

УДК 332

РАЗВИТИЕ ТЕРРИТОРИЙ - ПРОБЛЕМА СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

*В.Н. Гречихин, кандидат экономических наук, доцент,
тел. 8 906 392 19 12;*

*Е.В. Провалова, кандидат сельскохозяйственных наук, доцент,
тел. 89278152201;*

*И.В. Калинина, кандидат технических наук, ст. преподаватель,
тел. 8(8422)43 00 08
ФГБОУ ВО Ульяновский ГАУ*

Ключевые слова: прогноз, концепция, программа, проблемы развития.

В работе рассмотрены научные и правовые основы развития территорий в советский период, в 90-е годы в период перехода к рыночной экономике и в начале XXI века – период создания новой государственной законодательной базы. Территориальное планирование. Стратегическое планирование.

Фундаментальной базой развития экономики любой страны на современном этапе являются средства производства, т.е. совокупность средств и предметов труда. Всеобщим природным средством труда является земля, на которую люди воздействуют другими средствами труда: машины, инструменты, здания, сооружения, транспорт и др. В средствах труда выделяются и предметы труда, т.е. то, что дано природой и на что направлен труд человека: нефть, уголь, руда, а также растительное и промышленное сырьё: металл, хлопок, зерно и др. Гармоничное развитие имеющихся и размещение новых средств производства при любом социально-экономическом строе и в соответствии с научно-технологическим прогрессом, тем более, обеспечивает поступательное развитие территорий, быстрый рост экономики и благосостояния населения, а также сохранение сложившейся системы расселения. Научной и правовой основой такого развития территорий в 50-70-ые годы прошлого столетия (советский период) служила законодательная база государства, прогнозная и проектно-сметная документация, разработанная системой научных и проектно-исследовательских институтов.

Законодательная база того периода была представлена «Основами земельного законодательства Союза ССР и союзных республик», принятыми Верховным Советом СССР в декабре 1968 года. Основы призна-

вали районную планировку в качестве основы для принятия решений государственными органами по вопросам разного рода строительства и использованию земель. Госстрой СССР в июле 1972 года ввел в действие «Инструкцию по составлению Схем и Проектов районной планировки», которой, в отличие сегодняшнего Градостроительного кодекса РФ, предусматривалось, что размещение, расширение, проектирование или реконструкция действующих промышленно-энергетических комплексов, сельскохозяйственных объектов, магистральных, внутрирайонных инженерных и транспортных коммуникаций должны осуществляться только на основе Схем или Проектов районной планировки. Строгое соблюдение данных требований позволили в прошлом комплексно и эффективно развивать территории, использовать землю, естественные и трудовые ресурсы. Документацию по районной планировке готовили институты Гипроводхоз, Гипросельстрой, Гипрогор, ГипроНИИстрой, Гипросвязь и многие др. Все институты были укомплектованы высококвалифицированными кадрами и практически все в своём составе имели научные отделы. Оценку решений районной планировки осуществлял СОПС (Совет по размещению производительных сил при АН СССР – в настоящее время структура Минэкономразвития с изменёнными функциями). Он же осуществлял разработку Генеральной схемы (стратегического-прогноза) развития и размещения производительных сил на территории страны на 30-50 лет. Процессы проектирования и строительство важнейших объектов координировалось Госпланом СССР.

При переходе в 90-х годах к рыночной экономике задача по гармоническому использованию всех средств производства, включая землю, осталась не решённой. При этом государственные проектно-исследовательские институты, в том числе и районная планировка, как научно обоснованный взгляд в будущее, потеряли значение «дорожной карты» развития и оказались забытыми. Вместо них в начале XXI века началось создание новой государственной законодательной базы, казалось бы для эффективного развития всех производительных сил, как субъективных (человек), так и вещественных (средства производства).

Первым в этом плане появился Федеральный закон «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития» № 115-ФЗ (отменён 11.07.2014г.) [1]. Закон выстраивал систему прогнозной документации: прогноз, концепция и программа. Прогнозы могли быть по Закону долгосрочными, среднесрочными и краткосрочными. рассматривалась как система представлений о стратегических целях. Концепция должна была отражать приоритеты со-

циальной политики государства на долгосрочный период. Программа рассматривалась как система комплексных ориентиров социально-экономического развития РФ на краткосрочный и среднесрочный периоды и намечаемых (планируемых) эффективных путей и средств достижения указанных ориентиров. Следует также отметить, что Закон относил разработку и осуществление названной документации к деятельности государственной власти, т.е. не предполагал использование государственных научных и других проектно-изыскательских организаций, которые к этому времени находились в стадии расформирования.

Вторым документом в плане развития производительных сил явился Градостроительный кодекс РФ, принятый в декабре 2004 года, которым введён новый вид документации - документы территориального планирования [2]. По срокам упреждения и содержанию эти документы относятся к группе прогнозов. С середины XX века конкретными формами территориального планирования являлись проекты планировки и земельно-хозяйственного устройства городов и схемы районной планировки. На современном этапе территориальное планирование, проводимое в границах административных образований, может приводить к возникновению противоречий между отраслями производства и экономики в пределах смежно расположенных территорий. В районах, где намечается строительство промышленных предприятий, связанных между собой единой системой расселения, общей сырьевой и энергетической базой, объединённой системой инженерной инфраструктуры, районная планировка являлась и является единственно правильным методом комплексного и эффективного решения всех вопросов развития территорий.

Определяя сущность территориального планирования, ГрК РФ указывает, что оно направлено на определение «...назначения территорий исходя из совокупности социальных, экономических, экологических и иных факторов в целях обеспечения устойчивого развития территорий...» и далее, что «Подготовка документов территориального планирования осуществляется на основании стратегий (программ) развития отдельных отраслей экономики, программ социально-экономического развития субъектов РФ, планов и программ комплексного социально-экономического развития муниципальных образований (при наличии)». Возникает вопрос: если имеются стратегии, прогнозы, программы и планы, так нужно ли территориальное планирование? Этим ГрК РФ выравнивает понятия «стратегии» и «программы». Стратегия развития - это долгосрочный прогноз (30-50 и более лет) обеспечения

и решения задач, связанных с экономикой, и зависит от уровня средств производства, науки и технологического прогресса. Программа – это план действий, работ по достижению намеченных мероприятий, но не показателей прогнозов, тем более долгосрочных.

В ГрК РФ подчёркивается, что документы территориального планирования всех уровней «... являются обязательными для органов государственной власти, органов местного самоуправления при принятии ими управленческих решений». Органы государственной власти и местного самоуправления осуществляют свои полномочия в границах конкретных административно-хозяйственных образованиях (имеющих установленные границы), а не на «просто» территориях. Для органов управления важно, конечно, учитывать проектную документацию, разработанную для «своей» территории. Но органам власти обеспечивать реализацию документации на смежные территории, представляется более сложным и не эффективным процессом. Разрабатывать документацию на экономически связанные смежные административные образования необходимо. При этом название такой документации должно отвечать охватываемой территории и называться «территориальное планирование». Название документации, разработанной для административных районов, следует сохранить как: «Схема районной планировки» или «Схема планировки сельского поселения». В случаях, когда в документации рассматривается только использование земельных ресурсов в качестве основы для разработки любого прогноза или программы, то такая документация в своём названии должна отражать цели и задачи, т.е. «Схема землеустройства района или поселения»

Возникает также вопрос: возможно ли эффективно решать на перспективу совокупность вопросов комплексного социально-экономического развития территорий в рамках «территориального планирования», если в ГрК РФ отсутствует слово «земля», как основа жизнедеятельности вообще. Практика разработки документов территориального планирования в 2004-2010 гг. показала их непригодность для реализации из-за отсутствия в них решений по использованию земельных ресурсов и низкого качества разработок в целом, осуществлённых частными специалистами и кадастровыми организациями (проектно-исследовательских институтов нет, кадры утеряны).

Третьим документом или третьей попыткой разработки и реализации прогнозных и программных документов считается Федеральный закон «О развитии сельского хозяйства» № 264-ФЗ от 29.12.2006 г.[4], которым устанавливались «...правовые основы....содействия устойчиво-

му развитию территорий сельских поселений и соответствующих межселенных территорий». Закон давал иное, в отличие ГрК РФ, определенное устойчивого развития сельских территорий, т.е. «Под устойчивым развитием сельских территорий понимается их стабильное социально-экономическое развитие, увеличение объёма производства сельскохозяйственной продукции, повышение эффективности сельского хозяйства, достижение полной занятости населения и повышение уровня его жизни, рациональное использование земель». Законом была установлена следующая последовательность разработки общей прогнозной плановой документации: Документ социально-экономического развития; Государственная программа; Федеральная целевая программа.

Во исполнение Закона № 264 от 29.12.2006 г. были разработаны;

*Концепция долгосрочного социально-экономического развития РФ до 2020 года, утверждённая Распоряжением Правительства РФ №1662-р от 17 ноября 2008 г.;

*Концепция устойчивого развития сельских территорий РФ до 2020 г., утверждённая Распоряжением Правительства РФ №2136-р от 30.11.2010 г.;

*Концепция федеральной целевой программы «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014-2020 гг., утверждённая Распоряжением Правительства РФ №271-р от 8.11.2012 г. Концепцией предлагалось разработать планы развития территорий (лучше не абстрактных, а сельских поселений) и программы экологической реабилитации сельских территорий;

*Федеральная целевая программа устойчивого развития сельских территорий на 2014-2017 гг. с учётом её пролонгации до 2020 г. утверждённая Постановлением Правительства РФ №399 от 15.07.2013 г.

Источником исходных данных для определения объектов и объёмов работ по мероприятиям вышеназванных Концепций и Программ были приняты документы территориального планирования, разработанные в 2006-2010 гг. по каждому муниципальному району и их поселениям. Документы территориального планирования отражали только планы социально-экономического развития административных образований, которые были разработаны работниками этих же образований, и не определяли «коренные» точки роста экономики на конкретных территориях. В целом Планы и Территориальное планирование не решали проблем комплексного развития территорий, организационно-хозяйственных форм использования средств производства, в том числе земельных ресурсов. Более того, в большей части капиталовложения направляемые

на объекты развития не подтверждались проектно-сметной документацией. В комплексе это не привело к достижению планируемых в Концепциях и Программах показателей, а осуществлённые на их реализацию капиталовложения нельзя считать рациональными и эффективными.

Четвёртым законодательным актом по прогнозированию социально-экономическому развитию является Федеральный закон «О стратегическом планировании в РФ» №172 -ФЗ от 28. 06. 2014 г. [5]. В самом названии Закона заложена противоположность двух понятий: стратегия и планирование. До его появления под стратегией понимались действия по определению показателей социально-экономического и научно-технологического развития страны и её территорий на далёкую перспективу -30-50 лет, т.е. разработка сверх долгосрочного прогноза. По своему содержанию такой прогноз представлял результаты системных научных исследований о возможных направлениях будущего развития экономики и отдельных её сфер. Планирование же не является прогнозом, а представляет собой процесс, определяющий пути и методы по достижению показателей развития производительных сил и производственных отношений на конкретной административной или хозяйственной территории в сроки, устанавливаемые прогнозами краткосрочными, среднесрочными и долгосрочными.

Закон РФ № 172-ФЗ от 28. 06. 2014 г. не улучшил систему разработки прогнозных и проектно-изыскательских работ, которую создавали в 1995-2014 гг. взамен советской системы, имевшей «фундамент» в виде отраслевых научно – исследовательских и проектно-изыскательских институтов укомплектованных высококвалифицированными кадрами, имевших опыт решения сложнейших проблем. Закон «переложил» на органы государственной и исполнительной власти, на уровень муниципальных образований разработку и осуществление различного вида и уровня стратегий, программ. Результатом деятельности участников стратегического планирования, согласно Закону №172 -ФЗ должны быть документы:

*На уровне субъекта РФ:

- в рамках целеполагания – стратегия социально-экономического развития субъекта;
- в рамках прогнозирования-прогнозы социально-экономического развития на долгосрочный и среднесрочный периоды;
- в рамках планирования и программирования-план по реализации стратегии социально-экономического развития; государственные программы; схема территориального планирования субъекта.

*На уровне муниципального образования:

-стратегия социально-экономического развития муниципального образования, план реализации стратегии; прогнозы социально-экономического развития на среднесрочный и долгосрочный периоды, муниципальная программа.

Передача администрациям разработки перечисленных документов привела к:

- *понижению качества документации из-за отсутствия квалифицированных кадров;

- *увеличению штатов администраций для выполнения данных работ;

- * качество документов не способствовало ускоренному развитию территорий;

Закон РФ № 172-ФЗ от 28. 06. 2014 г оставляет без решения методы определения капиталовложений (затрат) на реализацию мероприятий, намеченных в прогнозах и программах. Этим создаётся возможность завышения в документах затрат на осуществление мероприятий. Устранению такой возможности способствовало бы требование Закона на выполнение по наиболее сложным объектам проектно-изыскательских работ с целью предварительного определения капитальных вложений на программные объекты.

Более того, Закон не устанавливает периоды упреждения прогнозов, не вносит поправки в ГрК РФ и другие законодательные акты, и главное, исключает земельные ресурсы из содержания стратегий и всех видов прогнозов. Земля остаётся и будет выступать главным средством производства, пространственной базой размещения производительных сил, чего не учитывает Закон.

В соответствии с Законом РФ № 172-ФЗ от 28. 06. 2014 г. в целом по стране выполнен большой объём работ по разработке Стратегий, Прогнозов, Программ. Например, в Ульяновской области на 2014-2020 гг. было разработано 17 государственных программ из которых не менее чем в 3-х должны были бы рассматриваться земельные ресурсы как фактор развития экономики, роста численности населения, совершенствования системы расселения, размещения новых производств и др. Это госпрограммы «Охрана окружающей среды и восстановление природных ресурсов», «Развитие строительства и архитектуры» и «Развитие сельского хозяйства и регулирование сельскохозяйственной продукции и продовольствия». Содержание названных госпрограмм показывает «рутинность» решения вопросов, установленные ими целевые показатели в цифрах «запрятаны» в какие-то приложения, что затрудняет определение их эффективности и реальности их выполнения. Как и сам Закон РФ

№ 172-ФЗ от 28. 06. 2014 г. Госпрограммы даже не содержат слов «производительные силы, земля, земельные ресурсы, земельные отношения, производственные и иные формы организации производительных сил». Госпрограммы по Закону должны быть направлены на ускоренное развитие территорий на основе научно-технологического процесса, создание высокотехнологических производств и соответствующих им рабочих мест. Но в госпрограммах отсутствуют новые индустриальные предприятия, не решен вопрос о видах и формах сельскохозяйственных предприятий, не поставлен вопрос стирания граней между городом и деревней, не разработаны мероприятия по прекращению миграции сельского населения в крупные города и областные центры и др.

В целом, период 1995-2018 гг. оказался малоэффективным в создании базы для устойчивого развития территорий и особенно сельских. Законодательная база этого периода не обеспечила коренного решения важнейшей проблемы. Это ставит вопросы восстановления (с незначительными уточнениями) советской системы прогнозирования и проектирования социально-экономического развития страны в целом и отдельных её регионов.

Библиографический список:

1. Инструкция по составлению схем и проектов районной планировки. Нормативные акты о земле. М. «Юридическая литература», 1978 г.
2. Федеральный Закон «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития РФ» № 115 -ФЗ от 1995 г.
3. Градостроительный кодекс РФ. Омега-л, М. 2015 г.
4. Федеральный закон «О развитии сельского хозяйства» № 264-ФЗ от 29.12.2006 г.
5. Федеральный закон «О стратегическом планировании в РФ» №172 -ФЗ от 28. 06. 2014 г.

TERRITORY DEVELOPMENT - THE PROBLEM OF MODERN RUSSIA

Grechikhin V.N., Provalova E.V., Kalinina I.V.

Keywords: *forecast, concept, program, development problems.*

The paper examines the scientific and legal framework for the development of territories in the Soviet period, in the 90s during the transition to a market economy and at the beginning of the 21st century - the period of creating a new state legislative base. Territorial planning. Strategic planning.