

## ПРЕДПОСЫЛКИ УСТОЙЧИВОГО ПРОСТРАНСТВЕННОГО РАЗВИТИЯ РЕГИОНА

© 2011 Ю.А. Жичкина\*

**Ключевые слова:** пространственное развитие региона, региональная политика, конкурентоспособность муниципальных образований, механизм совершенствования политики пространственного развития региона.

Рассматривается понятие устойчивого пространственного развития региона с позиции грамотно реализуемой региональной политики и политики пространственного развития региона. Дана характеристика основных инструментов региональной политики Самарской области, предложены направления совершенствования региональной нормативной правовой базы, обеспечивающие эффективную политику пространственного развития региона, отвечающую современным условиям. Разработан механизм совершенствования политики пространственного развития региона.

Рыночная трансформация российской экономики в условиях ее включения в процессы глобализации выдвигает перед экономической наукой ряд проблем, требующих глубокого теоретического осмысления и обоснования путей их практического решения. В числе этих проблем - необходимость дальнейшего углубления разработок, относящихся к фактору пространства в экономическом развитии регионов и страны в целом. Современная значимость рассмотрения данной проблемы объективно обусловлена происходящими процессами регионализации экономики, с одной стороны, предоставляющими регионам расширенные права в части выбора стратегии и тактики развития, а с другой - повышающими ответственность регионально-уровня управления за конечные результаты функционирования экономических систем.

Параметры устойчивого пространственного развития обуславливаются как объективными особенностями конкретной территории (ее географическим расположением, рельефом, природно-климатическими факторами), так и последствиями освоения этой территории человеком, уровнем ее экономического и социального развития<sup>1</sup>. Таким образом, вопрос устойчивого пространственного развития региона следует рассматривать с учетом реализуемой региональной политики. Региональная политика представляет собой часть общего политического и экономического курса страны, ее отдельных субъектов в приложении к конкретному пространству. По

существу это система целей и задач по управлению политическим, экономическим и социальным развитием регионов страны, а также механизм их реализации<sup>2</sup>. В свою очередь, пространственное развитие является процессом видоизменения сложившейся территориальной организации общества и объектом региональной политики.

Важнейшей составляющей разумной региональной политики является целенаправленная деятельность, ориентированная на снижение чрезмерных территориальных диспропорций, особенно если они явно препятствуют нормальному функционированию страны, ее регионов. Сказанное не противоречит другой важнейшей составляющей - стимулированию регионов-локомотивов, проведению политики "поляризованного развития". Оба эти подхода находятся в диалектическом единстве, дополняя друг друга. При этом игнорирование любой из названных составляющих может привести к тяжелым последствиям.

Региональная политика на территории Самарской области, с одной стороны, представляет составную и неотъемлемую часть общефедеральной региональной политики, а с другой - собственно областную, разрабатываемую и реализуемую властями области.

Основными инструментами региональной политики в области являются: стратегирование социально-экономического развития муниципальных образований области, позволяющее каждой территории осознать и самостоятельно определить перспективы своего

\* Жичкина Юлия Александровна, аспирант Самарского государственного экономического университета. E-mail: ZhichkinaYA@mail.ru.

развития, конкурентные преимущества и резервы, а также разработать комплекс необходимых мер по достижению поставленных целей; программно-целевой метод поддержки проблемных муниципальных образований; прямое бюджетное инвестирование в создание транспортной, инженерной, телекоммуникационной, социальной инфраструктуры, как необходимого условия повышения инвестиционной привлекательности и сбалансированного развития территорий; предоставление налоговых льгот для предприятий и организаций, зарегистрированных и осуществляющих хозяйственную деятельность на проблемных территориях и др.

Основные направления социально-экономического развития области, в том числе пространственного, определены в Стратегии социально-экономического развития Самарской области на период до 2020 года. Генеральной целью Стратегии является ориентация деятельности органов исполнительной власти и местного самоуправления в направлении повышения уровня и качества жизни населения на основе повышения эффективности экономики и обеспечения дополнительных поступлений в бюджеты всех уровней за счет активизации инновационных и инвестиционных процессов. Стимулирование органов власти на реализацию стратегии развития области осуществляется через систему бюджетирования, ориентированного на результат, и увязываться с результатами реализации планов, программ и других стратегических и тактических документов.

Принимая во внимание, что региональная власть должна быть генератором и проводником в муниципальные образования управленческих инноваций, усилия органов исполнительной власти региона направлены на стимулирование развития конкурентоспособности городских округов и сельских районов, в первую очередь через внедрение стратегирования, встраивание территорий в систему достижения целей развития региона. В области уже половина муниципальных образований имеет свои разработанные стратегии социально-экономического развития.

Для повышения качества жизни населения, проживающего на территории наиболее проблемных муниципальных образований, органами государственной власти области активно применяется программно-целевой

метод, как наиболее прозрачный механизм проведения региональной политики с использованием поддержки из областного бюджета. В ряде городских округов области реализуются целевые комплексные программы, предусматривающих выполнение комплекса мероприятий, направленных на укрепление экономической базы, развитие социальной сферы, улучшение экологической ситуации.

В целях обеспечения устойчивого развития территории, развития инженерной, транспортной и социальной инфраструктур, обеспечения учета интересов граждан и их объединений, Российской Федерации, Самарской области, муниципальных образований в сфере территориального планирования в регионе утверждена Схема территориального планирования Самарской области.

В области проведен большой комплекс мероприятий по реформированию местного самоуправления, создана правовая основа для развития местного самоуправления. Наряду с совершенствованием и повышением эффективности механизмов бюджетного выравнивания проводится политика по созданию условий и стимулов для постепенного перехода от пассивного использования финансовой помощи к созданию сильных конкурентоспособных территорий. Стимулируется деятельность органов местного самоуправления по увеличению собственной налоговой базы, повышению эффективности функционирования земельно-имущественного комплекса, чтобы на практике обеспечить их самостоятельность и экономическую заинтересованность, а также ответственность перед населением за результаты своей деятельности.

К сожалению, в нашей стране несмотря на многообразие применяемых методов и инструментов управление региональным развитием до сих пор не оформилось в систематическую практику администрирования и имеет разрозненную нормативно-методическую базу. Ее необходимо упорядочить, согласовав между собой различные документы, требования к ним, порядок разработки и принятия. К таким документам относятся федеральные целевые программы, бюджетные фонды регионального развития и софинансирования социального развития, программы социально-экономического развития регионов, документы территориального планирования.

Несмотря на возрастающее значение территориальных аспектов в развитии Самарской области, на наш взгляд, пространственный фактор недостаточно учитывается при реализации региональной социально-экономической политики. Как уже было отмечено, регулирование процесса устойчивого пространственного развития региона осуществляется на основе многочисленных нормативно-правовых документов федерального и регионального уровня. Однако на территории Самарской области имеются существенные пространственные диспропорции в социально-экономическом развитии муниципальных образований. Данные негативные моменты возникают во многом по причине отсутствия четко структурированной системы нормативно-правовых актов на всех уровнях (федеральном, региональном, местном), охватывающих вопросы регулирования пространственного развития Самарской области. Необходимо выработать политику пространственного развития региона. Под политикой пространственного развития региона мы предлагаем понимать деятельность органов государственной власти региона по непосредственному преобразованию пространственной организации региона, а также инициированию осуществления таких преобразований.

В настоящее время особое внимание следует уделить принятию базовых нормативных правовых актов, обеспечивающих эффективную политику пространственного развития региона, отвечающую современным условиям. В первую очередь, для более эффективного изучения и планирования пространственного развития региона очевидна необходимость принятия на федеральном уровне законов, четко регламентирующих порядок и этапы территориального аспекта прогнозирования и планирования, например, таких как федеральные законы “О пространственном развитии Российской Федерации” и “Об основах государственного регулирования регионального развития Российской Федерации”. Так, в Федеральном законе “Об основах государственного регулирования регионального развития Российской Федерации” целесообразно было бы обозначить следующие основные моменты: цели, задачи и основные направления регионального развития; основные принципы, методы и формы российской

региональной политики; принципы формирования и расходования бюджетных фондов, обеспечивающих сбалансированность и эффективность регионального развития. В Федеральном законе “О пространственном развитии Российской Федерации” должны быть определены принципы построения Генеральной схемы пространственного развития Российской Федерации (размещения инфраструктурных объектов, территориальных органов федеральной исполнительной власти, крупных социальных объектов и учреждений федерального значения, функционального зонирования территории Российской Федерации и пр.). Законом должен быть определен порядок согласования Генеральной схемы пространственного развития с субъектами Российской Федерации и крупными муниципальными образованиями.

При этом необходимо увязать принятие данных правовых нормативных актов с решением других, связанных с ними задач. Речь идет, прежде всего, о дополнениях к федеральному законодательству, регулиющему предпринимательскую и инновационную деятельность, ценовое и тарифное регулирование, инвестиционную политику, межбюджетные отношения, административно-территориальное устройство. Необходимо принятие федеральных законов, обеспечивающих внедрение общих принципов регионального программирования и планирования (определение статуса стратегических документов, обеспечение преемственности деятельности), повышение эффективности и ответственности региональной власти в вопросах успешного развития подведомственных территорий.

Как уже было отмечено, в Самарской области разрабатываются стратегии, программы и прогнозы социально-экономического развития региона, в которых определяется концепция экономической политики с учетом пространственных особенностей. И тем не менее, методические и практические проблемы регионального развития остаются недостаточно разработанными. В целях взаимовязывания принятых и реализуемых нормативно-правовых актов, в которых отражен аспект пространственного развития области, а также для комплексного развития муниципальных образований, в области должен быть разработан основополагающий документ,

определяющий перспективные направления пространственного развития региона. В качестве основополагающего, например, может служить документ под условным названием “Основные направления совершенствования политики пространственного развития Самарской области на период до 2020 года”, основной задачей которого должно стать функциональное зонирование территории области, в том числе: выделение типов территорий с целью формирования дифференцированной экономической, социальной и налогово-бюджетной политики в отношении этих территорий; описание функционального устройства и разработка прогноза социально-экономического развития основных стратегических территорий региона, территорий опережающего развития; формирование основных направлений развития системы расселения области; определение направлений миграционных потоков и создание условий для разработки механизмов управления миграционными потоками; осуществление территориальной синхронизации основных инфраструктурных стратегий (транспортной, энергетической и др.) и пр.

По нашему мнению, важным условием устойчивого развития региона, помимо грамотной региональной политики, является наличие механизма совершенствования политики пространственного развития региона. Совершенствование политики пространственного развития Самарской области представляет собой сложный процесс, основу которого составляет взаимодействие органов управления и общественных институтов, обеспечивающих всестороннее обоснование и демократическое обсуждение направлений его реализации.

Для осуществления процесса совершенствования политики пространственного развития Самарской области нами предлагается следующий механизм, состоящий из следующих этапов: 1) комплексный анализ пространственного развития региона; 2) формирование дерева целей политики пространственного развития региона; 3) идентификация объектов пространственного развития региона; 4) разработка механизма пространственного развития региона; 5) формирование системы мониторинга и обратной связи.

Основой реализации предлагаемого механизма является комплексный анализ про-

странственного развития региона при помощи анализа особенностей природной и социальной среды региона, а также влияния внешних эффектов его развития на экологию и социокультурную сферу, комплексного учета пройденного пути пространственного развития экономики региона, определения актуальных тенденций развития региона и его стратегических перспектив. Здесь также необходимо применение факторного метода SWOT-анализа, который позволит систематизировать благоприятные и неблагоприятные факторы развития региона, его потенциальные возможности, эндогенные и экзогенные угрозы. Анализ сильных и слабых сторон Самарской области целесообразно проводить по следующим направлениям: географическое положение, население, пространственная организация, экология, экономическое развитие. На втором этапе на основе данных проведенного комплексного анализа формируется “дерево целей” политики пространственного развития региона, базирующееся на определении ориентиров, приоритетов пространственного развития и выражающееся в системе целевых индикаторов (количественных и качественных).

Следующим логическим шагом является идентификация объектов пространственного развития региона, что предполагает выделение на территории области “точек” и зон роста (опорного каркаса), “осей” развития и соответствующих им линий расселения (линейной структуры), узлов, каналов и “ворот” трансфера потоков товаров и капитала (сетевой конфигурации), депрессивных зон особого внимания, а также бизнес-кластеров, образующих в совокупности диверсифицированный кластерный “портфель” региона.

Четвертый этап подразумевает системный подход к обеспечению пространственного развития региона, реализацию его базовых принципов (стратегичности, гармоничности, поступательности улучшений и общественного консенсуса) в применяемых методах и инструментах политики пространственного развития, а также четкую спецификацию средств и каналов распределения. Для отражения целостности региона, его открытости, плотности, диверсифицированности, связанности, определения потенциальных возможностей роста территории необходима разработка

системы показателей пространственного развития региона.

Реализация механизма совершенствования пространственного развития региона предполагает создание системы мониторинга, базирующегося на картографии территории региона с помощью географических информационных систем (ГИС). Географическая информационная система является незаменимым инструментом для визуализации и анализа процесса пространственного развития территории. С помощью ГИС возможно моделирование альтернатив пространственного развития (например, проведение демографического анализа и прогнозирования, моделирование транспортных сетей, организация туристических маршрутов) и своевременное выявление возможных конфликтов интересов.

На этапе мониторинга пространственного развития региона помимо участия специалистов в области экономики, социологии, экологии и градостроительства необходимо вовлекать общественность в процесс обсуждения наиболее предпочтительных вариантов совершенствования политики пространственного развития. С этой целью возможно применение интеллектуальных карт, которые основываются на интервью и опросах. Для привлечения общественности в данный процесс необходимо установить строгие процедуры

информирования участников о проведении слушаний и семинаров. Интеллектуальные карты могут функционировать в качестве дополнения к определению характеристик исследуемого пространства. После обработки полученных анкет мнения и пожелания участников отображаются в виде схем или с помощью ГИС. Выбор наиболее предпочтительного варианта развития территории ведет к более четкому определению задач и индикаторов планирования.

Таким образом, устойчивое пространственное развитие региона, рациональное использование регионального экономического пространства может осуществляться только при условии грамотно реализуемой региональной политики и наличии действенного механизма совершенствования политики пространственного развития региона. От эффективности реализации данных направлений в регионе во многом зависят устойчивое функционирование экономики и повышение конкурентоспособности муниципальных образований.

---

<sup>1</sup> Жичкина Ю.А. Пространственное развитие региона и конкурентоспособность муниципальных образований // Вестн. Самар. гос. экон. ун-та. Самара, 2009. □ 8 (58). С. 21.

<sup>2</sup> Об основных положениях региональной политики в Российской Федерации: указ Президента РФ от 3 июня 1996 г. □ 803.

*Поступила в редакцию 08.06.2011 г.*