

УДК 338.2

Главная государственная «точка роста» России: Стратегия пространственного развития Российской Федерации и Генеральная схема размещения и развития производительных сил СССР. Методологические основы

О. О. Смирнова,

Совет по изучению производительных сил (СОПС) Минэкономразвития России и РАН, г. Москва, д.э.н., доцент

Аннотация. Федеральным законом от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» определен к разработке новый в современной практике государственного стратегического планирования документ — Стратегия пространственного развития Российской Федерации. В этой связи целесообразно вспомнить о концептуальных основах и методологических подходах, которые были заложены при разработке Генеральной схемы размещения и развития производительных сил СССР, а также проанализировать актуальность подходов на современном этапе.

Ключевые слова. Государственное стратегическое планирование, Стратегия пространственного развития Российской Федерации.

Abstract. Federal law No. 172-FL “About Strategic Planning in the Russian Federation” of 28.06.2014 has determined the development the new in modern practice of the state strategic planning the document — Strategy of Spatial Development of the Russian Federation. In this regard, it is expedient to recall the conceptual bases and methodological approaches, which were laid when developing the General Scheme of the Placement and the Development of USSR Productive Forces, as well as to analyze relevance of approaches at the present stage.

Keywords. State strategic planning, Strategy of Spatial Development of the Russian Federation.

В июне 2014 года принят Федеральный закон № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». Закон устанавливает правовые основы стратегического планирования в Российской Федерации, координацию государственного и муниципального стратегического управления и бюджетной политики, а также полномочия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъ-

ектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и порядок их взаимодействия в сфере стратегического планирования. Данным законом регулируются отношения, возникающие между участниками стратегического планирования в процессе целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации

и муниципальных образований, различных отраслей экономики народного хозяйства и сфер государственного и муниципального управления, обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.

Законом вводится новый, занимающий одно из центральных мест в системе государственного стратегического планирования документ – Стратегия пространственного развития Российской Федерации (далее – Стратегия). О Стратегии в статье 20 закона № 172-ФЗ говорится следующее:

- Стратегия разрабатывается в соответствии с основами государственной политики регионального развития Российской Федерации в целях реализации основных положений Стратегии социально-экономического развития Российской Федерации и Стратегии национальной безопасности Российской Федерации;
- Стратегия определяет приоритеты, цели и задачи регионального развития Российской Федерации и меры по их достижению и решению;
- Стратегия учитывается при разработке и корректировке схем территориального планирования Российской Федерации, стратегий социально-экономического развития макрорегионов, государственных программ Российской Федерации, стратегий социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, иных документов стратегического планирования и документов территориального планирования, предусмотренных Градостроительным кодексом Российской Федерации.

Вместе с тем надо отметить, что и по целеполаганию, и по определенным в законе подходам Стратегия пространственного развития Российской Федерации близка к другому документу, сыгравшему в развитии экономики страны весомую роль. Речь идет о важнейшем документе перспективного социально-экономического развития страны – Генеральной схеме размещения и развития производительных сил СССР (далее – Генеральная схема).

Генеральная схема размещения и развития производительных сил

Генеральная схема занимала центральное место в планировании развития экономики страны и представляла «научное обоснование рационального размещения производительных сил на перспективу с вариантными технико-экономическими расчетами» [1]. Генеральная схема с входящими в ее состав отраслевыми, территориальными и районными схемами являлась базой для выбора районов и пунктов нового строительства, расширения и реконструкции предприятий, позволяла учитывать большое количество факторов, влияющих на обоснование целесообразности, хозяйственной необходимости и экономической эффективности намечаемого проектирования и строительства; создавала возможность комплексной взаимоувязки всех параметров новых промышленных предприятий (материальных, энергетических, трудовых, социальных, экономических и так далее). Генеральная схема являлась основой для разработки новых и корректировки имеющихся проектов районных планировок, создания схем промышленных зон, комплексов и узлов. В Генеральной схеме предусматривалось совершенствование структуры и пропорций капитальных вложений на новое строительство, реконструкцию и техническое перевооружение предприятий, промышленных узлов и комплексов с учетом особенностей экономики каждого района и максимального использования производственных фондов, а также основных этапов и сроков ввода в действие взаимосвязанных производств по отраслям экономики.

Руководствуясь Генеральной схемой развития производительных сил страны, можно было правильно выбрать сырьевую и топливно-энергетическую базы не только в соответствии с потребностями и интересами проектируемых предприятий, но и с учетом общей стратегии развития и размещения отраслей народного хозяйства на перспективу. Это давало возможность наиболее эффективно использовать сырьевые, энергетические и другие ресурсы страны и позволяло максимально исключить возможные диспропорции в раз-

витии соответствующих отраслей в территориальном разрезе.

Перед экономикой страны начала 1960-х годов XX века стояли задачи, которые коррелируются с днем сегодняшним и задачами в формате роста экономики и защиты национальных интересов России [2]. Необходимо было обеспечить всестороннее развитие производительных сил, сделать решающий шаг в обновлении материально-технической базы и на этой основе добиться значительного повышения уровня жизни населения. Требовалось ускорить научно-технический прогресс, опережающими темпами развивать прогрессивные отрасли промышленности, осуществлять рациональные сдвиги в структуре топливного баланса. Намеченные задачи, определявшие динамику и структурные сдвиги в экономике, должны были привести также к крупным изменениям в территориальном развитии производительных сил.

Практика разработки Генеральной схемы

Совет по изучению производительных сил (далее – СОПС) был назначен головной организацией по разработке Генеральной схемы и в 1964 году СОПС представил проект Генеральной схемы на 1966–1970 годы, а в марте 1966 года приступил к созданию Генеральной схемы на 1971–1980 годы [3]. СОПС предстояло решить новую, сложную и исключительно трудоемкую задачу научно-методического и организационного характера: выработать единую программу работ и их поэтапного выполнения, создать единую научную концепцию и методику исследования, подготовить исходную информацию для осуществления крупномасштабного территориального экономического программирования. Надо отметить, что в практике мировой экономической науки подобные задачи решены не были.

Генеральная схема, подготовка которой завершилась в 1968 году, представляла собой неизвестный ранее в практике многоплановый труд, созданный большим коллективом ученых, проектировщиков, специалистов плановых и хозяйственных организаций. Она со-

стояла более чем из 50 томов по общим проблемам, размещению важнейших отраслей промышленности, сельского хозяйства, транспорта, развитию всех регионов и крупных экономических районов, а также народно-хозяйственных комплексов. Отдельный том составили Основные положения Генеральной схемы. В разработке отраслевых и территориальных схем, вошедших в качестве разделов в Генеральную схему, участвовали в соответствии с координационным планом около 560 научных и проектных институтов [3].

Основное назначение генеральных схем состояло в том, чтобы:

- дать глубокий анализ развития различных отраслей экономики в региональном разрезе;
- определить складывающиеся положительные и негативные тенденции в экономике страны и в каждом из ее районов и городских агломераций;
- обосновать предложения по эффективному развитию народного хозяйства и его территориальной структуре в долгосрочной перспективе.

В связи с этим генеральные схемы развития и размещения производительных сил страны представляли комплексный научно обоснованный прогноз территориальной структуры экономики государства, включающий определение наиболее эффективных территориальных пропорций производства в тесной увязке с ресурсной базой: трудовыми, минерально-сырьевыми, топливно-энергетическими, лесными, земельными, водными ресурсами, действующими основными производственными и непроизводственными фондами. В реализацию Генеральной схемы постепенно сложилась система обоснования перспективного социально-экономического развития страны: комплексная программа научно-технического прогресса и связанные с ней отраслевые и региональные схемы, Генеральная схема расселения населения СССР, схемы и проекты районных планировок республик, краев и областей, генеральные планы городов.

В 1960–1980-е годы СОПС разработал генеральные схемы на период 1966–1970 годов, 1971–1980 годов (с более подробным выделением периода 1971–1975 годов), 1976–1990 го-

дов (с более подробным выделением периода 1976–1980 годов), а также на периоды до 2000 года, до 2005 года [4]. Все генеральные схемы были утверждены Советом министров СССР и использованы при разработке государственных планов. Генеральная схема служила исходной базой для подготовки основных направлений экономического и социального развития страны на пять, десять и пятнадцать лет, а также государственных пятилетних планов.

Методические подходы к разработке Генеральной схемы

Надо отметить, что по методологическим и концептуальным подходам разработки документов подобного масштаба в мире нет аналогов. В этой связи особо интересно обратить внимание на методологические подходы, заложенные при подготовке Генеральной схемы размещения производительных сил [5].

В соответствии с «общей методикой разработки Генеральной схемы»: «Генеральная схема, представляющая научное обоснование рационального размещения производительных сил страны на длительную перспективу с вариантами технико-экономическими расчетами, призвана определить оптимальные территориальные пропорции развития народного хозяйства, обеспечивающие дальнейшее повышение эффективности общественного производства на основе совершенствования территориального разделения труда, правильного развития и размещения отраслей производства с планомерным формированием хозяйства» страны. В соответствии с Генеральной схемой должно в дальнейшем осуществляться территориальное планирование развития народного хозяйства, размещение производственно-территориальных комплексов, промышленных предприятий и разработка районных планировок.

Генеральная схема основывается на исследованиях проблем научно-технического прогресса, рационального использования природных ресурсов, сопряженного развития промышленности и сельского хозяйства, размещения населения, эффективного использования трудовых ресурсов и основных фондов,

прогрессивного развития исторически сложившейся схемы городов и формирующихся новых городов, планомерного освоения новых территорий, совершенствования межрайонных хозяйственных связей и научного экономического районирования страны.

Исследования по Генеральной схеме проводились взаимосвязанно по следующим основным направлениям:

- совершенствование территориальных пропорций производства и межрайонные экономические проблемы размещения;
- технико-экономическое обоснование размещения новых производственных мощностей и объемов производства основных отраслей народного хозяйства и отраслей промышленности по республикам и районам;
- обоснование специализации и комплексного развития хозяйства регионов;
- разработка проблем освоения новых территорий с высокой концентрацией природных ресурсов.

В методике отмечено, что все направления Генеральной схемы разрабатываются на единой методологической основе с применением экономико-математических методов и новой вычислительной техники.

Внутренним является только список «Основных узловых вопросов Схемы» [5]:

1. Исходная экономическая база (показатели достигнутого уровня, определение нерешенных проблем рационального размещения отраслей производства).

2. Перспективные уровни развития страны на пятнадцать лет:

- основные показатели обеспеченности минеральными, топливными, земельными, водными ресурсами на перспективу и проблемы их комплексного использования;
- ожидаемая численность населения и трудовых ресурсов по районам;
- основные показатели увеличения продукции сельского хозяйства (по вариантам), расчет потребности и производства продукции растениеводства и животноводства;
- основные показатели развития единой транспортной системы страны;
- основные показатели развития и размещения сферы обслуживания.

3. Схема развития и размещения топливно-энергетического комплекса.

4. Проблемы развития и размещения минерально-сырьевой базы промышленности.

5. Схема развития и размещения лесного хозяйства.

6. Схема размещения основных отраслей промышленности.

7. Схема развития водного хозяйства.

8. Схема развития и размещения сельского хозяйства.

9. Схема развития и размещения единой транспортной системы.

Концептуальные подходы к разработке Стратегии пространственного развития Российской Федерации на современном этапе

Прошло более 60 лет со времени принятия решения о разработке первой Генеральной схемы. Этот уникальный не только в условиях СССР, но и в мире народно-хозяйственный документ, сохраняет свое значение до настоящего времени. Этот опыт приобретает особую роль и в современных условиях [6].

Н. Н. Некрасов (Председатель СОПС, 1966–1979 годы) отмечал основные задачи разработки Генеральной схемы: «1) выявление правильных, научно обоснованных территориальных пропорций, определяющих пространственную структуру народного хозяйства на планируемый и прогнозный и прогнозируемый периоды; 2) разработку схемы рационального размещения городов и населенных пунктов, производственной и социальной инфраструктуры, органически связанной с размещением производства; 3) определение экономической стратегии крупномасштабного хозяйственного освоения новых больших территорий и образование новых экономических районов» [1].

Поставленные задачи коррелируются с теми требованиями, которые предъявляются сегодня к Стратегии пространственного развития Российской Федерации. Вместе с тем необходимо отметить, что создание

современной системы стратегического планирования в России не надо расценивать как попытку реанимации системы директивного планирования советского образца. Она осталась в прошлом. Новая система должна воплотить в себе смысл и содержание прошедших в стране принципиальных изменений в экономических, социальных, правовых и административных отношениях [7].

На базе опыта разработки Генеральной схемы, с учетом современных реалий представляется, что концептуальные подходы к разработке Стратегии пространственного развития должны быть следующими.

Стратегические цели развития Российской Федерации в основе Стратегии пространственного развития и вопросы их пространственной локализации базируются на следующих вводных:

1. Анализ целей, определенных в основополагающих документах: а) ежегодное Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации; б) Стратегия социально-экономического развития Российской Федерации; в) Стратегия национальной безопасности Российской Федерации, а также в основах государственной политики, доктринах и других документах в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.

2. Анализ и выявление диспропорций пространственного развития, несогласованности документов стратегического планирования.

3. Актуализация целей в условиях новых вызовов.

4. Конкретизация целей в формате «дерево целей» пространственного развития Российской Федерации.

«Коридор» возможности реализации стратегических целей в долгосрочной перспективе определяется прогнозами. Таким образом, должны быть определены *базовые условия развития экономики* и прогнозные оценки окружающей среды, а именно:

- прогноз развития экономики в целом, отдельных отраслей, а также федеральных округов и субъектов Российской Федерации на долгосрочную перспективу;
- анализ: а) прогноза научно-технологического развития Российской Федерации;

б) стратегического прогноза Российской Федерации; в) прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный период;

- прогнозы развития мировой экономики с учетом роли и перспектив российской экономики.

Базируясь на определенных стратегических целях развития Российской Федерации и имея данные прогноза внутренних и внешних факторов, можно прийти к определению *приоритетов пространственного развития* Российской Федерации в составе Стратегии. Стратегия в разрезе основных сценариев социально-экономического развития страны должна включать варианты технико-экономические расчеты и региональные балансы основных видов ресурсов (в том числе энергетических и трудовых ресурсов), обеспечивать согласованность реализации отраслевых и территориальных документов государственного стратегического планирования.

При формировании приоритетов пространственного развития Российской Федерации для оценки исходных условий (помимо определения исходной экономической базы и показателей достигнутого уровня социально-экономического развития регионов России) в Стратегии пространственного развития должны быть представлены:

- анализ стратегических документов и схем размещения топливно-энергетического комплекса, транспортной системы, основных отраслей промышленности и минерально-сырьевой базы промышленности, лесного хозяйства, водного хозяйства, сельского хозяйства и другого;
- оценка соответствия имеющемуся ресурсному потенциалу данных регионов, влияния специализации на формирование их хозяйственных комплексов, развитие экспортной базы, состояние окружающей среды и природопользования, решение социальных проблем, оценка экономической эффективности развития отраслей и специализации регионов;
- оценка рациональности межрегиональных связей, выявление избыточных и устойчиво дефицитных регионов по важнейшим видам продукции;

- оценка по регионам динамики объемов и структуры производственных и непроизводственных основных фондов, проблемы изменения технического уровня и качественного состояния основных фондов, степени их износа, технологической и воспроизводственной структуры;
- оценка величины и категорической структуры потенциальных ресурсов полезных ископаемых с выделением разведанных запасов и их активной части, прогнозная оценка техногенных ресурсов минерального сырья и возможные источники его получения;
- анализ трансформации земельных ресурсов по основным землепользователям и видам угодий, изменения в качественном состоянии сельскохозяйственных угодий;
- анализ водообеспеченности с учетом рационализации водопотребления;
- прогнозная оценка образования вторичных ресурсов, оценка возможности их эффективного вовлечения в хозяйственный оборот на базе использования новых технологий.

Особое место в системе должен занимать *демографический анализ* и прогноз системы расселения с учетом анализа современной ситуации и перспектив развития транспортного, энергетического, экологического каркасов, производственного комплекса, рекреации и прочего.

Опираясь на оценку текущего состояния, прогноз, анализ и приоритеты, базовые расчеты должны быть направлены по двум основным направлениям:

1. Расчет потребности и производства промышленной продукции, продукции сельского хозяйства, товаров народного потребления, обеспеченности транспортными услугами и продукцией топливно-энергетического комплекса и другого.

2. Расчет перспективного уровня развития страны на пятнадцать лет (исходя из прогноза): основные показатели обеспеченности минеральными, топливными, земельными, водными ресурсами на перспективу и проблемы их комплексного использования; ожидаемая численность населения и трудовых ресурсов по районам; основные показатели увеличения продукции сельского хозяйства (по вариан-

там), расчет потребности и производства продукции растениеводства и животноводства; основные показатели развития единой транспортной системы страны; основные показатели развития и размещения сферы обслуживания.

Декомпозиция приоритетов, обеспеченных конкурентными преимуществами, в соответствии с целями развития страны должна строиться на системе балансовых расчетов в разрезе федеральных округов и субъектов Российской Федерации.

Конкретные *приоритеты развития макрорегионов и субъектов Российской Федерации*, локализованные на территории, должны быть определены на базе оценки текущего состояния, прогнозов, анализа и расчетов. В Стратегии пространственного развития Российской Федерации должны быть освещены следующие вопросы:

- совершенствование территориальных пропорций;
- технико-экономическое обоснование размещения новых производственных мощностей и объемов производства;
- обоснование специализации и комплексного развития хозяйства регионов.

Особо должны быть освещены вопросы освоения территорий с высокой концентрацией природных ресурсов.

Меры по достижению целей и решению задач пространственного развития Российской Федерации должны включать предложения:

- по совершенствованию системы расселения на территории Российской Федерации и приоритетных направлений размещения производительных сил на территории Российской Федерации;
- по разработке инструментария (включая разработку государственных программ), обеспечивающего реализацию приоритетов и конкурентных преимуществ;
- по оценке экономических и социальных эффектов и экологических последствий реализации Стратегии пространственного развития Российской Федерации.

В целях реализации Стратегии пространственного развития наряду с ресурсным и нормативно-правовым обеспечением реализации Стратегии пространственного развития

Российской Федерации необходимо *формирование системы индикаторов и системы непрерывного мониторинга* реализации целей развития регионов Российской Федерации через оценку качества стратегических документов, эффективности стратегий и их реализации, включая разработку показателей экономического и социального развития регионов.

Очевидно, что разработке Стратегии пространственного развития Российской Федерации должна предшествовать серьезная работа, которая позволит обеспечить методические и методологические основы разработки Стратегии. В ходе такой работы должны быть определены:

- методические положения по использованию региональных балансов основных видов ресурсов (в том числе энергетических и трудовых ресурсов);
- концептуальные подходы к обоснованию пунктов локализации размещаемых объектов федерального значения, исходя из эффективности реализации их проектов, с учетом возможностей их ресурсного и инфраструктурного обеспечения и экологических требований;
- концептуальные подходы к оценке экономических и социальных эффектов и экологических последствий реализации Стратегии;
- концептуальные подходы к формированию системы балансовых расчетов по Российской Федерации в разрезе федеральных округов и субъектов Российской Федерации.

Предложенный подход к формированию Стратегии пространственного развития Российской Федерации позволит выстроить сбалансированную, эффективную и целостную систему стратегических и программных мероприятий на территории каждого федерального округа и субъекта Российской Федерации, сбалансировать отраслевые и территориальные подходы при реализации каждого конкретного приоритета, основываясь при этом на стратегических целях развития Российской Федерации и приоритетах национальной безопасности. При таком комплексном подходе Стратегия может стать

ключевой «точкой роста» Российской Федерации, определяющей как перспективные структурные сдвиги в экономике, так и социально-экономическое развитие страны.

Н. К. Байбаков (Председатель Госплана, 1965–1985 годы) отмечал, что «одна из основных ошибок состоит в том, что с переходом к рыночной экономике не учли все те наработки, которые существовали и в системе государственного планирования» [8]. Хочется надеяться, что сегодня как при разработке Схемы пространственного развития Российской Федерации, так и при реализации Федерального закона о стратегическом планировании Российской Федерации в целом подобных ошибок удастся избежать, а возможные к применению в современных условиях развития государства опыт и наработки будут востребованы.

Литература

1. Некрасов Н. Н. Система изучения и планирования территориальной организации хозяйства / Н. Н. Некрасов «Региональная экономика (теория, проблемы, методы)». — М.: Экономика, 1975.
2. Указ Президента Российской Федерации от 06.08.2014 № 560 «О применении отдельных специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности Российской Федерации».
3. Адамеску А. А. История Совета по изучению производительных сил (СОПС). К 100-летию создания // Современные производительные силы. — 2012. № 0. — С. 122–130.
4. 80 лет. КЕПС-СОПСиЭС. Этапы становления и развития. — М.: Изд-во СОПСиЭС, 1995.
5. Общая методика разработки Генеральной схемы размещения производительных сил СССР на 1971–1980 гг. — М.: Экономика, 1966.
6. Смирнова О. О. Современный взгляд на историю формирования в России методологии и инструментария государственного стратегического планирования // Социально-экономическое развитие территорий и хозяйственных комплексов в России и за рубежом. Часть I / Научный ред. д-р экон. наук, доц. С. В. Галачиева. — М.: Перо, 2012. — 204 с. — С. 80–111.
7. Материалы Государственного совета Российской Федерации по вопросу «О механизме взаимодействия федеральных и региональных органов исполнительной власти при разработке программ комплексного социально-экономического развития регионов» (официальные документы). Июнь 2006 года.
8. Байбаков Н. К. Современной России нужна система планирования // Независимая газета, 22 февраля 2001.