

МОДЕРНИЗАЦИЯ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ РОССИИ



ПРЕДСЕДАТЕЛЬ КОМИТЕТА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ
ПО ДЕЛАМ ФЕДЕРАЦИИ И РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКЕ

Виктор Васильевич Усачев

Сформулированная в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию в 2009 году задача всесторонней модернизации определяет конкретные ключевые приоритеты экономического и технологического развития России. Важнейшей составляющей реализации модернизационной политики выступает ее пространственная организация на территории страны и в регионах.

Очевидно, что уникальные знания и новые технологии, стимулируя технический прогресс и рост производительности труда, оказывают сильное влияние на размещение объектов производственной, инженерной и, наконец, социальной инфраструктуры. В результате образуются так называемые полюса роста соответствующих регионов, способных обеспечить кумулятивный эффект развития прилежащих территорий. От того, насколько рационально будут размещены достижения науки и техники, передовые технологии, зависит эффективность реализации базовой цели региональной политики – обеспечение сбалансированного социально-экономического развития регионов России.

Эффективность функционирования созданного в прошлом веке единого народно-хозяйственного комплекса страны не вызвала сомнений. В своем Послании Д.А. Медведев справедливо отметил, что производственные комплексы по добыче нефти и газа, обеспечивающие основную долю бюджетных поступлений, ядерное оружие, гарантирующее нашу безопасность, промышленная и коммунальная инфраструктура – все это создано большей частью еще советскими специалистами. Их достижения не могут до бесконечности определять престиж страны и национальное благосостояние.

Недооценка инновационной составляющей ведет к замедлению развития соответствующей территории и превращению когда-то передового центра в слаборазвитый регион.

Таблица 1

ГРУППИРОВКА СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО ПОКАЗАТЕЛЮ ВАЛОВОГО РЕГИОНАЛЬНОГО ПРОДУКТА НА ДУШУ НАСЕЛЕНИЯ В 2003–2007 ГОДАХ*

Группы регионов по отношению к среднероссийской величине ВРП** на душу населения	Количество регионов в группе по годам				
	2003	2004	2005	2006	2007
Высокий уровень развития (более 140%)	5	6	4	3	3
Повышенный уровень развития (110–140%)	6	6	7	7	6
Средний уровень развития (80–110%)	14	15	13	13	16
Пониженный уровень развития (50–80%)	37	31	27	27	29
Крайне низкий уровень развития (менее 50%)	16	20	27	28	24

* Отчетные данные Росстата по показателю ВРП публикуются с опозданием на 2 года.

** Без Чеченской Республики и автономных округов.

К сожалению, данная тенденция наблюдается в настоящее время и в региональном развитии России. Как результат – чрезмерная дифференциация российских регионов по уровню социально-экономического развития.

О социально-экономической дифференциации регионов России

Отметим, что территориальная дифференциация как таковая – явление объективное и распространенное. Общемировой тенденцией является рост регионального экономического неравенства в связи с концентрацией экономики в территориях с конкурентными преимуществами. Однако в России эта дифференциация – беспрецедентная.

Так, субъекты Российской Федерации значительно различаются между собой по территории, численности населения и социально-экономическим показателям. Если различия между наиболее и наименее экономически обеспеченными регионами страны по показателю валового регионального продукта на душу населения достигали в 2003 году 59 раз (в 63 субъектах Федерации этот показатель находился на уровне ниже среднероссийского), то в 2007 году эта разница составила более 80 раз (68 субъектов – на уровне ниже среднероссийского ВРП).

Согласно проведенному Счетной палатой анализу докладов руководителей высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, в 2008 году этот разрыв увеличился до 84 раз (Ненецкий автономный округ и Республика Ингушетия).

Следует отметить, что за период с 2003 по 2007 год значительных изменений в соотношении производства валового регионального продукта в территориальном разрезе не произошло. При этом численность регионов, сгруппированных по отношению к среднероссийской величине ВРП на душу населения, с крайне низким уровнем развития за указанный период увеличилась с 16 до 24.

Анализ показывает, что в наиболее тяжелом состоянии оказались преимущественно регионы, для которых было характерно следующее:

- специализация на оборонном и тяжелом машиностроении, обслуживавшем государственные нужды, которое финансировалось из бюджета;
- специализация на легкой промышленности, потерявшей сырьевые рынки;
- размещение производства на определенных территориях (исходя из стратегических соображений), которые утратили свое значение в реформенные годы;



– географическая отдаленность региона и, как следствие, удаленность от рынков сбыта из-за чрезмерных транспортных тарифов.

К началу IV квартала 2009 года производство промышленной продукции сократилось в большинстве субъектов Российской Федерации, причем среди лидеров падения оказались Самарская, Орловская, Калужская и Рязанская области, г. Санкт-Петербург.

В более благоприятном положении оказались регионы, экспорт продукции которых имеет сырьевую направленность (топливно-энергетические, лесные ресурсы, продукты начальной переработки черной и цветной металлургии, некоторые виды продукции химической и нефтехимической промышленности).

Мировой финансово-экономический кризис, безусловно, внес свои коррективы в тенденции территориального развития России и в соотношении регионов по уровню социально-экономического развития, но очевидно и другое – качественных изменений в региональном развитии не произошло.

По состоянию на 1 декабря 2009 года в состав группы регионов, в основном формирующих налоговые доходы консолидированного бюджета (64,6% всех налогов и сборов), по-прежнему входят гг. Москва и Санкт-Петербург, Московская, Свердловская, Нижегородская и Самарская области, Пермский и Краснодарский края, республики Башкортостан и Татарстан, Ямало-Ненецкий и Ханты-Мансийский автономные округа.

Таким образом, перспективы снижения социально-экономической дифференциации имеет смысл анализировать только при условии общего экономического роста.

Различия в уровне социально-экономического развития регионов, безусловно, должны учитываться в проводимой государством региональной политике.

В настоящее время необходимы согласованные действия федеральных и региональных органов государственной власти и местного самоуправления по созданию максимально благоприятных условий для развития экономики. Это должно происходить прежде всего за счет повышения качества и доступности бюджетных услуг, привлечения государственных и частных инвестиций и, наконец, путем внедрения инноваций. И здесь очень важна региональная составляющая.

О модернизации пространственной организации Российской Федерации

Можно констатировать, что растущая социально-экономическая дифференциация является следствием хронического запаздывания во внедрении нововведений на соответствующих территориях.

Оптимальное размещение инноваций по территории страны призвано способствовать решению задачи выравнивания региональной социально-экономической асимметрии путем развития инфраструктуры проблемных территорий и оказания оперативной помощи отдельным предприятиям, в том числе федерального и регионального значения.

Это станет возможным только при наличии четко отлаженной единой системы стратегического планирования в Российской Федерации, и прежде всего системы территориального планирования как одного из ключевых ее элементов.

Территориальное планирование – инструмент региональной политики, который объективно нуждается в придании ему свойств, отвечающих требованиям современной экономики, производящей уникальные знания и новые технологии, то есть в модернизации. К сожалению, работа в данном направлении находится на начальной стадии.

Отсутствие соответствующих ориентиров со стороны федеральных органов ведет к замедлению работы по подготовке и утверждению стратегических документов на региональном и местном уровнях.



По данным Министерства регионального развития Российской Федерации, к концу III квартала 2009 года документы территориального планирования утвердила лишь одна треть субъектов Российской Федерации. Количество утвержденных документов территориального планирования муниципальных образований составило около 20% от общего числа. Ключевые проблемы при разработке указанных документов связаны в большинстве своем с отсутствием аналогичных документов федерального уровня.

В настоящее время в Правительстве Российской Федерации вырабатывается перечень конкретных мероприятий по вопросам территориального планирования. В частности, предполагается активизировать разработку и утверждение схем территориального планирования Российской Федерации в областях, предусмотренных Градостроительным кодексом Российской Федерации.

Представляется, что завершение этой работы должно выражаться разработкой итогового, интегрального документа территориального планирования – Генеральной схемой пространственного развития Российской Федерации, которая должна содержать согласованные решения по развитию системы расселения, транспортного комплекса в увязке с размещением производственных, рекреационных, природоохранных и других базовых структурных элементов пространственной организации территории.

В то же время данные документы могут выступать в качестве эффективного инструмента управления комплексным развитием территории только при условии, если они будут базироваться на долгосрочной концепции пространственной организации территории Российской Федерации, которая также планируется к разработке и утверждению.

Таким образом, схема территориального планирования – не декларативный документ, а реальный и эффективный способ контроля развития соответствующей территории, мониторинга социальной, экономической и иных сфер жизнедеятельности в данном регионе. Эти функции в полной мере отвечают принципам сбалансированного социально-экономического развития российских регионов и призваны предотвратить возникновение опасных территориальных диспропорций в региональной экономике.

О законодательном обеспечении развития территориального планирования

С 1 января 2012 года без утверждения документов территориального планирования органы государственной власти и органы местного самоуправления, согласно части 4 статьи 9 Градостроительного кодекса не смогут принимать решения о резервировании земель, об изъятии земельных участков (в том числе путем выкупа) для государственных и муниципальных нужд и о переводе земель из одной категории в другую.

Отсутствие схемы территориального планирования Российской Федерации, а также схем территориального планирования у большинства субъектов Российской Федерации и муниципальных образований отрицательно влияет на их доходный потенциал, так как затрудняет принятие решений об использовании земельных участков, приводит к несогласованности решений органов государственной власти и местного самоуправления по видам размещаемых объектов капитального строительства.

Данное обстоятельство является одним из факторов, сдерживающих эффективное среднесрочное и долгосрочное бюджетное планирование. Следовательно, государственная поддержка мероприятий по составлению документов территориального планирования, генеральных планов поселений, правил землепользования и застройки территорий, документации по планировке территорий может рассматриваться в качестве дополнительной антикризисной меры на региональном уровне.



В сложившихся условиях недостаточности бюджетных средств в территориальных бюджетах решение задачи завершения разработки документов, предусмотренных Градостроительным кодексом Российской Федерации, в срок до 1 января 2012 года без финансовой помощи из федерального бюджета представляется вряд ли возможным.

Следует также отметить, что Федеральным законом от 31 декабря 2005 года №199-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» органам государственной власти субъектов Российской Федерации были переданы полномочия Российской Федерации в области организации и проведения государственной экспертизы проектов документов территориального планирования. Осуществление указанного полномочия делегировано органам государственной власти субъектов Российской Федерации без предоставления субвенций из федерального бюджета. Оно обеспечивается за счет средств лица, по инициативе которого проект документа территориального планирования направлен на государственную экспертизу.

Согласно части 1 статьи 29 Градостроительного кодекса проекты документов территориального планирования могут быть направлены на государственную экспертизу федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и объединениями граждан по их собственной инициативе.

В условиях ограниченных финансовых возможностей органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления не могут осуществить указанное мероприятие и получить заключение о соответствии или несоответствии проекта документа территориального планирования требованиям технических регламентов и требованиям рациональной организации территории.

Следует обратить внимание на то, что согласно части 6 статьи 29 Градостроительного кодекса направление проекта документа территориального планирования на государственную экспертизу или получение отрицательного заключения государственной экспертизы по проекту документа территориального планирования не является препятствием для утверждения документа территориального планирования.

Рекомендательный характер заключения государственной экспертизы не позволяет использовать ее в качестве эффективного инструмента повышения качества документов территориального планирования. Данное обстоятельство снижает также целесообразность расходования на указанные цели ассигнований из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Кроме того, Федеральным законом от 31 декабря 2005 года №232-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» органам государственной власти субъектов Российской Федерации переданы полномочия Российской Федерации в области контроля за соблюдением органами местного самоуправления законодательства о градостроительной деятельности. Однако вплоть до настоящего времени законами о федеральном бюджете субвенции для осуществления указанных полномочий предусмотрены не были.

В этой связи необходимо рассмотреть вопрос выделения ассигнований из федерального бюджета на осуществление государственных полномочий по составлению документов территориального планирования, их экспертизе, а также контролю за соблюдением органами местного самоуправления законодательства о градостроительной деятельности уже в ближайшее время.

Вместе с тем осуществление финансирования представляется возможным только после соответствующего правового, нормативного и методического обеспечения пространственной организации России, которое отвечало бы требованиям всесторонней модернизации.

Все вышеперечисленные вопросы станут предметом активного обсуждения в рамках запланированных Комитетом Государственной Думы по делам Федерации и региональной политике на 2010 год мероприятий. Среди них круглые столы, посвященные вопросам обеспечения посткризисного развития регионов, совершенствования механизмов управления региональным развитием, законодательного обеспечения приграничного сотрудничества, а также обсуждения данных проблем в ходе заседаний экспертных советов при комитете.



Таким образом, разбалансированность социально-экономического развития российских регионов является одной из центральных проблем современного этапа пространственной организации страны.

Без решения этой проблемы трудно рассчитывать на формирование национальной системы, способной реализовать в России модель инновационного экономического и технологического развития страны и обеспечить переход от антикризисного режима функционирования экономики к решению модернизационных задач.