

МИНОБРНАУКИ РОССИИ

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
**«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ИМЕНИ
Н.Г. ЧЕРНЫШЕВСКОГО»**

Кафедра экономической и социальной географии

**Территориальное планирование субъектов РФ Северо-Кавказского
макрорегиона**

АВТОРЕФЕРАТ БАКАЛАВРСКОЙ РАБОТЫ

студента 4 курса 422 группы

направления (специальности) 05.03.02 География

географического факультета

Пименовой Ольги Андреевны

Научный руководитель
доцент, к.г.н., доцент

Ю. В. Преображенский

Заведующий кафедрой
к.г.н., доцент

А. Н. Молочко

Саратов 2020

Введение. Северо-Кавказский макрорегион отличается внутренним природным и социально-экономическим разнообразием. Многим его регионам свойственен низкий уровень жизни. Его повышение требует реализации ряда проектов. Актуальность темы исследования связана со значимостью планирования развития территорий как фактора устойчивого социально-экономического развития субъектов Северо-Кавказского макрорегиона.

Цель работы: выявить различия в схемах территориального планирования субъектов РФ Северо-Кавказского макрорегиона.

Задачи:

- проанализировать основные принципы и документы стратегического планирования (и территориального планирования как его составной части) в РФ;

- дать общую географическую характеристику Северо-Кавказскому макрорегиону;

- выявить различия в графических материалах схем территориального планирования субъектов РФ Северо-Кавказского макрорегиона;

- предложить состав схемы территориального планирования для всего Северо-Кавказского макрорегиона.

В выпускной квалификационной работе были использованы методы сбора информации, анализа, классификации, обобщения, сравнения.

Работа состоит из трех разделов, включает в себя введение, основную часть, заключение, список используемой литературы, приложения.

Бакалаврская работа состоит из 3 разделов. В первом разделе рассказывается о стратегическом планировании в России, о развитии стратегического планирования, какие документы являются основными и про проблемы стратегического планирования в пределах макрорегионов. Во втором разделе дается физико-географическая и экономико-географическая характеристики Северо-Кавказского макрорегиона. В третьем разделе речь непосредственно идет о территориальном планировании Северо-Кавказского

макрорегиона, основные документы территориального планирования, анализ графических материалов схем территориального планирования и представлен проект схемы территориального планирования Северо-Кавказского макрорегиона.

Участниками стратегического планирования на уровне субъекта РФ являются: законодательный орган государственной власти субъекта, высшее должностное лицо субъекта (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта), высший исполнительный орган государственной власти субъекта, исполнительные органы государственной власти субъекта, контрольно-счетный орган субъекта, иные органы и организации [1].

Участниками стратегического планирования на уровне муниципального образования являются органы местного самоуправления, а также муниципальные организации.

Формирование в современной России системы государственного стратегического планирования, отвечающей современным реалиям, является жизненной необходимостью. Потеря надежды во всеилие рыночных регуляторов привела к пониманию необходимости создания новой системы стратегического планирования. Одним из основных факторов, позволивших осуществить в СССР за короткий срок (в годы первых пятилеток) переход от аграрной экономики к промышленной, было использование разнообразных методов планирования [2].

Первым правовым документом, в котором были оформлены действия субъектов хозяйствования по планированию, стал принятый в 1995 г. Федеральный закон № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» (далее Закон). С этого момента система планирования в РФ стала предусматривать разработку прогнозов, концепций, стратегий и программ социально - экономического развития, как на долгосрочную, так и на краткосрочную перспективы.

Об активном развитии стратегического планирования в российской практике можно говорить лишь в середине 2000-х годов, когда начинают разрабатываться и реализовываться крупные национальные проекты, ресурсной базой которых служат бюджетные средства. Кроме национальных проектов практика стратегического планирования используется на региональном уровне (области, края, республики) в виде областных целевых программ, то есть федеральные органы власти предоставили субъектам РФ возможность самостоятельного управления их социально - экономическим развитием.

С течением времени стали входить в практику уже существующие инструменты планирования: стратегии социально-экономического развития РФ и ее субъектов, программы (прогнозы), схемы территориального планирования на региональном и местном уровнях, а также внедряются принципиально новые инструменты – целевое бюджетное планирование и скользящий трехлетний бюджет. Таким образом, в своем развитии теория и практика стратегического планирования прошла огромный путь, характеризующийся то повышением, то снижением внимания к нему в различные периоды времени. Но на современном этапе развития планирования главная цель должна заключаться в разработке интегрированной системы планирования, которая должна иметь стратегическую направленность и включать все подразделения и уровни хозяйства страны [3].

Документы стратегического планирования разрабатываются в рамках целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования на федеральном уровне, на уровне субъектов Российской Федерации и на уровне муниципальных образований.

Координация разработки и реализации документов стратегического планирования осуществляется Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации по вопросам, находящимся в их ведении [4].

Термин «макрорегион» официально появился в российской практике государственного управления с принятием Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», в соответствии с которым система документов стратегического планирования должна включать в себя и стратегии социально-экономического развития макрорегионов. Согласно закону, «макрорегион – часть территории Российской Федерации, которая включает в себя территории двух и более субъектов Российской Федерации, социально-экономические условия в пределах которой требуют выделения отдельных направлений, приоритетов, целей и задач социально-экономического развития при разработке документов стратегического планирования» [5].

Состав Северо-Кавказского макрорегиона: Республики Дагестан, Ингушетия, Северная Осетия – Алания, Кабардино-Балкарская, Карачаево-Черкесская, Чеченская республики, Ставропольский край.

Северный Кавказ имеет приморское, приграничное и окраинное географическое положение. На востоке омывается бессточным Каспийским морем-озером. На юге по Главному Кавказскому хребту граничит с Абхазией, Южной Осетией, Грузией и Азербайджаном, а на севере – востоке с Южным макрорегионом. Располагаясь на самом юге России, имея морские границы и соседствуя только со странами СНГ, Северный Кавказ имеет выгодное транспортное и экономико-географическое положение.

Население Северо-Кавказского макрорегиона на 2020 год – 9 930 935 человек. На два субъекта РФ приходится более половины всех жителей.

Важной особенностью Северо-Кавказского макрорегиона являются высокий удельный вес сельского населения (44,4%) и его высокая плотность, составляющая почти 50 чел./км². В некоторых районах интенсивного земледелия она превышает 80 чел./км². В отличие от Российской Федерации в целом процесс урбанизации на Северном Кавказе идёт значительно медленнее, что свидетельствует о высоком уровне развития сельского хозяйства [6].

Из отраслей промышленности макрорегион выделяется машиностроением, топливной и пищевой промышленностью.

В Северо-Кавказском макрорегионе представлены следующие виды транспорта: железнодорожный, морской, автомобильный, воздушный, трубопроводный.

Основные формы взаимодействия различных видов транспорта: железнодорожно-морской (поставка железнодорожным транспортом грузов в морские порты), железнодорожно-трубопроводный (поставка грузов железнодорожным транспортом от станций налива из магистральных нефтепроводов и нефтепродуктопроводов) автомобильно-железнодорожный (поставка грузов автомобильным транспортом в места, где железная дорога не проложена). Состояние всех видов транспорта находится на среднем уровне.

В настоящее время для регионов Северо-Кавказского макрорегиона характерен низкий уровень социально-экономического развития. Регион занимает последнее место в стране по ряду важных показателей. На основании статистической информации, компетентными органами государственной власти была дана оценка текущего положения дел в макрорегионе. Данная оценка нашла свое отражение в следующих документах: Прогнозе долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года и Стратегии социально-экономического развития Северо-Кавказского макрорегиона до 2025 года. Одной из причин отставания региона является отсутствие масштабных запасов природных ресурсов, что не позволяет обеспечить экономический рост за счет доходов от традиционной для страны продажи энергоресурсов и продукции металлургической промышленности. Промышленное производство развито относительно слабо. Большинству субъектов не удалось сохранить производство на предприятиях, построенных в советское время. Наиболее развитым промышленным субъектом Российской Федерации в этом федеральном округе является Ставропольский край [7].

В настоящее время регион все больше зависит от поступлений из федерального бюджета. Отличительной особенностью является благоприятная демографическая ситуация. В макрорегионе наблюдаются высокие показатели естественного прироста населения. По показателям рождаемости Северо-Кавказский макрорегион занимает 1-е место в стране, по смертности - последнее. Таким образом, очевидна необходимость принятия мер, направленных на улучшение социально-экономической ситуации в регионе с учетом сложившегося положения. В целях улучшения сложившейся ситуации планирующие органы предлагают сделать упор на развитии ряда ключевых отраслей. В Прогнозе долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года и Стратегии социально-экономического развития Северо-Кавказского макрорегиона до 2025 года отмечаются благоприятные условия для развития агропромышленного комплекса, туризма, санаторно-курортной сферы, электроэнергетики, развития отдельных видов добывающих и обрабатывающих секторов промышленности, а также реализации транзитных функций. Предлагается особое внимание уделить развитию туристической отрасли, так как округ располагает подходящими природно-климатическими условиями для развития туризма.

Согласно Стратегии в субъектах Российской Федерации, входящих в состав макрорегиона, в настоящее время развиваются лечебно-оздоровительный, горнолыжный, спортивный (экстремальный), деловой, экологический, культурно-познавательный, паломнический, сельский, специализированный (археологический, конный, спелеологический, этнографический) туризм, организуются охотничьи и рыболовные туры. Для региона Кавказские Минеральные Воды лечебно-оздоровительный туризм является специализированным направлением.

Согласно Стратегии развитие туристического комплекса Северо-Кавказского макрорегиона сдерживается отсутствием качественной туристской инфраструктуры и невысоким уровнем сервиса, неразвитость

транспортной сети, негативным имиджем, недостаточным уровнем обеспечения безопасности. В результате же реализации Стратегии предполагается, что Северо-Кавказский макрорегион будет являться ведущим центром лечебно-оздоровительного и горнолыжного туризма в России и государствах - участниках СНГ.

Предполагается строительство большого количества объектов с привлечением частного капитала. Целями государственно-частного партнерства являются: создание современной туристической инфраструктуры; улучшение имиджа и организация активного продвижения туристического потенциала; повышение транспортной доступности перспективных туристических центров; обеспечение высокого уровня безопасности для туристов; развитие кадрового потенциала; поддержка малого и среднего предпринимательства в туризме; обеспечение эффективной охраны и восстановления туристических и культурных ресурсов. Туристическая отрасль должна стать одним из локомотивов экономического роста региона. Еще одним приоритетным направлением развития является агропромышленный комплекс.

Согласно Стратегии регион может занять позицию ведущего поставщика мяса, шерсти, винограда, вин, минеральной воды и зерновых в Российской Федерации. Перспективными также являются производство экологически чистой продовольственной продукции, племенных животных и семян, увеличение глубины переработки сельскохозяйственного сырья [8].

Также выделяются следующие приоритетные отрасли:

- производство строительных материалов;
- легкая промышленность (обработка шерсти, производство тканей, швейное производство, обувь, кожаные изделия, меховые изделия);
- химическая промышленность; - металлургия (рафинированные металлы и первичные продукты из них, металлические строительные конструкции);

- добыча минералов и руд (добыча и производство концентратов цветных металлов, добыча и производство медно-цинковых металлов, добыча минерального сырья для строительства);

- топливная промышленность (добыча и переработка сырой нефти) [9].

В зависимости от того, насколько успешной станет реализация намеченных направлений для региона предусмотрено 3 сценария развития: инерционный, базовый и оптимальный. Инерционный сценарий предполагает сохранение текущих тенденций. Будут выполнены все действующие в настоящее время федеральные целевые программы, а также создана особая экономическая зона туристического типа в Ставропольском крае. При этом не будут осуществляться новые долгосрочные приоритетные проекты и программы; технологическая конкурентоспособность обрабатывающих производств будет снижаться при сохраняющихся неблагоприятных условиях делового климата для всех типов предприятий, а также неизменном опережающем росте импорта. В сельском хозяйстве и сырьевых отраслях не произойдет [10].

Указанные отрасли не смогут обеспечить темпов экономического роста более высоких, чем в среднем по Российской Федерации. В соответствии с базовым сценарием предполагается приоритет развития агропромышленного, металлургического и топливно-энергетического комплексов, а также развитие смежных с ними отраслей экономики, таких как: химическая и нефтеперерабатывающая промышленность, машиностроение. Туристическая отрасль будет активно развиваться только в Ставропольском крае. Особое внимание будет уделено привлечению в регион крупных корпораций, строительству объектов инфраструктуры с преобладающим государственным участием. Реализация оптимального сценария предполагает полную реализацию целей и мероприятий, заявленных в Стратегии, а именно: динамичное развитие туристической отрасли во всех субъектах Северо-Кавказского макрорегиона, существенное улучшение инвестиционного климата, опережающее развитие транспортной системы, отвечающей

потребностям экономики и населения на качественные транспортные услуги и инфраструктуру, модернизацию социальной [10].

На основании изложенного, можно сделать следующие выводы.

Во-первых, документы стратегического планирования на сегодняшний день носят скорее декларативный характер. Они не содержат юридических норм, возлагающих правовые обязанности на кого бы то ни было. Очевидна необходимость принятия нормативно-правовых актов на федеральном и региональном уровнях, а также на уровне муниципальных образований, направленных на реализацию положений указанных документов [11].

Во-вторых, документы стратегического планирования не охватывают все аспекты социально-экономической жизни на соответствующих территориях. Так, например, в Стратегии не затрагивается одна из ключевых проблем Северо-Кавказского макрорегиона - сложная криминогенная и этнополитическая обстановка, а также систематические сбои в обеспечении правопорядка правоохранительными органами. Стоит отметить, что данная проблема на сегодняшний день остро стоит на всей территории Российской Федерации, а в Северо-Кавказском макрорегионе это проявляется особенно отчетливо [12].

Таким образом, ценность документов стратегического планирования социально-экономического развития на отдельных территориях состоит в том, что в них формулируются взгляды государства на текущую ситуацию на соответствующей территории, а также указываются цели в сфере социально-экономического развития региона, декларируется стремление к достижению этих целей. Вместе с тем, принятие указанных документов является только первым шагом на пути государственного воздействия на социально-экономическую ситуацию в федеральных округах, не имеющих практической ценности без дальнейших действий, направленных на улучшение сложившегося положения [13].

Важно изучать документы для территориального планирования, в частности положения, законы и сами схемы территориального планирования.

По итогам работы были получены следующие выводы:

- для всего Северо-Кавказского макрорегиона целесообразно создание единой схемы территориального планирования;

- схемы территориального планирования субъектов РФ Северо-Кавказского макрорегиона отличаются по качеству и количеству графических материалов: наибольшее количество их в Республиках Северная Осетия и Ингушетия;

- за период 2014 – 2020 гг. произошло увеличение количества карт во всех субъектах РФ Северо-Кавказского макрорегиона, наибольший скачок произошел в Чеченской республике: с 2018 года прибавилось 12 карт.

Список использованной литературы

1. Градостроительный кодекс РФ [Электронный ресурс] URL: <http://rulaws.ru/Gradostroitelnyy-kodeks/Glava-3/Statya-10/> (дата обращения 4.03.19) Загл. С экрана. Яз. Русс.

2. Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О государственном стратегическом планировании» Справочно-правовая система «Консультант Плюс» (дата обращения 4.03.19) Загл. С экрана. Яз. Русс.

3. Постановление Правительства РФ от 29 октября 2015 г. № 1162 «Об утверждении Правил разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации отраслевых документов стратегического планирования РФ по вопросам, находящимся в ведении Правительства РФ». Справочно-правовая система «Консультант Плюс» (дата обращения 20.02.2020) Загл. С экрана. Яз. Русс.

4. Практика планирования в современной России / Федеральное интернет издание капитал страны/ [Электронный ресурс] URL: <http://kapitalrus.ru/articles/article/222648> (дата обращения 25.02.2020) Загл. С экрана. Яз. Русс.

5. Клейнер, Г.Б. «Проблемы стратегического государственного планирования и управления в современной России» М.: Научный эксперт, 2011. – 96 с.

6. Экономико-географическая характеристика Северо-Кавказского макрорегиона [Электронный ресурс] URL: <http://www.smartcat.ru/RegionEconomic/regionaleconomicNP.shtml> (дата обращения 01.04.2020) Загл. С экрана. Яз. Русс.

7. Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года, Минэкономразвития РФ [Электронный ресурс] URL: http://www.economy.gov.ru/wps/wcm/connect/economylib4/mer/activity/sections/macro/prognoz/doc20130325_06 (дата обращения 2.04.2020) Загл. С экрана. Яз. Русс.

8. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, Минэкономразвития РФ [Электронный ресурс] URL: <http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/strategicPlanning/concept> (дата обращения 2.04.2020) Загл. С экрана. Яз. Русс

9. Беслекоева М.З. «Стратегическое планирование социально-экономического территориального развития на примере Северо-Кавказского макрорегиона», научный эксперт. - №3 - 2014 – с. 10-12

10. Овсянникова Р.В «Макрорегионы в системе стратегического планирования: идентификация объекта и современная практика целеполагания», научный эксперт - №2 - 2015г – с. 33-36

11. Селиверстов В.Е. Региональное стратегическое планирование: от методологии к практике. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2013. – 436 с.

12. Смирнова О.О. Стратегии макрорегионов - вертикаль исполнения поручений Президента //Бюджет. № 3 (159), март 2016. - с.92-95

13. Седов Е.В. «Макрорегионы и федеральные округа как территориальные единицы стратегического планирования», Москва, 351 – 354 с.