

УДК 332.145

Стратегическое планирование развития проблемных территорий России

Д.З. Убонова

Бурятский научный центр Сибирского отделения РАН, ул. Сахьяновой 8, Улан-Удэ,
Республика Бурятия
darimaub@mail.ru

Статья поступила 17.01.2017, принята 24.02.2017

Проведено исследование методологических основ стратегического планирования развития регионов. Уточнена типологизация проблемных территорий по политическому, социально-экономическому и экологическому признакам. Исследованы особенности стратегического планирования проблемных регионов по составу участников и статусу документа стратегического планирования.

Ключевые слова: стратегическое планирование; регион; типологизация; государственные программы.

The strategic planning for the development of Russian problem territories

D.Z. Ubonova

Buryat Scientific Centre of SB RAS; 8, Sakhyanovoy St., Ulan-Ude, Republic of Buryatia, Russia
darimaub@mail.ru

Received 17.01.2017, accepted 24.02.2017

The study of the methodological foundations of strategic planning for the development of the regions is carried out. The typology of problem areas is clarified on the basis of political, socio-economic and ecological criteria. Features of strategic planning of problem regions on the composition of participants and the status of the strategic planning document are investigated.

Key words: strategic planning; region; typology; state programs.

Стратегическое планирование является важнейшей функцией государственного управления. С принятием в 2014 г. федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» установлены правовые основы комплексной системы стратегического планирования в России [1]. Выделены три уровня стратегического планирования: федеральный, региональный, местный. По каждому из них определены состав участников и перечень документов уровня стратегического планирования.

Для России как крупнейшей в мире страны большое значение имеют территориаль-

ные аспекты стратегического планирования. Входящие в ее состав 85 субъектов Российской Федерации значительно различаются по территории, природно-климатическим условиям, численности населения, экономическому потенциалу и другим показателям. Высокий уровень дифференциации определяет необходимость проведения государственной политики регионального развития с учетом социально-экономических и географических особенностей [2]. Важной задачей формирования комплексной системы стратегического планирования в России является учет специфики отдельных территорий

при определении перспектив их развития. Для регионов, имеющих значительные проблемы, необходимо использовать особые подходы к стратегическому планированию.

В научной литературе появился термин «проблемный регион», трактуемый как «территория, которая самостоятельно не в состоянии решить свои социально-экономические проблемы или реализовать свой высокий потенциал и поэтому требует активной поддержки со стороны государства» [3]. Содержание конкретных форм государственной поддержки проблемных регионов в значительной степени зависит от типа территории [4].

Типологизация проблемных регионов России осуществляется в основном по уровню социально-экономического развития, наличию промышленного и финансового потенциала [5; 6]. Выделяют кризисные, отсталые (слаборазвитые) и депрессивные территории [7]. Отдельно рассматриваются регионы особого стратегического значения, включая северные и приграничные территории [8; 9].

Вместе с тем, устоявшаяся типологизация регионов, на наш взгляд, не отражает в полной мере специфику проблемных регионов. Автор статьи предлагает классификацию территорий на основе ключевого признака — присущей им основной проблемы.

Развитие любого региона зависит от нескольких групп факторов. К первой из них следует отнести совокупность политических факторов, включая геополитические и внутриполитические. Геополитические факторы в значительной степени определяют возможности развития страны в целом и ее отдельных территорий. Наиболее ярким примером здесь являются приграничные регионы, развитие которых в значительной степени зависит от геополитики, например Калининградская область.

Внутриполитические факторы имеют важное значение для ряда регионов, характеризующихся сложной политической ситуацией и, как правило, имеющих особые отношения с федеральным центром. К ним

относятся в первую очередь республики Северного Кавказа.

Вторую группу факторов составляют проблемы социально-экономического развития. Эта группа является наиболее общей и, по сути, включает в себя кризисные, отсталые, депрессивные территории и зону Севера — регионы, которые характеризуются недостаточностью собственных финансовых ресурсов для решения проблем социально-экономического развития.

Примером кризисных территорий являются дальневосточные регионы, пострадавшие от наводнения в 2013 г. Признаком депрессивности территории считается значительное отставание от средних по России темпов экономического роста. На наш взгляд, к депрессивным регионам следует отнести Ивановскую область, в которой валовой региональный продукт (ВРП) на душу населения за 1998–2015 гг. вырос только на 31,9 %, в то время как в РФ — на 102,6 % [10].

К отсталым регионам относятся субъекты РФ с низким уровнем социально-экономического развития. В соответствии с постановлением правительства РФ составлен перечень из 20 субъектов Федерации, имеющих наименьшее значение интегрального показателя социально-экономического положения [11]. Из сибирских регионов в перечень вошли республики Алтай, Бурятия, Тыва и Забайкальский край.

К третьей группе факторов автор относит экологические проблемы. По этому признаку следует выделить два типа территорий — особо охраняемые объекты и территории с напряженной экологической ситуацией. К первому типу относится Байкальская природная территория, на которой в соответствии с федеральным законом «Об охране озера Байкал» введен особый режим хозяйственной деятельности [12]. Второй тип территорий характеризуется наличием ограничений по проживанию. К ним автор относит регионы, подвергшиеся радиационному загрязнению.

Автором предлагается исследовать проблемные регионы с позиций получения ими соответствующего статуса. С этой целью им

вводится специальный термин: «территория, признанная проблемной». Отличительным признаком является получение статуса проблемной территории, подразумевающего официальное признание проблемы и принятие соответствующих решений.

Проведем исследование особенностей стратегического планирования развития территории, признанной проблемной (ТПП). В соответствии с федеральным законом «О стратегическом планировании в Российской Федерации» система стратегического планирования включает в себя три составляющих [13]:

- участники стратегического планирования;
- документы стратегического планирования;
- элементы нормативно-правового, научно-методического, информационного, финансового и иного обеспечения процессов стратегического планирования.

В зависимости от состава участников, статуса документа стратегического планирования, объема финансирования можно оценить значимость территории и возможность решения проблем ее развития. Логично предположить, что чем важнее для государства проблемы региона, тем большее внимание ему уделяется, в том числе в виде различных ресурсов.

Первой особенностью стратегического планирования проблемных территорий является наличие специализированных участников стратегического планирования федерального уровня (далее — специализированные участники), на которых возложены задачи по решению специфических проблем территории. В отличие от них, другие участники стратегического планирования федерального уровня, например отраслевые министерства, занимаются решением задач развития территории на общем основании.

Автор выделяет три типа специализированных участников в зависимости от уровня и функций. К первой группе относятся координационные и совещательные органы правительства РФ [14]. Они, по сути, являются одним из механизмов стратегического

планирования социально-экономического развития субъектов Федерации.

В настоящее время под руководством председателя правительства РФ действуют правительственные комиссии по вопросам социально-экономического развития трех территорий:

– Дальнего Востока и Байкальского региона;

– Северо-Кавказского федерального округа;

– Калининградской области.

Указанные комиссии являются координационными органами, образованными для обеспечения согласованных действий заинтересованных федеральных органов исполнительной власти и координации взаимодействия с высшими исполнительными органами государственной власти соответствующих субъектов РФ при решении вопросов их социально-экономического развития.

Аналогичные задачи поставлены для правительственной комиссии по вопросам социально-экономического развития Республики Крым и Севастополя, возглавляемой заместителем председателя правительства РФ.

Отдельно следует отметить государственную комиссию по вопросам развития Арктики. Направления ее деятельности весьма обширны и включают вопросы социально-экономического развития субъектов Федерации, входящих в Арктическую зону РФ, с учетом геополитических, военно-технических, транспортных, экологических и международных аспектов.

Ко второй группе специализированных участников стратегического планирования развития проблемной территории следует отнести федеральные органы исполнительной власти, непосредственно занимающиеся решением ее проблем, в первую очередь Министерство по развитию Дальнего Востока и Министерство по делам Северного Кавказа [15; 16]. На эти ведомства возложены функции координаторов деятельности по реализации государственных и федеральных целевых программ на соответствующих территориях. Создание указанных министерств четко показывает территориальные приоритеты

региональной политики РФ и, соответственно, стратегического планирования.

Третью группу специализированных участников стратегического планирования развития проблемной территории составляют организации, деятельность которых связана с реализацией документов стратегического развития регионов. Так, в 2010 г. для решения задач развития Северного Кавказа было создано АО «Корпорация развития Северного Кавказа», в 2015 г. — АО «Корпорация по развитию Дальнего Востока» [17; 18].

Вторая особенность стратегического планирования развития территории, признанной проблемной, — это наличие отдельного документа стратегического планирования. Таковыми являются государственные программы (ГП) и федеральные целевые программы (ФЦП).

В настоящее время в рамках направления «Сбалансированное региональное развитие» реализуются пять государственных программ, четыре из них связаны с конкретными территориями:

- ГП «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона»;
- ГП «Развитие Северо-Кавказского федерального округа на период до 2025 года»;
- ГП «Социально-экономическое развитие Калининградской области до 2020 года»;
- ГП «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 года».

Следует отметить полное совпадение перечня территорий, развитием которых занимаются упомянутые правительственные и государственная комиссии, и списка регионов, для которых разработаны государственные программы: Дальний Восток и Байкальский регион, Северо-Кавказский федеральный округ, Калининградская область и Арктическая зона РФ. Это свидетельствует о важности проблем указанных территорий и приоритетности их развития.

Кроме того, признаком значимости проблем развития региона является объем финансирования ГП или ФЦП. Различия между программами могут составлять несколько порядков. Так, объем финансовых вливаний

в ФЦП по развитию Крыма и Севастополя, предусмотренных федеральным бюджетом в 2017 г., почти в 1 000 раз превышает соответствующий показатель по программе развития Республики Карелия — 164,7 млрд р. и 169,3 млн р. соответственно [19].

Следует отметить, что только для двух проблемных территорий — Дальневосточного и Северо-Кавказского федеральных округов механизм стратегического планирования регионального развития на федеральном уровне задействован в полном объеме. Для решения проблем этих макрорегионов созданы организационные условия в виде специализированных участников стратегического планирования: правительственные комиссии высшего уровня, отдельные федеральные министерства, корпорации по развитию территорий. Кроме того, для двух указанных округов разработаны отдельные государственные программы с большим объемом финансирования.

В целом следует отметить, что с принятием в 2014 г. федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» в России началось формирование комплексной системы государственного стратегического планирования, включая подсистему регионального развития. Вместе с тем, пока еще не сложились иерархическая структура системы документов стратегического планирования и их типология в зависимости от целевого назначения, включая взаимоувязку между государственными программами и федеральными целевыми программами, направленными на решение проблем развития конкретных территорий. Ряд программ развития проблемных регионов находится в процессе разработки и корректировки.

Одной из серьезных проблем стратегического планирования являются сложности в согласовании диаметрально противоположных приоритетов развития проблемного региона. К ним относятся охрана окружающей среды и экономическое развитие. При решении природоохранных задач накладывается запрет или ограничение хозяйственной деятельности, что в конечном счете ведет к

социально-экономической деградации территории. С другой стороны, экономический рост приводит к увеличению спроса на ресурсы, включая природные, вследствие чего происходит ухудшение экологической обстановки.

Наиболее выпукло проблемы увязки единого развития экономики и охраны окружающей среды проявляются на примере Байкальской природной территории (БПТ). В соответствии с федеральным законом «Об охране озера Байкал» на прилегающей к Байкалу территории введен особый режим хозяйственной деятельности, согласно которому на БПТ запрещены или ограничены многие виды производства, включая лесозаготовку, сельское хозяйство, рыболовство. В наибольшей степени отрицательное воздействие от экологических ограничений испытывает Республика Бурятия, более 62 % территории которой расположено в пределах БПТ [20]. По расчетам экспертов Института макроэкономических исследований, экономические потери региона ежегодно составляют около 10 % ВРП республики.

В 2012 г. была принята федеральная целевая программа «Охрана озера Байкал и социально-экономическое развитие Байкальской природной территории» [21]. Целью программы заявлена охрана озера Байкал и защита БПТ от негативного воздействия антропогенных, техногенных и природных факторов. Следует отметить несоответствие между названием программы и ее целью, которая не включает социально-экономическое развитие территории. Все мероприятия носят чисто природоохранный характер.

Ключевая проблема заключается в том, что государственным заказчиком — координатором, а также разработчиком этой программы является Министерство природных ресурсов и экологии. В составе участников нет министерства экономического развития России, и в силу этого в программе нет ни одного мероприятия по социально-экономическому развитию БПТ. Сложилась противоречивая ситуация: Республика Бурятия несет значительные потери от экологических ограничений, не получая соответ-

ствующей компенсации. Реализуемая федеральная целевая программа не связана с социально-экономическим развитием региона.

В сложившихся условиях, на наш взгляд, правительство Республики Бурятия должно переломить сложившуюся ситуацию. Для этого необходимо добиться от правительства РФ получения статуса «территории, признанной проблемной», не только по экологии, но и в социально-экономическом отношении, что предполагает разработку федеральной целевой программы, направленной на повышение экономической устойчивости региона.

Литература

1. О стратегическом планировании в Российской Федерации [Электронный ресурс]: федер. закон Рос. Федерации от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».
2. Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года [Электронный ресурс]: указ Президента Рос. Федерации от 16 дек. 2017 г. № 13. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».
3. Гранберг А.Г. Основы региональной экономики. М.: ГУ - ВШЭ, 2004. С. 317.
4. Штульберг Б.М., Введенский В.Г. Региональная политика России: теоретические основы, задачи и методы реализации. М.: Гелиос АРВ, 2000. 136 с.
5. Леонов С.Н. Типология проблемных регионов на основе оценки межрегиональных социально-экономических и финансовых различий // Изв. РАН. Сер. Географическая. 2005. № 2. С. 68.
6. Глonti К.М. Старопромышленные регионы: проблемы и перспективы развития // Регионология. 2008. № 4. С. 27.
7. Бутов В.И., Игнатов В.Г., Кетова Н.П. Основы региональной экономики. М., 2000. 136 с.
8. О Программе Правительства Российской Федерации "Реформы и развитие российской экономики в 1995-1997 годах [Электронный ресурс]: постановление Правительства Рос. Федерации от 28 апр. 1995 г. № 439. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».
9. Шевяков А.Ю. Проблемные регионы - сущность и классификация // Вестн. Тамб. ун-ета. Сер. Гуманитар. науки. 2008. Вып. № 10. С. 488-

496.

10. Валовой региональный продукт по субъектам Российской Федерации в 1998-2015 гг. [Электронный ресурс] // Федер. служба гос. статистики: офиц. сайт. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/accounts/# (дата обращения: 25.03.2017).

11. Постановление Правительства Российской Федерации от 13.02.2013 № 115 "Об установлении предельных значений показателей, методик их расчета и порядка их применения в целях утверждения перечня субъектов Российской Федерации, на территориях которых допускается создание зон территориального развития [Электронный ресурс]: постановление Правительства Рос. Федерации от 13 февр. 2013 г. № 115. [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

12. Об охране озера Байкал [Электронный ресурс]: федер. закон Рос. Федерации от 1 мая 1999 г. № 94. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

13. Дементьев В.В. Стратегическое планирование - залог успешного развития // Бюджет. 2012. № 7. С. 2-5.

14. Об утверждении Правил общественного обсуждения проектов документов стратегического планирования по вопросам, находящимся в ведении Правительства Российской Федерации, с использованием федеральной информационной системы стратегического планирования [Электронный ресурс]: постановление Правительства Рос. Федерации от 30 дек. 2016 г. № 1559. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

15. О структуре федеральных органов исполнительной власти [Электронный ресурс]: указ Президента Рос. Федерации от 21 мая 2012 г. № 636. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

16. О Министерстве Российской Федерации по делам Северного Кавказа [Электронный ресурс]: указ Президента Рос. Федерации от 12 мая 2014 г. № 321. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

17. Об утверждении государственной программы российской федерации "Развитие Северо-Кавказского федерального округа" на период до 2025 года [Электронный ресурс]: постановление Правительства Рос. Федерации от 15 апр. 2014 г. № 309. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

18. Об управляющей компании, осуществляющей функции по управлению территориями опережающего социально-экономического развития в субъектах российской федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа, и свободным портом Владивосток [Электронный ресурс]: постановление Правительства Рос. Федерации от 30 апр. 2015 г. № 432 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102371401&rdk=&backlink=1> (дата обращения: 25.03.2017).

19. Об утверждении федеральной целевой программы "социально-экономическое развитие республики Крым и г. Севастополя до 2020 года [Электронный ресурс]: постановление Правительства Рос. Федерации от 11 авг. 2014 г. № 790. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

20. О состоянии озера Байкал и мерах по его охране в 2012 году: гос. докл. Иркутск: Сиб. фил. ФГУНПП «Росгеолфонд», 2013. 436 с.

21. О федеральной целевой программе «Охрана озера Байкал и социально-экономическое развитие Байкальской природной территории на 2012 - 2020 годы» [Электронный ресурс]: постановление Правительства Рос. Федерации от 21 авг. 2012 г. № 847. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».