



УДК 322.122

Территориальное планирование в региональной социально-экономической политике¹

К. В. Григоричев*, Н. А. Потороченко**

* Фонд регионального развития Иркутской области, г. Иркутск

e-mail: Grigorichev@yandex.ru, potor@baikal.ru

** Институт математики, экономики и информатики

Иркутского государственного университета

e-mail: potor@baikal.ru

В статье обосновывается использование принципов территориального планирования при разработке стратегических документов развития территории и выработке региональной социально-экономической политики. Авторами показаны противоречия, возникающие между схемами размещения предприятий и исторически сложившейся системой расселения. Традиционно используемый в стратегическом планировании отраслевой подход, по мнению авторов, не позволяет преодолеть данные противоречия и не дает возможность определения не только «точек роста» территорий, но и выявления зон с высоким потенциалом роста бедности и социальной напряженности. Авторами предлагается методика, позволяющая соотнести сложившуюся территориально-поселенческую структуру, включающую объекты социальной сферы, и размещение хозяйствующими субъектами производственных мощностей в поселениях. Предложенная методика основывается на принципах теории принятия решений, в частности подходах к решению задач многокритериального выбора на конечном множестве альтернатив. Такой подход позволяет оценить степень сбалансированности развития муниципального района на уровне поселений и на этой основе предложить варианты «оптимального» развития территориально-поселенческой структуры районов в связи с перспективными изменениями в экономике.

Ключевые слова: территориальное планирование, стратегическое планирование, территориально-поселенческая структура, методика анализа муниципальных образований.

Негативные тренды в социально-экономическом развитии России и регионов, сформировавшиеся во второй половине 2008 г., которые с высокой степенью вероятности сохранятся в 2009–2010 гг., требуют поиска эффективных инструментов планирования. Фактически необходимы инструментальные методики определения точек и территорий, обладающих как хорошими

¹ При подготовке статьи частично использованы результаты исследований в рамках проекта «Развитие ТЭК России: социальные и экологические последствия и перспективы».

предпосылками для сбалансированного роста, так и, напротив, имеющих высокий потенциал негативного развития социально-экономической ситуации. На наш взгляд, одним из наиболее эффективных подходов к решению данной задачи может стать использование принципов стратегического планирования. Важнейшим условием при этом должен стать отказ от сложившейся практики подготовки подобных документов как «отчетов о деятельности администрации», поскольку они становятся непригодными для формирования эффективного управления территорией на краткосрочной и долгосрочной перспективе. Вместе с тем необходим переход к активному использованию тех инструментов, которые предлагает данный подход. При этом, по нашему мнению, необходима и определенная корректировка традиционных методик разработки стратегических планов и долгосрочных программ, применявшихся последние два года при планировании социально-экономического развития регионов и муниципалитетов.

Принятые в настоящее время стратегические документы развития территорий в большинстве случаев опираются на отраслевой метод планирования [см., напр.: 2; 4]. Данный подход, сформировавшийся еще в советской системе планирования, в современных условиях порождает серьезные противоречия, которые крайне негативно сказываются на развитии территорий. Прежде всего, противоречия складываются между различными секторами экономики, которые в условиях свободной конкуренции слабо учитывают интересы друг друга. Наиболее остро это проявляется там, где исторически сформировалась монопрофильная структура экономики, в которой крупнейшие системообразующие предприятия подавляют интересы прочих хозяйствующих субъектов и, особенно, малого и среднего бизнеса.

Однако гораздо более существенными являются противоречия, возникающие между интересами хозяйствующих субъектов и территорий, где размещены их производства. Отраслевой подход планирования направлен на выявление наиболее перспективных точек роста в интересах, прежде всего, крупных инвесторов (определение площадок для размещения нового производства или модернизации существующего, условий для снижения себестоимости использования ресурсов территории). При этом социальное развитие самих территорий, улучшение условий жизни населения рассматриваются как некая производная, «побочный результат» экономического развития. Следствием такого подхода становится нарастающий дисбаланс развития территорий, формирование, наряду с «точками роста», зон с крайне низким уровнем доходов населения и качеством жизни, обусловленных отсутствием экономической основы для развития. Последние, очевидно, имеют высокий потенциал для роста бедности и социальной напряженности, что, на наш взгляд, требует пристального внимания при разработке планов средне- и долгосрочного развития.

Стремительные социально-экономические изменения последних 15–20 лет в России привели к серьезному изменению схемы размещения хозяйствующих субъектов. В то же время система расселения остается во многом прежней, сформированной в XX в. на основе традиционной привязки поселе-

ний к местам планового размещения производств и производительных сил. Как следствие, к настоящему времени сложилось несоответствие между схемами размещения предприятий и системой расселения.

Особенно заметны негативные результаты процессов индустриального освоения советских времен в слабо урбанизированных регионах с преобладанием предприятий добывающего сектора экономики с выраженным экстенсивным характером деятельности. Для Иркутской области такими видами деятельности традиционно являются лесное хозяйство и первичная деревообработка. Постоянно растущий спрос на деловую древесину и продукты ее первичной переработки, приход в область вертикально интегрированных бизнес-структур и иностранных лесозаготовительных фирм привели к быстрому росту темпов вырубки хвойных лесов. Низкая эффективность лесовосстановительных работ, сложности с пробивкой и обустройством новых лесовозных дорог (как финансовые, так и организационно-правовые, связанные с выводом части земель из лесного фонда) стимулируют перенос лесозаготовительных участков на новое место после исчерпания основных запасов товарной древесины на прежнем месте работы.

Сохранение достаточно большого числа сельских поселений в таежной зоне области, в которых предприятия ЛПК являются фактически монопольным работодателем, позволяет собственникам не заниматься проблемами сохранения кадров, их перевоза и обустройства на новом месте деятельности. Большинство низкоквалифицированных рабочих после переноса деятельности предприятия остаются на прежнем месте жительства без работы и возможности трудоустроиться.

Сложности трудоустройства усугубляются действующей системой распределения лесосеки, которая фактически создает неравные условия конкуренции, лишая малые предприятия возможности аренды небольших участков лесного фонда. В результате, предприятия малого бизнеса, размещающиеся в небольших периферийных поселениях, прекращают существование. В большинстве случаев такие поселения не имеют ресурсов для развития иных видов деятельности в реальном секторе экономики и, как следствие, возможностей для выхода из депрессии. Однако отнести все небольшие (с численностью населения до 300–400 человек) периферийные поселения к «группе риска», на наш взгляд, нельзя. Нередко подобные периферийные населенные пункты имеют вполне устойчивую социально-экономическую ситуацию и развиваются достаточно стабильно. Таким образом, для определения территорий потенциального роста и, напротив, имеющих потенциал роста бедности и обострения социальной напряженности, необходим специальный инструмент (методика) анализа социально-экономической ситуации в муниципальном образовании.

При выполнении анализа факторов социально-экономического развития ряда муниципальных районов Иркутской области авторами была разработана и апробирована методика, позволяющая соотнести сложившуюся территориально-поселенческую структуру, включающую объекты социальной сферы, и размещение хозяйствующими субъектами производственных мощностей в

тех или иных поселениях. Такое сопоставление позволило оценить степень сбалансированности развития муниципального района на уровне поселений и на этой основе предложить варианты «оптимального» развития территориально-поселенческой структуры районов в связи с перспективными изменениями в экономике.

Предложенная методика основывается на принципах теории принятия решений, в частности подходах к решению задач многокритериального выбора на конечном множестве альтернатив [3; 5]. Суть этого подхода, в наиболее общей форме, заключается в реализации следующей последовательности действий:

1. Формирование конечного набора числовых критериев, с помощью которых можно оценить те или иные аспекты изучаемой проблемы (процесса). Очевидно, что в общем случае невозможно найти только один (глобальный) критерий, с помощью которого можно было бы однозначно оценить качество каждого из выбираемых альтернативных вариантов (оцениваемого объекта).

2. Проведение процедуры ранжирования (упорядочения) критериев по «важности».

3. Реализация того или иного метода многокритериального выбора либо на основе процедуры «свертки» критериев, либо с помощью совместного использования всех критериев.

Подобный подход весьма удобен не только для решения классических задач принятия решений, но и для многокритериальной оценки и ранжирования однотипных объектов в определенной проблемной области [1].

Степень сбалансированности социально-экономического развития муниципальных образований первого уровня¹ муниципального района (далее по тексту – МО), в соответствии с описываемой методикой, можно оценить на основе сопоставления следующих показателей:

- общая численность жителей трудоспособного возраста;
- численность занятых в реальном секторе экономики (производство, сфера торговли и услуг);
- численность работников бюджетной сферы (включая работников сферы муниципального управления и государственных бюджетных организаций);
- наличие и направления трудовой маятниковой миграции и структуры межпоселенческой занятости населения.

Предложенный подход исходит из следующих очевидных предположений. Критическими для дальнейшего существования и сбалансированного развития МО являются следующие показатели (критерии):

¹ Согласно Федеральному закону «Об общих принципах муниципального самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ (статья 11, п. 6), муниципальные образования делятся на поселения (муниципальные образования первого уровня), муниципальные районы (муниципальные образования второго уровня) и городские округа. В состав территории сельского поселения могут входить, как правило, один сельский населенный пункт или поселок с численностью населения более 1000 человек (для территории с высокой плотностью населения – более 3000 человек) и (или) объединенные общей территорией несколько сельских населенных пунктов с численностью населения менее 1000 человек каждый (для территории с высокой плотностью населения – менее 3000 человек каждый).

1. Соотношение между числом работников (рабочих мест) в реальном секторе экономики и в бюджетной сфере (здравоохранение, образование, культура, муниципальное управление). Если значение этого критерия меньше, чем 0,9:1, можно говорить об отсутствии экономической основы развития, поскольку жизнедеятельность в МО поддерживается в основном за счет бюджетной сферы. Если значение данного критерия находится в диапазоне от 0,9:1 до 1,3:1, то МО находится в предкризисном состоянии. В том случае, когда соотношение колеблется от 1,5:1 до 2,5:1, можно предположить, что при выполнении некоторых дополнительных условий (реализации тех или иных социально-экономических проектов) перспективы развития МО имеются. Наконец, когда рассматриваемое соотношение выше 2,5:1, можно характеризовать МО как точку (территорию) перспективного роста.

2. Доля общего количества занятых во всех видах деятельности в общей численности населения трудоспособного возраста. Если эта доля в рассматриваемом МО низка (менее 30 %) ¹, то территория является источником социальной нестабильности (явная и скрытая безработица) и катализатором миграции, в особенности если данный населенный пункт расположен на значительном расстоянии от сложившихся центров развития. В том случае, когда доля занятых составляет от 30 % до 40 % от численности трудоспособного населения, то МО находится в предкризисном состоянии. Если показатель находится в диапазоне 40–50 %, возможно отнести МО к относительно стабильным. Наконец, когда значение критерия выше 50 %, можно говорить о достаточной сбалансированности социально-экономической ситуации в МО и возможностях его дальнейшего развития.

3. Наличие устойчивых социально-экономических связей с соседними МО первого уровня района через маятниковую трудовую миграцию и межпоселенческую занятость населения. Очевидно, что подобные связи могут быть «положительными», т. е. когда на предприятиях, зарегистрированных в рассматриваемом МО, работает значительное число жителей поселений других МО, и «отрицательными», когда жители рассматриваемого МО работают в поселениях других МО.

Наличие «положительной» трудовой миграции позволяет позиционировать данное МО как центр (территорию) экономической активности и притяжения трудоспособного населения. Наличие «отрицательных» связей (занятость населения анализируемого МО на предприятиях соседних МО) также является важным показателем, т. к. отражает возможность трудоустройства населения при сохранении сложившейся системы расселения. Невысокая интенсивность или отсутствие подобных межпоселенческих связей в рассматриваемом МО показывает, с одной стороны, крайнюю узость рынка труда в

¹ Поскольку данные о численности трудоспособного населения по населенным пунктам отсутствуют (не фиксируются органами статистики и администрациями муниципальных районов), для получения сравнительных оценок используется показатель численности населения в трудоспособном возрасте в среднем по району за последние два года. В среднем этот показатель находится в диапазоне 62–65 %.

нем, а с другой – отсутствие возможности для расширения занятости через маятниковую трудовую миграцию.

Стратификация муниципальных образований первого уровня по данному критерию может быть проведена следующим образом.

1. Если превалирует «положительная» трудовая маятниковая миграция, то рассматриваемый элемент территориально-поселенческой структуры перспективен, поскольку является центром экономической активности, притягивающим к себе определенную часть жителей других поселений.

2. В том случае, когда имеется сопоставимый уровень «положительной» и «отрицательной» составляющих межпоселенческой занятости, данное МО может быть признано относительно стабильным.

3. Если в МО преобладает «отрицательная» трудовая миграция, то данная территория находится в предкризисном состоянии, однако может некоторое время относительно стабильно существовать.

4. Если маятниковая трудовая миграция по обоим составляющим незначительна или отсутствует, то это указывает на несоответствие сложившейся поселенческой структуры анализируемого МО размещению субъектов экономического развития территории. Сам же рассматриваемый элемент поселенческой структуры находится вне активной экономической деятельности района.

Объединение этих критериев (например, среднее арифметическое названных числовых оценок) может дать интегральную оценку степени сбалансированности социально-экономического развития каждого из рассматриваемых МО первого уровня.

Нами сознательно в качестве критерия для анализа не используется такой показатель, как динамика численности населения в МО или отдельном населенном пункте. Такой подход основан на следующих посылах. Отрицательная динамика численности населения в равной мере может определяться как низким уровнем жизни и узостью рынка труда в поселении, так и, напротив, лучшими по сравнению с соседними территориями условиями труда и более высоким уровнем доходов жителей. Если в первом случае социально-экономическая ситуация является негативным (выталкивающим) стимулом для миграции, то во втором случае более высокий уровень жизни является позитивным фактором, дающим возможности для миграции в центры первого и второго уровней в системе расселения региона (прежде всего областной центр и крупные города). В результате сходные значения данного показателя могут формально противоречить результатам анализа выделенных выше критериев для анализа. В частности, можно выделить три группы поселений и МО с различной социально-экономической ситуацией и перспективами ее развития, динамика численности населения в которых будет формально противоречить тенденциям их развития:

1. Небольшие периферийные поселения, входящие в состав МО первого уровня, с крайне низким уровнем жизни, минимальным числом рабочих мест в реальном секторе экономики, в которые миграционный приток незначителен или отсутствует.

2. Поселения, являющие центром периферийных МО, в которых социально-экономическая ситуация близка к поселениям первой группы. В таких поселениях уровень доходов жителей крайне невысок, число рабочих мест в реальном секторе экономики значительно меньше, чем в бюджетной сфере, и ресурсы для развития минимальны. Однако в силу своего административного статуса такие поселения остаются точкой притяжения для соседних поселений.

3. Наиболее перспективные населенные пункты, в которых, фактически, происходит замещение населения за счет миграционного притока из периферийных поселений, который полностью или частично компенсирует отток и естественную убыль населения.

В результате в более динамично развивающихся поселениях нередко наблюдается отрицательная динамика численности населения, тогда как в депрессивных МО и населенных пунктах темпы убыли населения оказываются ниже или даже имеет место его прирост.

Исходя из сформулированных критериев, можно провести ранжирование МО муниципального района, условно разделив их на четыре категории: 1) перспективные МО; 2) относительно благополучные МО; 3) МО, находящиеся в положении, близком к критическому; 4) МО, характеризующиеся кризисными явлениями.

Такая стратификация дает возможность адекватной оценки сложившейся территориально-поселенческой структуры, рациональности размещения объектов социальной сферы муниципального района, а также их соответствия текущему (и перспективному) размещению хозяйствующих субъектов.

Описанная методика, в случае наличия полного объема необходимых исходных данных, может быть реализована и на уровне отдельных поселений. Очевидно, что при этом могут быть получены более качественные результаты.

Такой подход, как нам кажется, должен стать базовым инструментом для перехода от привычного отраслевого к территориальному принципу планирования социально-экономического развития, что, очевидно, обеспечит качественную разработку схем территориального планирования муниципальных районов. Он позволит, помимо перспективных «точек роста», определить наиболее проблемные территории и поселения МО. Следует оговориться, что выделение описанных выше групп МО и поселений ни в коем случае не ставит своей целью определение «перспективных» и «неперспективных» поселений в трактовке методик разработки «схем районной планировки», созданных и применявшихся на практике в 1960–1970-е гг. Безусловно, административное «закрытие» поселений третьей и четвертой группы невозможно, поскольку подобные шаги породят огромное количество острейших социальных проблем, для решения которых в МО нет ни средств, ни полномочий.

Однако игнорирование наличия подобных «проблемных зон» в ближайшей перспективе породит не менее сложные социальные проблемы. Фактически, уже сейчас в муниципальных образованиях, попадающих в 3-ю и 4-ю группы, сформировался синдром «привычной бедности», связанный с ожиданием значительной долей населения прямой или косвенной поддержки госу-

дарства и нежеланием предпринимать активные шаги для повышения уровня жизни. Ситуация усугубляется отсутствием в таких МО рабочих мест в реальном секторе экономики, требующих активной деятельности. В результате «бюджетная игла» стимулирует закрепление в таких территориях депрессивных трендов развития социально-экономической ситуации. Это, в свою очередь, снижает вероятность реализации здесь новых проектов, поскольку собственник, открывающий производство, рискует остаться без персонала, умеющего и желающего работать.

Экономический кризис, начавшийся во второй половине 2008 г., в ближайшей перспективе может привести к нестабильности в бюджетной сфере. Для Иркутской области наиболее существенным фактором, резко повышающим вероятность подобного сценария, является состоявшийся пересмотр областного бюджета и, в частности, изменение системы распределения налоговых поступлений за счет изъятия части налоговых доходов муниципалитетов в областной бюджет. В результате в МО с преобладанием рабочих мест в бюджетной сфере (и тем более, вовсе не имеющих предприятий реального сектора) уровень доходов и жизни населения может резко упасть. Следствием этого станет резкий рост социальной напряженности, подкрепленный не только объективным спадом доходов, но и устоявшимися иждивенческими настроениями населения.

Выход из данной ситуации уже в ближайшие два-три года может оказаться весьма проблемным. Падение уровня доходов, стоимости жилья и другой недвижимости в МО будет постоянно сокращать возможности мобильности населения. Важнейшим, если не единственным каналом миграции для населения подобных МО останется учебная миграция молодежи, которая, без сомнения, будет стремиться закрепиться в местах получения образования или получения работы. Как следствие, в рассматриваемых МО заметно ускорятся процессы старения населения, деградации его профессионально-квалификационных характеристик. Очевидно, что это усложнит решение проблем подобных территорий, поскольку даже в случае стабилизации экономической ситуации в стране и регионе, а также в условиях реализации крупных инвестиционных проектов при жестком дефиците кадров, привлечь население в такие МО будет практически невозможно.

Таким образом, уже сейчас чрезвычайно высока актуальность выявления территорий с высоким потенциалом роста бедности и социальной напряженности. Представляется, что предложенная методика анализа может стать одним из эффективных инструментов территориального планирования и разработки антикризисных мероприятий на уровне муниципальных образований, а также при формировании региональной социально-экономической политики.

Литература

1. *Калюжнова Н. Я.* Программный комплекс КЭМ и его использование для межрегионального экономического анализа / Н. Я. Калюжнова, Н. А. Потороченко // *Формирование эффективной экономики: зарубежный опыт, уроки для России.* – Иркутск, 2005. – С. 175–186.

2. Межмуниципальная стратегия социально-экономического развития Шелеховского района на период до 2015 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.sheladm.ru/gi/564>

3. Носков С. И. Диалоговая система реализации «конкурса» регрессионных зависимостей / С. И. Носков, Н. А. Потороченко // Управляющие системы и машины. – 1992. – № 2/4. – С. 111–116.

4. Программа социально-экономического развития Иркутской области на среднесрочную перспективу [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.govirk.ru>

5. Растригин Л. А. Системы экстремального управления / Л. А. Растригин. – М., 1974. – 632 с.

Territory Planning in Regional Socio-economic Policy

K. V. Grigorichev, N. A. Potorochenko

Authors are substantiate using of territory planning principles for prepare strategy documents for territory development and regional socio-economic policy. Contradictions between schemas of localization of enterprises and contemporary system of settling have been showed in the article. On author's opinion, traditional approach for strategy planning not permit to overcome these contradictions. Also, such approach gives possibilities for dissemination "points of grow", but not zone with high potential of poverty and social tension. Authors proposes original methodic, which allow correlating territorial-settling system, including social objects, and placing of businesses in settlements. This methodic based on principles of decision-solution theory, particularly, on decision multicriteria choice margin-set of alternatives sum. Such approach allows examining development of territory on settlement-level. As a result, balance of economic development and settlement structure, which defined by this methodic, may be use for variant-planning of territory development.

Key words: territory planning, strategy planning, territorial-settlement structure, methodic for analysis of municipalities.

Григоричев Константин Вадимович – кандидат исторических наук, старший научный сотрудник, главный специалист Фонда регионального развития Иркутской области, административный директор Межрегионального института общественных наук, e-mail: Grigorichev@yandex.ru

Потороченко Николай Анатольевич – кандидат физико-математических наук, доцент кафедры информационных систем Института математики, экономики и информатики Иркутского государственного университета, старший научный сотрудник, исполнительный директор Фонда регионального развития Иркутской области, e-mail: potor@baikal.ru