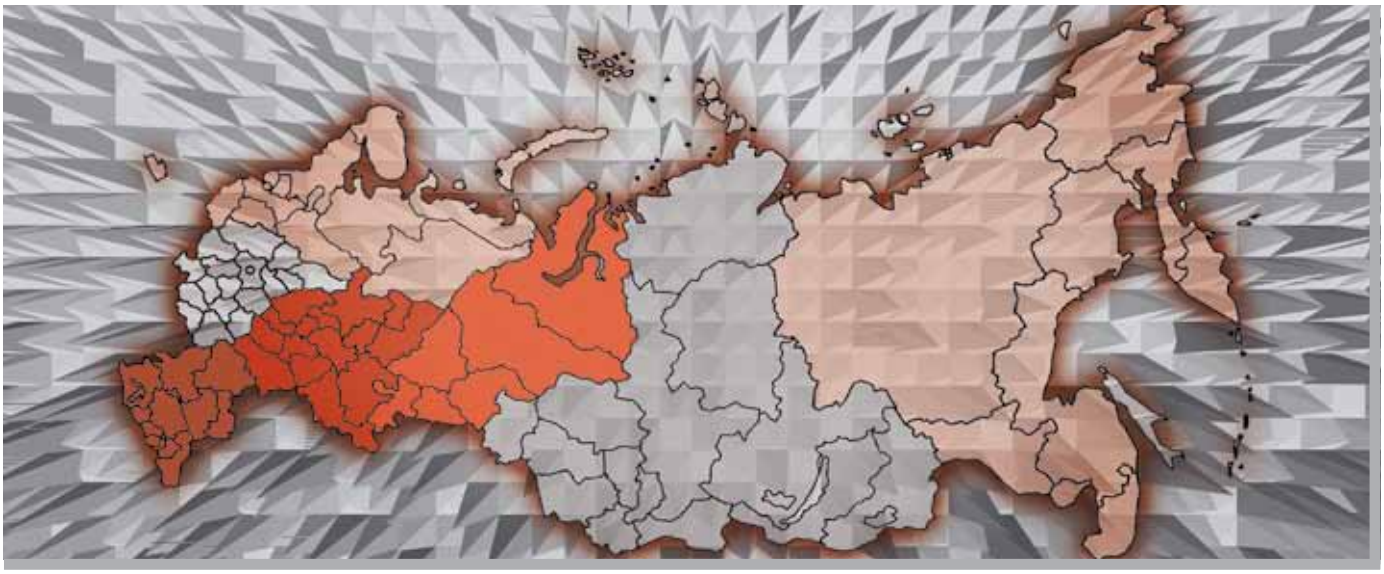


Дмитрий АФИНОГЕНОВ

Совершенствование государственной политики регионального развития

Указы Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 596 и № 603 обеспечили внесение в Государственную думу распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 сентября 2012 г. № 1816-р проекта федерального закона «О государственном стратегическом планировании», который предусматривает формирование стратегии регионального развития Российской Федерации.

Как отмечается в законопроекте, такая стратегия призвана определить конкретные территориальные приоритеты регионального развития, стать ориентиром при разработке схем территориального планирования и отраслевых документов государственного стратегического планирования. По сути, речь идет о том, что стратегия должна стать инструментом Правительства Российской Федерации в области политики регионального развития.

Однако именно здесь, как представляется, одно из наиболее узких мест этой комплексной проблемы. До настоящего времени вопросы государственной региональной политики регулируются Указом Президента Российской Федерации от 3 июня 1996 г. № 803 «Об Основных положениях региональной политики в Российской Федерации». Им же утверждены «Основные положения региональной политики в Российской Федерации» (далее – «Основные положения»), рассчитанные на 10 лет – до 2006 г. Но за минувшие годы совершенно другое содержание получил фактор институционального закрепления механизмов и регуляторов региональной политики. Создана и развивается система стратегического планирования на всех уровнях государственного управления – федеральном, региональном и муниципальном. Принята Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, сформирован пакет документов стратегического планирования федерального и регионального уровней, в том числе регламентирующих вопросы регионального развития. Правительством Российской Федерации утверждены стратегии социально-эконо-

* Статья подготовлена в рамках выполнения научно-исследовательской работы по теме «Системы, методы технологии стратегического управления в сфере национальной безопасности Российской Федерации».

Дмитрий АФИНОГЕНОВ – кандидат политических наук, сотрудник научно-исследовательской лаборатории технологий обеспечения национальной безопасности факультета национальной безопасности РАНХиГС

мического развития всех федеральных округов и разработаны планы их реализации.

Государственная дума рассмотрела в первом чтении проект Федерального закона «О государственном стратегическом планировании». Проект вводит иерархию соответствующих документов стратегического планирования по трем группам: разрабатываемые в рамках государственного прогнозирования; разрабатываемые в рамках программно-целевого и территориального планирования; иные документы, решение о разработке которых принято Президентом и Правительством Российской Федерации (отметим, что на федеральном уровне утверждены более четырех десятков долгосрочных стратегий и концепций развития отраслей и отдельных сфер экономики, а также Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года, Стратегия государственной антинаркотической политики Российской Федерации до 2020 года и Стратегия государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года).

Таким образом, современное институциональное и нормативно-правовое поле неизмеримо более полное, чем во время действия «Основных положений». Но ключевая задача – обеспечение сбалансированного социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, сокращение уровня межрегиональной дифференциации в социально-экономическом состоянии регионов и качестве жизни, преодоление инфраструктурных и институциональных ограничений, определенная и Стратегией национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, принятой уже в XXI в., решена не в полной мере.

Сохраняется значительная дифференциация уровня социально-экономического развития регионов (по денежным доходам в 6,4 раза и по уровню общей безработицы почти в 50% в Москве и Республике Ингушетия), не преодолено существенное расслоение населения по доходам (децильный коэффициент более 16). Слабость механизмов самостоятельного развития территорий за счет использования местного ресурсного потенциала влечет общую низкую эффективность муниципальной власти.

Сегодня ряд видных политиков и экономистов пишут о недооценке пространственно-регионального разреза в системе государственного управления на федеральном уровне [1], некоторые авторы отмечают необходимость формирования стратегий развития макрорегионов и окружных программ как форм реализации стратегий [2].

Оценивая причины такого положения дел, необходимо понять не только причины влияния текущих проблем (финансирование регионов, миграционная политика, преступность и коррупция, другие факторы), но и проблемы более широкого плана – прежде всего степень и полноту концептуального и нормативно-правового обеспечения региональной политики, ее связь с системой мер реализации – т. е. стратегией действий государства на том или ином направлении (сфере деятельности).

Теоретические основы формирования государственной политики и практические рекомендации в этой области в наиболее цельном виде среди современных авторов сформулировал В.И. Якунин. По его определению, государственная политика – это внутренне интегрированная стратегия управления крупномасштабными объектами и осуществления комплексных проектов отраслевого (межотраслевого) развития, выработанная на основе кооперации государственных и наиболее влиятельных гражданских структур, в том числе и бизнес-сообщества [3]. Отсюда следует, что защита любого национального интереса Российской Федерации, в том числе развития регионов страны, по сути – интегрированная стратегия управления крупномасштабным процессом, реализация которой должна основываться на ценностных ориентирах и стратегических долгосрочных приоритетах.

Проблема соотношения государственной политики в той или иной предметной области государства и стратегии по реализации избранной политики не в полной мере решены. В течение ряда лет на этом направлении реализовывался принцип выравнивания социально-экономического развития регионов, что, безусловно, сыграло свою позитивную роль в стабилизации ситуации в стране, особенно в начале XXI в. Но практика показала низкую эффективность этого принципа и ограниченную возможность решения задач модернизации экономики и перехода ее к этапу инновационного развития.

Стратегическую линию формирования долгосрочной государственной политики в области регионального развития мерами частного порядка выработать не удалось, так как в качестве исходных данных для формирования такой политики следовало бы применить механизм стратегического целеполагания. Объективно встала задача формирования нового подхода, основанного на выборе приоритетов и рациональном использовании имеющихся средств и ресурсов. Сегодня во всех федеральных округах приняты стратегии социально-экономического развития до 2020 г. Но они не имеют механизма реализации со стороны их главного заказчика – полномочного представителя Президента Российской Федерации в федеральном округе. Реальные управляющие функции по реализации стратегий размыты по сферам ответственности министерств и ведомств (соответственно – по различным статьям бюджета).

Кроме того, по оценкам Минрегиона России, стратегии социально-экономического развития федеральных округов не привязаны к стратегическим национальным приоритетам, определенным Стратегией национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года. Территориальная привязка крупных инвестпроектов, намечаемых к реализации в регионе (в рамках стратегий

развития отраслей промышленности и естественных монополий), не увязана с обоснованием перспективных зон пространственного развития – такой раздел отсутствует во всех стратегиях федеральных округов.

Механизмы реализации стратегических документов федеральных округов и входящих в их состав регионов, несмотря на наличие специальных разделов, не формируют иерархически упорядоченную систему, так как нет четко определенных критериев формирования перечня приоритетных инвестиционных проектов (включая проекты межрегиональной значимости), намечаемых к реализации в рамках стратегии федерального округа и региональных стратегических документов. Это существенно снижает инвестиционную привлекательность региональных стратегических проектов развития.

Во многом такое положение связано с тем, что комплексный мониторинг развития федерального округа, включая совершенствование системы информационно-статистического наблюдения за показателями устойчивого социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности (предусмотрен ст. 8 Основ стратегического планирования в Российской Федерации), не осуществляется, механизма формирования мониторинга не выработано. Кроме того, методика такой оценки на уровне федерального округа не разрабатывается, хотя реальная возможность для этого существует.

Статистические данные не корреспондируются с показателями национальной безопасности, нет единообразного понимания их содержания. Не все показатели национальной безопасности отслеживаются в полном объеме федеральными органами исполнительной власти, в частности, из-за того, что нет соответствующих форм федерального статистического наблюдения.

Утвержденные стратегии и программы, которые так или иначе касаются одной территории, но разработаны на разных уровнях (например, федеральные целевые программы, отраслевые и региональные стратегии), имеют различные сроки планирования, разную глубину детализации стратегических мероприятий, различные целевые показатели. Как результат, планируемое развитие территорий не в полной мере скоординировано. Бюджетные средства расходуются недостаточно эффективно. Конкурентные преимущества субъектов Федерации и федеральных округов используются слабо. Кроме того, проведение административной реформы и внедрение бюджетирования, ориентированного на результат, сосредоточились в основном на федеральном уровне государственной власти, в связи с чем определение качества регионального управления, формирование показателей развития российских регионов затруднено.

Ситуация не меняется и после Указа Президента Российской Федерации от 21 августа 2012 г. № 1199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации», который вводит перечень из 11 показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Федерации. Дело в том, что методика оценки основных характеристик состояния национальной безопасности и стратегических национальных приоритетов, в том числе их критических значений, разрабатывается медленно. Причина – в отсутствии базовых документов стратегического планирования регионального развития, в которых должны быть предусмотрены механизмы согласования и синхронизации стратегий регионального развития субъектов Федерации, стратегий развития муниципальных образований и федеральных отраслевых стратегий, а также стратегий развития федеральных округов. В основу следует положить принципы «сфокусированного» развития, концентрации финансовых, административно-управленческих, человеческих и других ресурсов в «опорных регионах».

Возникает необходимость переосмысления сложившихся в 1996 г. взглядов на цели, задачи, принципы, формы и методы регионального развития прежде всего с позиций формирования единой системы стратегического планирования регионального развития на всех уровнях управления и ее взаимоувязки с системой территориального планирования с учетом всего спектра элементов стратегического планирования – стратегического целеполагания, стратегического прогнозирования, программно-целевого планирования, реализации и контроля выполнения намеченных программных мероприятий.

Функцию стратегического целеполагания могла бы выполнять государственная политика Российской Федерации в области регионального развития, формой реализации которой могли бы стать Основы государственной политики в области регионального развития, утверждаемые Президентом Российской Федерации. Функцию стратегического прогнозирования развития региональной политики, определения долгосрочных перспектив на этом направлении можно было бы реализовывать за счет разработки подобного рода предложений в рамках стратегического прогноза, предусмотренного проектом Федерального закона «О государственном стратегическом планировании».

Функцию программно-целевого развития, основанную на базовых позициях стратегического целеполагания и стратегического прогнозирования, можно было бы реализовывать путем формирования стратегии регионального развития, также предусмотренного проектом указанного закона.

Принимая во внимание указанные выше обстоятельства, логично сконцентрировать усилия на разработке основ государственной политики Российской Федерации в области регионального развития. Отметим, что Минрегионом России в 2010 г. была предпринята попытка формирования Концепции совершенствования региональной политики в Российской Федерации, однако этот документ при отсутствии

новой идеологии регионального развития не получил поддержки Правительства России.

Необходимо вернуться к идее создания концептуального документа, определяющего основы регионального развития Российской Федерации. Такой документ (как замена принятых в 1996 г. Указом Президента Российской Федерации от 3 июня 1996 г. № 803 «Основных положений региональной политики в Российской Федерации») будет способствовать выработке единой согласованной идеологии стратегического планирования регионального развития, позволит придать требуемую динамику регионального развития, преодолеть инфраструктурные и иные ограничения.

В документе целесообразно предусмотреть:

- стратегические цели, задачи и направления государственной политики Российской Федерации в области регионального развития;
- принципы формирования и реализации государственной региональной политики;
- принципы и подходы к формированию в России схемы территориального планирования, включая перечень критически значимых для страны территорий, требующих особых мер государственной поддержки и государственного регулирования;
- целевую направленность той или иной стратегически значимой для Федерации территории (федерального округа) в контексте реализации стратегического национального приоритета (их совокупности), в том числе определение ключевых точек роста на базовых для обеспечения национальной безопасности территориях;
- формирование стратегических планов развития регионов как управленческих документов, содержащих взаимосвязанное описание различных аспектов деятельности по развитию региона, включая постановку целей его развития; определение путей достижения поставленных целей; анализ потенциальных возможностей, которые позволят достичь успехов; разработку методов организации движения по избранным направлениям; определение способов использования ресурсов;
- меры государственного регулирования правоотношений в области формирования и реализации Основ государственной политики Российской Федерации в области регионального развития, включая вопросы координации отраслевого и корпоративного планирования, а также планирования развития элементов «силовой» компоненты обеспечения национальной безопасности с задачами регионального развития;
- главные направления совершенствования нормативно-правовой основы регулирования регионального развития как базы для инвентаризации принятых нормативно-правовых актов и выработки рабочей концепции совершенствования законодательства в указанной предметной области.

Разработка такого документа должна задаваться прямым поручением Президента Российской Федерации Правительству Российской Федерации, вестись при непосредственном участии рабочих органов Совета Безопасности Российской Федерации, а его утверждение также должно осуществляться нормативно-правовым актом Президента России.

Литература

1. *Глазьев С.Ю.* О стратегии экономического развития России. Государственная политика и управление современной Россией в сфере экономики. М.: Научный эксперт, 2012. С. 25.
2. *Митрофанова И.В.* Стратегический территориальный менеджмент: опыт, проблемы и пути модернизации (на примере субъектов Северо-Кавказского федерального округа) / Сб. «Проблемный анализ и государственное управленческое проектирование». Содержание № 4. Т. 5. 2012. С. 6.
3. *Якунин В.И.* Формирование государственной политики в современной России. М.: РОССПЭН, 2006. С. 46.

Дополнительная литература

Манилов В.Л. Теория и практика организации системы обеспечения национальной безопасности Российской Федерации: Дисс. ... д. политич. н. М., 1995.

Рубанов В.Н. Безопасность в переходный период (методологический и политический анализ): Дисс. ... д. политич. н. М.: ИСПИ РАН, 1994.

Якунин В., Сулашкин С., Тимченко А. Теоретические аспекты проблемы эффективности государственного управления // Власть. 2006. № 8.

Национальная безопасность. Что читать

Горбунов К.Г. Терроризм: История и современность. Социально-психологическое исследование. – М.: Форум, 2012. – 400 с.

Книга отражает результаты многолетней практической (оперативно-розыскной) и научно-исследовательской работы автора и содержит глубокий социально-психологический анализ природы терроризма в различных его проявлениях, личностных особенностей и мотивации террористов, специфики групповой динамики террористических сообществ. Возникнув на заре цивилизации как насильственный способ разрешения социальных конфликтов, в XXI в. терроризм представляет глобальную угрозу человечеству. Как любое социальное явление он имеет психологическую составляющую, понимание которой необходимо для эффективного противодействия этому виду преступной активности. Исследуются психологические последствия террористических актов для их непосредственных жертв и общества в целом, а также некоторые аспекты психологического обеспечения контртеррористической деятельности. Издание может быть полезно не только специалистам, но и широкому кругу читателей.