

**МЕЖРЕГИОНАЛЬНЫЙ ИНСТИТУТ
ЭКОНОМИКИ И ПРАВА
при МПА ЕВРАЗЭС**

На правах рукописи

ЛЫМАРЕНКО

Валерий Михайлович

**«Главные принципы стратегического
территориального планирования, их значение
в процессе государственного и муниципального
управления»**

доцент, к.м.н.

Лымаренко В.М.

**Санкт-Петербург
2016**

СОДЕРЖАНИЕ

	ВВЕДЕНИЕ.....	3
1.	Стратегическое территориальное планирование в системе управления социально-экономическим развитием территорий.....	4
1.1	Исторические аспекты стратегического территориального планирования.....	4
1.2	Развитие территориального планирования России.....	7
1.3	Принципы стратегического территориального планирования.....	10
2.	Осуществление принципов стратегического территориального планирования в программе «Совершенствование системы территориального планирования Санкт-Петербурга».....	18
2.1	Основные направления социально-экономического развития территорий Санкт-Петербурга.....	18
2.2	Основные проблемы социально экономического развития территорий Санкт-Петербурга.....	23
2.3	Принципы стратегического территориального планирования в сфере реализации государственных программ на территории Санкт-Петербурга.....	27
	ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	29
	
	СПИСОК	
	ЛИТЕРАТУРЫ.....	30

1. СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ В СИСТЕМЕ УПРАВЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИМ РАЗВИТИЕМ ТЕРРИТОРИЙ

1.1 Исторические аспекты стратегического территориального планирования

Российские регионы и города продолжают формировать новые социальные и экономические отношения, и стратегическое территориальное планирование является одним из условий обеспечения успешного реформирования и устойчивого развития. Процесс формирования оптимальных и эффективных территориальных структур волнует сегодня и большинство стран мира, поэтому возможен и необходим обмен опытом в этой важнейшей области деятельности.

История применения стратегического подхода к планированию развития города связана с необходимостью интеграции разных сфер планирования.

Комплексные генеральные планы на уровне городов стали появляться в конце XIX века. Но само понятие «стратегическое планирование» как инструмент местного развития в качестве управленческой прикладной дисциплины сформировалось в демократических странах с рыночной экономикой (США, Западная Европа) с середины 60-х гг. XX века.

В Западной Европе, которая по историческим характеристикам своего развития ближе к России, наблюдалось циклическое развитие, характеризовавшееся переходом от прямого административного контроля 1950-х и 1960-х гг. к постепенному отказу от вмешательства в муниципальное развитие (1970–1980-е гг.), а начиная с 1990-х гг. возрастанием роли общественного сектора. Изменения, произошедшие в основных принципах управления территорией, лучше всего иллюстрирует пример Нидерландов, где стратегическое планирование применяется на всех

уровнях власти [23, с.15].

Аналогичные процессы, со значительным запаздыванием, но происходили и в Восточной Европе. Если в эпоху социализма роль общественного сектора здесь была решающей, то в 1990-е гг. она сменилась на противоположную, «остаточную» позицию, и первые признаки возрождения наметились только к концу XX века. Наиболее заметные примеры стратегического планирования демонстрировали Будапешт, Краков, позднее к ним «подтянулись» и другие крупные восточноевропейские города.

В 1992 году в Рио-де-Жанейро состоялась Конференция ООН по окружающей среде и развитию, где было принято два важнейших документа «Декларация по окружающей среде и развитию» и «Повестка дня на XXI век». Основной тезис конференции: обеспечить такое развитие стран, которое удовлетворяло бы потребности нынешнего поколения не в ущерб будущим поколениям. Такое развитие получило название «Устойчивое развитие» [24, с. 25].

Одним из основных направлений реализации «Повестки дня на XXI век» стала разработка региональных и местных стратегий устойчивого развития для регионов и городов. Этот процесс активно стал развиваться в мире, а в последние годы и в России.

Организация Объединенных Наций активно продвигает в мире теорию и практику устойчивого развития, создав для этих целей специальную Программу ООН по населенным пунктам ООН-ХАБИТАТ, которая в течение последних двадцати лет активно применяется и в России. Институт РосНИПИ Урбанистики занимался изучением и адаптацией к современным российским условиям международных методов обеспечения устойчивого развития городов и территорий на примере отдельных модельных городов: Выборга, Киришей, Тобольска, Тюмени, Пскова [24, с. 26].

Мировые эксперты рассматривают три традиционные группы внешних условий, в которых сегодня развивается стратегическое территориальное планирование городов [23, с. 14]:

1. Продолжение процессов глобализации:

- города сильно зависимы от социально-экономических процессов, происходящих в сферах, которые раньше не влияли или влияли на города весьма слабо;

- рост конкуренции между странами, в связи с открытостью мира;

- повышающаяся мобильность капиталов, населения, производств и прочих элементов жизнедеятельности людей – городам нужны новые эффективные инструменты для их привлечения и удержания;

- повышается открытость границ – хотя государства определяют порядок межнациональных взаимоотношений, но города все больше конкурируют напрямую, минуя государственные границы;

- города оказываются перед фактом стремительного возрастания присутствия новых игроков из стран «третьего мира» и бывшего социалистического лагеря;

- кризисные явления в экономике и социальной сфере практически носят межрегиональный и общемировой характера: город может внезапно оказаться перед лицом неожиданной угрозы, в том числе и такой, на которую он практически не может влиять.

2. Усложнение мировых социально-экономических процессов:

- резко ускоряются и усложняются мировые экономические и социальные процессы – городам становится все труднее спрогнозировать их содержание и возможное влияние этих процессов;

- нарастает разрыв между странами и регионами – наиболее «продвинутые» переходят в стадию постиндустриальной экономики, остальные остаются в состоянии сырьевого придатка или «мировой мастерской», поэтому городам важно правильно понять, в какую категорию они попадают объективно, хотят попасть и что для этого надо делать.

3. Усложнение городских социально-экономических классических проблем и механизмов городского управления:

- известные проблемы получают новые оттенки: безработица принимает

структурный характер в связи с резкой «деиндустриализацией», происходит поляризация населения, в том числе в контексте конфликта коренных жителей и мигрантов, взрывной характер приобретают проблемы, связанные с перегрузкой городских инфраструктур, особенно улично-дорожной сети, и т.д.;

- возникают новые проблемы: угроза безопасности города, связанная с терроризмом, экологическая угроза, психологические проблемы, связанные с адаптацией молодежи, мигрантов, других групп, и пр.

- огромную роль в механизмах городского управления начинают играть вопросы сбалансированности интересов разных групп населения, привлечения их к постановке и решению городских проблем, развития системы государственно-частного партнерства, внедрения инновационных управленческих технологий, в том числе основанных на информатизации, и т.д.

Процессы регионализации, происходящие в последнее время в Европе, являются примером для современной России.

Представляется полезным изучение опыта территориального планирования Германии страны, похожей на Россию по политическому и территориальному устройству [27, с. 22].

Территориальное планирование в Германии обосновывает и подготавливает предписания по рациональному использованию территорий путем разработки концепций рационального развития, которое базируется на достижении политического консенсуса. В социальном рыночном хозяйстве территориальное планирование подчинено целям общественного развития, оно поддерживает экономическое процветание общества, способствует эффективному использованию территорий, а также сохранению и рациональному использованию природных ресурсов. Территориальное планирование в Германии имеет четыре уровня.

На федеральном уровне на основе Федерального закона «О территориальном планировании» устанавливаются рамочные условия

пространственного развития для территории ФРГ. Ответственность за федеральный уровень территориального планирования несет Федеральное министерство территориальной организации, строительства и градостроительства.

На уровне федеральных земель на основе Земельного закона «О планировании» разрабатывается земельная программа территориальной организации, в которой закрепляются основные положения пространственной организации и развития федеральной земли.

Региональный уровень является промежуточным между земельным и муниципальным планированием. Региональное планирование конкретизирует главные цели, сформулированные плановыми органами, на уровне земли. Задачей регионального планирования является координация плановых решений, принятых отдельными общинами, и приведение их в соответствие с целями земельного планирования.

Региональное планирование осуществляется с помощью региональных плановых союзов, в пределах которых существуют сбалансированные хозяйственные и общественные связи.

Низшей ступенью в системе планирования ФРГ является местное планирование, которое находится в компетенции местного самоуправления.

В местном планировании различают планирование развития муниципальных образований и перспективное развитие градостроительства. Задачей муниципального планирования является комплексное планирование общины. План развития муниципального образования устанавливает рамки полномочий при реализации мероприятий, осуществляет координацию и контроль в соответствии с поставленными задачами.

Перспективное планирование градостроительства является разработанной на уровне общины стратегией строительства на ее территории. Оно узаконено в Федеральном своде законов о строительстве для территории ФРГ [27, с. 23].

1.2 Развитие территориального планирования России

Развитие территориального планирования России с середины XIX века до 1917 года происходило под влиянием ряда политических факторов [22, с. 41]:

- отмена крепостного права 1861 году дало крестьянам личную свободу, создала благоприятные условия для предоставления земельных участков и осуществления сельскохозяйственной деятельности;
- земская реформа 1864 года создала условия для формирования и развития местного самоуправления;
- столыпинская аграрная реформа 1906 года создала условия для оборота сельскохозяйственных земель, участки стали предоставляться на новых территориях.

Стратегическое территориальное планирование получило активное развитие и нашло свое отражение в Советском союзе в рамках районной планировки.

В СССР под районной планировкой понимался комплекс решений, касающихся планировочной организации территории экономических или административных районов государства. Районная планировка была основана на целом круге градостроительных, экономических, социальных, санитарно-гигиенических мероприятий и велась с учетом природных условий, обеспечивая тем самым комплексный системный подход к территориальному планированию. Основной задачей районной планировки являлось комплексное территориально-хозяйственное устройство проектируемого района, а также формирование его функционально-планировочной структуры, которая бы обеспечивала наиболее рациональное размещение производительных сил и наиболее комфортные условия для трудовой деятельности, быта и отдыха населения [24, с. 27].

Районная планировка в СССР получила широкое развитие в 1930-е гг. В этот период проводились активные работы по индустриализации страны.

Проекты изначально разрабатывались только в связи с размещением промышленных новостроек и строительством новых городов, и только потом крупных промышленных и курортных районов. Схемы районной планировки были обязательными и обозначены постановлением ЦИК и СНК СССР, принятым в 1933 г., где предусматривалась для любого строительства в тех районах, где находятся или планируются к строительству целые комплексы самостоятельных либо комбинированных предприятий, а также городов и поселков, обслуживающих их и, связанных между собой одной транспортной системой, единой сырьевой и энергетической базой и взаимным обслуживанием. После окончания Великой Отечественной войны работы по районной планировке возобновились, и теперь они охватили все крупные промышленные районы страны [22, с. 43].

Объем научных изысканий и разработок в 60-е годы, касающихся районной планировки, в сравнении с предшествующим десятилетием на порядок увеличился. Районная планировка охватила всю территорию активного хозяйственного освоения и развития государства.

В 1970-е годы, одновременно с планировочными работами областного и краевого уровня, велась разработка генеральных планов развития или генеральных схем и расселения на всех уровнях: всесоюзном, республиканском, а также на уровне экономических районов. Осуществился переход к комплексному развитию и распределению по территории производительных сил и расселения, наиболее полному использованию экономического потенциала каждого региона в отдельности. Активное развитие районной планировки можно связать с новыми условиями и требованиями, которые диктовала научно-техническая революция в 60-70-х годах. Возникла острая необходимость разработки и реализации планировочной стратегии организации территории с учётом целого ряда факторов: экономических, географических, инженерно-технических и архитектурно-строительных.

В союзных республиках СССР в начале 90-х годов разрабатывались проекты районной планировки более чем для трех тысяч административных районов. Разрабатывались крупные региональные программы, охватывающие обширные территории, которые также предполагали создание районных планировок в соответствующих регионах.

В 1991 году после распада СССР единая система территориальной организации и планирования прекратила свое существование. Но главные положения прежней Региональной схемы расселения на территории стран СНГ, разработанные на основе Генеральной схемы расселения, на территории СССР, продолжали сохранять силу. В дальнейшем власти осуществляли их принципиальную переработку, в соответствии с трансформированием общественно-политических и экономических условий в государстве. В результате ликвидации системы централизованного планирования, широкое развитие получили социально-экономические и политические процессы, связанные с кардинальными пространственно-экономическими переменами и последующее развитие данных процессов теперь должно было происходить в условиях становления рыночных отношений, плюрализма и осязаемой децентрализации власти [24, с. 27].

В Российской Федерации первопроходцем работы по составлению стратегических планов городов стал Леонтьевский центр, который в 1996 году разработал первый в России стратегический план развития Санкт-Петербурга [26, с. 44].

Начиная с 2000-х гг. в России развернулось интенсивное возобновление федерального, регионального и муниципального стратегического планирования на основании принятия ряда документов в области стратегического территориального планирования: Концепция долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 года, Стратегия национальной безопасности РФ до 2020 года, Основы стратегического планирования в РФ, Стратегии социально-экономического развития федеральных округов и др. [22, с. 53].

Однако единой системы государственного стратегического планирования не было закреплено законодательно, и существовали лишь акты, которые регламентировали процедурные вопросы территориального планирования.

В июне 2014 года был принят Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [19], который устанавливает правовые основы стратегического планирования на территории Российской Федерации, координации стратегического управления на федеральном и муниципальном уровнях, бюджетной политики, а также полномочия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти отдельных субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и порядок их взаимодействия с общественными, научными и иными организациями в сфере стратегического планирования. Благодаря принятию данного Федерального закона четко определилась вся система, принципы и задачи стратегического планирования, участники и документы [24, с. 31].

Резюмируя все вышесказанное, можно сделать вывод, что, несмотря на то, что сам термин «стратегическое планирование» начал активно использоваться в экономической практике России довольно поздно – с середины 1960-х гг., элементы стратегического планирования имели место и в директивной социалистической экономике и даже в экономике Российской Империи. После распада Советского Союза произошло разрушение складывавшейся годами единой системы планового централизованного управления развитием регионов. Но со становлением рыночной экономики возникла необходимость новых методов управления социально-экономическими процессами, а для этого был необходим комплексный подход к разработке стратегий территориального развития как регионов, так и государства в целом.

Осуществление общенациональных интересов России возможно исключительно на основе устойчивого развития экономики, которое

неразрывно связано с эффективным освоением географического пространства страны и дальнейшим развитием стратегического территориального планирования.

1.3 Принципы стратегического территориального планирования

В научной литературе стратегическое территориальное планирование, как и территориальное управление, рассматривается как глобальная система связанных между собой принципов, таких как:

- принцип системности;
- принцип комплексности;
- принцип иерархичности.

Принцип системности в стратегическом планировании предусматривает обязательность рассмотрения проблем, определения задач социально-экономического развития муниципальных образований и их решения в их взаимосвязи, в системном единстве. Применение принципа системности, как одного из ведущих при подготовке общей, целостной системы стратегического социально-экономического планирования, определяет применение используемого набора инструментов теории управления и общей теории систем.

В отличие от принципа системности, принцип комплексности подразумевает рассмотрение всех множественных проблем, исследования всех множественных факторов, которые оказывают влияние на развитие муниципального образования, на изменение состояния объекта и субъекта планирования или их отдельных составляющих; постановки и решения всех задач.

Принцип иерархичности определяет последовательность решения проблем, факторов, целей и задач в муниципальном образовании, а также соотнесение их с проблемами, факторами, целями и задачами других уровней стратегического планирования (федеральным и региональным; для

поселений – и с районным).

Исследователи выделяют еще два принципа, которые позволяют отличить стратегическое планирование от «классического» долгосрочного планирования:

- принцип учета внешних факторов, оказывающих на развитие муниципального образования как позитивное, так и негативное воздействие и являющихся многочисленными;

- принцип адаптивности, способности предвидеть изменения внешней и внутренней среды и учитывать изменения как в планировании, так и в управлении. Принцип адаптивности позволяет вносить коррективы в разработанные стратегические планы по мере возникновения непредвиденных изменений внешней и внутренней среды.

В научной литературе авторы описывают и другие принципы стратегического территориального планирования.

Далее я намерен проанализировать предложения исследователей по стратегическому территориальному планированию главных принципов формирования программ социально-экономического развития муниципальных образований, обеспечивающих методологическое единство территориального планирования на всех уровнях иерархии:

Принцип непрерывности территориального планирования.

В работах современных авторов имеется несколько трактовок данного принципа. Одни авторы под принципом непрерывности понимают интеграцию плановых документов, составленных на различные периоды времени (год, пять, десять лет и т.д.). Другие - сочетание текущих и перспективных планов и корректировку показателей тех или иных планов при изменении условий планирования. Третьи - определенную цикличность разработки плановых и прогнозных документов [22, с. 106].

На мой взгляд, это частные проявления принципа непрерывности. Наиболее правильно будет рассматривать поступательное социально-экономическое развитие любой административно-территориальной

структуры как часть общего процесса развития общества. Поэтому алгоритм реализации принципа непрерывности планирования можно представить в виде модели, в которой прогнозные и плановые документы являются основой управленческих решений, а результаты управленческих решений являются основой для поддержания данных в актуальном состоянии и продлении планов и программ территории на более поздний период.

Принцип непрерывности управления предполагает постоянный мониторинг реальной ситуации, корректировку показателей, а также постоянное движение в совершенствовании целеполагания, точности, качества, эффективности, социальности плановых и прогнозных документов и личную ответственность исполнителей за реализацию каждого этапа процесса планирования и прогнозирования.

Сама теория непрерывного планирования характеризует необходимость многолетнего цикла продления плановых решений, она применима для муниципальных образований с двух-, трех-, четырёх- и пятилетним циклом бюджетного планирования.

В отечественной литературе существует много критики применения принципов непрерывности планирования в практике территориального управления. Эта критика основана на том, что применение принципа непрерывности очень сложно и требует наличия большого количества квалифицированных кадров, которых в настоящее время в муниципальных образованиях нет. Как показывают исследования, и на районном, и на городском уровнях основной причиной низкого качества планирования и управления является слабая профессиональная подготовка муниципальных кадров. Но это, по моему мнению, должно расцениваться как объективная причина для улучшения качества и совершенствования системы подготовки и переподготовки специалистов органов местного самоуправления, а не причина отказа от внедрения системы непрерывного территориального планирования и управления.

Принимая во внимание Конституцию Российской Федерации и Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131 - ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», становится ясно, что основные положения, содержание, процесс поддержания данных в актуальном состоянии и пролонгация планов и программ социально-экономического развития муниципальных образований должны быть регламентированы Федеральными законами Российской Федерации, а в их отсутствие - региональным и местным законодательствами.

Принцип subsidiarity.

Принцип subsidiarity определяет равноправие и равнозначимость управленческих органов разных уровней в решении задач, которые закреплены за ними полномочиями и предметами ведения. Согласно данному принципу, муниципальные образования планируют свою деятельность совместно с другими муниципальными образованиями в соответствии с системными приоритетами государства и соответствующих субъектов Российской Федерации потому, что являются органическими элементами этой системы. Все составные элементы не могут самостоятельно покинуть систему, так как они не могут существовать вне этой системы. Но и сама система не обладает никаким превосходством по отношению к своим составляющим элементам. Никакие вышестоящие органы управления (федеральные или региональные) не вправе брать на себя ответственность за решения, касающиеся местных гражданских сообществ, если сами эти сообщества в состоянии компетентно и за счет собственных ресурсов решить эти проблемы.

Принцип системности и комплексности.

Анализ работ, посвященных муниципальному управлению, показывает, что в большинстве случаев авторы подходят к формулированию данного принципа с позиций устоявшейся терминологии конца XX века. Так, например, в своей работе «Планирование в условиях рынка» Г.К.

Лапушинская и А.Н. Петров понимают под комплексностью «необходимость рассчитывать все возможные последствия реализации планового решения, как в самом объекте планирования, так и во внешней по отношению к нему среде». Системность по формулировке Г.К. Лапушинской – это «процесс обоснования, разработки и принятия плановых решений, учитывающий сложный характер функционирования и развития того или иного элемента национальной экономики как определенной социально-экономической системы» [22, с. 107].

О.Н. Рой формулирует принцип комплексности как необходимость учёта в содержании планов полноты и разнообразия имеющихся в обществе проблем и интересов, а также с обеспечивающими их ресурсами [22, с. 108].

Э.А. Уткин считает, что принцип системности и комплексности обеспечивается в результате учета в процессе планирования всех внешних и внутренних факторов, определяющих развитие объекта планирования [22, с. 108].

В.В. Иванов рассматривает комплексность как выделение приоритетных целей во всей совокупности прогнозируемых социально-экономических показателей развития муниципальных образований, а системность как определение перспективных направлений развития осуществляемых с учетом внешних взаимосвязей [22, с. 108].

Многие авторы указывают на то, что при определении приоритетов развития муниципальных образований необходимо помнить, что структурно-функциональное противоречие между специализацией и комплексностью является основным внутренним источником развития всех территориальных социально-экономических систем.

Муниципальное образование должно быть заинтересовано в развитии на своей территории специализированных конкурентоспособных отраслей и предприятий. Они влияют на инвестиционную привлекательность городов и поселений, дают высокую занятость трудоспособного населения, высокие уровни оплаты и т.д. Но отрасли и предприятия высокой специализации

работают, как правило, на потребности внешнего, а не внутреннего рынка. И если не выстроена система экономических сдержек и ограничений, предприятия имеют стремление к максимальному использованию всех территориальных ресурсов в ущерб другим отраслям и сферам муниципальной экономики, ведут к формированию монопрофильности развития экономики муниципальных образований. Это проблема решается методами комплексного планирования.

Принцип комплексности территориального индикативного планирования состоит в формировании плановых и прогнозных документов в виде единого пакета - комплекса взаимоувязанных постановок задач, выбора стратегических приоритетов, долговременных, среднесрочных и текущих целей развития муниципальных образований, а также планов и программ их реализации, направленных на выполнение выбранных местным сообществом стратегических целей и приоритетов.

Любое муниципальное образование является открытой экономической и социальной системой и обособленной административно-территориальной единицей. Это значит, что определение целей развития каждого муниципального образования и механизмов реализации данных целей, должно осуществляться с учетом связей, характеризующих взаимозависимость развития муниципального образования с субъектом Российской Федерации, на территории которого оно расположено, с другими регионами и муниципальными образованиями и страной в целом.

Реализация данного принципа предполагает формирование всей системы территориального планирования от субъекта Российской Федерации до городского, сельского поселения на единой методологической и временной платформе.

Принцип адаптивности.

Принцип адаптивности основывается на том, что муниципальное образование как открытая система подвержена внешним воздействиям: политическим, экономическим, природным, экологическим и т.д. И методика

территориального планирования должна предполагать возможность детализации, актуализации и корректировки индикаторов программы социально-экономического развития муниципального образования в соответствии с изменениями внешней среды, которые могут обусловить корректировку целей, приоритетов, механизмов и этапов реализации планов и программ.

Принцип единого экономического и социального пространства.

Муниципальные образования являются открытыми экономическими и социальными системами. Это диктует разработчикам рассматривать их как подсистемы, являющиеся частью системы «субъект Российской Федерации» и системы «Российская Федерация». Расширяющаяся и углубляющаяся глобализация экономических, финансовых и социальных процессов привела к повсеместному несовпадению административных и «экономических границ» муниципального образования. Понятие «экономическая граница» муниципального образования основано на повсеместном стремлении хозяйствующих субъектов расширить сферы своего влияния на рынках товаров и услуг за пределы любых административно-территориальных границ.

В социальной сфере «экономические границы» муниципального образования определяются областями трудовой миграции населения, формирующими приток и отток трудовых ресурсов и наличных финансовых средств.

Финансово-экономический результат и величина ресурсного потенциала хозяйствующего субъекта, который муниципальное образование при определенных условиях может привлечь для своего развития, зависит не только от эффективности производства, находящегося непосредственно на территории объекта планирования, но и от эффективности его деятельности по месту реализации произведенных товаров и услуг. В планируемый период времени необходимо учитывать программы развития хозяйствующих субъектов не только на территории муниципалитета, где

организовано производство, но и за его пределами.

Принцип баланса интересов региональных, муниципальных органов власти, бизнеса и населения.

Этот принцип дополняет предыдущие принципы, так как он основывается на установлении взаимного согласия между властью и местным сообществом относительно целей, задач, механизмов, инструментов, этапов и ресурсов социально-экономического развития муниципальных образований. Без учета данного принципа, программы социально-экономического развития муниципальных образований носят формальный характер.

К принципам территориального планирования, которые либо вытекают из главных принципов, либо усиливают их действие относят:

Принцип социальности.

Принцип социальности определяет, что при формировании стратегических целей, задач и механизмов их реализации в основу должны быть положены основные интересы населения, приоритетное направление повышения его качества жизни.

Принцип целенаправленности.

Принцип целенаправленности определяет обязательное наличие в планах и программах социально-экономического развития муниципального образования стратегических целей и приоритетов деятельности органов власти, бизнеса и гражданского сообщества на планируемый период. Принцип реализуется в форме разработки концепции, стратегии развития муниципального образования, ядро которых составляют комплекс стратегических целей и задач и выбор стратегических приоритетов устойчивого развития муниципального образования, включающий перечень приоритетных функций (отраслей и видов деятельности) на планируемый период.

Принцип эффективности.

Принцип эффективности территориального планирования состоит

в соблюдении основного принципа разработки и принятия любого управленческого решения: необходимости достижения больших результатов меньшими ресурсами, в кратчайшие сроки и с наименьшими издержками.

Принцип синергии.

Принцип синергии или совместных действий, основывается на выстраивании муниципальных приоритетов в соответствии с приоритетами субъекта Российской Федерации, а региональных приоритетов - в кооперации и интеграции приоритетов муниципальных образований, совместных действий органов власти, бизнеса и гражданского общества в реализации стратегических и текущих плановых решений всех административно-территориальных уровней. Принцип синергии подразумевает синхронизацию действий по реализации государственных приоритетов всех расположенных на территории муниципальных образований структур органов федеральной, территориальной государственной власти и местного самоуправления.

Принцип легитимности.

Принцип легитимности определяет обязательность рассмотрения и утверждения предложенных вариантов территориальных планов на уровне представительных органов муниципального образования, а концепции и комплексной программы социально-экономического развития муниципального образования в целом - путем заключения оформленного соглашения между органами местного самоуправления, бизнес - сообществом и гражданским сообществом.

Принцип минимизации риска.

Создание любых планов и программ развития территории на длительный период времени в условиях информационной неопределенности является весьма ответственным управленческим решением, связанным с возможностью наличия ошибок на этапе планирования и рисками неисполнения или ненадлежащего исполнения плановых задач на этапе реализации. Это может повлечь за собой негативные

экономические и социальные последствия.

Следуя принципу минимизации риска, в процессе предплановых или плановых работ проводится оценка возможных рисков для экономики и социальной сферы на пути реализации или не полной реализации выбранных стратегических приоритетов развития муниципального образования.

Характеристики прогнозируемых рисков учитываются при сравнительном анализе вариантов выбора стратегических приоритетов или вектора развития событий в результате реализации плановых целей и задач.

Принцип демократичности.

Принцип демократичности означает необходимость открытости и гласности на всех этапах территориального социально-экономического планирования.

13. Принцип профессионализма.

Принцип профессионализма обуславливает успех любой деятельности. Этот принцип обеспечивается созданием необходимой информационной и методической базы, специальной подготовкой участников работ, привлечением к работе специалистов из управленческих структур муниципального образования, организацией независимых экспертиз, ученых, апробацией на научно-практических конференциях и семинарах.

Принцип персональной ответственности

Принцип персональной ответственности за разработку и реализацию планов и программ муниципального образования - один из основных принципов, обеспечивающих успех территориального планирования и управления. Он реализуется назначением ответственных работников органов исполнительной власти за формирование и исполнение отдельных разделов и этапов программ социально-экономического развития муниципального образования, организацией непрерывного мониторинга исполнения работниками планов и программ, раннее включение в работу «первого руководителя».

Принципы и законы формулируются на основе выводов, сделанных обществом по результатам практической деятельности. Предложенные принципы территориального планирования и их формулировки аккумулируют также основные теоретические подходы к проблеме обеспечения методологического единства планирования и управления на всех уровнях административно-территориальной иерархии и позволяют сформулировать уточненную методику формирования комплексных программ социально-экономического развития для современных муниципальных образований.

Все вышеперечисленные мною методы планирования подразумевают в различной степени использование определенных технических приемов и способов. К которым можно отнести: методы экспертных оценок, "мозгового штурм", экстраполяции, метод Дельфи и другие.

2. ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ПРИНЦИПОВ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В ПРОГРАММЕ «СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СИСТЕМЫ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ САНКТ-ПЕТЕРБУРГА»

2.1 Основные направления социально-экономического развития территорий Санкт-Петербурга

Принципы стратегического территориального планирования заложены в направлениях социально-экономического развития территорий Санкт-Петербурга.

Санкт-Петербург – второй по численности населения город России. Выгодное географическое положение Санкт-Петербурга, обеспечивающее близость к европейскому рынку, во многом определило направление развития города.

Находясь на пересечении морских, речных и наземных транспортных коридоров, Санкт-Петербург по сути является европейскими воротами России. Ядром формирования транспортно-логистического комплекса Санкт-Петербурга является городской порт – один из крупнейших на Балтийском море. Экономика Санкт-Петербурга хорошо диверсифицирована, структура ее близка к структуре развитых европейских городов.

Санкт-Петербург располагает мощным потенциалом развития. Экономический потенциал определяется масштабами хозяйственного комплекса и многоотраслевой структурой экономики. Санкт-Петербург является крупным промышленным, транспортным, научно-образовательным и культурным центром. Эти направления эффективно дополняют друг друга, обеспечивают высокую конкурентоспособность, сглаживают негативные последствия кризисных явлений, что является основой устойчивого развития.

Интеллектуальный потенциал определяется наличием мощной научно-образовательной базы, большим числом высокотехнологичных предприятий,

участвующих в инновационных процессах. Санкт-Петербург является вторым после Москвы крупнейшим научно-образовательным центром России. В городе сосредоточено около 10% научного потенциала России. Функционирует более 320 научных организаций, включая более 60 организаций Российской академии наук и других государственных академий, более 250 государственных организаций, занимающихся научными исследованиями и разработками, и 10 государственных научных центров. Город имеет хорошо развитую сеть образовательных организаций, способную предоставлять все виды и типы образовательных услуг (от общего до высшего профессионального и постдипломного образования). Кадровый потенциал науки и образования Санкт-Петербурга составляет более 186 тысяч сотрудников научных организаций и высших учебных заведений, в том числе более 8 тысяч докторов наук и более 25 тысяч кандидатов наук [4,6,10,11,].

Территориальный потенциал определяется большой площадью города, которая составляет 1,4 тыс. кв. км. В сравнении с другими мегаполисами Санкт-Петербург отличается невысокой плотностью населения и наличием территориальных резервов развития. Однако более эффективное вовлечение территориального потенциала ограничено неэффективной структурой использования земель. Земли жилой и общественно-деловой застройки занимают 23% площади территории Санкт-Петербурга. Земли под военными и иными режимными объектами, а также земли под объектами иного специального назначения занимают 3,2 %. Земли общественно-деловой застройки занимают 8,9% территории Санкт-Петербурга [11,13].

Социальный потенциал Санкт-Петербурга определяется большой численностью населения (5 197 114 человек на 01.01.2015), высоким культурным и образовательным уровнем жителей, их правовой грамотностью и способностью к самоорганизации в решении сложных вопросов развития города (управление жилищным фондом, участие в общественных обсуждениях и пр.). Санкт-Петербург отличается высоким уровнем

квалификации трудовых ресурсов. Определенную угрозу состоянию социального потенциала представляют старение населения, увеличивающиеся масштабы незаконной миграции, сопровождающиеся ростом ксенофобии, проникновение чуждых традициям, культурным и морально-этическим нормам россиян ценностей и нравственных установок.

Обеспеченность жильем. Жилищный фонд Санкт-Петербурга составляет 126,361 млн. кв.м общей площади. С 2005 года в Санкт-Петербурге введено в эксплуатацию около 19 млн. кв.м жилья, при этом темпы строительства ежегодно увеличиваются [8].

По объемам жилищного строительства Санкт-Петербург занимает третье место в России и первое в Северо-Западном федеральном округе. Сегодня на одного петербуржца приходится в среднем 24,1 кв.м жилья [11].

Обеспеченность детскими дошкольными учреждениями. В 2014 году средний уровень обеспеченности местами в дошкольных учреждениях по Санкт-Петербургу составлял 95,7%. В 9 из 18 районов города уровень обеспеченности дошкольными учреждениями ниже среднего по городу. Такими районами являются: Выборгский, Калининский, Кировский, Красносельский, Кронштадтский, Московский, Приморский, Пушкинский и Фрунзенский. Благополучная ситуация с обеспеченностью местами в дошкольных учреждениях складывается в центральных районах города, в которых в связи с оттоком населения на периферию города образовательная инфраструктура не испытывает перегрузок [10,11].

В целом по городу потребность в дополнительных местах в детских садах в 2014 году составляла 17 797 мест. В 2014 году введено в эксплуатацию 5 детских садов на 990 мест. Темпы роста строительства и ввода новых детских садов в целом изменяются в соответствии с демографической ситуацией (без разнонаправленного движения), однако локализация и число вводимых мест на текущий момент не позволяет разрешить проблему обеспеченности всей потребности города в местах в детских садах [11].

Нехватка мест в детских дошкольных учреждениях приводит

к перегруженности групп в детских садах, росту нагрузки в расчете на одного воспитателя, снижению качества оказываемых услуг и уровня удовлетворенности населения ими. В основе данной проблемы лежит отсутствие у города финансовой, организационной и производственной возможности осуществить подготовку всей необходимой социальной инфраструктуры с учетом требований к ее локализации в районах активной жилой застройки. Прежде всего, это касается периферийных районов Санкт-Петербурга, где формируются проекты комплексного освоения территорий со строительством жилья на десятки тысяч человек. Недостаток свободных земельных ресурсов и фрагментарная координация с деятельностью застройщиков усугубляет развитие проблемы, ухудшая качество жизни горожан (прежде всего молодых семей, заселяющихся в новые относительно дешевые квартиры на периферии Санкт-Петербурга).

Основным источником развития экономики являются инвестиции. В последнем десятилетии существенно увеличился объем инвестиций в основной капитал. За последние 9 лет объем инвестиций возрос в 1,5 раза (в сопоставимых ценах). Инвестиции в основной капитал выросли с 111,7 млрд. руб. в 2003 году до 351,9 в 2012 году [2].

В 2014 году иностранные инвестиции выросли на 24,7% по сравнению с 2013 годом и достигли 13,4 млрд долларов США. Из них на обрабатывающую промышленность приходится 90%, что составляет 12,1 млрд. долларов США. Объем прямых иностранных инвестиций, поступивших в экономику Санкт-Петербурга в 2014 году, увеличился в 1,5 раза по сравнению с аналогичным периодом 2013 года и составил 1,38 млрд. долларов США. В 2014 году объем накопленного иностранного капитала в экономике Санкт-Петербурга составил 25 млрд долларов США что на 21,9% больше по сравнению с 2013 годом [2,11,12].

Ситуация в сферах инвестиций в 2012-2014 годах отличалась сложным характером. Объем инвестиций в основной капитал по итогам 2012 года возрос на 13,9%, достигнув 401,5 млрд руб., а по итогам 2013 года снизился

на 12,9%, составив всего 360,4 млрд. руб. По итогам 2014 года негативные тенденции в сфере инвестиционной деятельности не удалось сгладить. Уровень инвестиций в основной капитал на душу населения снизился в Санкт-Петербурге с 72,8 тыс. руб. в 2013 году до 69,9 тыс. руб. в 2014 году. По этому показателю Санкт-Петербург отстает практически от всех ведущих российских регионов [11].

В структуре источников финансирования инвестиций наибольшую долю имеют привлеченные средства. За счет них в последние годы обеспечивается примерно 60-70% всех инвестиций. На собственные средства предприятий (чистая прибыль и амортизация) приходится 30-40%. Около половины всех инвестиций направляется на создание (реконструкцию) нежилых зданий и различных сооружений (объекты транспортной и инженерно-энергетической инфраструктуры, бизнес-центры, здания торгового и производственного назначения) [2].

Самой капиталоемкой отраслью экономики Санкт-Петербурга вот уже в течение многих лет является транспорт. На него приходится около 20% всех инвестиций, вкладываемых в экономику города. Несколько меньшие доли имеют такие виды деятельности и отрасли, как управление недвижимостью, строительство, энергетика, обрабатывающие производства [5].

Экономика Санкт-Петербурга отличается многоотраслевым характером и масштабностью. По масштабам экономики среди всех регионов России Санкт-Петербург занимает 4-е место, уступая только Москве, Тюменской (включая Ямало-Ненецкий и Ханты-Мансийский автономные округа) и Московской областям. Санкт-Петербургу удалось в относительно короткие сроки преодолеть последствия экономического спада, который был зафиксирован по итогам 2009 года в результате влияния глобального финансово-экономического кризиса. Положительный вектор развития петербургской экономики был восстановлен уже в 2010 году. В настоящее время наблюдаются умеренные темпы роста экономики [12].

Ведущими отраслями экономики Санкт-Петербурга, обеспечивающими наибольший вклад в формирование валового регионального продукта (далее – ВРП) и занятость населения, привлечение инвестиций и поступления в бюджетную систему, являются промышленность, управление недвижимостью, торговля и бытовое обслуживание. В последние годы в этих отраслях формируется 62-66% ВРП Санкт-Петербурга. Данные отрасли обеспечивают работой 50-52% населения, занятого в экономике. От результатов работы этих отраслей во многом зависит уровень экономического развития и качество жизни населения Санкт-Петербурга [11,12].

Промышленность является основой экономики Санкт-Петербурга. Ведущую роль в промышленном комплексе играют обрабатывающие производства, обеспечивающие формирование около 25% ВРП Санкт-Петербурга. В Санкт-Петербурге расположено более 730 крупных и средних и более 23 000 малых предприятий. Промышленный комплекс тесно взаимодействует с научно-инновационной сферой Санкт-Петербурга [2].

Особую роль играет значительный промышленный потенциал с зарождающейся несовершенной, но потенциально значимой кластерной инфраструктурой. В настоящее время в промышленном комплексе Санкт-Петербурга начался процесс формирования кластеров. Некоторые из них находятся на начальных стадиях формирования. К ним относятся: фармацевтический кластер, кластер машиностроения и металлообработки, протокластеры легкой промышленности и деревообработки, строительный кластер. В других видах экономической деятельности кластеры уже сформировались и активно развиваются: энергетическое машиностроение, судостроение и судоремонт, автомобилестроение, радиоэлектронная промышленность и приборостроение, пищевая промышленность [11].

Санкт-Петербург является не только второй столицей России, городом, осуществляющим ряд государственных федеральных функций, но важным деловым центром. В Санкт-Петербурге расположены офисы и штаб-

квартиры большого числа российских и международных компаний («Газпромнефть», «СИБУР», «Трансаэро», «Совкомфлот» и др.). В связи с этим повышается роль сектора экономики, связанного с содержанием, сдачей в аренду и обслуживанием офисных и других помещений коммерческого и иного использования. Отрасль «управление недвижимостью» увеличила свой вклад в формирование ВРП Санкт-Петербурга с 13,5% в 2007 году до 18,3% в 2014 году. Отрасль обеспечивает рабочими местами около 14% населения, занятого в экономике [11].

По состоянию на 2015 год в Санкт-Петербурге функционирует более 470 бизнес – центров общей площадью более 4,9 млн. кв.м. Больше всего бизнес-центров расположено в Центральном районе Санкт-Петербурга (15%), далее следует Петроградский район (14%). На третьем месте находится Московский район, в котором расположено 12,3% офисных помещений Санкт-Петербурга. Наименьшее количество бизнес-центров находится в Красносельском районе - 0,2% [2].

Обеспечение экономики Санкт-Петербурга производственными ресурсами осуществляется, главным образом, в рамках создания и функционирования производственных зон. В Санкт-Петербурге сформирована сеть относительно компактных и хорошо обустроенных производственных зон. Формирование и функционирование производственных зон осуществляется на основе следующих подходов. Зоны рассматриваются как места компактного размещения объектов производственного назначения, объектов инженерной инфраструктуры и городского транспорта. Они должны соответствовать по основным параметрам качества городской среды среднеевропейским стандартам и обеспеченности объектами инженерной инфраструктуры [2].

Производственные зоны обеспечиваются выходами к улично-дорожной сети Санкт-Петербурга. Обеспечивается транспортная доступность зон от районов массовой жилой застройки, от объектов внешнего транспорта

и иных объектов, необходимых для функционирования предприятий. Протяженность улично-дорожной сети в административных границах Санкт-Петербурга составляет 3270 км, средняя плотность сети колеблется по разным районам города от 2,6 км на кв. км в районах новой застройки до 14 км на кв. км в центральных районах города. Сеть Петербургского метрополитена включает 5 линий общей протяженностью 113,6 км. Общее количество станций 67, из них 15 станций образуют 7 пересадочных узлов, соединяющих линии метрополитена. 11 станций метрополитена обеспечивают пересадку на станции железной дороги. Количество транспортно-пересадочных узлов городского, регионального и федерального значения составляет в Санкт-Петербурге 135 единиц [11].

Протяженность сети железных дорог с пригородным сообщением в границах Санкт-Петербурга и Ленинградской области составляет 2,2 тыс. км. В Санкт-Петербурге расположено 5 вокзалов, 191 железнодорожная станция и 286 остановочных пунктов [5].

Инфраструктура водного транспорта представлена Большим портом Санкт-Петербурга, включающим 5 бассейнов, Василеостровский грузовой порт, Кронштадтский порт и порт г. Ломоносова. В городе расположен Морской пассажирский терминал для приема круизных лайнеров и паромов и Речной вокзал. Порт Санкт-Петербург соединен с Балтийским морем Морским каналом протяженностью 27 миль и открыт для захода судов круглый год [5].

В Санкт-Петербурге активно развивается авиационный транспорт. По итогам 2013 года аэропорт «Пулково» вышел на 3-е место среди российских аэропортов, обслужив 9,6 млн. пассажиров (сумма прибывающих и убывающих пассажиров). Рост пассажиропотока продолжился и в 2014 году: пассажирский оборот аэропорта «Пулково» достиг 11,2 млн. чел. [5,11].

2.2 Основные проблемы социально экономического развития территорий Санкт-Петербурга

Генеральный план Санкт-Петербурга, утвержденный Законом Санкт-Петербурга от 21.12.2005 № 728-99 «О Генеральном плане Санкт-Петербурга» определяет цели и задачи территориального планирования Санкт Петербурга, основные параметры развития Санкт-Петербурга и виды функциональных зон на территории Санкт-Петербурга на период до 2015 года (с перспективой на период до 2025 года).

За годы реализации Генерального плана Санкт-Петербурга городом выдерживалась заложенная в нем основная идеология развития. Однако за период реализации с 2005 года Генеральный план Санкт-Петербурга претерпел большое число изменений в части функционального зонирования и приведения содержания Генерального плана Санкт Петербурга к текущим потребностям экономики.

В итоге сложилась следующая ситуация:

- первоначально сформированные цели и задачи достигнуты (решены) не в полном объеме;
- образовались дисбалансы в функциональном использовании территорий и обеспеченности различных территорий объектами социальной, инженерной, транспортной инфраструктуры и другими видами объектов [11].

Возник дисбаланс развития территорий Санкт-Петербурга и прилегающих территорий Ленинградской области.

В числе наиболее острых диспропорций развития Санкт-Петербурга, влияющих на качество жизни горожан и привлекательность города для ведения бизнеса, следующие диспропорции [11]:

- обеспеченность местами в дошкольных образовательных учреждениях;
- число рабочих мест и их отношение к численности населения

по территориям города;

- плотность населения;
- обеспеченность населения медицинскими учреждениями, дошкольными учреждениями;
- обеспеченность населения зелеными насаждениями общего пользования;
- объем инвестиций в основной капитал;
- обеспеченность торговыми площадями;
- баланс мощности по системам инженерной инфраструктуры.

Санкт-Петербург характеризуется различной плотностью населения. Если плотность населения в Василеостровском, Адмиралтейском, Фрунзенском, Центральном и Калининском районах превышает 7,5 тыс. чел. на кв. км, то плотность населения в Курортном и Пушкинском районах менее 1 тыс. чел. на кв.км. Однако наибольшее количество рабочих мест сосредоточено в Центральном, Адмиралтейском, Московском, Петроградском и Выборгском районах. На 25% территории города расположено более 50% рабочих мест крупных и средних организаций. При этом в центральных районах Санкт-Петербурга расположены места приложения труда с заработной платой, значительно превышающей (до 38%) средний уровень номинальной начисленной заработной платы по Санкт-Петербургу. Наиболее населенные районы – Приморский, Красногвардейский, Калининский, Красносельский, Невский – в наименьшей степени обеспечены рабочими местами: на 2,2 млн. жителей этих районов приходится около 700 тыс. рабочих мест [6].

Значительные диспропорции в размещении мест приложения труда приводит к появлению значительных пассажирских и транспортных потоков «центр-периферия» - ежедневных маятниковых миграционных потоков. Данные потоки в будние дни дополняются большим числом жителей приграничных с Санкт-Петербургом районов Ленинградской области, рабочие места которых размещены также в Санкт-Петербурге, в том числе

в центральном деловом районе.

Наблюдается дифференциация уровня благополучия окружающей среды в разных районах Санкт-Петербурга. Если в северных районах города располагается большое количество парков, скверов, зеленых насаждений, то экологическая обстановка в центральных и восточных районах Санкт-Петербурга неудовлетворительна из-за большого количества промышленных предприятий и интенсивного движения транспорта. Обеспеченность населения зелеными насаждениями общего пользования в периферийных районах (без учета районов, расположенных в пригороде) в 1,8 раза превышает показатели районов исторического центра города. Основные очаги загрязнения атмосферного воздуха наблюдаются на территории Адмиралтейского, Центрального, Фрунзенского, Невского, Московского и Кировского районов Санкт-Петербурга [13].

Одной из серьезных проблем Санкт-Петербурга является низкая транспортная связность и доступность его различных частей, что приводит к транспортной перегрузке практически по всей территории и росту времени, затраченного горожанами на перемещение по городу. Наблюдается дефицит мостовых переходов через водные объекты.

В сфере торговли также наблюдается несбалансированность: обеспеченность населения площадью торговых объектов в Центральном, Приморском и Московском районах в 3-4 раза превышает данный показатель в Петродворцовом, Кронштадтском, Кировском и Красносельском районах Санкт-Петербурга. В этих районах Санкт-Петербурга население испытывает недостаток отдельных типов организаций торговли и услуг: продовольственных магазинов-дискаунтеров, универсальных магазинов, малых торговых площадей, булочных, хозяйственных магазинов, магазинов эконом-класса по продаже одежды и обуви, галантерейных товаров, товаров для ремонта квартир [1].

Равномерному устойчивому развитию территорий города также препятствует дисбаланс в сфере здравоохранения и образования.

На территориях с активным жилищным строительством в северных и юго-западных частях Санкт-Петербурга (Выборгский, Приморский, Красносельский, Пушкинский районы) учреждений амбулаторной сети недостаточно, в центральных районах (Петроградский, Центральный районы) обеспеченность населения врачами в 10-12 раз выше соответствующего показателя, например, в Приморском районе. В результате жители окраинных районов Санкт-Петербурга вынуждены обращаться за медицинскими услугами в учреждения здравоохранения, расположенные далеко от их места проживания [7,10].

Средняя обеспеченность дошкольными учреждениями в конце 2013 года в целом по Санкт-Петербургу составила 95,65% (от числа детей в возрасте от 1 до 6 лет), средний показатель обеспеченности общеобразовательными учреждениями - 102,74%. Дефицита потребности в общеобразовательных учреждениях в целом по городу не отмечается. Однако в районах активной жилой застройки наблюдается дисбаланс обеспеченности, как по детским садам, так и по школам. В Санкт-Петербурге сформирована высокоразвитая сфера дополнительного образования: более 85% детей охвачены программами дополнительного образования [10].

В центральных районах Санкт-Петербурга (Центральный, Адмиралтейский, Василеостровский и Петроградский районы) сосредоточено также и большинство высших учебных заведений, что создает дополнительные пассажиропотоки на выходах из метро в центре Санкт-Петербурга [11].

При стабильном уровне спроса на культурные услуги в Санкт-Петербурге, тем не менее, наблюдается падение общей культуры горожан. Особенно отчетливы эти процессы на периферии Санкт-Петербурга и затрагивают интересы граждан, живущих в отдаленных от центра Санкт-Петербурга районах. Периферийные районы Санкт-Петербурга недостаточно обеспечены библиотеками, культурно-досуговыми учреждениями, учреждениями дополнительного образования детей

и концертными залами. Культурные предложения для жителей удаленных районов Санкт-Петербурга ограничены, редки культурно-досуговые мероприятия с участием популярных исполнителей, ограничены культурные предложения для детей и молодежи [11].

Диспропорции в сфере экономики также отражают разбалансированность процессов развития города в части инвестиций в основной капитал. Инвестиции в основной капитал по административным районам могут значительно отличаться. При этом такая значительная разница в объемах может наблюдаться для двух соседних районов с близкой структурой экономики (Центральный и Петроградский, Выборгский и Приморский) [12].

Обобщая, можно сказать, что в Санкт-Петербурге сформировался ряд дисбалансов, препятствующих равномерному устойчивому развитию территорий города:

1. Районы Санкт-Петербурга характеризуются различной плотностью населения. Диспропорции в размещении мест приложения труда и расселении работников приводят к появлению значительных пассажирских и транспортных потоков «центр-периферия» – ежедневных маятниковых миграционных потоков.

2. В Санкт-Петербурге значительная часть индустрии территории отдыха и развлечений (театры, музеи, концертные залы с мировой славой) сосредоточена в историческом центре города. Периферийные районы Санкт-Петербурга недостаточно обеспечены культурно-досуговыми учреждениями, учреждениями дошкольного образования и дополнительного образования детей, театрами и концертными залами.

3. Территории новой застройки «растягивают» город и связанную с ним инженерную и транспортную инфраструктуру.

4. Одной из серьезных проблем Санкт-Петербурга является низкая транспортная связность и доступность его различных частей, что приводит к транспортной перегрузке практически по всей территории

Санкт-Петербурга и увеличению количества времени, затраченного горожанами на перемещение по городу.

Для устранения выявленных диспропорций необходимо принятие мер основанных на принципах стратегического территориального планирования.

2.3 Принципы стратегического территориального планирования в сфере реализации государственных программ на территории Санкт-Петербурга

На основании выявленных диспропорций в ресурсной обеспеченности развития территорий Санкт-Петербурга и дисбалансов, препятствующих равномерному устойчивому развитию территорий города, сформирован перечень предпосылок, свидетельствующих о необходимости качественных перемен в политике социально экономического развития территорий Санкт-Петербурга и изменения приоритетов деятельности Правительства Санкт-Петербурга, что определяется принципом непрерывности территориального планирования.

Ключевым элементом пространственного развития должен стать переход к развитию города по полицентрической модели. Используется принцип субсидиарности.

Под полицентрической моделью понимается управляемое и скоординированное развитие на территории Санкт-Петербурга за пределами центрального делового района системы подцентров и горизонтальных связей между ними. Развитие полицентрической модели необходимо осуществлять как на базе существующих подцентров, расположенных в зоне так называемого «реального города» не далее 10-15 км от КАД (например, г. Колпино, г. Пушкин), так и создание городов-подцентров на периферии Санкт-Петербурга (стратегический инвестиционный проект Санкт-Петербурга «Создание города спутника «Южный») [11].

Целесообразно последовательное выделение отдельных территорий, в границах которых предполагается обеспечить сбалансированное соотношение мест приложения труда и мест проживания, добиться высокой транспортной доступности объектов, связанных с жизнедеятельностью человека и экономикой, точнее сбалансировать потребности и мощности инженерной инфраструктуры, что позволит рационально решить двуединую задачу повышения качества жизни населения и повышения эффективности использования городских территорий (далее – территория развития).

Формирование территорий развития с точки зрения системы управления развитием Санкт-Петербурга обосновано принципами системности и комплексности и единого экономического и социального пространства:

- определяющими политику развития отдельных обладающих специфическими чертами городских территорий в масштабе большем, нежели отдельный административный район;
- позволяющий осуществлять в территориальном разрезе координацию развития экономики, развития городской среды, формирования и использования ресурсов территориального развития, социальной и природоохранной деятельности в долгосрочных интересах развития города;
- позволяющими обеспечить переход от феноменологического развития города, носящего зачастую стихийный и малоуправляемый характер изменений, к управляемому развитию городских систем и их когерентности;
- обеспечивающими управляемое создание сети новых подцентров на периферии города и их последующее развитие;
- позволяющими устранить дефицит финансовых, организационных, кадровых и интеллектуальных ресурсов на осуществление сбалансированного управления развитием территорий межрайонного уровня со специфическими специализациями экономической деятельности, различным балансом ресурсов и различными приоритетами развития;
- позволяющими катализировать конкуренцию между

территориальными единицами за частные и бюджетные инвестиции, тем самым повысив эффективность вложений [11].

Для того чтобы территория развития была привлекательной для жизни населения территории развития определяются принципами адаптивности и баланса интересов :

- наличие существующих и потенциальных точек роста экономики и социальной сферы;
- достаточная численность населения в зонах, прилегающих к точкам роста;
- наличие ресурсов территориального развития (земельные, кадровые, энергетические, природные);
- соотношение количества занятых в экономике территории развития к числу проживающих, достаточное для экономического роста;
- наличие экономической связности субъектов экономики на территориях города;
- наличие возможностей для осуществления балансировки ресурсов территориального развития и точек роста территорий;
- наличие естественных, искусственных и административных границ по периметру территории развития [11].

На основе разработанных и обоснованных критериев выделения территорий развития Санкт-Петербурга и применения алгоритма выделения сформирован перечень территорий развития, выделяемых на территории Санкт-Петербурга, в том числе: Центральная, Московско-Невская, Юго-Западная, Северная, Ладжская и Южная, в соответствии с документами государственного планирования [2].

Выделенные на территории Санкт-Петербурга территории развития соотносятся с принципом целенаправленности, территории обладают специфическими направлениями деятельности по их развитию, определяющими их специализацию в долгосрочном территориальном развитии города и ключевые точки роста экономики и социальной сферы.

Формирование территорий развития – новый этап в управлении социально экономическим развитием Санкт-Петербурга (далее – СЭР), отличающийся смещением акцентов в сторону капитализации среды и привлечения в город новых человеческих ресурсов. Он реализуется за счет достижения высокого качества жизни населения, благоустройства территорий, развития социальной и транспортной инфраструктуры, индустрии развлечений и гостеприимства, жилищного и дорожного строительства. Апробация новых подходов к пространственно-территориальному развитию с учетом комплексного социально-экономического анализа будет осуществляться на территориях «Конюшенная» и «Северная Коломна – Новая Голландия» исторического центра Санкт-Петербурга [11].

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 23.06.2014 N 497 (ред. от 10.06.2015) "О государственной программе Санкт-Петербурга "Социальная поддержка граждан в Санкт-Петербурге" на 2015-2020 годы" [Электронный ресурс]
2. Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 23.06.2014 N 495 (ред. от 13.07.2015) "О государственной программе Санкт-Петербурга "Развитие промышленности, инновационной деятельности и агропромышленного комплекса в Санкт-Петербурге" на 2015-2020 годы" [Электронный ресурс]
3. Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 17.06.2014 N 486 (ред. от 14.05.2015) "О государственной программе Санкт-Петербурга "Комплексное развитие систем коммунальной инфраструктуры, энергетики и энергосбережения в Санкт-Петербурге" на 2015-2020 годы" [Электронный ресурс]
4. Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 04.06.2014 N 452 (ред. от 06.04.2015) "О государственной программе Санкт-Петербурга "Создание условий для обеспечения общественного согласия в Санкт-Петербурге" на 2015-2020 годы" [Электронный ресурс]
5. Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 30.06.2014 N 552 "О государственной программе Санкт-Петербурга "Развитие транспортной системы Санкт-Петербурга" на 2015-2020 годы" [Электронный ресурс]
6. Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 17.06.2014 N 490 (ред. от 17.02.2015) "О государственной программе Санкт-Петербурга "Содействие занятости населения в Санкт-Петербурге" на 2015-2020 годы" [Электронный ресурс]
7. Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 30.06.2014 N 553 (ред. от 16.07.2015) "О государственной программе Санкт-Петербурга

"Развитие здравоохранения в Санкт-Петербурге" на 2015-2020 годы"
[Электронный ресурс]

8. Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 23.06.2014 N 491 (ред. от 13.07.2015) "О государственной программе Санкт-Петербурга "Обеспечение доступным жильем и жилищно-коммунальными услугами жителей Санкт-Петербурга" на 2015-2020 годы" [Электронный ресурс]

9. Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 17.06.2014 N 489 (ред. от 16.06.2015) "О государственной программе Санкт-Петербурга "Обеспечение законности, правопорядка и безопасности в Санкт-Петербурге" на 2015-2020 годы" [Электронный ресурс]

10. Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 04.06.2014 N 453 (ред. от 24.03.2015) "О государственной программе Санкт-Петербурга "Развитие образования в Санкт-Петербурге" на 2015-2020 годы"
[Электронный ресурс]

11. Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 30.06.2014 N 551 (ред. от 17.02.2015) "О государственной программе Санкт-Петербурга "Экономическое и социальное развитие территорий Санкт-Петербурга" на 2015-2020 годы" [Электронный ресурс]

12. Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 23.06.2014 N 496 "О государственной программе Санкт-Петербурга "Экономическое развитие и экономика знаний в Санкт-Петербурге" на 2015-2020 годы"
[Электронный ресурс]

13. Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 17.06.2014 N 487 "О государственной программе Санкт-Петербурга "Благоустройство и охрана окружающей среды в Санкт-Петербурге" на 2015-2020 годы"
[Электронный ресурс]

14. Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 25.12.2013 N 1039 (ред. от 13.07.2015) "О порядке принятия решений о разработке государственных программ Санкт-Петербурга, формирования, реализации и проведения оценки эффективности их реализации" [Электронный ресурс]

15. Постановление Комитета по экономической политике и стратегическому планированию Санкт-Петербурга от 28.03.2014 N 28-р "Об утверждении Методических рекомендаций по формированию и реализации государственных программ Санкт-Петербурга" [Электронный ресурс]

16. Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 17.06.2014 N 488 (ред. от 16.07.2015) "О государственной программе Санкт-Петербурга "Развитие сферы культуры и туризма в Санкт-Петербурге" на 2015-2020 годы" [Электронный ресурс]

17. Указ Президента Российской Федерации от 1 апреля 1996 г. № 440 "Концепция перехода Российской Федерации к устойчивому развитию: утверждена" [Электронный ресурс]

18. Указ Президента Российской Федерации от 17 декабря 1997 г. № 1300 "Концепция национальной безопасности Российской Федерации" утверждена (в редакции Указа Президента Российской Федерации от 10 января 2000 г. № 24) [Электронный ресурс]

19. Федеральный закон РФ от 28.06.2014 № 172-ФЗ "О стратегическом планировании в Российской Федерации" [Электронный ресурс]

20. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" [Электронный ресурс]

21. Федеральный закон от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ "Градостроительный кодекс Российской Федерации" [Электронный ресурс]

22. Ларионова А.С. История и инструментарий стратегического планирования в России // Управление экономическими системами. М.: Ком Книга, 2010. – 192с.

23. Демидова Е.В. Теоретико-правовые аспекты развития стратегического территориального планирования в Российской Федерации // Академический вестник УралНИИпроект РААСН. 2011. № 3. С. 14 – 20.

24. Рисин И.Е., Шаталова Е.А. Стратегическое планирование

социально-экономического развития городов: зарубежный и российский опыт // Вестник ВГУ. Серия Экономика и управление. 2007. № 2. С. 25 – 32.

25. Щитинский В.А., Романовская Н.В., Казакевич О.Е. Тобольск стратегия и градостроительство, новые подходы // Территориальное стратегическое планирование. Измеряя результаты. СПб: Леонтьевский Центр 2013. Вып. № 6 С. 5 – 14.

26. Щитинский В.А. Градостроительная деятельность важное условие устойчивого развития современной России // Мир строительства и недвижимости. 2010. № 9. С. 44 – 52.

27. Щитинский В.А. Стратегическое территориальное планирование основа для проведения муниципальной реформы // Территориальное стратегическое планирование. На новом витке реформ. СПб: Леонтьевский Центр 2011. Вып. № 5 С. 22 – 37.