

ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РОССИИ (на примере районов Севера)

© 2008 К.Ю. Егоров*

Ключевые слова: стратегия, стратегическое планирование, стратегическое управление, региональная политика, концепция, схема пространственного развития, макрорегион, районы Севера, межведомственная комиссия, стратегические документы.

Представлена схема территориального стратегического планирования на федеральном уровне, акцентировано внимание на стратегических документах регионального развития России, исследован нормативно-организационный аспект практики стратегического планирования развития районов Севера.

Важной составной частью стратегии социально-экономического развития государства на долгосрочную перспективу является территориальное стратегическое планирование социально-экономического развития страны как необходимое условие повышения действенности государственной региональной политики в России (см. рисунок). Концептуальная цель стратегии территориального развития на весь период ее осуществления заключается в укреплении экономической целостности государства путем поддержания и укрепления региональных экономических потенциалов как основы обеспечения государственных социальных гарантий населению на всей территории страны. Стратегия должна

ориентироваться на использование преимуществ регионального многообразия и межрегиональной интеграции, на гармонию интересов региональных социумов, реализацию принципа равных возможностей всех граждан независимо от их места жительства.

В современных условиях территориальное стратегическое планирование выходит на новый этап своего развития. На первом плане - вопрос взаимосвязки и согласования федеральных, региональных, межрегиональных и межотраслевых приоритетов развития, что позволяет выстроить механизм эффективного использования имеющихся ресурсов всех регионов России.

Активную роль в определении механизма взаимодействия федерального центра и регио-



Рис. Схема территориального стратегического планирования на федеральном уровне

* Егоров Кирилл Юрьевич, аспирант Самарского государственного экономического университета.

нальных органов исполнительной власти по дальнейшему перспективному развитию играют Правительство Российской Федерации и его подразделения.

30 июня 2005 г. на заседании Правительства Российской Федерации была одобрена Концепция Стратегии социально-экономического развития регионов Российской Федерации. Заложенные в Концепции базовые принципы региональной политики управления социально-экономическим развитием должны стать основой нового альтернативного подхода к государственной политике развития регионов страны¹.

На смену политике выравнивания социально-экономического развития регионов, господствующей в предыдущие годы, приходит принцип поляризованного развития территории страны, предполагающий специальную фокусировку финансовых, административно-управленческих, человеческих и других ресурсов в "опорных регионах" ("полюсах", "локомотивах" роста), а также последующее распространение инновационной активности в другие регионы².

В соответствии с документом миссией политики регионального развития Российской Федерации является содействие социально-экономическому развитию регионов, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований с целью:

- ◆ повышения благосостояния и качества жизни населения на территории России;
- ◆ обеспечения устойчивых темпов качественного экономического роста;
- ◆ усиления конкурентных позиций России и ее регионов в мире.

Необходимым условием реализации Стратегии социально-экономического развития регионов Российской Федерации является разработка Генеральной схемы пространственного развития Российской Федерации, основная задача которой - произвести функциональное зонирование территории Российской Федерации, в том числе:

- ◆ обозначить типы территорий и регионов с целью формирования дифференцированной экономической, социальной и региональной политики в отношении них;
- ◆ описать функциональное устройство и дать прогноз социально-экономического развития основных геостратегических регионов страны;
- ◆ сформировать основные направления развития системы расселения Российской Федерации;
- ◆ обозначить направления миграционных потоков и создать условия для разработки механизмов управления миграционными потоками;

◆ осуществить территориальную синхронизацию основных инфраструктурных стратегий (транспортной, энергетической).

Для целей стратегии территориального развития используется деление страны на макрорегионы. Данный подход хорошо зарекомендовал себя при разработке проекта концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации, работу над которой ведут все федеральные ведомства в соответствии с поручением Президента Российской Федерации³.

Одной из составных частей проекта документа является раздел, посвященный государственной региональной политике, где долгосрочное территориальное развитие страны представлено в разрезе ее макрорегионов. Выделены преимущества и перспективные направления развития следующих экономических регионов: Центрального, Центрально-Черноземного, Северо-Западного, Северного, Южного, Поволжского, Уральского, Западно-Сибирского, Восточно-Сибирского, Дальневосточного. В целях уточнения положений данного раздела при Министерстве регионального развития Российской Федерации была создана рабочая группа по доработке проекта концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации.

Несмотря на то что проект концепции отличается от предыдущих документов, посвященных проблематике регионального развития, четкостью постановки целей, определения принципов, основных задач развития территорий в долгосрочной перспективе и направлений их реализации, системностью в изложении материала, раздел "Региональное развитие" необходимо дополнить формулировкой таких понятий, как "макрорегион", "экономический регион" с указанием их принципиальных отличий от термина "федеральный округ". Также необходимо обоснование предлагаемого в концепции перечня экономических регионов.

Стратегия территориального развития России должна быть синтезом стратегий развития ее макрорегионов, которые, в свою очередь, должны быть увязаны со стратегическими документами развития субъектов Российской Федерации и важнейших городов, т.е. макрорегиональные стратегии выполняют роль стыковочного узла между стратегией национальной экономики и региональными стратегиями⁴.

Более конкретные направления стратегии территориального развития страны связаны с решением крупных региональных проблем, имеющих существенное значение для всего государства, одной из которых является ог-

ромная по масштабам проблема развития районов Севера.

Около 70% территории России - это Север и приравненные к нему территории. Северные территории играют ключевую роль в национальной экономике, в обеспечении безопасности и геополитических интересов России. Здесь находится свыше 60% разведанных запасов углеводородов и минерально-сырьевых ресурсов, более 50% воспроизводимых ресурсов - леса, рыбы, пушнины, гидроресурсов. На Севере проживает около 7,5% населения страны, производится свыше 20% валового внутреннего продукта. Север выпускает промышленной продукции на душу населения в два раза больше, чем в среднем по стране.

В целях обеспечения реализации государственной политики по социально-экономическому развитию северных территорий Российской Федерации, усиления государственного регулирования и межотраслевой координации в этой области, создания необходимых условий для повышения эффективности использования природных ресурсов, улучшения условий жизни населения, всестороннего развития экономики и культуры малочисленных народов Севера в середине 1990-х гг. в системе федеральных органов исполнительной власти был образован Государственный комитет Российской Федерации по вопросам развития Севера. Госкомсевер России осуществлял разработку и реализацию основных направлений региональной социально-экономической политики в районах Севера и Арктики, готовил прогнозы, концепции и программы социально-экономического развития северных территорий, проводил работу по повышению эффективности арктической транспортной системы, в том числе по обеспечению устойчивого и безопасного функционирования Северного морского пути, участвовал совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной и представительной власти в различных мероприятиях, направленных на развитие Севера.

В связи с упразднением Госкомсевера России в мае 2000 г. северные вопросы были переданы Министерству экономического развития и торговли Российской Федерации и Министерству по делам Федерации, национальной и миграционной политики Российской Федерации, которое позже также было упразднено. В 2005 г. эти функции передали Министерству регионального развития Российской Федерации.

Основным стратегическим документом по осуществлению государственной политики развития северных районов является Концепция

государственной поддержки экономического и социального развития районов Севера, в рамках которой предусматривается решение задач в отношении северных территорий в три этапа. Первый этап (2000-2003 гг.) - стабилизация социально-экономического развития. Второй этап (2004-2010 гг.) - устойчивый рост экономики. И третий этап (2011-2015 гг.) - сбалансированное социально-экономическое развитие. Целями такой поддержки должны стать формирование внутренних факторов экономического развития северных территорий, обладающих необходимым природно-ресурсным потенциалом, и активное поощрение поиска новых возможностей экономического развития дотационными субъектами Российской Федерации⁵.

Рассматриваемая Концепция создает рамочные условия для осуществления государственной политики, определяя лишь перспективные направления государственной поддержки северных территорий страны, но не называет конкретных действий, направленных на решение региональных проблем.

Одним из действенных инструментов государственной поддержки развития Севера являются федеральные целевые программы. В настоящее время государственная поддержка Севера осуществляется в рамках таких федеральных целевых программ, как "Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на период до 2013 года", "Социально-экономическое развитие Курильских островов (Сахалинская область) на 2007-2015 годы", "Экономическое и социальное развитие коренных малочисленных народов Севера до 2008 года", а также Концепции федеральной целевой программы "Экономическое и социальное развитие коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока до 2015 года".

Также северные объекты входят в такие федеральные целевые программы, как "Модернизация транспортной системы России (2002-2010 годы)", "Мировой океан", "Социальное развитие села до 2010 года".

В целях реализации Концепции государственной поддержки экономического и социального развития районов Севера в 2005 г. Министерством регионального развития Российской Федерации был подготовлен и распоряжением Правительства Российской Федерации утвержден план мероприятий социально-экономического развития Севера⁶. В плане отражены важные для Севера проблемы: разработка механизма согласования и принятия решений по вопросам взаимоотношений коренных малочисленных народов Севера с хозяйствующими субъектами;

расширение интеграции продукции, произведенной в районах Севера, в общенациональный рынок. Много вопросов связано со своевременной доставкой топлива на Север.

Помимо реализации программных мероприятий, осуществляются и организационные мероприятия, проводятся съезды коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, на которых рассматривается комплекс накопившихся проблем, анализируется действующее законодательство.

В целях реализации Федерального закона Российской Федерации "Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации" от 20 июля 2000 г. № 104-ФЗ и Федерального закона Российской Федерации "О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации" от 7 мая 2001 г. № 49 Правительством Российской Федерации утвержден перечень коренных малочисленных народов, проживающих на территории Севера, Сибири и Дальнего Востока, состоящий из 40 наименований⁷. Существует также перечень районов проживания коренных малочисленных народов Севера.

Ведение государственной региональной политики на Севере требует точной координации действий всех приарктических субъектов Российской Федерации.

В целях координации процесса регионального стратегического планирования и стратегического управления, осуществления принципа системности, используемого в стратегическом планировании, при Министерстве регионального развития Российской Федерации действует Межведомственная комиссия по разработке стратегии социально-экономического развития регионов Российской Федерации (МВК) как один из организационно-финансовых механизмов социально-экономического развития регионов страны. В комиссию вошли представители практически всех министерств и ведомств. С июля 2005 г. в рамках МВК началось рассмотрение доку-

ментов стратегического планирования субъектов Российской Федерации, являющееся необходимым контрольно-корректирующим этапом разработки и принятия стратегии социально-экономического развития на региональном уровне.

Все вопросы по созданию стратегических документов развития субъектов Российской Федерации, относящиеся к северным территориям, должны быть увязаны в единую государственную систему. При этом необходимо согласовать стратегию развития субъекта не только со стратегиями развития соседних регионов, т.е. межтерриториальное развитие, но и со стратегиями развития отраслевых министерств по отдельным направлениям и в целом с основными направлениями работы, которые предусматриваются Правительством Российской Федерации.

Реализовать поставленные задачи по решению региональных проблем северных районов удастся только при условии участия всех заинтересованных в этом субъектов Российской Федерации, а также экономических субъектов, институтов гражданского общества и законодателей.

¹ *Черданцева И.В.* Проблемы прогнозирования регионального развития на современном этапе // Вестн. Самар. гос. экон. ун-та. Самара, 2007. № 11(37). С. 157-161.

² Концепция Стратегии социально-экономического развития регионов Российской Федерации / М-во регион. развития РФ [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.minregion.ru>.

³ Проект концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации / М-во экон. развития РФ [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.economy.gov.ru>.

⁴ *Гранберг А.* Стратегия территориального социально-экономического развития России: от идеи к реализации // Вопр. экономики. 2001. № 9. С. 25.

⁵ Постановление Правительства Российской Федерации "О Концепции государственной поддержки экономического и социального развития районов Севера" от 7 марта 2000 г. № 198.

⁶ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 21 февраля 2005 г. № 185-р.

⁷ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17 апреля 2006 г. № 536-р.