исходя из этих принципов автор предлагает, например, привести некоторые элементы сельскохозяйственной деятельности, подобно производству продуктов, назад в город, и, с другой стороны, добиваться некоторой автономизации сельской местности в политическом, экономическом и культурном отношении. Это поможет привести два вида расселения в более устойчивое и гармоничное состояние. Кстати сказать, в России, фактически уже давно часть сельскохозяйственных продуктов производится в городе на личных участках. Объем производства сельхозпродукции населением достигает 56 % от общего производства и для этого используется только 1,1 % сельхозугодий [77]. Правда пока это делается стихийно и неупорядоченно, без регулятивного участия архитекторов и градостроителей. Такой элемент города, как личный садово-огородный участок не вписывался в концепции города, господствовавшие у нас в XX в.

В качестве примера архитектурного элемента, спроектированного с использованием множества функций, автором рассмотрена придомовая теплица. Её функции позволяют [120]:

- производить продукты в малом масштабе, децентрализованно, что снизит общую потребность в искусственных удобрениях, пестицидах, транспортировке, хранении и упаковке;
- уменьшить потребности в энергии при использовании теплиц для обогрева дома (подогрев входящего воздуха) или его охлаждении (вытягивание холодного воздуха из фундамента или затенённых комнат и прокачивание его через весь дом);
- организовать рециклинг органических отходов и “серой” воды из умывальников и ванн;
- устроить дополнительное пространство, защищённое от действия непогоды, особенно удобное осенью и весной;
- улучшить защиту от внешних источников шума;
- разнообразить досуг жильцов, сделать возможным общение с землёй, растениями, наблюдение за процессами роста и жизни.

Благодаря своей многофункциональности теплица является неотъемлемой частью экодома. Так один элемент допускает множество функций. А каждая из

## Основы территориального планирования и управления территориальным развитием

перечисленных функций выполняется множеством элементов, в данном случае – теплицами, пристроенными к домам, если это решение будет распространено на значительную часть жилой застройки поселения. Тем самым создается основа для высокой степени устойчивости поселения и процессов проживания в нём.

На основе обобщения современных подходов по созданию экопоселений различного вида и размера формулируются базовые принципы создания экопоселений [29]. Экопоселение в данном случае должно быть:

1. "Прозрачным" для потоков энергии, вещества, перемещения живых существ:

- по вертикали: для проникновения осадков в почву, инсоляции;
- по горизонтали: для миграций представителей флоры и фауны, перемещения жителей самого поселения и окрестных населенных мест, проветривания.

2. Гармонично встроенным в естественные экоциклы. Это может осуществляться путём:

- восстановления нарушенной флоры и фауны на территории города и в прилегающей к нему зоне;
- усиления интенсивности биологических процессов в городской среде;
- увеличения биоразнообразия на территории города;
- наращивания почвенного слоя в местах интенсивного придомового садоводства (на принципах пермакультуры, биоинтенсивного земледелия);
- проектирования и строительства зданий с учётом полного цикла использования строительных материалов: от их добычи, производства и применения в строительстве, до вторичной переработки и конечной утилизации в приемлемой для природы форме.

3. Биопозитивным, то есть привлекательным и приспособленным для развития растений, животных на территории экопоселения в непосредственной близости от человека.

4. Обеспечивающим эффективное взаимодействие между тремя основными компонентами среды обитания человека в городе. Это следующие компоненты:

- "природный каркас" поселения – парки, скверы, бульвары, лесные массивы, долины рек и другие ландшафтные образования;
- "техногенный каркас" поселения – его транспортная, инженерная инфраструктуры.
- "городская ткань" – территории, занятые городской застройкой;

Природный и техногенный каркас поселения должны обладать свойством непрерывности в пространстве города, для чего они не должны пересекаться в одном уровне.

5. Использующим:

- поверхность земли – для размещения элементов городской среды, которым требуется контакт с живой природой (жилье, работа, отдых);
- подземное пространство – для элементов, не требующих контакта с живой природой (системы обслуживания жизнедеятельности людей: инженерная

Основы территориального планирования и управления территориальным развитием

и транспортная инфраструктуры, зона внешнего транспорта, коммунально-складская зона, промышленные предприятия и т.д);

6. Оборудованным децентрализованными, автономными системами жизнеобеспечения:

- местным теплоснабжением с использованием возобновляемых источников энергии;
- местным электроснабжением с использованием альтернативных источников энергии, малых электростанций;
- местным производством пищи (в теплицах, придомовых участках);
- системами сбора, использования и рециклинга дождевой воды для технических нужд;
- местной очисткой сточных вод, переработкой отходов.

7. Рассчитанным на разнообразие образов жизни горожан. Люди должны иметь возможность выбора разных типов жилья для проживания в черте города. То есть здесь должны быть:

- благоустроенные квартиры – в урбанизированных кварталах, районах;
- квартиры с садиком – в блокированном доме с участком;
- квартиры или коттеджи с участками для интенсивного огородничества и садоводства.

8. Ориентированным на использование местных строительных материалов: дерева, камня, керамики... Эти материалы относятся к категории экологически чистых. Они относительно дешёвы, доступны и безвредны для человека; легко перерабатываются для вторичного использования и утилизируются.

9. Построенным с использованием местных, региональных эстетических традиций в архитектуре. Это должно выразиться во всех компонентах поселения: в пространственном построении города, в организации жилой среды, архитектуре его зданий, их декоре, отделке, в предметном и бытовом дизайне.

Главной задачей, которую необходимо решить при создании экопоселения, должно быть его органичное включение в ход естественных природных процессовданной территории. Оно должно стать активным участником местных геоценозов и биоценозов. Здесь должны быть созданы условия для нормального осуществления важнейших социальных функций в семье, коллективе, обществе. И, наконец, экопоселение должно стать генератором культурных процессов, проходящих в городском сообществе и среди жителей всей прилегающей системе расселения.

Имеются примеры более конкретного изложения принципов построения экопоселений. На начальном этапе процесса экологизации современных городов предлагает создаватьэкокварталы, способные стать моделью и образцом для преобразования в дальнейшем других кварталов. Экоквартал, в этом случае может послужить прообразом будущего экогорода. Для этого предлагается использовать следующие решения.

Процесс преобразования части обычного города в экологический это длительный процесс, состоящий из многих взаимосвязанных этапов, начиная с



Основы территориального планирования и управления территориальным развитием

оценки существующего состояния и разработки генплана и технических решений и заканчивая социальными вопросами.

Генплан:

- озеленение не менее 50 % территории квартала;
- создание проходящих через весь квартал непрерывных зелёных “коридоров” для прогулок жителей, свободной миграции животных;
- создание сети велодорожек и пешеходных путей, не пересекающихся с автомагистралями;
- сбор дождевой воды с проезжей части, тротуаров, стоянок для вторичного применения;
- использование подземного пространства для устройства складов, гаражей, стоянок, аккумуляторов тепловой энергии и т. д.;
- сохранение участков “дикой природы” (небольшие пруды, речки, луга, рощи и др.), где спокойно могут жить небольшие дикие животные, птицы;
- плодоносящий сад и огород в составе экоквартала, использование плодовых деревьев и кустарников в озеленении.

Архитектурно-планировочные решения зданий:

- здания надземно-подземного типа, поднятые над землёй на высоту небольших деревьев (с озеленением грунта под зданием) и имеющие развитую подземную часть;
- использование только малоэтажной высокоплотной застройки (до 5-6 этажей, с устройством внутренних хорошо озеленённых дворов);
- в составе зданий иметь помещения для прессования, отдельного сбора отходов, производства компоста и гумуса из органических отходов;
- на первом этаже, как правило, размещать мастерские, магазины, кафе, выше – жилые помещения;
- на кровле – газон, огород, гелиоколлектор, солнечная батарея;
- энергосберегающие и энергоактивные здания, форма которых наиболее приспособлена для утилизации солнечной и ветровой энергии и энергосбережения;
- элементы национального искусства, настенной живописи в отделке зданий;
- строительство отдельно стоящих индивидуальных домов, сгруппированных, скооперированных, недорогих.

Конструктивные решения инженерных сооружений:

- озеленение шумозащитных экранов, подпорных стен, заборов, опор освещения и т. д.;
- все твердые покрытия водопроницаемы.

Энергия:

- все возможные решения по экономии энергопотребления: энергосберегающие здания, бытовые приборы, утилизация сбросного тепла и т. д.;
- небольшая внутриквартальная автономная станция для теплоснабжения зданий квартала;

### Основы территориального планирования и управления территориальным развитием

- использование возобновляемой энергии: солнца, ветра, биомассы;
- стратегия “зелёного проектирования”: аккумулирование энергии, утилизация внутреннего тепла, использование подземного тепла и др.

#### Материалы:

- максимальное использование местных природных материалов (кирпича, природного камня, черепицы, стекла и других не вредных для человека);
- применение материалов, которые могут быть в наибольшей степени рециркулируемы с минимальными потерями после выполнения своих функций;
- отказ от материалов, выделяющих вредные вещества;
- ограниченное использование железобетона и стали;

#### Транспорт:

- общественный электротранспорт и личные электромобили или автомобили на газе;
- поощрение пешеходного движения;
- устройство сети велодорожек и стоянок;
- размещение стоянок личного автотранспорта на границе экоквартала, без въезда в него.

#### Вода:

- использование дождевой воды, стекающей с крыш в качестве питьевой (после небольшой доочистки), собираемой с покрытий дорог (после небольшой очистки) для полива зелёных насаждений, смыва в туалетах и т. д.; повторное использование сточных вод (после глубокой очистки) для полива, смыва в туалетах и т. д.
- подземный резервуар чистой воды для всего квартала;
- небольшой автономный центр по подготовке, использованию и очистке воды для нужд квартала (с размещением здесь бассейна, прачечной, бани и др.);
- сортировка отходов при их сдаче на горючие, утилизируемые и бросовые (только последние идут на свалку); отдельные контейнеры для стекла, бумаги, металла, пластмасс, органических отходов; прессование твёрдых отходов перед отправкой на свалку.

#### Озеленение и производство биопродукции:

- создание наиболее биопродуктивных (много зелёной массы) эстетических ландшафтов;
- озеленение всех доступных для этого горизонтальных поверхностей зданий и сооружений;
- посадка небольших плодоносящих садов и огородов, куда поступают компост и биогумус, получаемые из отходов; введение этого хозяйства в систему экологического воспитания.

#### Обеспечение общения между жителями экоквартала:

- строительство зала общественных собраний (театра), экологического центра образования и воспитания с видеозалом, небольшим зоопарком, аквариумом, оранжереей;

## Основы территориального планирования и управления территориальным развитием

– соединение жилых домов верандами (на уровне второго этажа), играющими роль тротуаров, отделенных от проезжей части; общие кровли-газоны или площадки-газоны для общения соседей.

### 9.4 Экологические требования в планировании и застройке городов

Каждый город или поселок городского типа должны иметь три вида плановой документации: генеральный план развития (реконструкции), проекты планировки и застройки города, его отдельных частей, кварталов; план земельно-хозяйственного устройства города.

На состояние окружающей среды непосредственное влияние оказывают генеральные планы развития (реконструкции) городов. Они разрабатываются на 25—30 лет с выделением соответствующих периодов и утверждаются вышестоящими организациями. Генеральные планы строительства и реконструкции Москвы, Санкт-Петербурга, крупных областных и краевых центров утверждает Правительство РФ, каждые пять лет они уточняются по мере изменения условий развития города.

При разработке генеральных планов городов и других документов на их основе основополагающее значение имеют три принципа — зональности, экологической безопасности, рациональной организации территории.

Принцип зональности означает подразделение всей территорий города, входящей в планируемое пространство, на четыре блока — промышленный, жилой, культурно-бытовой, рекреационный. Требования экологической безопасности предполагают учет градостроительных нормативов на размещение дорог, жилых и административных зданий, зон отдыха, санитарных нормативов предельно допустимых концентраций и выбросов, сбросов вредных веществ, на размещение санитарно-защитных зон, складирования отходов и т. п.

На основе генеральных планов городов разрабатываются проекты планировки и застройки города и его отдельных частей. Закон обязывает, чтобы планировка и застройка городов и всех других населенных пунктов предусматривала создание наиболее благоприятных условий для жизни, отдыха и здоровья населения. Комплексное благоустройство городов должно быть подчинено одной задаче — предупреждению и ликвидации вредного и опасного влияния факторов окружающей среды на условия жизнедеятельности человека.

Предоставление земельных участков для размещения объектов жилищного и промышленного строительства, утверждение проектной и сметной документации, строительство и ввод в эксплуатацию независимо от форм собственности и подчиненности производится только при наличии положительного заключения органов экологического и санитарно-эпидемиологического контроля и надзора. Это незыблемое правило является гарантией соблюдения экологической безопасности человека. Если такое правило не соблюдается, то предприятия, организации или граждане обязаны приостановить работы по проектированию и строительству объектов, а в случае невозможности выполнения санитарно-экологических требований — полностью их прекратить. Характерно, что

### Основы территориального планирования и управления территориальным развитием

одновременно с приостановлением, прекращением работ закон требует прекращения их финансирования учреждениями банка.

Планы земельно-хозяйственного устройства городов предусматривают размещение коммуникационных связей, обеспечивающих подачу электроэнергии, воды, тепла населению и сброс дождевых вод и отходов. Они разрабатываются и реализуются в соответствии с санитарными нормами и правилами под контролем санитарно-эпидемиологической службы города.

Постановлением Правительства РФ от 20 июня 1993 г. о государственной экспертизе градостроительной и проектно-сметной документации и утверждении проектов строительства вся градостроительная документация (генеральные планы, проекты планировки и застройки городов, планы земельно-хозяйственного устройства и т. д.) подлежит обязательной государственной экспертизе в Главном управлении государственной вневедомственной экспертизы при Госстрое РФ (Главгосэкспертизе России)<sup>1</sup>. Подобная экспертиза проводится с участием Минэкономики, Минприроды и Минтруда России. В зависимости от источника финансирования проекты строительства утверждаются Госстроем Федерации либо архитектурно-строительными комитетами республик, краев, областей. Проекты, реализуемые за счет собственных средств, утверждаются заказчиком, разумеется, после экспертного заключения органов экологического и санитарного контроля и надзора.

Названные виды градостроительного планирования касаются в основном архитектурно-строительного облика города или поселка, но они не раскрывают содержания общественных отношений. Решению этих проблем посвящены другие виды городского планирования. К ним относятся комплексные планы социально-экономического развития города; территориальные комплексные схемы охраны окружающей среды города; различные целевые научно-технические программы.

Планы социально-экономического развития определяют перспективу города на ближайшие 5—10 лет с учетом строительства, реконструкции, перепрофилирования предприятий и расширения культурно-бытовой сферы, жилищного строительства. Территориальные комплексные схемы охраны окружающей среды (ТКСОС) городов служат основным документом, предшествующий разработке планов социально-экономического развития городов. Они составляют информационно-методическую и нормативно-техническую базу этих планов. Основное назначение данных схем — разработать меры по предупреждению и устранению потерь в природной среде в связи с хозяйственным и социальным развитием города, расширением его территории.

Для решения этой задачи ТКСОС городов сочетают территориальный подход к организации природоохранительной деятельности с отраслевыми мерами по охране и рациональному использованию отдельных природных объектов и ресурсов — земель, вод, лесов, воздушного бассейна. Целевые научно-технические программы по охране окружающей среды городов (города) сконцентрированы на решении одной или нескольких взаимосвязанных экологических проблем — по чистоте воздушного бассейна, охране питьевой воды, защите природного и культурного наследия, рекультивации земель, озеленению территории.

Основы территориального планирования и управления территориальным развитием

Финансирование природоохранных мероприятий производится за счет отчислений, которые поступают в городские экологические фонды (в размере 60 % от сумм, отчисляемых предприятиями за загрязнение).

## Лекция 10 Сохранение историко-культурного наследия и развитие исторических городов.

### 10.1 Объекты культурного наследия. Понятие и виды.

Согласно Федеральному закону РФ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» к объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации относятся объекты недвижимого имущества со связанными с ними произведениями живописи, скульптуры, декоративно-прикладного искусства, объектами науки и техники и иными предметами материальной культуры, возникшие в результате исторических событий, представляющие собой ценность с точки зрения истории, археологии, архитектуры, градостроительства, искусства, науки и техники, эстетики, этнологии или антропологии, социальной культуры и являющиеся свидетельством эпох и цивилизаций, подлинными источниками информации о зарождении и развитии культуры.

Объекты культурного наследия, являющиеся огромной ценностью для населения всего мира, в настоящий момент и в будущем подвержены различного рода разрушениям вплоть до полного уничтожения. Это связано не только с обветшанием объекта культурного наследия, обусловленным его возрастом, но и с экономическим, природно-климатическим и человеческим фактором.

Объекты культурного наследия в соответствии с Федеральным законом подразделяются на следующие виды:

памятники – отдельные постройки, здания и сооружения с исторически сложившимися территориями (в том числе памятники религиозного назначения: церкви, колокольни, часовни, костелы, кирхи, мечети, буддистские храмы, пагоды, синагоги, молельные дома и другие объекты, специально предназначенные для богослужений); мемориальные квартиры; мавзолеи, отдельные захоронения; произведения монументального искусства; объекты науки и техники, включая военные; частично или полностью скрытые в земле или под водой следы существования человека, включая все движимые предметы, имеющие к ним отношение, основным или одним из основных источников информации о которых являются археологические раскопки или находки (далее – объекты археологического наследия);

ансамбли – четко локализуемые на исторически сложившихся территориях группы изолированных или объединенных памятников, строений и сооружений фортификационного, дворцового, жилого, общественного, административного, торгового, производственного, научного, учебного назначения, а также памятников и сооружений религиозного назначения (храмовые комплексы, дацаны, монастыри, подворья), в том числе фрагменты исторических планировок и застроек поселений, которые могут быть отнесены к градостроительным

## Основы территориального планирования и управления территориальным развитием

ансамблям; произведения ландшафтной архитектуры и садово-паркового искусства (сады, парки, скверы, бульвары), некрополи;

достопримечательные места – творения, созданные человеком, или совместные творения человека и природы, в том числе места бытования народных художественных промыслов; центры исторических поселений или фрагменты градостроительной планировки и застройки; памятные места, культурные и природные ландшафты, связанные с историей формирования народов и иных этнических общностей на территории Российской Федерации, историческими (в том числе военными) событиями, жизнью выдающихся исторических личностей; культурные слои, остатки построек древних городов, городищ, селищ, стоянок; места совершения религиозных обрядов.

### **Категории историко-культурного значения объектов культурного наследия**

Объекты культурного наследия подразделяются на следующие категории историко-культурного значения:

объекты культурного наследия федерального значения – объекты, обладающие историко-архитектурной, художественной, научной и мемориальной ценностью, имеющие особое значение для истории и культуры Российской Федерации, а также объекты археологического наследия;

объекты культурного наследия регионального значения – объекты, обладающие историко-архитектурной, художественной, научной и мемориальной ценностью, имеющие особое значение для истории и культуры субъекта Российской Федерации;

объекты культурного наследия местного (муниципального) значения – объекты, обладающие историко-архитектурной, художественной, научной и мемориальной ценностью, имеющие особое значение для истории и культуры муниципального образования.

### **Земельные участки в границах территорий объектов культурного наследия**

Земельные участки в границах территорий объектов культурного наследия, включенных в единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, а также в границах территорий выявленных объектов культурного наследия относятся к землям историко-культурного назначения, правовой режим которых регулируется земельным законодательством Российской Федерации и настоящим Федеральным законом.

### **Современное состояние объектов культурного наследия**

За последнее десятилетие в Российской Федерации резко ухудшилось состояние объектов культурного наследия (памятников истории и культуры). Недостаток финансирования реставрационно-консервационных мероприятий, отсутствие систематического контроля за состоянием каждого объекта, безнадзорность и влияние агрессивной окружающей среды – эти беды в равной степени коснулись памятников федерального, регионального и местного значения. В следствии комплексного воздействия негативных факторов памятники

### Основы территориального планирования и управления территориальным развитием

погибают, а вместе с ними навсегда утрачивается уникальный опыт совместного проживания – культура народов, населяющих Российскую Федерацию.

Представленный далее материал позволяет очертить круг ключевых методологических точек и наметить некоторые из возможных путей научного изучения объектов культурного наследия, их реставрации (восстановления) и способов их рационального использования.

Отсутствие единой методологической базы в деле выявления, учета, сохранения, научного изучения и использования объектов культурного наследия только усугубило состояние их сохранности. Парадоксально, но в современной России принят корректный закон, в целом соответствующий требованиям международного права об охране культурного наследия. Но, несмотря на очевидный приоритет сохранения культурного наследия, что отмечено не только федеральными законами, но и Конституцией, значительное количество памятников были разрушены, некоторое утратили свой первоначальный облик и фактически не способны отразить исторические события, послужившие поводом к отнесению объектов физической природы к феноменам духовной культуры. А ведь именно материальные свидетельства отечественной истории и богатой культуры позволяют нам гордиться уникальным опытом народов России и Татарстана и строить будущее новых поколений. Если этот лавинообразный процесс не будет остановлен, то мы, уже в исторически обозримом будущем, вместе с утратой материальных носителей памятников истории и культуры утратим и историческую память.

Иногда утверждают, что главная проблема сохранения отечественной культуры заключается в слишком большом количестве культурных ценностей, хранящихся в музеях, или чрезмерном количестве памятников, занесенных в Единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации. И все же гораздо больше оснований полагать, что проблема сохранения не в богатстве исторических свидетельств роли народов России в истории мирового сообщества, и не в чрезмерном энтузиазме наших граждан сохранить материальное подтверждение значимых событий вопреки обстоятельствам. Отсутствие четкого регламента, который бы позволял на деле сохранять и приумножать феномены культурного наследия, обеспечивая свободный доступ специалистам и населению к изучению культурных ценностей и памятников истории и культуры, создает большие, хотя и преодолимые, трудности в этом деле.

Федеральный закон отдает приоритет в деле выявления историко-культурной ценности объектов культурного наследия государственной историко-культурной экспертизе, которая проводится либо экспертом, либо группе экспертов, организованных в комиссию. Опираясь на трактовку Постановления Правительства, можно утверждать, что экспертиза сопровождает весь цикл бытования объекта культурного наследия. Международное право не отмечает каких-либо существенных различий между культурной ценностью и объектом культурного наследия, составляющим вместе представления о культурном наследии. Культурной ценностью называется определенная объективная объектность, которая, находясь в обладании частного лица, группы лиц или

Основы территориального планирования и управления территориальным развитием

государства, представляется универсальной (выдающейся универсальной) ценностью. В определениях международного права универсальная ценность – есть материальный предмет (объект), в котором выявлено содержание духовной ценности, значимой для широкого круга субъектов как отдельных индивидов, так и различных социальных групп (сословий, корпораций, религиозных конфессий классов, народов, наций или всего человечества), а выдающаяся универсальная ценность – это культурную ценность, значимая для мирового сообщества. Международное и российское право позволяет распространить данное определение на объекты культурного наследия.

**10.2 Государственная деятельность в области охраны культурного наследия**

В соответствии с Федеральным законом от 25.06.2002 № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов РФ» основной задачей в сфере культурного наследия является обеспечение сохранности объектов культурного наследия всех видов и категорий, включая осуществление их государственной охраны, сохранения, использования и популяризации в соответствии с законодательством.

Главным необходимым условием обеспечения сохранности объектов культурного наследия в настоящее время является совершенствование государственной политики на основе всестороннего учета состава и состояния объектов культурного наследия, современных социально-экономических условий развития общества, реальных возможностей органов власти, местного самоуправления, общественных и религиозных организаций, иных лиц, особенностей национально-культурных традиций народов Российской Федерации и множества других факторов.

Государственная политика по обеспечению сохранности объектов культурного наследия должна исходить из признания приоритетности сохранения историко-культурного потенциала как одного из главных социально-экономических ресурсов существования и развития народов Российской Федерации и реализовывать комплексный подход к решению вопросов государственной охраны, непосредственного сохранения, распоряжения и использования объектов культурного наследия всех видов и категорий.

Существующая система государственной охраны объектов культурного наследия была сформирована на основе принципов, определенных в 60-х – 70-х годах прошлого века, и обеспечивала сравнительно приемлемое состояние важнейших памятников в условиях социалистической плановой экономики. Колоссальные экономические и социальные изменения в России, произошедшие за последние 20 лет, потребовали коренной модернизации этой системы. Важным шагом на этом пути стало принятие в 2002 г. долгожданного закона "Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации". Новый закон вел целый ряд важных новых понятий и норм, предопределяющих регламентацию охраны, сохранения и использования объектов культурного наследия. Однако его полноценное практическое использование требовало разработки и утверждения нескольких подзаконных



Основы территориального планирования и управления территориальным развитием

актов, в частности Положений о Едином государственном реестре объектов культурного наследия, о государственной историко-культурной экспертизе объектов культурного наследия и др. К сожалению, все эти акты до сих пор остаются в стадии разработки.

На протяжении 1990-х годов в соответствии с приказом Министерства культуры РСФСР от 26 января 1990 №33 "О реорганизации структуры управления делом охраны памятников истории и культуры" система государственной охраны памятников состояла, в основном, из региональных организаций и учреждений по охране и использованию памятников, созданных органами управления культурой субъектов Российской Федерации. Несмотря на то, что впоследствии указанный приказ Министерства культуры РСФСР вступил в противоречие с законодательством и был отменен, в 60 субъектах Российской Федерации полномочия государственных органов охраны памятников продолжают осуществлять местные специализированные организации, в 18 субъектах Российской Федерации структуры, выполняющие эти функции отсутствуют вовсе и только в 4 регионах образованы уполномоченные органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, предусмотренные Федеральным законом от 25 июня 2002 г. №73 ФЗ.

Необходимо отметить, что в ходе осуществленной в соответствии с принципами административной реформы реорганизации структуры федеральных органов исполнительной власти не был создан предусмотренный Федеральным законом от 25 июня 2002 г. №73 ФЗ федеральный орган исполнительной власти, специально уполномоченный в области государственной охраны объектов культурного наследия, хотя отдельные полномочия Российской Федерации в этой сфере и были возложены на Минкультуры, Росохранкультуры и Роскультуры.

Между тем, создание такого органа не противоречит идее жесткого разграничения правоприменительных функций органов исполнительной власти (в том числе, функций по непосредственному осуществлению государственной охраны) и соответствующих надзорных функций.

В сфере культурного наследия, как особо общественно значимой, жесткий государственный надзор за исполнением законодательства целесообразно дополнить институтами широкого общественного контроля, в частности, практикой общественных экспертиз и обсуждений.

Таким образом, новый закон отразил наиболее актуальные проблемы сохранения культурного наследия в новых экономических и социально-политических условиях. Вместе с тем для реализации закона необходимы подзаконные акты, в которых более детально разработаны вопросы сохранения исторических центров городов (система охранных зон, размеры допустимых «вторжений» в историческую среду центра города), более четко регламентированы отношения новых владельцев памятников и государственных учреждений охраны. Принятие нового закона – это бесспорная победа научной общественности, так как именно по инициативе ученых – историков, архитекторов, реставраторов – ведется интенсивная работа по подготовке, переработке и дополнению существующего пакета законодательных актов по охране культурного наследия.

### 10.3 Всероссийские общественные организации по охране культурного наследия

В соответствии с нормами международного права и российским законодательством каждый объект культурного наследия представляет собой уникальную ценность для всего многонационального народа Российской Федерации и является неотъемлемой частью всемирного культурного наследия.

Объект культурного наследия обладает особенностями, служащими основанием для отнесения его к объектам культурного наследия и подлежащими обязательному сохранению и является особым видом недвижимого имущества, в отношении которого устанавливаются особенности реализации прав владения, пользования и распоряжения.

Как показывает опыт зарубежных стран, обеспечение сохранности объектов культурного наследия – это комплексная задача, требующая предварительной всесторонней оценки объектов культурного наследия с учётом наличия у них предмета охраны, территории, ограничений и обременений их использования и иных особенностей памятников, как особого вида недвижимого имущества.

В настоящее время, несмотря на то, что в 2002 году был принят базовый Федеральный закон «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации», нормативное правовое обеспечение сохранения историко-культурного наследия российских народов находится в стадии формирования.

Одной из основных задач в сфере государственного учёта объектов культурного наследия является создание единого реестра объектов культурного наследия (наследия памятников истории и культуры) народов Российской Федерации. В связи с этим целесообразно утвердить положение о едином государственном реестре объектов культурного наследия и принять меры по включению объектов культурного наследия в реестр в возможно короткий срок.

Также необходимо продолжить работу по уточнению объектного состава, территории и предметов охраны в отношении каждого объекта культурного наследия, провести инвентаризацию наличия указанных объектов, оценку их технического состояния.

Правительству Российской Федерации было бы целесообразно разработать ряд нормативных правовых актов:

- о порядке проведения государственной историко-культурной экспертизы, касающейся объектов культурного наследия федерального значения;

- о порядке установки информационных надписей и обозначений на объекты культурного наследия федерального значения;

- о выдаче разрешений на право проведения работ определённого вида на объекте археологического наследия;

- о согласовании с федеральным органом охраны объектов культурного наследия градостроительной документации, разрабатываемой для исторических поселений, и градостроительных регламентов, устанавливаемых в пределах территорий объектов культурного наследия и их зон охраны, включаемых в правила застройки муниципальных образований;

## Основы территориального планирования и управления территориальным развитием

о порядке направления федеральным органом охраны объектов культурного наследия в Комиссию Российской Федерации по делам ЮНЕСКО предложения о включении объектов культурного наследия федерального значения в Список всемирного наследия.

Кроме того, необходимо утвердить форму паспорта объекта культурного наследия. 1 января 2008 года вступили в силу поправки в законодательство, открывающие возможности приватизации объектов культурного наследия. Поправки предполагают разграничение полномочий в отношении этих объектов между федеральным центром и регионами, в том числе передачу ряда памятников федерального значения в собственность субъектов Федерации и муниципальных образований. Таким образом, эти изменения фактически отменяют мораторий на приватизацию памятников федерального значения, наложенный в 2002 году.

УНИДРУА – Международный институт по унификации частного права в Риме; межправительственная организация, созданная в 1926 году. В число членов входит Российская Федерация.

### 10.4 Природное и культурное наследие в туризме

Совокупность природных и антропогенных объектов и порождаемых ими факторов вакационного, оздоровительного, культурного и иного свойства, способных вызвать туристский интерес, является туристскими ресурсами – национальным наследием государств-участников СНГ. Так записано в Рекомендательном законодательном акте «Об основных принципах сотрудничества государств-участников СНГ в области туризма», 1994 г. Эту формулировку можно расширить на все страны мира.

Ведущая роль в координации и стандартизации культурной и туристской деятельности во всем мире принадлежит ЮНЕСКО и ВТО. Особого внимания заслуживают конвенции и рекомендации ЮНЕСКО по охране культурного наследия, которые послужили основой для приоритетного развития культурного туризма во всем мире после того, как в рамках Всемирной конференции по политике в области культуры была принята рекомендация по вопросу о культурном туризме. Конвенция об охране Всемирного культурного и природного наследия была принята на XVII сессии Генеральной конференции ЮНЕСКО 16 ноября 1972 г. и вступила в силу 17 декабря 1975 г. Основная ее цель – привлечение сил мирового сообщества для сохранения уникальных объектов культуры и природы. В 1975 г. Конвенцию ратифицировало 21 государство, за 25 лет ее существования к ней присоединилось еще 137 государств, и в настоящее время общее число государств – сторон Конвенции превысило 160. О значении Конвенции можно судить по следующему факту: среди природоохранных она является наиболее представительной по количеству государств-участников.

Для повышения эффективности работы Конвенции в 1976 г. были образованы Комитет и Фонд всемирного наследия. Спустя два года первые культурные и природные объекты были включены в Список всемирного наследия – своеобразный фонд выдающихся памятников культуры и природы. Принципы

## Основы территориального планирования и управления территориальным развитием

сотрудничества в области культуры и туризма нашли свое отражение в декларациях, принятых в Маниле (1980 г.) и Мехико (1981 г.).

Культурное наследие народа составляют произведения художников, архитекторов, музыкантов, писателей, ученых, мастеров народного творчества – совокупность ценностей, дающих смысл существованию человека. Оно охватывает как материальные, так и нематериальные произведения, выражающие творчество народа, его язык, обычаи, верования и т. п.

Новым в вышеприведенном определении является нематериальное достояние, включающее фольклор, промыслы, технические и другие традиционные профессии, развлечения, народные фестивали, церемонии, религиозные обряды и ритуалы, а также традиционные спортивные состязания и т. д.

На основе принципов Хартии культурного туризма принятой на Международном семинаре по туризму (1976 г.) предложена следующая классификация использования культурного наследия:

- достояние, в основном используемое туристами (фестивали, представления, памятники и т. д.);
- достояние смешанного пользования (менее значительные исторические памятники и музеи, театры, места посещаемые экскурсантами, заповедники и т. д.);
- достояние, в основном используемое местным населением (объекты религиозного культа и гражданские сооружения, кинотеатры, библиотеки и др.).

Можно выделить следующие аспекты природного и культурного наследия в туризме: феномен наследия в науке и культуре в целом, его объекты и явление наследия, взаимосвязь культурного и природного наследия; экологические и социальные функции наследия; биологическое и ландшафтное разнообразие как наследие, факторы риска, соотношение охраны и использования, экологический туризм; культура как фактор развития человечества, музеефикация и живая культура; природно-культурное наследие и его проявления, культурный ландшафт, традиционное природопользование, экологическая культура; территориальный подход к охране и использованию наследия; управление наследием, законодательство о наследии.

Из природных территорий первыми получили статус объекта всемирного наследия Галапагосские острова, национальные парки "Йеллоустонский" (США), "На-Ханни" (Канада) и "Симэн" (Эфиопия). За последние годы Список стал весьма репрезентативным как по представленным регионам планеты, так и по количеству объектов: к началу 2000 г. он включал 128 природных, 480 культурных и 22 природно-культурных объекта в 118 странах мира (12 из них расположены в России). Наибольшее количество культурных объектов в Списке имеют Италия и Испания (более 30 каждая), Америка и Австралия – самые богатые по природным объектам всемирного наследия (10 и 9 соответственно). Под охраной Конвенции находятся такие всемирно известные памятники природы, как Ниагарский водопад, Большой Барьерный риф, Гавайские острова, Гранд-Каньон, гора Килиманджаро и многие другие. В среднем ежегодно Список всемирного наследия пополняется примерно на 30-50 объектов.

## Основы территориального планирования и управления территориальным развитием

Чтобы попасть в один ряд с ними, любая территория, претендующая на статус всемирного наследия, проходит тщательную экспертную оценку и может быть включена в Список лишь при обязательном соответствии одному или нескольким природным критериям, разработанными специалистами Комитета Всемирного Наследия. В этот документ включают культурные памятники, отвечающие следующим критериям: составляющие уникальный ансамбль; оказавшие в свое время значительное влияние на жизнь страны; служащие свидетельством исчезнувшей цивилизации; иллюстрирующие определенный важный период в истории государства; представляющие уникальный пример традиционного образа жизни; связанные с идеями или верованиями, имеющими всемирное значение (Приложение).

Следовательно, уникальные историко-культурные территории можно определить как «территории, обладающие особой ценностью для мира, страны, региона, где памятники истории, культуры и природы составляют единый комплекс и тесно связаны с живой культурой народа».

В свою очередь природные объекты должны: иллюстрировать какой-либо этап в эволюции Земли; наглядно отражать современные геологические процессы; представлять собой уникальные природные объекты, исключительные по своей красоте; включать места обитания исчезающих видов животных и растений (Приложение).

О памятниках всемирного наследия можно прочесть в следующих изданиях:

1. Максаковский В.П. Всемирное культурное наследие. М., 2003.
2. Кисель В.П. Памятники всемирного наследия. Мн., 2003.

Для обеспечения действенного сотрудничества различных организаций в области культуры и туризма необходима взаимная информированность об основных направлениях совместной работы. Политика туристского развития должна отражать следующие основные аспекты:

- подготовку перечня туристских ресурсов, причем особого внимания заслуживают классификация культурного, исторического, природного наследия и определение наиболее важных объектов для развития туризма;
- определение основных туристских регионов и мест туристского назначения, а также обеспечение соответствующих мер по охране местных культурных, исторических и природных памятников;
- использование в целях туризма национального достояния, включающего искусственные и природные, материальные и нематериальные объекты, а также творчество местного населения;
- проведение мероприятий, направленных на воспитание местного населения и туристов в духе уважения к культурным ценностям региона.

Восточным Мичиганским университетом туризма и путешествий разработана концепция адекватного туризма, основывающаяся на сохранении и использовании национального наследия и традиций местности. Согласно этой концепции, адекватным называют туризм, базирующийся на уникальных ресурсах местности, активно способствующий сохранению и рациональному использованию ее культурного, исторического и природного наследия. Выделяют 4 принципа адекватного туризма:

## Основы территориального планирования и управления территориальным развитием

- 1) активное содействие в сохранении наследия местности – культурного, исторического и природного;
- 2) подчеркивание и выделение уникальности наследия местности относительно других регионов;
- 3) создание у местного населения чувства гордости и ответственности за уникальное наследие;
- 4) разработка программы развития туризма на основе использования уникального наследия местности.

### 10.5 Объекты всемирного наследия в России и развитие туризма

Из более чем 730 объектов Всемирного культурного и природного наследия ЮНЕСКО на территории России находится всего 12, что не соответствует ее огромной площади, разнообразию природной среды, древней и славной истории, вкладу в мировую культуру. При этом объекты природного наследия (за одним исключением) располагаются в азиатской части страны, а культурного – в европейской. Между тем на просторах Сибири ряд культурно-исторических объектов древнее, чем объекты Нового Света, а природные ландшафты Севера европейской части, Урала, Северного Кавказа представляют не меньшую ценность, чем американские объекты, которые вошли в список ЮНЕСКО. Тем не менее, уже включенные в Список объекты, расположенные в пределах России, способны привлечь значительные потоки туристов, отечественных, так и зарубежных, в гораздо большей степени, чем в настоящее время. В европейской части страны сосредоточены те объекты Всемирного наследия, которые представляют интерес для познавательного туризма. Эти объекты находятся на значительном расстоянии друг от друга, что заставляет отдавать предпочтение организации их маршрутного посещения. Возникает возможность попутного посещения тех памятников природы, которые не включены во Всемирное наследие, но являются национальным достоянием.

Наиболее известный регион концентрации памятников Всемирного наследия – Москва и “Золотое кольцо”. В список включены отдельные объекты Москвы, Сергиев Посад, исторические памятники Владимира и Суздаля. Число посещаемых по маршруту городов может быть значительно расширено за счет исторических памятников Переяславля-Залесского, Ростова Великого, промышленных центров (Гусь-Хрустальный), мест великих сражений (Бородино), выдающихся образцов строительства (канал им. Москвы).

Другой привлекательный для туристов регион – Северо-Запад страны. Здесь главную роль играют исторический центр Санкт-Петербурга и дворцово-парковые ансамбли его пригородов, а также Великий Новгород. Если осуществится включение в Список Всемирного наследия Пскова с его окружением, то трасса автобусного маршрута приобретет вид замкнутого треугольника. Вне его останется Пушкинский заповедник – величайшее национальное достояние России. “Экологическое ожерелье” этого маршрута могут составить участки Карельского перешейка в Ленинградской области и ледниковые возвышенности Псковской области.

## Основы территориального планирования и управления территориальным развитием

Третий регион – Север европейской части России. Начальной точкой водного маршрута может быть избран Петрозаводск. Маршрут должен проходить по Онежскому озеру (с возможным посещением Заонежья и Водлозерского национального парка), Беломорско-Балтийскому каналу и Белому морю и завершаться в Архангельске. На этом маршруте два объекта Всемирного наследия – Кижы и Соловецкие острова. К сожалению, период водных путешествий ограничен летним сезоном. Значительно сложнее подключение к системе туристских маршрутов отдаленного массива девственных таежных лесов Коми (природный парк Югыд Ва). В перспективе определенную роль может сыграть завершение строительства железной дороги Белкомур, обеспечивая выход к двум конечным пунктам маршрута – Архангельску и Перми. Возможен и другой вариант – смешанный маршрут с включением исторических городов – Великого Устюга и Сольвычегодска, чтобы дополнить ими природную составляющую тура.

Названные районы, кроме последнего, удобно расположены по отношению к зарубежным европейским странам и главной полосе расселения в самой России, что облегчает организацию путешествий. Сложнее организация туров к трем объектам Всемирного природного наследия в азиатской части страны. Они крайне удалены от большинства зарубежных стран, формирующих туристские потоки, а к вулканам Камчатки жителям европейской части России труднее добраться, чем японцам. Все же выдающиеся достоинства Байкала и гор Алтая не могут при условии развития транспортной сети не обеспечить роста потоков туристов и в эти отдаленные регионы.

Для того чтобы эти достопримечательные места привлекли массы отечественных и зарубежных туристов, необходимо проделать большую работу. Во-первых, следует подготовить для оформления статуса памятников Всемирного наследия новые объекты (из перечисленных выше – Псков, ледниковые возвышенности Северо-Запада, Великий Устюг, Беломорско-Балтийский канал и др.). Это позволит сгустить сеть посещаемых туристами мест.

Во-вторых, нужны большие капиталовложения в реставрацию историко-культурных памятников, как уже включенных в Список наследия и предполагаемых кандидатов, так и их окружения (например, Усолье, Чердынь в Пермской области). К сожалению, для наших дней характерна обратная картина – утрата уже достигнутого.

В-третьих, требуется проведение мероприятий по усилению инфраструктуры: а) “принимающих городов” в исходных пунктах маршрутов; она более развита в Москве и Санкт-Петербурге, но недостаточно в Петрозаводске, Архангельске, Перми, Бийске, Иркутске, Петропавловске-Камчатском; б) практически заново придется создавать инфраструктуру таких промежуточных пунктов, как Псков или Великий Устюг, в природном парке Югыд Ва; в) до необходимого уровня нужно довести сеть автомобильных дорог по трассам “Золотого Кольца”, в треугольнике Санкт-Петербург – Новгород – Псков – Санкт-Петербург, Чуйский тракт, дорога Бийск – Телецкое озеро, создать специальные “флотилии” для плавания по маршруту Петрозаводск – Архангельск, в бассейнах Северной Двины и Печоры, на Телецком озере и Байкале.

## Основы территориального планирования и управления территориальным развитием

В- четвертых, не обойтись без большой “имиджмейкерской” деятельности по “раскрутке” указанных маршрутов, приданию им высокой привлекательности, престижности.

### 10.6 Роль и функции наследия в региональной политике

Основными компонентами стратегии устойчивого развития являются экологическая, экономическая, социальная, культурная, законодательная политики, при разработке которых на национальном и региональном уровнях возрастает роль и природного, и культурного наследия. Особенно важно это сейчас, когда решение многих вопросов и проблем переносится на местный уровень.

Наследие выполняет 2 основные функции: с одной стороны, воспитательную и культурную (формирование национального менталитета, сохранение самосознания населения, воспитание патриотических чувств к своей “малой родине”), с другой стороны – экономическую (развитие территории, создание рабочих мест), что способствует социальному и духовному развитию населения. Двойственна и коммерческая роль наследия. Это не только экономическое и социальное развитие территории, вклад в решение экологических проблем, но и поддержка, сохранение самих объектов наследия, повышение их роли в развитии туризма, рекреации путем усиления рекреационной привлекательности (реклама, развлечения, инфраструктура, сувенирная промышленность, новые информационные технологии).

Роль и привлекательность объектов наследия зависит от их ценности, уникальности, а также от степени сохранности. В условиях недостатка бюджетного финансирования огромное влияние на сохранность объектов наследия оказывает инвестиционная политика, включающая как благотворительное, так и коммерческое вложение капитала. Контроль за соблюдением охранного законодательства эффективен лишь в случае экономической заинтересованности местных властей, поэтому разрешение на регламентированное использование объектов наследия при условии их сохранности всегда предпочтительнее заповедного режима. В современных условиях лишь уникальные и коммерчески привлекательные объекты историко-культурного наследия легче сохранять и реставрировать. Гораздо проблематичнее сохранить памятники, имеющие сугубо научное значение. Поэтому важнейшим становится вопрос собственника, способного восстановить, сохранить внешний вид и вернуть памятникам функциональное и культурное значение.

Экологическое состояние территории значительно отражается на состоянии объектов наследия. В связи с этим особое значение приобретает экологический мониторинг, позволяющий выделить объекты, находящиеся в критическом состоянии, и проследить динамику этого процесса для разработки программы сохранения, привлечения средств и сил.

В связи с тем, что не все объекты историко-культурного и природного наследия обладают высокой степенью уникальности и экзотичности, что служит главным фактором для рекреационного использования, повышение их



## Основы территориального планирования и управления территориальным развитием

коммерческой ценности возможно, с одной стороны, с помощью активной рекламной кампании, усиления роли средств массовой информации в развитии региональной культуры, изучения наследия, его охраны; распространения информации на основе новых информационных технологий (виртуальных средств); с другой стороны, путем искусственного усиления привлекательности территории.

В мировой практике для достижения этого существует несколько путей: 1) развитие событийного туризма; привлечение туристов на различные массовые зрелища, культурные мероприятия; 2) "коллекционирование"; 3) особую роль в последние годы начинает играть "попутный" туризм, формы проявления которого могут быть самыми разными: "конгрессный" туризм (конференции, заседания, совещания); туризм дачников; туризм приезжающих на охоту; 4) дополнение существующих природных и культурно-исторических комплексов искусственными развлекательными и познавательными объектами; 5) выявление особо ценных объектов и придание им статуса на федеральном и международном уровне для финансовой и юридической поддержки, в этом случае решение вопросов привлечения иностранных спонсоров и усиление привлекательности территории за счет сгущения сети объектов наследия в региональном и федеральном аспектах и их включение в туристские маршруты (российские и международные); 6) развитие местных инициатив, отражающих культурные, национальные особенности региона, местную самобытность (пример Водлозерского национального парка, привлекательность которого усилена так называемой "туристской деревней на острове", где объекты обслуживания туристов созданы на базе деревень с восстановлением их застройки и планировки, а уникальные ландшафты естественно входят в сферу жизнедеятельности туристов, что позволяет избежать стандартных подходов).

Необходимо использовать не только традиционные объекты – памятники истории и культуры, но и другие элементы наследия: народную культуру, традиции, ремесла и промыслы, язык и литературу, музыкальную и художественную культуру, историческую городскую среду, сельскую застройку и систему расселения, этнокультурную среду, природное окружение, что позволит включить наследие в современную жизнь.

### **Всемирное природное и культурное наследие**

Первые попытки включить российские охраняемые природные территории в Список всемирного наследия ЮНЕСКО были предприняты в начале 90-х годов. К 1994 г. Государственный комитет Российской Федерации по охране окружающей среды (Госкомэкология РФ) и Гринпис России заключили договор о проведении работ по включению ряда российских природных территорий в Список всемирного культурного и природного наследия. В том же году рабочей группой Гринпис России были подготовлены необходимые документы для включения в Список природного комплекса, получившего название "Девственные леса Коми". И в декабре 1995 г. он первым в России получил статус объекта всемирного природного наследия.

К концу 1996 г. еще около 6,5 млн. га нетронутой природы России получило высший природоохранный статус. В Список были включены объекты "Озеро

## Основы территориального планирования и управления территориальным развитием

Байкал" и "Вулканы Камчатки". В 1998 г. Список пополнился еще одним российским природным комплексом – "Алтай – Золотые горы", а в декабре 1999 г. на XXIII сессии Комитета всемирного наследия было принято решение о включении в Список пятого российского природного объекта – "Западный Кавказ".

В настоящее время на рассмотрении Комитета всемирного наследия находятся документы по следующим объектам: "Убсунурская котловина", "Дельта Лены", "Куршская коса", "Остров Врангеля" и "Центральный Сихотэ-Алинь". Начаты работы по представлению в Список природных комплексов плато Путорана, Валдайской возвышенности, Курильских и Командорских островов.

В 1996-1998 гг. были проведены работы по представлению территорий "Башкирский Урал" и "Водлозерский национальный парк", которые не были признаны Комитетом уникальными природными объектами и не были включены в Список. В ближайшее время эти территории будут вновь представлены к рассмотрению по категориям "культурный ландшафт".

Между Госкомэкологией РФ и Гринпис России в ноябре 1998 г. был заключен новый договор, согласно которому до 2005 г. планируется провести необходимые работы для представления к включению в Список всемирного наследия целого ряда природных и природно-культурных объектов. Россия богата выдающимися и не затронутыми хозяйственной деятельностью природными комплексами. По приблизительным оценкам, в нашей стране насчитывается более 20 территорий, достойных статуса объекта всемирного природного наследия. Среди территорий, перспективных с точки зрения их включения в Список в ближайшем будущем, – народные комплексы заповедников "Астраханский", "Даурский", "Магаданский", "Черные земли" и Мещерского национального парка.

### **Лекция 11 Информационное обеспечение градостроительной деятельности**

Изучение постановления Правительства РФ от 09.06.2006 г. №363 "Об информационном обеспечении градостроительной деятельности"

#### **11.1 Структура ИСОГД**

Информационная система представляет собой систематизированный в соответствии с кадастровым делением территории Российской Федерации свод документированных сведений, указанных в подпунктах "а" – "з" пункта 1 части 4 статьи 56 Градостроительного кодекса Российской Федерации, а также дел о застроенных и подлежащих застройке земельных участках и иных документов, материалов, карт, схем и чертежей, содержащих информацию о развитии территорий, их застройке, земельных участках, объектах капитального строительства и иную информацию, необходимую для градостроительной деятельности, осуществляемой на территории городского округа или муниципального района.

Под актуализированными документами, материалами, картами, схемами и чертежами понимаются документы, материалы, карты, схемы и чертежи,

Основы территориального планирования и управления территориальным развитием

размещенные в информационной системе, со всеми внесенными в них изменениями, состоявшимися на каждый определенный момент.

Содержание информационных ресурсов ИСОГД представлено на рисунке 5.

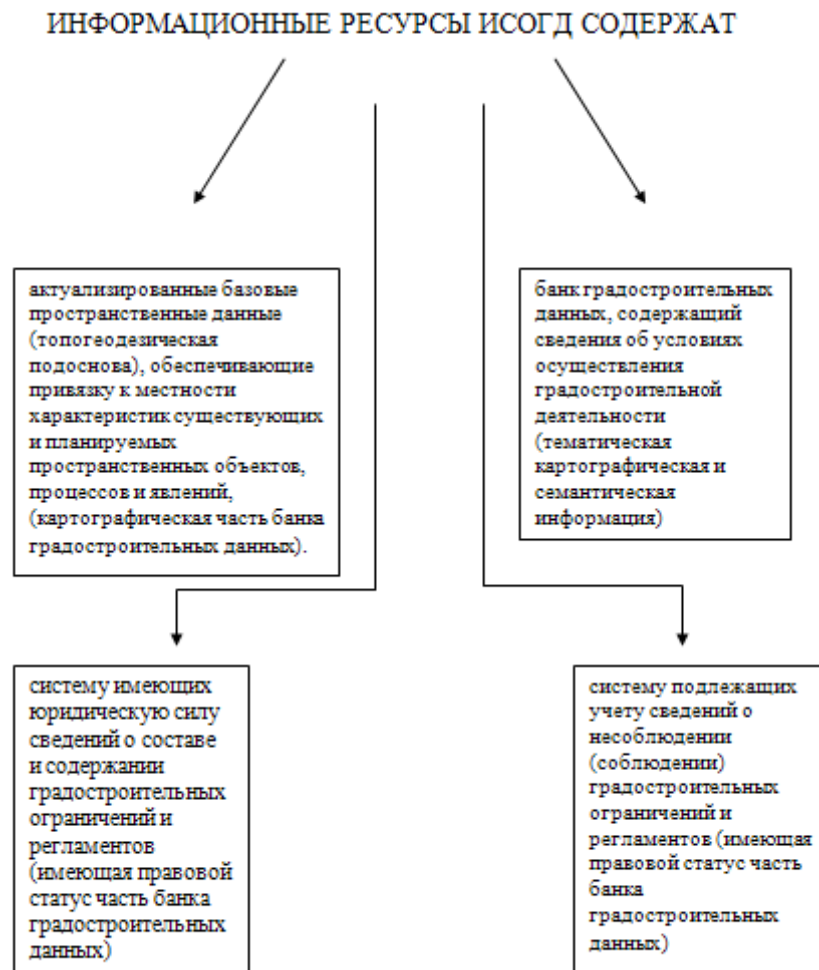


Рис. 5 – Содержание информационных ресурсов ИСОГД.

ИСОГД состоит:

– из основных разделов, в которых содержится информация, предусмотренная частью 4 статьи 56 Градостроительного кодекса Российской Федерации;

– из дополнительных разделов, в которых содержится иная информация, имеющая отношение к градостроительной деятельности.

Информационная система имеет 9 основных разделов.

Раздел I "Документы территориального планирования Российской Федерации в части, касающейся территории муниципального образования" содержит сведения, предусмотренные подпунктом "а" пункта 1 части 4 статьи 56 Градостроительного кодекса Российской Федерации

Состав раздела:

- общая часть
- специальная часть

Основы территориального планирования и управления территориальным развитием

– книги

Общая часть раздела I содержит наименования и реквизиты актуализированных документов территориального планирования Российской Федерации, предусмотренных частью 5 статьи 10 Градостроительного кодекса Российской Федерации, в части, касающейся территории муниципального образования, и номера книг, в которых хранятся копии документов и материалов (далее – номера книг).

Специальная часть раздела I содержит:

– наименования и реквизиты актуализированных карт (схем), содержащихся в картах (схемах) территориального планирования Российской Федерации, предусмотренных частью 6 статьи 10 Градостроительного кодекса Российской Федерации, в части, касающейся территории муниципального образования;

– номера книг и регистрационные номера, присвоенные документам и материалам, копии которых хранятся в этих книгах (далее – регистрационные номера);

– ссылки на подраздел, содержащий актуализированные документы, раздела "Геодезические и картографические материалы".

Раздел II "Документы территориального планирования субъекта Российской Федерации в части, касающейся территории муниципального образования" содержит сведения, предусмотренные подпунктом "б" пункта 1 части 4 статьи 56 Градостроительного кодекса Российской Федерации, и состоит из общей и специальной частей, а также книг, в которых хранятся копии размещенных в информационной системе документов и материалов о территориальном планировании субъекта Российской Федерации.

Раздел III "Документы территориального планирования муниципального образования, материалы по их обоснованию" содержит сведения, предусмотренные подпунктом "в" пункта 1 части 4 статьи 56 Градостроительного кодекса Российской Федерации, и состоит из общей и специальной частей, а также книг, в которых хранятся копии документов и материалов о территориальном планировании муниципального образования.

Раздел IV "Правила землепользования и застройки, внесение в них изменений" содержит сведения, предусмотренные подпунктом "г" пункта 1 части 4 статьи 56 Градостроительного кодекса Российской Федерации, и состоит из общей и специальной частей, а также книг, в которых хранятся копии документов и материалов правил землепользования и застройки.

Раздел V "Документация по планировке территорий" содержит сведения, предусмотренные подпунктом "д" пункта 1 части 4 статьи 56 Градостроительного кодекса Российской Федерации, и состоит из общей и специальной частей, а также книг, в которых хранятся копии документов и материалов по планировке территорий.

Раздел VI "Изученность природных и техногенных условий" содержит сведения, предусмотренные подпунктом "е" пункта 1 части 4 статьи 56 Градостроительного кодекса Российской Федерации, и состоит из общей и специальной частей.

Основы территориального планирования и управления территориальным развитием

Общая часть раздела VI содержит сведения о проведенных инженерных изысканиях с указанием номера, присвоенного материалам и (или) данным при их размещении в государственном фонде материалов и данных инженерных изысканий.

Специальная часть раздела VI содержит ссылку на соответствующий подраздел, содержащий графическое отображение сведений об изученности природных и техногенных условий на актуализированной карте (схеме), раздела "Геодезические и картографические материалы".

Раздел VII "Изъятие и резервирование земельных участков для государственных или муниципальных нужд" содержит сведения, предусмотренные подпунктом "ж" пункта 1 части 4 статьи 56 Градостроительного кодекса Российской Федерации, и состоит из общей и специальной частей, а также книг, содержащих копии документов об изъятии и резервировании земельных участков для государственных или муниципальных нужд.

Общая часть раздела VII содержит наименования и реквизиты актуализированных документов об изъятии и резервировании земельных участков, принятых органами государственной власти или органами местного самоуправления, и номера книг.

Специальная часть раздела VII содержит ссылку на соответствующий подраздел, содержащий графическое отображение сведений об изъятии и резервировании земельных участков для государственных или муниципальных нужд на актуализированной карте (схеме), раздела "Геодезические и картографические материалы".

Раздел VIII "Застроенные и подлежащие застройке земельные участки" состоит из общей части, а также дел о застроенных и подлежащих застройке земельных участках.

Общая часть раздела VIII содержит:

- наименования и реквизиты актуализированных документов, предусмотренных частями 5 и 6 статьи 56 Градостроительного кодекса Российской Федерации;
- ссылку на соответствующий подраздел, содержащий графическое отображение сведений из карт, схем, чертежей, документов и материалов, хранящихся в делах о застроенных и подлежащих застройке земельных участках, на актуализированной карте, схеме, чертеже, раздела "Геодезические и картографические материалы";
- номера книг, в которых хранятся дела о застроенных и подлежащих застройке земельных участках.

На каждое дело о застроенных и подлежащих застройке земельных участках открывается отдельная книга о застроенных и подлежащих застройке земельных участках.

Раздел IX "Геодезические и картографические материалы" содержит сведения, предусмотренные подпунктом "з" пункта 1 части 4 статьи 56 Градостроительного кодекса Российской Федерации, и состоит из 8 подразделов. Каждый подраздел раздела "Геодезические и картографические материалы"

## Основы территориального планирования и управления территориальным развитием

содержит актуализированные карты, схемы, чертежи соответствующих разделов информационной системы.

Дополнительные разделы информационной системы создаются и ведутся по решению органа местного самоуправления. Сведения, документы и материалы, содержащиеся в дополнительных разделах информационной системы, не могут дублировать сведения, документы и материалы, содержащиеся (подлежащие размещению) в основных разделах информационной системы.

### 11.2 Порядок формирования и ведения ИСОГД

Постановление определяет, что органам, на которые возложено ведение государственного градостроительного кадастра и мониторинга объектов градостроительной деятельности, до 1 июля 2006 г. принять меры по передаче в органы местного самоуправления городских округов или муниципальных районов сведений государственного градостроительного кадастра в объеме, необходимом для ведения информационных систем обеспечения градостроительной деятельности.

Министерству регионального развития Российской Федерации по согласованию с Министерством экономического развития и торговли Российской Федерации разработать и утвердить:

а) классификаторы, справочники и иные методические и нормативно-технические документы, обеспечивающие единство технологии, программных, лингвистических, правовых и организационных средств автоматизированных информационных систем обеспечения градостроительной деятельности;

б) порядок присвоения регистрационных и идентификационных номеров;

в) порядок и требования к ведению книг, входящих в состав разделов информационной системы обеспечения градостроительной деятельности, номенклатуру таких книг, а также правила присвоения номеров книгам, входящим в состав разделов информационной системы обеспечения градостроительной деятельности;

г) порядок инвентаризации и передачи в информационные системы обеспечения градостроительной деятельности сведений, не включенных в градостроительные кадастры соответствующего уровня, о документах и материалах развития территорий, их застройке, земельных участках, объектах капитального строительства и иных необходимых для градостроительной деятельности сведений, содержащихся в документах, принятых органами государственной власти или органами местного самоуправления, и копий этих документов.

Информационную систему ведут органы местного самоуправления городского округа или муниципального района. Информационная система может быть автоматизированной.

Сведения, подлежащие размещению в информационной системе и полученные в соответствии с частью 2 статьи 57 Градостроительного кодекса Российской Федерации от органов государственной власти или органов местного самоуправления, регистрируются в книге учета сведений в день их поступления. В

## Основы территориального планирования и управления территориальным развитием

течение 14 дней с даты регистрации указанные сведения должны быть размещены в информационной системе.

Внесение изменений в сведения, содержащиеся в информационной системе, осуществляется на основании информации, поступившей от органов государственной власти или органов местного самоуправления.

Копии документов и материалов, на основании которых в сведения, содержащиеся в информационной системе, вносились изменения, помещаются в ранее открытые книги соответствующих разделов информационной системы.

Сведения, содержащиеся в информационной системе, хранятся на бумажных и электронных носителях.

При несоответствии записей на бумажном и электронном носителях приоритет имеют записи на бумажном носителе.

Каждой записи, содержащейся в общей части разделов информационной системы, и каждому документу, копия которого хранится в книге, присваивается регистрационный номер. Порядок присвоения регистрационных номеров указанным записям и документам, содержащимся в информационной системе, устанавливается Министерством регионального развития Российской Федерации по согласованию с Министерством экономического развития и торговли Российской Федерации.

Требования к технологиям и программным, лингвистическим, правовым и организационным средствам ведения автоматизированной информационной системы:

- обмен документированными сведениями, содержащимися в информационной системе, и сведениями, содержащимися в автоматизированной системе ведения государственного земельного кадастра, а также материалами и данными, содержащимися в государственном картографо-геодезическом фонде Российской Федерации;
- поиск информации по адресу объекта капитального строительства, координатам земельного участка, кадастровому номеру земельного участка, наименованию и реквизитам документа;
- хранение, обеспечение резервного копирования и защиту сведений, содержащихся в информационной системе;
- актуализацию сведений, содержащихся в информационной системе, посредством регистрации и учета новых документов, а также перевода в архивный режим хранения документов, которые в установленном порядке признаны недействующими;
- составление аналитических отчетов по запросам заинтересованных лиц;
- ведение журнала операций, произведенных со сведениями информационной системы.

### 11.3 Порядок предоставления сведений, содержащихся в ИСОГД

Сведения, содержащиеся в информационной системе, являются открытыми и общедоступными, за исключением сведений, отнесенных в соответствии с федеральными законами к категории ограниченного доступа.

Основы территориального планирования и управления территориальным развитием

Предоставление сведений, содержащихся в информационной системе, осуществляется на основании запроса органа государственной власти, органа местного самоуправления, физического или юридического лица, заинтересованного в получении сведений информационной системы (далее – заинтересованные лица).

Заинтересованное лицо подает в орган местного самоуправления городского округа или муниципального района письменный запрос с указанием своего наименования (имени) и места нахождения (места жительства).

В запросе указывается раздел информационной системы, запрашиваемые сведения о развитии территории, застройке территории, земельном участке и объекте капитального строительства, форма предоставления сведений, содержащихся в информационной системе, и способ их доставки.

Орган местного самоуправления исходя из объема запрашиваемых сведений, содержащихся в информационной системе, и с учетом установленных размеров платы за предоставление указанных сведений определяет общий размер платы за предоставление таких сведений.

Постановлением определён максимальный размер платы:

а) за предоставление сведений, содержащихся в одном разделе информационной системы обеспечения градостроительной деятельности, – в размере 1000 рублей;

б) за предоставление копии одного документа, содержащегося в информационной системе обеспечения градостроительной деятельности, – в размере 100 рублей.

Размер платы за предоставление сведений, содержащихся в информационной системе обеспечения градостроительной деятельности, устанавливается органами местного самоуправления на основании методики определения размера платы за предоставление сведений, содержащихся в информационной системе обеспечения градостроительной деятельности, утверждаемой Министерством экономического развития и торговли Российской Федерации.

Бесплатно сведения, содержащиеся в информационной системе, предоставляются по запросам органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, организаций (органов) по учету объектов недвижимого имущества, учету государственного и муниципального имущества, а в случаях, предусмотренных федеральными законами, по запросам физических и юридических лиц.

Оплата предоставления сведений, содержащихся в информационной системе, осуществляется заинтересованным лицом через банк или иную кредитную организацию путем наличного или безналичного расчета и зачисляется в доход бюджета соответствующего муниципального образования.

Сведения, содержащиеся в информационной системе, выдаются (направляются) заинтересованному лицу в срок, не превышающий 14 дней с даты представления документа, подтверждающего внесение платы за предоставление указанных сведений.



Основы территориального планирования и управления территориальным развитием

Сведения, содержащиеся в информационной системе, предоставляются на бумажных и (или) электронных носителях в текстовой и (или) графической формах.

Уплаченная сумма, зачисленная в доход бюджета соответствующего муниципального образования, подлежит возврату в случае отказа органа местного самоуправления в предоставлении сведений, содержащихся в информационной системе.

## Тема 5 Управление развитием производственного и инновационного потенциала региона

### Лекция 12 Инновационная политика в России

#### 12.1 Факторы и условия государственного регулирования в инновационной сфере

На современном этапе динамичное развитие рыночной экономики в России невозможно без создания государственного механизма по поддержке и стимулированию инновационной деятельности в научно-технической сфере. В настоящее время именно научно-технические инновации определяют уровень конкурентоспособности национальных товаров и всей экономики в целом в глобализирующейся мировой системе. В индустриально развитых странах государство является главным стимулирующим, поддерживающим началом и даже в некоторых случаях вектором, определяющим направление инновационного развития национальной экономики. Необходимо отметить, что государственное регулирование инновационной сферы взаимосвязано с инвестиционной политикой государства, финансирующей фундаментальные научные исследования и высокорисковые инновационные проекты.

Современное состояние мировой экономики характеризуется непрерывно прогрессирующим ростом конкурентоспособности национальных экономик на основе научно-технологических инноваций. Одновременно в России финансирование НИОКР в промышленности с 1992 г. сократилось к началу XXI в. более чем в 20 раз, а в сфере ВПК – почти в 50 раз. Это указывает на то, что Российскому государству, чтобы преодолеть социально-экономическое отставание, необходимо форсированно разрабатывать и внедрять действенную государственную инновационную и научно-техническую политику.

Несмотря на то что научно-технический потенциал России за счет "утечки мозгов", сокращения финансирования и количества научно-исследовательских предприятий и программ значительно уменьшился, в целом он сохранен и остается достаточно высоким. Вместе с тем он во многом не востребован как на внутреннем, так и на международном рынке. Аккумулировать этот потенциал и направлять его на создание современной экономики, базирующейся на научно-технологических инновациях, – работа, посильная только для государства.

Многочисленные разработанные и принятые государственные программы, касающиеся развития инновационных процессов в стране, носят в большинстве случаев лишь декларативный характер и часто не имеют практических механизмов их реализации. Назрела насущная необходимость в проведении стратегической, всеохватывающей, действенной государственной инновационной политики, с помощью которой Россия сможет догнать индустриально развитые страны мира и занять подобающее ей место. В связи с этим все более актуальными и значимыми становятся исследование и разработка стратегии, методов, механизмов и практических рекомендаций государственного регулирования и поддержки инновационной деятельности на основе

### Основы территориального планирования и управления территориальным развитием

исторического опыта СССР, практики государственного управления инновационной сферы в индустриально развитых странах и специфики современного переходного положения России.

Государство осуществляет все виды регулирования инновационной деятельности – организационное, экономическое, финансовое, нормативно-правовое. Государство создает организационные, экономические и правовые условия для инновационной деятельности.

Экономические факторы государственного регулирования, способствующие созданию, освоению и распространению инноваций:

- развитие рыночных отношений;
- проведение налоговой политики и политики ценообразования, способствующих росту предложения на рынке инноваций;
- создание выгодных налоговых условий для ведения инновационной деятельности всеми субъектами;
- обеспечение эффективной занятости в инновационной сфере;
- расширение спроса на инновации;
- предоставление финансовой поддержки и налоговых льгот российским предприятиям, осваивающим и распространяющим инновации;
- содействие модернизации техники;
- развитие лизинга наукоемкой продукции;
- активизация предпринимательства;
- пресечение недобросовестной конкуренции;
- поддержка отечественной инновационной продукции на международном рынке;
- развитие экспортного потенциала страны;
- развитие внешнеэкономических связей в инновационной сфере;
- внешнеэкономическая поддержка, включая предоставление таможенных льгот для инновационных проектов, включенных в государственные инновационные программы.

Организационные факторы государственного регулирования инновационной деятельности:

- государственная поддержка инновационных проектов, включенных в федеральные и региональные инновационные программы;
- содействие развитию инновационной инфраструктуры;
- кадровая поддержка инновационной деятельности;
- содействие подготовке, переподготовке и повышению квалификации кадров, осуществляющих инновационную деятельность;
- моральное стимулирование инновационной деятельности (например, присвоение звания Заслуженный новатор РФ указом Президента РФ);
- информационная поддержка инновационной деятельности (обеспечение свободы доступа к информации о приоритетах государственной политики в инновационной сфере, к сведениям о завершенных научно-технических исследованиях, которые могут стать основой для инновационной деятельности, к данным о выполняемых и завершенных инновационных проектах и программах и т.п.);

### Основы территориального планирования и управления территориальным развитием

- содействие интеграционным процессам, расширению взаимодействия субъектов РФ в инновационной сфере, развитию международного сотрудничества в этой области;

- защита интересов российских субъектов инновационной деятельности в международных организациях.

Финансовые факторы государственного регулирования инновационной деятельности:

- проведение бюджетной политики, обеспечивающей финансирование инновационной деятельности;

- направление в инновационную сферу государственных ресурсов и повышение эффективности их использования;

- выделение прямых государственных инвестиций для реализации инновационных программ и проектов, важных для общественного развития, но непривлекательных для частных инвесторов;

- создание благоприятного инвестиционного климата в инновационной сфере;

- предоставление дотаций, льготных кредитов, гарантий российским и иностранным инвесторам, принимающим участие в инновационной деятельности;

- снижение отчислений субъектам РФ налогов в федеральный бюджет в случае использования ими своих бюджетных средств для финансирования федеральных инновационных программ и проектов.

Нормативно-правовые факторы государственного регулирования инновационной деятельности:

- установление правовых основ взаимоотношений субъектов инновационной деятельности;

- гарантирование охраны прав и интересов субъектов инновационной деятельности, в частности, охраны таких наиболее существенных для развития инновационной деятельности прав, как права интеллектуальной собственности.

Нормативно-правовое регулирование инновационной деятельности осуществляется на базе Конституции РФ, Гражданского кодекса РФ, принимаемых в соответствии с ними законов и иных нормативных правовых актов РФ и субъектов РФ, а также международных договоров РФ, относящихся к инновационной деятельности. В основе этого регулирования – правовая охрана результатов, полученных в ходе инновационной деятельности. Поскольку эти результаты представляют собой новые интеллектуальные продукты и технологии, постольку они предстают как объекты интеллектуальной собственности. Их правовая охрана осуществляется на базе требований по охране интеллектуальной собственности, установленных Гражданским кодексом РФ, Патентным законом РФ и другими законодательными актами в области охраны интеллектуальной собственности.

Нормативно-правовое регулирование взаимоотношений между субъектами инновационной деятельности, а также между ними и другими участниками инновационного процесса осуществляется на основе договоров:

- на выполнение научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ;

### Основы территориального планирования и управления территориальным развитием

- выполнение проектных и изыскательских работ;
- строительного подряда;
- по оказанию услуг для осуществления инновационной деятельности;
- страхования инновационных рисков;
- (контрактов) с инвесторами;
- иных, предусмотренных законодательством РФ.

Регулирование инновационной деятельности происходит на базе инновационных прогнозов, инновационных стратегий, инновационных программ, инновационных проектов, программ и проектов поддержки инновационной деятельности.

Инструменты государственного регулирования:

- социально-экономические и научно-технические прогнозы государственной политики в области финансов, цен, денежного обращения,
- государственно-административные, общеэкономические и рыночные регуляторы;
- федеральные и региональные программы, балансы и модели оптимизации экономических процессов;
- государственные заказы и современные контрактные системы;
- индикативные механизмы и регуляторы деятельности государственных предприятий и организаций и других форм собственности;
- механизм интеграции регуляторов и структур.

Основные функции государственных органов в инновационной сфере:

- аккумуляирование средств на научные исследования и инновации;
- координация инновационной деятельности;
- стимулирование инноваций, конкуренции в данной сфере, страхование инновационных рисков, введение государственных санкций за выпуск устаревшей продукции;
- создание правовой базы инновационных процессов, особенно системы защиты авторских прав инноваторов и охраны интеллектуальной собственности;
- кадровое обеспечение инновационной деятельности;
- формирование научно-инновационной инфраструктуры;
- институциональное обеспечение инновационных процессов в отраслях государственного сектора;
- обеспечение социальной и экологической направленности инноваций;
- повышение общественного статуса инновационной деятельности;
- региональное регулирование инновационных процессов;
- урегулирование международных аспектов инновационных процессов.

Формы государственной поддержки инновационной деятельности:

- прямое финансирование;
- предоставление индивидуальным изобретателям и малым внедренческим предприятиям беспроцентных банковских ссуд;
- создание венчурных инновационных фондов, пользующихся значительными налоговыми льготами;
- снижение государственных патентных пошлин для индивидуальных изобретателей;

### Основы территориального планирования и управления территориальным развитием

- отсрочка уплаты патентных пошлин по ресурсосберегающим изобретениям;
- реализация права на ускоренную амортизацию оборудования;
- создание сети технополисов, технопарков и т.п.

Центральное место в системе прямого государственного регулирования занимает финансирование НИОКР и инновационных проектов из бюджетных средств. Исключительной прерогативой государства является правовое регулирование инновационных процессов.

Важной задачей государственного регулирования является регулирование международных связей в области инновационной деятельности.

Выбор приоритетных направлений исследований и разработок играет важную роль в государственной научно-технической политике. Приоритетные направления исследований и разработок реализуются в виде крупных межотраслевых проектов по созданию, освоению и распространению технологий, способствующих кардинальным изменениям в технологическом базисе экономики, а также по развитию фундаментальных исследований, научно-техническому обеспечению социальных программ, международного сотрудничества.

Конкретные приоритетные направления развития науки и техники детализируются в перечне критических технологий. Эти технологии носят межотраслевой характер и имеют существенное значение для развития многих областей науки и техники. При отборе критических технологий учитывают их влияние на конкурентоспособность продукции и услуг, качество жизни, улучшение экологической ситуации и т.п. Приоритетные направления развития науки и техники, а также перечень критических технологий федерального уровня утверждаются Правительственной комиссией по научно-технической политике.

Высшая форма регулятивной деятельности – это выработка и проведение инновационной политики, управление инновационной деятельностью. Такая политика разрабатывается на основе утверждения приоритетного значения инновационной деятельности для современного общественного развития.

К основным направлениям инновационной политики государства можно отнести следующие:

- разработка и совершенствование нормативно-правового обеспечения инновационной деятельности, механизмов ее стимулирования, системы институциональных преобразований, защиты интеллектуальной собственности в инновационной сфере и введение ее в хозяйственный оборот;
- создание системы комплексной поддержки инновационной деятельности, развития производства, повышения конкурентоспособности и экспорта наукоемкой продукции. В процессе активизации инновационной деятельности необходимо участие не только органов государственного управления, коммерческих структур, финансово-кредитных учреждений, но и общественных организаций как на федеральном, так и на региональном уровнях;
- развитие инфраструктуры инновационного процесса, включая систему информационного обеспечения, систему экспертизы, финансово-экономическую систему, производственно-технологическую поддержку, систему сертификации и продвижения разработок, систему подготовки и переподготовки кадров.

Основы территориального планирования и управления территориальным развитием

Накопившееся в течение многих лет отставание имеет в своей основе не низкий потенциал отечественных исследований и разработок, а слабую инфраструктуру инновационной деятельности, отсутствие мотивации товаропроизводителей к реализации новшеств как способа конкурентной борьбы. Это приводит к невостребованности потенциала отечественной прикладной науки и техники;

- развитие малого инновационного предпринимательства путем формирования благоприятных условий для образования и успешного функционирования малых высокотехнологичных организаций и оказания им государственной поддержки на начальном этапе деятельности;

- совершенствование конкурсной системы отбора инновационных проектов и программ. Реализация в отраслях экономики относительно небольших и быстро окупаемых инновационных проектов с участием частных инвесторов и при поддержке государства позволит поддержать наиболее перспективные производства и организации, усилить приток в них частных инвестиций;

- реализация критических технологий и приоритетных направлений, способных преобразовывать соответствующие отрасли экономики страны и ее регионов. Ключевой задачей формирования и реализации инновационной политики является выбор относительно небольшого числа важнейших базовых технологий, оказывающих решающее влияние на повышение эффективности производства и конкурентоспособности продукции в отраслях экономики и обеспечивающих переход к новому технологическому укладу;

- использование технологий двойного назначения. Такие технологии будут применяться как для производства вооружений и военной техники, так и для продукции гражданского назначения.

Субъектами инновационной политики выступают органы государственной власти (центральные и местные), предприятия и организации государственного сектора, самостоятельные хозяйствующие формирования, общественные организации, сами научные работники и инноваторы, смешанные образования.

В настоящее время в соответствии с Программой социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006-2008) (Программа) и основными направлениями политики Российской Федерации в области развития инновационной системы на период до 2010 г., целью государственной политики является формирование экономических условий для вывода на рынок конкурентоспособной инновационной продукции в интересах реализации стратегических национальных приоритетов Российской Федерации, а именно повышение качества жизни населения, достижение экономического роста, развитие фундаментальной науки, образования, культуры, обеспечение обороны и безопасности страны путем объединения усилий государства и предпринимательского сектора экономики на основе взаимовыгодного партнерства. Для достижения указанной цели за счет внедрения и коммерциализации научно-технических разработок и технологий, ускоренного развития наукоемких высокотехнологичных и ресурсосберегающих производств одной из задач на современном этапе является обеспечение повышения эффективности частно-государственного партнерства при реализации важнейших инновационных проектов государственного значения. При этом основной акцент

Основы территориального планирования и управления территориальным развитием

необходимо сделать на создание благоприятных условий для внедрения в производство передовых технологий, включая комплексное и сбалансированное развитие инновационной инфраструктуры.

Развитие институтов взаимодействия государства и бизнеса является одним из важных условий формирования эффективной экономической политики, повышения инновационной активности хозяйствующих субъектов. В качестве инструментов взаимодействия государства и бизнеса выступают следующие:

1. Создание и функционирование особых экономических зон.
2. Развитие инновационной инфраструктуры, в том числе создание
3. Формирование и использование Инвестиционного фонда Российской Федерации.
4. Реализация принципов, предусмотренных Федеральным законом "О концессионных".
5. Повышение эффективности деятельности государственных институтов развития,
6. Государственная поддержка деятельности венчурных инновационных фондов,
7. Повышение результативности механизмов поддержки лизинга, в том числе за счет льготного налогообложения.

В последнее время активизировалась разработка и совершенствование нормативно-правовой основы реализации инструментов частно-государственного партнерства, в частности, приняты следующие документы:

1. Федеральные законы: № 116-ФЗ "Об особых экономических зонах в Российской Федерации" от 27 августа 2005 г.; № 164-ФЗ "О финансовой аренде (лизинге)" от 29 октября 1998 г.; № 115-ФЗ "О концессионных соглашениях" от 21 июля 2005 г.; № 94-ФЗ "О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание" от 21 июля 2005 г.

2. Распоряжения и постановления Правительства РФ: распоряжение Правительства РФ от 19 марта 2006 г. № 328-р "О государственной программе "Создание в Российской Федерации технопарков в сфере высоких технологий"; постановление Правительства РФ от 23 ноября 2005 г. № 694 "Об утверждении Положения об Инвестиционном фонде Российской Федерации".

В развитие указанных законодательных и нормативных актов разрабатываются и утверждаются соответствующие законы, постановления и распоряжения Правительства РФ и уполномоченных министерств и ведомств.

Системная организация инновационной деятельности предполагает решение задач пяти уровней:

- 1 уровень — выработка национальной инновационной доктрины;
- 2 уровень — формирование общей инновационной политики и ее национальных составляющих;
- 3 уровень — разработка и принятие нормативно-правовых документов, обеспечивающих идентичные условия для организации инновационной деятельности как в регионе, муниципальном образовании, так и на конкретном предприятии;



Основы территориального планирования и управления территориальным развитием

4 уровень — разработка совокупности программ, позволяющих форсировать инновационную деятельность по направлениям, отвечающим приоритетам региона, муниципального образования и предприятия;

5 уровень — разработка и реализация бизнес-процессов инновационной деятельности на уровне предприятия.

Оптимальная организация работы на всех уровнях предполагает необходимость делегирования части вопросов местным властям и руководству предприятий на основе принципов обеспечения равных прав и равной защиты интересов субъектов инновационной деятельности, входящих в общее инновационное пространство, при равной ответственности за реализацию совместных инновационных проектов и программ.

## **Лекция 13 Кластерный подход к стимулированию регионального экономического развития.**

### **13.1 Кластерная теория как часть общей теории конкурентоспособности М. Портера**

Согласно теории Майкла Портера, кластер – это группа географически соседствующих взаимосвязанных компаний (поставщики, производители и др.) и связанных с ними организаций (образовательные заведения, органы гос. управления, инфраструктурные компании), действующих в определенной сфере и взаимодополняющих друг друга.

М. Портер считает, что конкурентоспособность страны следует рассматривать через призму международной конкурентоспособности не отдельные ее фирм, а кластеров – объединений фирм различных отраслей, причем, принципиальное значение имеет способность этих кластеров эффективно использовать внутренние ресурсы. Им же разработана система детерминант конкурентного преимущества стран, получившая название «конкурентный ромб» (или «алмаз») по числу основных групп таких преимуществ. К ним относятся:

факторные условия: людские и природные ресурсы, научно-информационный потенциал, капитал, инфраструктура, в том числе факторы качества жизни;

условия внутреннего спроса: качество спроса, соответствие тенденциям развития спроса на мировом рынке, развитие объема спроса.

смежные и обслуживающие отрасли (кластеры отраслей): сферы поступления сырья и полуфабрикатов, сферы поступления оборудования, сферы использования сырья, оборудования, технологий.

стратегия и структура фирм, внутриотраслевая конкуренция: цели, стратегии, способы организации, менеджмент фирм, внутриотраслевая конкуренция.

Кроме того, существуют две дополнительные переменные, в значительной степени влияющие на обстановку в стране. Это случайные события (то есть те, которые руководство фирм не может контролировать) и государственная политика.

Пожалуй, главный тезис Портера заключается в том, что перспективные конкурентные преимущества создаются не извне, а на внутренних рынках.

## Основы территориального планирования и управления территориальным развитием

В ходе своих исследований Майкл Портер проанализировал конкурентные возможности более 100 отраслей в десяти странах. Оказалось, что наиболее конкурентоспособные транснациональные компании обычно не разбросаны бессистемно по разным странам, а имеют тенденцию концентрироваться в одной стране, а порой даже в одном регионе страны. Это объясняется тем, что одна или несколько фирм, достигая конкурентоспособности на мировом рынке, распространяет свое положительное влияние на ближайшее окружение: поставщиков, потребителей и конкурентов. А успехи окружения, в свою очередь, оказывают влияние на дальнейший рост конкурентоспособности данной компании [2].

В итоге формируется «кластер» – сообщество фирм, тесно связанных отраслей, взаимно способствующих росту конкурентоспособности друг друга. Для всей экономики государства кластеры выполняют роль точек роста внутреннего рынка. Вслед за первым зачастую образуются новые кластеры, и международная конкурентоспособность страны в целом увеличивается. Она держится именно на сильных позициях отдельных кластеров, тогда как вне их даже самая развитая экономика может давать только посредственные результаты. В кластере выгода распространяется по всем направлениям связей:

Новые производители, приходящие из других отраслей, ускоряют свое развитие, стимулируя НИР и обеспечивая необходимые средства для внедрения новых стратегий.

Происходит свободный обмен информацией и быстрое распространение новшеств по каналам поставщиков или потребителей, имеющих контакты с многочисленными конкурентами.

Взаимосвязи внутри кластера, часто абсолютно неожиданные, ведут к появлению новых путей в конкуренции и порождают совершенно новые возможности.

В целом различаются 3 широких определения кластеров, каждое из которых подчеркивает основную черту его функционирования:

- это регионально ограниченные формы экономической активности внутри родственных секторов, обычно привязанные к тем или иным научным учреждениям (НИИ, университетам и т. д.).

- это вертикальные производственные цепочки; довольно узко определенные секторы, в которых смежные этапы производственного процесса образуют ядро кластера (например, цепочка «поставщик – производитель – сбытовик – клиент»). В эту же категорию попадают сети, формирующиеся вокруг головных фирм.

- это отрасли промышленности, определенные на высоком уровне агрегации (например, «химический кластер») или совокупности секторов на еще более высоком уровне агрегации (например, «агропромышленный кластер»).

Со временем эффективно действующие кластеры становятся причиной крупных капиталовложений и пристального внимания правительства, т.е. кластер становится чем-то большим, чем простая сумма отдельных его частей. Центром кластера чаще всего бывает несколько мощных компаний, при этом между ними сохраняются конкурентные отношения. Этим кластер отличается от картеля или

## Основы территориального планирования и управления территориальным развитием

финансовой группы. Концентрация соперников, их покупателей и поставщиков способствует росту эффективной специализации производства. При этом кластер дает работу и множеству мелких фирм и малых предприятий. Кроме того, кластерная форма организации приводит к созданию особой формы инновации – "совокупного инновационного продукта". Объединение в кластер на основе вертикальной интеграции формирует не спонтанную концентрацию разнообразных научных и технологических изобретений, а определенную систему распространения новых знаний и технологий. При этом важнейшим условием эффективной трансформации изобретений в инновации, а инноваций в конкурентные преимущества является формирование сети устойчивых связей между всеми участниками кластера.

Таким образом, сотрудничество становится все более необходимым, но оно же несет с собой известную опасность – возможность утраты самостоятельности (способности к самостоятельной линии поведения на рынке, к самостоятельному освоению новых товаров, новых технологий и пр.).

### 13.2 Кластерная политика в России

Под территориальным кластером понимается объединение предприятий, поставщиков оборудования, комплектующих, специализированных производственных и сервисных услуг, научно-исследовательских и образовательных организаций, связанных отношениями территориальной близости и функциональной зависимости в сфере производства и реализации товаров и услуг. При этом кластеры могут размещаться на территории как одного, так и нескольких субъектов Российской Федерации (Методические рекомендации по реализации кластерной политики в субъектах Российской Федерации).

В настоящее время кластерная политика рассматривается в качестве одного из ключевых инструментов регионального развития.

Кластерная политика страны или региона может быть представлена как комплекс мер государственной поддержки кластерных инициатив. Обычно кластерная политика рассматривается как альтернатива мер традиционной «промышленной политики», в рамках которой осуществляется поддержка конкретных предприятий или отраслей. Реализация кластерной политики направлена на решение следующих задач:

- содействие повышению конкурентоспособности предприятий и организаций, входящих в состав территориальных кластеров;
- развитие инновационной, производственной, транспортной, энергетической инженерной, жилищной и социальной инфраструктуры территориальных кластеров;
- содействие повышению качества жизни на территориях базирования кластеров;
- содействие привлечению на территорию базирования территориальных кластеров инвестиций;
- содействие привлечению в организации и предприятия кластеров квалифицированной рабочей силы;
- развитие системы профессионального и непрерывного образования;

### Основы территориального планирования и управления территориальным развитием

- развитие малого и среднего предпринимательства;
- формирование, развитие и тиражирование эффективных механизмов частно-государственного партнерства;
- развитие международной научно-технической и производственной кооперации.

Реализация кластерной политики способствует росту конкурентоспособности бизнеса за счет эффективного взаимодействия участников кластера, связанного с их географически близким расположением, расширением доступа к инновациям, технологиям, ноу-хау, специализированным услугам и высококвалифицированным кадрам, снижением транзакционных издержек, а также с реализацией совместных кооперационных проектов. Регионами-лидерами в части формирования и реализации кластерной политики можно считать Республику Татарстан, Пермский край, Самарскую, Калужскую, Липецкую, Томскую, Иркутскую области, Санкт-Петербург.

Оформлению кластерной политики в России способствовал целый ряд предпосылок применения кластерного подхода на местах. В то время как на Западе предприятия группировались в кластеры естественным образом, в эпоху СССР, исходя из логики централизованного планирования, наиболее конкурентоспособные организации и предприятия принудительно размещались в границах территориально-производственных комплексов, наукоградов, ЗАТО. Сегодня локализованные на этих территориях организации и предприятия формируют те очаги, где остается значительный производственный, научный и образовательный потенциал.

Основополагающим документом, прописывающим рамки кластерной политики в России, является «Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года». На необходимости поддержки кластерных инициатив акцентирует внимание и «Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года». Помимо этих стратегических документов в 2007–2008 гг. Минэкономразвития России были разработаны проект «Концепции кластерной политики в Российской Федерации» и «Методические рекомендации по реализации кластерной политики в субъектах Российской Федерации».

С 2010 г. Минэкономразвития России в рамках программы поддержки малого и среднего предпринимательства предоставляет субсидии регионам для создания и функционирования центров кластерного развития.

Важным событием в процессе формирования кластерной политики в России стал прошедший в 2012 г. конкурсный отбор пилотных программ развития инновационных территориальных кластеров. По его итогам были выделены 25 кластеров, характеризующихся сочетанием мирового уровня конкурентоспособности, базирующихся на их территории предприятий, демонстрирующих высокую динамику роста объемов производства, с высоким научно-техническим потенциалом исследовательских и образовательных организаций, сосредоточенных в рамках кластера.

**Государственные программы, федеральная адресная инвестиционная программа и Федеральные целевые программы**

### Основы территориального планирования и управления территориальным развитием

В целях повышения уровня развития транспортной, энергетической, инженерной, жилищной, социальной, образовательной и инновационной инфраструктуры территорий базирования пилотных кластеров, преодоления нехватки у участников пилотных кластеров финансовых ресурсов для выполнения работ и проектов в сфере исследований и разработок, осуществления инновационной деятельности планируется корректировка действующих и проектов разрабатываемых федеральных целевых программ, федеральной адресной инвестиционной программы и государственных программ Российской Федерации с учетом приоритетов деятельности пилотных кластеров. При разработке государственных программ Российской Федерации «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности», «Развитие авиационной промышленности», «Космическая деятельность России», «Развитие фармацевтической и медицинской промышленности», «Развитие судостроения», «Развитие электронной и радиоэлектронной промышленности», «Развитие сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия» предполагается обеспечить их увязку с программами развития инновационных территориальных кластеров, которые включены в перечень пилотных программ развития инновационных территориальных кластеров, утверждаемый Правительством Российской Федерации (в соответствии с Указом Президента Российской Федерации №596 «О долгосрочной государственной экономической политике»). При выполнении работ и проектов, предусмотренных к реализации в рамках программ развития кластеров, федеральных целевых программ Российской Федерации научно-технологического профиля, а также разрабатываемых в настоящее время федеральных целевых программ, федеральной адресной инвестиционной программы и государственных программ Российской Федерации предполагается рассмотреть возможность учесть предложения инновационных территориальных кластеров, программы развития которых включены в перечень пилотных программ развития инновационных территориальных кластеров, утверждаемый Правительством Российской Федерации.

Важным составным инструментом системы государственного стратегического управления является Федеральная адресная инвестиционная программа (ФАИП), позволяющая комплексно и системно обеспечивать реализацию государственных приоритетов социально-экономического развития Российской Федерации. Программа ориентирована на обеспечения рационального и эффективного управления инвестиционными расходами бюджета, ориентации их на достижение конечных результатов, федеральная адресная инвестиционная программа формируется на следующей основе:

- обеспечения преемственности федеральных инвестиционных обязательств;
- поддержки инвестиционных и инновационных проектов, реализация которых способна внести значимый вклад в достижение поставленных целей, влияющих на уровень национальной конкурентоспособности и темпы роста экономики в целом;

Основы территориального планирования и управления территориальным развитием

- отказа от реализации задач, не носящих первоочередной характер; обеспечения финансирования в полном объеме строек и объектов;
- предусмотренных к вводу, в целях недопущения удорожания строительства;
- персональной ответственности главных распорядителей средств федерального бюджета за целевое и рациональное использование государственных инвестиций;
- создания комплексной системы государственных контрактов, включающей анализ соответствия показателей и итогов выполнения государственных контрактов первоначально заложенным в них параметрам и утвержденным показателям бюджета.

В целях подготовки предложений по корректировке федеральных целевых программ, федеральной адресной инвестиционной программы и государственных программ Российской Федерации с учетом приоритетов деятельности инновационных территориальных кластеров осуществляется подготовка предложений по выполнению проектов и мероприятий, реализация которых запланирована в программе развития кластера, в рамках федеральных целевых программ и государственных программ Российской Федерации (в соответствии с решением Рабочей группы, протокол заседания от 13 июня 2012 г. №18–АК).

## Основная литература

1. Владимиров В. В., Наймарк Н. И. Проблемы развития теории расселения в России. – М.: Эдиториал УРСС, 2002.
2. Градостроительный кодекс РФ.
3. Лимонов Л.Э. Крупный город: регулирование территориального развития и инвестиционные стратегии. – СПб., Наука, 2004
4. Мазаев Г. В. Прогнозирование вероятностного развития градостроительных систем. – Екатеринбург: Архитектон, 2005 г.
5. Ильина И.Н., Ткаченко С.Б. Экологические основы территориального развития. – М.: МГУУ, 2011.
6. Симагин Ю.А. Территориальная организация населения и хозяйства: учеб. пособ. / Под ред. В.Г. Глушковой. – 4.изд., стер. – М.: КноРус, 2009.
7. Barry Cullingworth, Vincent Nadin. Town and Country Planning in Britain. 14<sup>th</sup> edition, Routledge, 2006
8. Applied Spatial Analysis and Policy. [SpringerLINK Journals](#). ISSN: 1874-463X Online ISSN: 1874-4621. Publisher: Springer Science+Business Media B.V.
9. Артоболевский, С. С. Региональное развитие и региональная политика России в переходный период. Изд-во МГТУ им. Н. Э. Баумана, 2011. – 317с.
10. Морозова Т.Г. Региональная экономика. М., ЮНИТИ, 2001.
11. Региональная экономика: интегральная оценка конкурентоспособности. Региональная экономика: теория и практика, № 27, 2009, – с.27-34.
12. Указ Президента РФ от 28.06.2007 № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации».
13. Указ Президента РФ от 28.04.2008 № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов».
14. Постановление Правительства РФ от 15.04.2009 № 322 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28.06.2007 № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации».
15. Распоряжение Правительства РФ от 11.09.2008 № 1313-р (О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28.04.2008 № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов»).
16. Управление международной трудовой миграцией: вып. 1: учеб. пособие / Международная орг. труда, Гос. ун-т упр., Ин-т упр. миграционными процессами, Каф. упр. миграционными процессами; Роцин Ю.В., Волох В.А., Куценко Т.И. М.: Авангард, 2006.
17. Регент Т.М. Миграция в России: Проблемы государственного управления. М., Изд-во РАГС, 1999.
18. Ивахнюк И.В. Евразийская миграционная система: теория и политика/Московский гос. ун-т имени М. В. Ломоносова, Экономический фак. М.: МАКС Пресс, 2008.

Основы территориального планирования и управления территориальным развитием

19. Ивахнюк И.В. Международная трудовая миграция: Учебное пособие. М.: Экономический факультет МГУ, ТЕИС, 2005.
20. Денисенко М.Б., Хараева О.А., Чудиновских О.С. Миграционная политика в Российской Федерации и странах Запада. М, 2003.
21. Canada Gazette. Part II, Immigration and Refuge Protection Regulation, 11 June 2002. Extra Vol. 136.№9, Ottawa, Friday, June 14.
22. Julian L. Simon. Economic Consequences of Immigration. Second Edition. Ann Arbor. 2002.
23. Sen. A. 1992. Inequality Reexamined. Oxford: Oxford University Press.
24. 1 Медоуз Д.Х., Медоуз Д. Л., Рэндерс Й., Беренс В.В., Пределы роста : Докл. по проекту рим. клуба «Слож. положения человечества»: [Науч. ред. Д. Н. Кавтарадзе]. – М. : Изд-во МГУ, 1991. – 205.
25. Брундтланд Г. Х., Наше общее будущее: Докл. Междунар. комис. по окружающей среде и развитию (МКОСР):/ Под ред. С. А. Ев- теева, Р. А. Перелета; – М. : Прогресс, 1989. – 37
26. Государственная экономическая политика: учебное пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности 061000 «Государственное и муниципальное управление» / [Т.Г. Морозова и др.]; под ред. Т.Г. Морозовой. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2006.
27. Региональная экономика: Учебник / Под ред. В.И. Видяпина, М.В. Степанова. – М.:ИНФРА-М, 2002.
28. Лэндри Ч. Креативный город. – М., Классика-XXI, 2005
29. Jordan Yin. Urban Planning For Dummies., 2012, p.384
30. Региональная экономика. Природно-ресурсные и экологические основы: учебное пособие/коллектив авторов; под общ.ред. В.Г. Глушковой, Ю.А. Симагина. – М.: КНОРУС, 2012.-320.
31. Barry Cullingworth, Vincent Nadin. Town and Country Planning in Britain.14<sup>th</sup> edition, Routledge, 2006
32. Report No. XXXXXX-RU RUSSIA Reshaping Economic Geography. Document of the World Bank, 2011.
33. Applied Spatial Analysis and Policy. [SpringerLINK Journals](#). ISSN: 1874-463X Online ISSN: 1874-4621. Publisher: Springer Science+Business Media B.V.
34. Попов Р. Региональный менеджмент. Учебник. – Краснодар: «Сов. Кубань», 2000.
35. Региональная экономика. Природно-ресурсные и экологические основы: учебное пособие/коллектив авторов; под общ. ред. В.Г. Глушковой, Ю.А. Симагина. – М.: КНОРУС, 2012.-320.
36. Предложения по совершенствованию методики оценки эффективности деятельности органов исполнительной ветви власти субъектов Российской Федерации Монография /под ред. проф. Беляевой И.Ю., доц. Паниной О.В.М.: Финансовый университет при правительстве РФ, 2011
37. Эскиндаров М.А. Развитие корпоративных отношений в современной российской экономике. – М.: Республика, 1999



Основы территориального планирования и управления территориальным развитием

38. Шерешева М.Ю. Формы сетевого взаимодействия компаний. Курс лекций: учеб. пособие / М.Ю. Шерешева; Гос. ун-т – Высшая школа экономики. – М.: Изд. дом Гос. ун-та – Высшей школы экономик, 2010. – 339 с.

39. Портер, Майкл, Э. Конкуренция.: Пер. с англ. – М.: Изд. дом «Вильямс», 2005. – 608 с.

40. Andersson T., Hansson E., Serger S., Sorvik J. The Cluster Policies Whitebook / Кластерные политики: Белая книга. Malmö: IKED, 2004.

41. Cluster policy in Europe. A brief summary of cluster policies in 31 European countries. Oxford Research AS, 2008.

42. Örjan Sölvell, Göran Lindqvist, Christian Ketels. The Cluster Initiative Greenbook / Кластерные инициативы: Зеленая книга. The Competitiveness Institute/VINNOVA: Gothenburg, 2003.