

А.И. Шадрин

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ СОВРЕМЕННОЙ СТРАТЕГИИ РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ

Научные и методические основы региональной экономики как науки и практики являются важнейшим звеном развития страны и ее частей. Процесс дифференциации и интеграции производства и расселения в регионах современной России отражает объективные закономерности регионального развития. В этих условиях требуется разработка новых теоретических подходов к региональной экономике на основе развития рыночных отношений, нахождения новых ресурсов и резервов, прежде всего интеллектуального ресурса, единственного возобновляемого и имеющего возможности неограниченного увеличения, проведения реструктуризации и модернизации производства, актуализации социального и экологического факторов.

Региональная экономика как наука является научной базой для прогнозирования, программирования, планирования и проектирования развития отдельных регионов и страны в целом. Насущной необходимостью становятся обоснование новых направлений, определяющих развитие и размещение производства, разработка общих и частных научных концепций территориального развития на перспективу, разработка новых и корректировка традиционных документов по региональной экономике. Теоретические задачи данной науки должны быть направлены на создание многогранной научной базы для современного и перспективного развития страны и регионов.

В настоящее время создается взаимоувязанная система научных исследований, позволяющая решать сложные региональные проблемы на всех этапах прогнозирования, программирования, проектирования и управления: от научной концепции развития страны до конструктивной модели территориального развития, проектирования, реконструкции и строительства конкретных объектов.

Разработка документов индикативного плана и материалов, регламентирующих и регулирующих развитие регионов, их участие в территориальном разделении труда, интеграционных (внутренних, федеральных, межстрановых) процессах политического, экономического, социального и экологического характера будет сопровождаться непосредственным участием населения в реализации новой «регионалистической» парадигмы.

Развитие региональных социо-эконом-экологических систем разного ранга [2] ставит на современном этапе перед научными работниками и специалистами, занимающимися практикой размещения производительных сил, ряд принципиальных проблем, которые необходимо осуществить в достаточно сжатые сроки. Это связано с неравномерным уровнем развития, различными стартовыми условиями, целевыми установками, решаемыми задачами, факторами, способствующими или ограничивающими дальнейшее развитие регионов, необходимыми и имеющимися ресурсами. Последовательное реформирование экономики страны, изменение социальных ориентиров и внедрение рычагов и стимулов рыночного типа еще более усугубляют социально-экономическое положение и экологическую обстановку в отдельных регионах, дифференцируют региональную ситуацию и региональную политику.

Принципиальное значение для развития производительных сил при вхождении в XXI век имеют прогресс науки и основанное на этой базе управление. Однако все еще нет общего понимания, что в условиях достигнутого высокого уровня обобществления производства, социальной жизни и общественной значимости природопользования государство должно обеспечивать сочетание свободной игры рыночных сил с усилением государственного регулирования развития экономики, социальной сферы и природопользования.

В реформенный период региональные исследования в России оказались в значительной мере свернутыми как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Федерации. Система документов, разрабатывавшаяся в советский период, включала прогнозные, предплановые и проектные материалы. На уровне страны разрабатывались Генеральная схема размещения производительных сил, комплексная программа научно-технического прогресса и его социально-экономических последствий, Генеральная схема расселения на территории страны, Генеральная схема охраны окружающей среды и природопользования, схемы развития и размещения отраслей народного хозяйства, в том числе промышленности.

Из федерального бюджета стали в основном финансироваться макроэкономические исследования и разработки институциональных преобразований. Недостаточная бюджетная обеспеченность субъектов РФ и муниципальных образований не позволила им обеспечивать исследования проблем региональной и муниципальной экономики в полном объеме.

Прекратились разработки Генеральной схемы развития и размещения производительных сил страны и комплексных схем экономического и социального развития регионов, которые являлись основой для генеральных и региональных схем расселения, консолидированных схем территориального планирования, районных планировок и генеральных планов городов.

В то же время взятый курс на становление федерализма и местного самоуправления обязывает научно обосновать систему балансирования интересов федерального Центра, субъектов Федерации, муниципальных образований, формирование федерального, регионального и местного законодательства, обеспечить

эффективное территориальное развитие экономики, социальной сферы и природопользования, укрепление единого экономического и социального пространства страны и ее обустройство.

Исследования по региональной экономике федеральным Центром должны прежде всего обеспечивать ее фундаментальный уровень: методологию, методы и теоретические основы, создание федеральных стандартов, нормативов и рекомендаций по территориальному развитию, научное обоснование федеральных целевых программ регионального развития, основ регионального и местного законодательства.

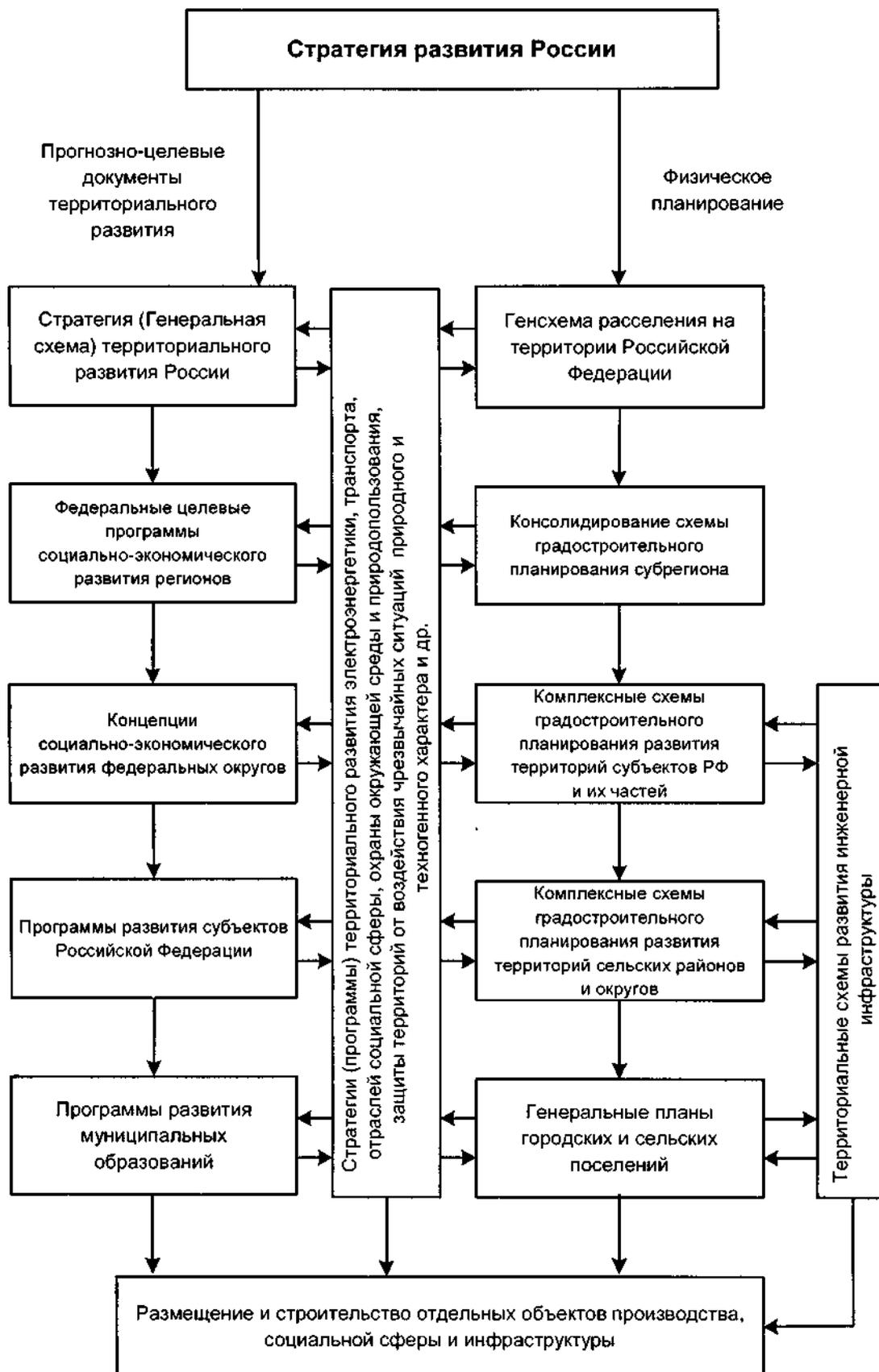
Регионы прежде всего заинтересованы в проведении прикладных исследований по решению местных экономических, социальных и экологических проблем. Главная задача при этом обеспечить качественное развитие экономики региона и муниципальных образований и на этой базе повысить уровень жизни населения, занятость и улучшить условия его обитания (экологию и инфраструктуру региона). Рассмотрение региона как единого целого - социо-эконом-экологической системы (переход от региона как квазикорпорации к региону как социуму) [1. С. 83-84] способствует повышению его рейтинга и конкурентоспособности. Свобода выбора направлений развития региона ограничивается законодательными и нормативными актами федерального уровня, рамочными законами для всех субъектов Федерации и собственной (региональной) законодательной базой. Проблемы межрегиональных отношений субъектов хозяйствования и органов государственного и муниципального управления должны решаться цивилизованным образом - путем заключения и реализации договоров.

Предстоит качественно обновить систему прогнозных, программных документов, схем территориального развития и обустройства страны. Предлагаемая схема формирования такой системы представлена на рисунке.

Для России, имеющей большую протяженность и значительные территориальные особенности, целесообразно разрабатывать два вида программно-целевых документов, определяющих территориальное развитие. Одни из них должны определять роль, место и перспективы социально-экономического развития федеральных округов, субъектов РФ и муниципальных образований в воспроизводственной структуре народного хозяйства страны, а на этой базе могут составляться документы другого вида - физического планирования, определяющие перспективы градостроительства и обустройства территории.

Кроме того, в условиях рынка имеется потребность в разработке стратегий или программ территориального развития отраслей и хозяйства, финансируемых из бюджетов разных уровней: здравоохранения, образования, культуры, социального обслуживания населения; электроэнергетики и транспорта, имеющих значительную коммуникационную составляющую; охрана окружающей среды и природопользования, защита территорий от чрезвычайных воздействий природного и техногенного характера и др. Все эти документы должны разрабатываться во взаимосвязке.

Срок действия документов первого вида и отраслевых стратегий (программ) следует устанавливать до 15 - 20 лет, учитывая особую важность их инвестиционной составляющей, длительность воспроизводственного цикла. Для градостроительных схем территориального развития и обустройства, как показал советский и зарубежный



Система научных и предпроектных разработок, определяющих территориальное развитие России

опыт, срок должен быть установлен не менее 25 лет. Для осваиваемых районов по отдельным аспектам разработки может быть и больший срок, с учетом освоения и использования вовлекаемых в хозяйственный оборот природных ресурсов на обозримую перспективу.

Название основного прогнозно-целевого документа комплексного социо-эконом-экологического развития и природопользования страны можно определить как «Стратегия (Генеральная схема) территориального развития России» (далее - Стратегия). В новых условиях хозяйствования потребность в широкомасштабном строительстве новых предприятий отпадает. Главными становятся модернизация созданных предприятий, реализация конституционных социальных гарантий, улучшение окружающей среды и природопользования.

В качестве одних из важнейших документов территориального развития страны рекомендуется разрабатывать Концепции социально-экономического развития федеральных округов РФ, где прежде всего должны быть определены межрегиональные проблемы и пути их решения, а также взаимодействие субъектов Федерации в части решения важнейших межрегиональных экономических, социальных, экологических проблем и природопользования.

На базе Стратегии, в которой должны быть сбалансированы принципиальные интересы федерального Центра и субъектов РФ, могут более обоснованно разрабатываться прогнозы и программы развития субъектов РФ. В них целесообразно определить собственные представления региональных властей о перспективах развития региона и соответствующих муниципальных образований. При этом в качестве типовой рекомендуется использовать структурное построение общероссийской Стратегии.

Разработка стратегий субъектов РФ предполагает составление прогноза и на этой базе - одного или нескольких целевых вариантов развития, предполагающих его регулирование. Особое значение для определения эффективности этих вариантов имеет расширение налоговой базы для максимизации налоговых и других поступлений в консолидированный бюджет региона, повышение доходов населения, улучшение занятости и кадрового состава народного хозяйства, обеспечение социальных стандартов развития социальной сферы и коммунального хозяйства при минимизации единовременных и текущих затрат на эти цели. Основным вариантом должен содержать рекомендации по строительству, расширению и модернизации важнейших производственных, социальных, экологических и инфраструктурных объектов. Для строек, финансируемых из бюджета, следует иметь адресную инвестиционную программу, определяющую их стоимость, приоритетность, включая годы строительства и пункт размещения. Кроме того, должен быть определен механизм реализации основного варианта, включающий предложения по совершенствованию региональной и местных законодательных баз, стимулы, преференции и ограничения, схемы финансирования и улучшения организационных территориальных структур управления, а также необходимые подпрограммы и частные схемы территориального развития. Основные положения Стратегии социально-экономического развития субъекта РФ целесообразно утверждать совместным решением исполнительной и законодательных властей региона. Методология ее разработки должна отвечать рыночным условиям, природным и экономическим предпосылкам региона.

Развитие и размещение производительных сил должно осуществляться с учетом изменений, происходящих в управлении территориальным развитием, и с учетом формирования хозяйствующих субъектов, ориентированных на активизацию предпринимательской деятельности на основе разнообразных форм собственности и организационных структур управления.

В настоящее время в регионах все уровни территориального управления перестраиваются на функционирование в условиях рынка, создаются новые межрегиональные структуры ассоциативного типа, способствующие интеграции экономического и социального пространства.

Определение функций органов территориального управления в условиях рынка должно предусматривать их четкое разграничение между областным уровнем, городом и районом.

Формы экономического взаимодействия между предприятиями и территорией должны быть простыми, понятными и количественно определенными. Делегирование функции с краевого на городской и районный уровень предусматривает расширение полномочий этих органов управления. Основными задачами местных администраций и органов территориального управления являются задачи воспроизводства местных трудовых и природных ресурсов, создание благоприятных условий для функционирования производства, улучшения социального климата и экологической обстановки в регионе, создание протекционистских или ограничивающих мер (налогов, льгот, платы за ресурсы и т.д.).

Стратегии (программы) территориального развития электроэнергетики, транспорта, отраслей социальной сферы, охраны окружающей среды и природопользования целесообразно разрабатывать для Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований.

В тесной увязке со Стратегией территориального развития России целесообразно разрабатывать Генеральную схему (Генсхему) расселения на территории Российской Федерации. Генсхема расселения разрабатывалась в дореформенный период; в настоящее время ее предстоит адаптировать к новым условиям хозяйствования и государственного устройства. В новой России Генсхема расселения получила право на существование в соответствии с Градостроительным кодексом Российской Федерации, ст. 31 (от 7 мая 1998 г. №78-ФЗ). Первая Генеральная схема расселения Российской Федерации, разработанная в реформенный

период, одобрена Правительством России в 1994 г., а Распоряжением Правительства от 6 декабря 2001 г. № 1642-Р поставлена задача ее уточнения.

В Генсхеме расселения могут содержаться предложения по ее реализации в части совершенствования градостроительного законодательства, градостроительных норм и нормативов, по разработке федеральных градостроительных программ, улучшению организационных структур по регулированию градостроительной деятельности.

В реформенный период перспективным документом обустройства территории нескольких субъектов РФ - субрегионов выдвинулись консолидированные схемы градостроительного планирования. Одна из их важнейших функций - взаимное согласование интересов Российской Федерации и субъектов РФ при планировании градостроительства и территориального развития.

В консолидированных схемах, кроме перечисленных разработок, целесообразно решать межрегиональные вопросы защиты территорий от воздействия чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, улучшения экологической обстановки градостроительными средствами, сохранения территорий и объектов историко-культурного и природного наследия. В этих схемах могут быть предложения по изменению границ субъектов РФ, поселений и пригородных зон городов, федеральных и региональных градостроительных нормативов, а также по установлению и корректировке механизма реализации межрегиональных задач.

Консолидированные схемы разрабатываются федеральными органами исполнительной власти совместно с органами исполнительной власти субъектов РФ или органами исполнительной власти субъектов РФ по согласованию между собой. Целесообразно согласование этих схем с Полномочным представителем Президента РФ в соответствующем федеральном округе. Основные положения консолидированных схем утверждаются Правительством РФ по согласованию с заинтересованными органами исполнительной власти субъектов РФ.

На базе Генсхемы расселения и консолидированной схемы в соответствии с Градостроительным кодексом РФ разрабатываются территориальные комплексные схемы градостроительного планирования развития территорий субъектов РФ и их частей. Круг вопросов, решаемых в этих схемах, примерно такой же, как в консолидированных схемах, но с соответствующей более детальной проработкой, особенно в части развития городских, сельских поселений и пригородных зон.

В этих схемах определяются также основные направления развития инженерной, транспортной и социальной инфраструктур межселенного значения; содержатся предложения об установлении границ поселений и пригородных зон городов, а также об обеспечении ресурсами в целях комплексного развития субъекта РФ или его части.

Градостроительный кодекс РФ в качестве одной из задач территориальной комплексной схемы градостроительного планирования развития территорий субъектов РФ устанавливает разработку основных положений развития производства, но эту специфическую экономическую задачу лучше решать в программно-целевых разработках социально-экономического характера, а не в документах физического планирования.

Территориальные комплексные схемы градостроительного планирования развития территорий субъектов РФ и их частей разрабатываются и утверждаются органами государственной власти субъектов РФ по согласованию с заинтересованными органами местного самоуправления.

Важнейшими документами территориального устройства становятся градостроительный и земельный кадастры.

К предпроектным работам относятся консолидированные схемы градостроительного планирования, а проектные представлены схемами и проектами районной планировки, генеральными планами городов и локальных промышленных узлов (зон), схемами развития водоснабжения, канализации, электроснабжения, транспортных сетей и др. Однако в реформенный период эти работы в основном прекращены из-за недостатка финансирования.

Наконец, проблемы физического развития территорий решаются в комплексных схемах градостроительного планирования сельских районов (уездов), сельских округов (волостей, сельсоветов) и генеральных планах городских и сельских поселений. На этом уровне, кроме перечисленных градостроительных проблем, определяются территориальные резервы для развития поселений, территории для жилищного, промышленного и рекреационного строительства, строительства дач, садоводства и огородничества и др. Кроме того, одними из главных задач этих схем и генпланов должны быть градостроительное обеспечение реализации конституционных социальных гарантий с использованием государственных минимальных социальных стандартов, разработка предложений по установлению местных градостроительных нормативов и механизму реализации схем и генпланов. Эти комплексные схемы и генпланы разрабатывают и утверждают соответствующие органы местного самоуправления.

На основе схем градостроительного планирования и генпланов могут разрабатываться специальные схемы развития инженерной инфраструктуры (водоснабжения, канализации, газоснабжения и др.).

В Красноярском крае разрабатываются программы комплексного развития и устойчивого развития. Для определения перспектив градостроительства в крае рекомендовано разработать Консолидированную схему

градостроительного планирования, где могут быть проработаны приоритетные промышленные узлы и территории развития производства, инфраструктуры и расселения. На основе Консолидированной схемы градостроительного планирования целесообразно уточнить районные планировки, генпланы городов, проекты планировки и застройки населенных пунктов.

Основой разработки всех документов, связанных с развитием и размещением производительных сил, является официально оформленная на федеральном уровне, на уровне субъектов Федерации и местного самоуправления законодательная и нормативная база, содержащая необходимый комплекс количественных и качественных показателей (в области мирохозяйственных связей, экономики, социальных и экологических проблем). В стране должна функционировать взаимоувязанная система научно-методического и правового обеспечения стратегии территориального развития и региональной политики России во взаимосвязи с системой управления всех уровней [3. с. 48-50].

Документы прогнозно-целевого характера и физического планирования должны иметь официально оформленный статус, содержать механизм их реализации и контроля. Заказчиками документов являются органы государственной власти и местного самоуправления, которые осуществляют финансирование и организацию работы, порядок проведения экспертизы. Эти документы должны соответствовать законодательству Российской Федерации и коррелировать современным условиям развития страны.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Гранберг А.Г. Основы региональной экономики /А.Г. Гранберг. - М.: ГУ ВШЭ, 2000. - 495 с.
2. Шадрин А.И. Регион: развитие в условиях рынка/А.И. Шадрин. - М.: СОПС, 2002. -192 с.
3. Штульберг Б.М. Региональная политика России: теоретические основы, задачи и методы реализации / Б.М. Штульберг, В.Т. Введенский. - М.: Гелиос АРВ, 2000. - 208 с.