

УДК 316.4



**СТРАТЕГИРОВАНИЕ
В ГОСУДАРСТВЕННОЙ
РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКЕ
РОССИИ И ОБЕСПЕЧЕНИЕ
ЕЁ НАЦИОНАЛЬНОЙ
БЕЗОПАСНОСТИ**

Баженова Елена Юрьевна

Кандидат экономических наук, доцент
Института социологии и регионоведения
Южного федерального университета,
г. Ростов-на-Дону,
e-mail: ebazhenova@mail.ru

Сериков Антон Владимирович

Кандидат социологических наук, доцент
Института социологии и регионоведения
Южного федерального университета,
г. Ростов-на-Дону,
e-mail: aserikov@inbox.ru

Черноус Виктор Владимирович

Кандидат политических наук, профессор
Института социологии и регионоведения
Южный федеральный университет,
г. Ростов-на-Дону,
e-mail: kavkazdon@mail.ru

**STRATEGY DEVELOPMENT
IN THE STATE REGIONAL
POLICY IN RUSSIA
AND NATIONAL
SECURITY
PROTECTION**

Elena Yu. Bazhenova

Candidate of Economic Sciences,
Institute of Sociology and Regional Studies,
Southern Federal University,
Rostov-on-Don,
e-mail: ebazhenova@mail.ru

Anton V. Serikov

Candidate of Sociological Sciences,
Institute of Sociology and Regional Studies,
Southern Federal University,
Rostov-on-Don,
e-mail: aserikov@inbox.ru

Viktor V. Chernous

Candidate of Political Sciences, Professor,
Institute of Sociology and Regional Studies,
Southern Federal University,
Rostov-on-Don,
e-mail: kavkazdon@mail.ru

В статье, выполненной при поддержке внутреннего гранта ЮФУ № 213.01-07-2014/1515ПЧВГ «Угрозы национальной безопасности в условиях геополитической конкуренции и модели агрессивного и враждебного поведения молодежи», рассматриваются становление и развитие государственной ре-

The article is made with the support of an internal grant of SFU № 213.01-07-2014 / 1515PCHVG "The threats to national security in terms of geopolitical competition and patterns of aggressive and hostile behavior of youth". The article examines the formation and development of regional policy in the Russian Feder-

гиональной политики в Российской Федерации, эволюция её принципов, институтов и институций, инструментов. Статья посвящена анализу перспектив ликвидации, выявленных авторами в [1] противоречий в реализации региональной политики. Эти перспективы авторы связывают с современным этапом перехода к стратегическому планированию и управлению региональным развитием. Особое внимание в статье уделено новому уровню региональной политики – макрорегионам.

Ключевые слова: регион, государственная региональная политика, национальная безопасность, федерализм, региональное развитие, региональная асимметрия, стратегическое планирование, макрорегион, экономическая идентичность региона.

ation, the evolution of its principles, instituts, institutions and instruments. This article is aimed at the analyzes of the prospects for the elimination of identified [1] contradictions in the implementation of regional policy. The authors associate these prospects with the present stage of transition to the strategic planning and management of regional development. Special attention is paid to the new level of regional policy - macro-regions.

Keywords: region, state regional policy, national security, federalism, regional development, regional asymmetries, strategic planning, macroregion, economic identity of the region.

Введение

Современная региональная политика РФ, пройдя за короткий исторический период довольно большой путь своего становления и совершенствования [1], нуждается в обновлении своего содержания, методов и инструментов реализации. Вызовы и угрозы как внешнего по отношению к России, так и внутреннего характера, в числе последних наиболее существенное значение имеют экономические проблемы регионального развития и нарастание региональной асимметрии, усиливающиеся процессы миграции, ставят перед региональной политикой новые цели и задачи. Эти цели и задачи связаны, прежде всего, с нахождением эффективных способов увязки регионального и пространственного развития России как целого и регионов как её составляющих, переходом к системному управлению региональным развитием, основанному на системе стратегического планирования и управления, ориентированного на выполнение требований обеспечения национальной безопасности страны.

В данной статье анализируются перспективы перехода к стратегированию в разработке и реализации региональной политики, особое внимание при этом уделяется южнороссийскому макрорегиональному образованию, конфигурация которого как в административно-политическом, так и физико-географическом пространстве РФ за последние пятнадцать лет претерпевала существенные изменения: создание Южного федерального округа как одного из семи федеральных округов РФ (2000 г.); выделение из него Северо-Кавказского феде-

рального округа (2010 г.) с созданием в вертикали госвласти особых институтов (полпред СКФО одновременно являлся вице-премьером Правительства РФ) и институций (созданное Министерство РФ по делам Северного Кавказа) его управления; присоединение Крыма к РФ и создание нового – Крымского федерального округа (2014 г.); включение КФО в структуру ЮФО с расширением субъектного состава последнего (2016 г.).

Переход к стратегическому планированию регионального и пространственного развития РФ: цели, инструментарий, перспективы

За последние 20 лет региональная политика претерпевала существенные изменения, однако все они носили несистемный, фрагментарный и во многом мозаичный характер. Так, политика выравнивания регионального развития сменилась в начале нулевых годов, по сути, противоположной политикой зонального развития, которая предполагала выделение «опорных регионов», «локомотивов роста», «полюсов развития» и де-факто закрепила и усилила пространственную неоднородность развития страны.

Политика совершенствования инвестиционного климата в регионах была ориентирована главным образом на привлечение иностранных инвесторов, что, как показала практика, в определённый момент вступает в противоречие с требованиями экономической безопасности. Требуется изменить подходы к созданию благоприятного климата, ориентируясь на внутреннего инвестора, стимулируя приток прежде всего частных внутренних инвестиций.

Аналогичная несистемность и непоследовательность наблюдалась и в использовании институтов и институций реализации региональной политики, когда менялись министерства и ведомства, отвечавшие за реализацию региональной политики, наряду с отраслевыми органами управления были созданы и сегодня сосуществуют территориальные¹. Всё это требует упорядочения и построения понятной и несложной организационной структуры реализации региональной политики.

¹ Так, за последние четверть века региональную политику курировали Министерство РФ по делам национальностей и региональной политики (1994–1996 гг.), Министерство РФ по делам национальностей и федеративным отношениям (1996–1998 гг.), Министерство региональной политики РФ (1998–1999 гг.), Министерство РФ по делам федерации и национальностей (1999–2000 гг.), Министерство по делам федерации, национальной и миграционной политики РФ (2000–2001 гг.), Министерство регионального развития (2004–2014 гг.), Федеральное агентство по делам национальностей (2015 – по наст. время). Кроме того, вопросы региональной политики находятся в ведомстве Министерства экономического развития РФ, института полномочного представителя президента в РФ, параллельно создаются и упраздняются неотраслевые, но территориальные министерства (Министерство РФ по делам Северного Кавказа, например).

Получившая широкое развитие практика стратегического управления региональным развитием на всех уровнях властной вертикали, накопление и обобщение опыта стратегирования как в отдельных регионах, так и на уровне федерации в целом потребовали создания нормативно-правовой и организационной основы внедрения унифицированной и сбалансированной по вертикали и горизонтали системы стратегического планирования в РФ. Основу этого процесса заложил Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [7]. Внедрение системы стратегического планирования на основе 172-ФЗ в практику регионального управления требует, с одной стороны, отладки и совершенствования механизма стратегического планирования в РФ, а с другой – актуализирует проблему обновления нормативно-правовой базы государственной политики регионального развития в РФ.

Принципы государственной региональной политики должны отражать стратегические приоритеты Российской Федерации, быть адекватными сформированной модели федерализма и реализовывать цель обеспечения территориальной целостности РФ, обеспечения условий устойчивого развития и роста благосостояния жителей страны и благополучия её регионов. Основными принципами должны являться системность самой политики и её мероприятий; её преемственность как в идеологическом, так и в организационно-управленческом аспектах; приоритет национальных интересов и стратегического целеполагания РФ; субсидиарность и солидарность уровней и ветвей власти при реализации региональной политики; обеспечение бюджетной самостоятельности и самостоятельности всех уровней власти; обеспечение региональной безопасности и конституционных социальных гарантий граждан на всей территории РФ; обеспечение согласованности стратегического и территориального планирования; взаимоувязки стратегического и бюджетного планирования.

Проблема согласования отраслевого и территориального планирования – предмет постоянного поиска новых форм и механизмов. В рыночных условиях одной из форм согласования территориального и отраслевого аспектов управления являются территориальные кластеры. В этой связи достаточно проработанную кластерную политику можно рассматривать как направление повышения согласования территориального и отраслевого аспектов регионального управления. Однако сами кластеры – это фрагменты пространства, они являются лишь одним из инструментов и не в состоянии осуществить балансирование

территориальных задач со стратегическими приоритетами социально-экономического развития.

172-ФЗ предлагает механизм повышения согласованности отраслевого и территориального планирования. В соответствии с закреплённой в законе нормой (ст. 38) схема территориального планирования субъекта РФ основывается на положениях стратегии социально-экономического развития региона – субъекта РФ. Вместе с тем эта норма закладывает лишь базовые принципы, а практика применения данной нормы может быть весьма вариативной, а документы территориального планирования, как следствие, могут включать идеи, не нашедшие воплощения в стратегиях регионального развития. В этой связи целесообразным является проведение предварительного процесса согласования между разработчиками социально-экономической стратегии и территориальными планировщиками основных принципов и направлений стратегий социально-экономического развития, основных принципов формирования схемы территориального планирования и генпланов и выработки согласованных позиций, которые затем лягут в основу соответствующих непротиворечивых документов. Такой подход является более долгосрочным и потребует разработки соответствующего научно обоснованного методического обеспечения процесса предварительного согласования отраслевого и территориального аспектов.

Важнейшим направлением стратегирования регионального и пространственного развития является расширение межрегиональной производственной кооперации, сотрудничества субъектов РФ в рамках единого социально-экономического, информационного, культурного, образовательного и инновационного пространства. Использование инструментов зонирования территории (создания различного рода специальных зон, территорий опережающего развития и т.п.), когда предполагается введение особого режима, благоприятствующего привлечению на территорию инвесторов, необходимо дополнять методами распространения позитивных эффектов от развития таких зон на остальную территорию региона. Созданные сегодня территории опережающего развития (ТОР), а также регионы, где реализовывались или реализовываются крупные мегапроекты (Олимпиада-2014, чемпионат мира по футболу – 2018), должны быть обеспечены «проводящими» каналами для распространения позитивных импульсов экономического развития и социального благополучия на соседние территории. Игнорирование этого принципа несёт в себе угрозу нарастания фрагментарности регионального пространства, усиление напряжённости в межрегиональном взаимодействии. Необходимо не стимулировать

конкуренцию между регионами, а создавать условия для их производственной кооперации и сотрудничества.

Макрорегионы в системе региональной политики и стратегического планирования: к вопросу о новом районировании в России

172-ФЗ выделяет ещё один уровень региональной политики и стратегического планирования – макрорегионы. Закон при этом не даёт чёткого определения, что понимать под макрорегионом, какое значение имеет данный уровень стратегирования. Макрорегион – это территория, включающая два и более субъекта РФ. Состав макрорегиона определяется стратегией пространственного развития РФ. По умолчанию, де-факто под макрорегионами понимаются ныне действующие федеральные округа, однако размытость формулировок и неясность целей выделения макрорегионов как объектов стратегирования требуют своего более чёткого законодательного описания. При этом необходимо руководствоваться понятными и едиными принципами выделения макрорегионов на всей территории РФ, которые не нарушают сложившейся и действующей в РФ системы регионов – субъектов федерации и федеральных округов. Одним из подходов к выделению макрорегионов может стать принцип сформированной региональной, в том числе экономической, идентичности макрорегионального образования [2, 8, 9].

Вместе с тем, говоря о макрорегионах как уровневых единицах стратегического планирования, видимо, целесообразно обратиться к теории и практике экономического районирования, которая наиболее полное и завершённое развитие получила в России и СССР [3, с. 253–260]. Естественно, в современных условиях участия в глобальных рынках и необходимости обеспечения национальной безопасности определённые принципы районирования должны существенно измениться, в частности, необходимо пересмотреть принцип единства экономического и административного районирования. При этом такие принципы, как комплексность и специализация, не теряют своей важности. Следует подчеркнуть, что новое районирование в форме, в частности, макрорегионов должно, с одной стороны, базироваться на комплексном социально-экономическом подходе, а с другой – не может вводиться административным решением, как система федеральных округов, а должно быть всесторонне системно разработано и опираться на сформированную экономическую идентичность этого макрорегионального образования.

Рассматривая экономическую идентичность региона как многоуровневый феномен и вновь обращаясь к южнороссийскому макрорегиональному образованию, мы в качестве его идентификационного признака макроуровня выделяем коммуникационно-транзитную функцию, которая задаётся пограничным (в широком и узком понимании) положением вообще и его приморским характером в частности. Именно эта макроэкономическая функция обеспечивает реализацию принципа специализации района (региона).

Перспективной, на наш взгляд, является концепция континентально-океанической дихотомии в региональном развитии [3], которая в современных условиях глобализирующегося мира к важнейшим факторам экономического развития относит обладание фактором географического положения относительно морских транспортных магистралей. Именно такой приморский фактор ярко выражен в экономической идентичности южнороссийского «междуморья» [4].

Авторам приходилось в своей экспертной деятельности иметь дело с различными предложениями относительно конфигурирования макрорегионов на Юге России. Так, в частности, выдвигаются идеи создания Азово-Черноморского макрорегиона (в составе г. Севастополь, Республики Крым, Ростовской области, Краснодарского края, Республики Адыгея), Прикаспийского макрорегиона (в составе прикаспийских регионов ЮФО и СКФО, части территорий Волгоградской и Ростовской областей). Такое несистемное конфигурирование, имея под собой некоторые рациональные основания, работает на дальнейшую дезинтеграцию Юга России, углубляющую исторически сложившуюся дистанцию между регионами Причерноморья и Северного Кавказа. Подробный анализ этих подходов, а также обоснование собственного авторского подхода – предмет отдельной статьи. Здесь же следует отметить следующее.

Во-первых, само создание дополнительных макрорегиональных структур может привести к замыканию социально-экономических процессов в рамках этих макрорегиональных структур, что, с одной стороны, усилит взаимозависимость составляющих их субъектов Федерации, но при этом возможно возрастание рисков дезинтеграции страны уже на макрорегиональном уровне.

Во-вторых, нельзя абстрагироваться от существования объективных векторов тяготения западных регионов Юга России к азово-черноморскому направлению, более четко обозначившемуся и усилившемуся в связи с вхождением Крыма в состав РФ в 2014 г., а восточных – к волго-каспийскому, испытывающему усиленное влияние

процессов евразийской интеграции. Формирование в обозримом будущем геоэкономических конструкций по горизонтальному направлению на Запад: Каспий – Черное море – Средиземноморье – Атлантика и на Восток: Каспий – Китай – Азиатско-Тихоокеанский регион, а также по вертикали на Юг: Каспий – Персидский залив и Каспий – Индийский океан в сочетании с уже функционирующими нефтегазотранспортными магистралями и реализуемыми проектами является, несомненно, стратегически очень перспективным.

На нынешнем этапе целесообразным, на наш взгляд, является своеобразное двойное конфигурирование: макрорегионы как форма нового районирования в системе стратегического планирования получают внешний контур в виде федерально-окружного уровня вертикали государственной власти. Конкретно для Юга России это означает, что обоснованно и целесообразно выделение Причерноморского (Азово-Черноморского) и Прикаспийского макрорегионов, которые имеют свои интеграционные механизмы, проблемы экономического, этнополитического, культурного развития. Роль Прикаспийского макрорегиона (внутрироссийского и международного) возрастает в связи с процессами евразийской интеграции и новым правовым статусом Каспийского моря. При этом стратегически рациональным на Юге России является создание единого федерального округа.

Таким образом, включение макрорегионов в систему государственного стратегического планирования требует тщательной проработки вопроса, взвешенного подхода, опоры на научные принципы нового районирования.

Выводы, дискуссионные вопросы, благодарности

Подводя итоги, можно констатировать, что текущий этап регионального развития в РФ требует стратегического подхода, который можно обеспечить на основе внедрения в практику региональной политики принципов, методов, форм стратегического планирования и управления. Сегодня эти принципиальные положения подкреплены институционально-инструментальной основой. Введённый в 2014 г. 172-ФЗ сформировал чёткую и синхронизированную вертикаль документов целеполагания, планирования, программирования и прогнозирования регионального развития, одним из центральных элементов которой являются сами регионы – субъекты Федерации. Данный закон способствует формализации определённых направлений деятельности регионального управления, создаёт возможность согласования стратегической цели и направлений развития региона и федеральных приоритетов и стратегических целей. Развитие системы стратегического

планирования на уровне самого субъекта Федерации сопряжено с рядом проблем.

Как отмечалось выше, согласно 172-ФЗ, стратегирование осуществляется на уровне макрорегионов, не имеющих чёткого описания. Кроме того, на всех уровнях стратегирования соответствующие стратегии обеспечены соответствующими финансовыми ресурсами, аккумулируемыми в соответствующем бюджете. Однако макрорегиональные образования не имеют собственных бюджетов, что несколько искажает логику единства вертикального стратегирования и требует формирования адекватного инструментария. Перспективным, на наш взгляд, является потенциал программирования, в том числе института госпрограмм и федеральных целевых программ, который требует более эффективного интегрирования в практику бюджетного управления.

Еще раз подчеркнем, что необходимо, помимо сугубо рыночно-экономических ориентиров и показателей, в оценке региональной политики более активно разрабатывать и внедрять в практику оценивания её результатов социогуманитарные индикаторы регионального развития. Одним из направлений здесь могла бы стать ориентация на общероссийские стандарты качества жизни, уровень благополучия населения регионов.

Наконец, для грамотной разработки и реализации региональной политики нужны специалисты по регионам России, умеющие мыслить системно и стратегически, обладающие комплексным знанием о регионах России, таких специалистов сегодня практически не готовит высшая школа.

Авторы выражают признательность коллегам – учёным Южного федерального университета проф. В.М. Белоусову, проф. А.Г. Дружинину, доц. А.В. Бедрику, доц. Н.А. Латушко, доц. А.Е. Кравецу, доц. Н.И. Чернобровкиной, доц. Е.Л. Щукиной, чьи конструктивные предложения и замечания, экспертные мнения в отношении ряда документов, касающихся стратегического планирования, территориального развития и совершенствования государственной региональной политики в РФ, помогли сформировать научное поле данной статьи.

Литература

1. Баженова Е.Ю., Сериков А.В., Черноус В.В. Эволюция государственной региональной политики России в аспекте обеспечения её национальной безопасности: этапы, содержание, результаты // Гуманитарий Юга России. 2016. № 6. С. 149–159.

References

1. E.Yu. Bazhenova, A.V. Serikov, V.V. Chernous. Evolyutsiya gosudarstvennoy regional'noy politiki Rossii v aspekte obespecheniya ee natsional'noy bezopasnosti: etapy, sodержanie, rezul'taty // Gumanitariy Yuga Rossii. 2016. № 6. P. 149–159.

2. Баженова Е.Ю., Баженов С.В. Формирование научного концепта «экономическая идентичность региона»: междисциплинарный подход // Крымский научный вестник. 2015. № 6. С. 157–174.

3. Безруков Л.А. Континентально-океаническая дихотомия в международном и региональном развитии. Новосибирск, 2008.

4. Дружинин А.Г., Дайкер А.О., Сухинин С.А. «Приморский фактор» в локализации населения Юга России: подходы к идентификации // Научная мысль Кавказа. 2015. № 3 (83). С. 74–81.

5. Зубаревич Н.В. Стратегия пространственного развития после кризиса: от больших проектов к институциональной модернизации // Журнал НЭА. 2015. № 2 (26).

6. Указ Президента РФ от 03.06.1996 № 803 «Об основных положениях региональной политики в Российской Федерации».

7. Федеральный закон РФ от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

8. Чернобровкина Н.И. Экономическая идентичность как форма самоопределения и самопозиционирования регионального социума // Гуманитарий Юга России. 2015. № 4. С. 134–141.

9. Экономическая идентичность региона: концепция, подходы, оценки / С.В. Баженов, Е.Ю. Баженова, В.М. Белоусов [и др.]. Ростов н/Д., 2015.

2. E.Yu. Bazhenova, S.V. Bazhenov. Formirovanie nauchnogo kontsepta «ekonomicheskaya identichnost' regiona»: mezhdistsiplinarnyy podkhod // Krymskiy nauchnyy vestnik. 2015. № 6. P. 157–174.

3. L.A. Bezrukov. Kontinental'no-okeanicheskaya dikhotomiya v mezhdunarodnom i regional'nom razvitii. Novosibirsk, 2008.

4. A.G. Druzhinin, A.O. Dayker, S.A. Sukhinin. «Primorskiy faktor» v lokalizatsii naseleniya Yuga Rossii: podkhody k identifikatsii // Nauchnaya mysl' Kavkaza. 2015. № 3 (83). P. 74–81.

5. N.V. Zubarevich. Strategiya prostanstvennogo razvitiya posle krizisa: ot bol'shikh proektov k institutsional'noy modernizatsii // Zhurnal NEA. 2015. № 2 (26).

6. Ukaz Prezidenta RF ot 03.06.1996 № 803 «Ob osnovnykh polozheniyakh regional'noy politiki v Rossiyskoy Federatsii».

7. Federal'nyy zakon RF ot 28.06.2014 № 172-FZ «O strategicheskoy planirovaniy v Rossiyskoy Federatsii».

8. N.I. Chernobrovkina. Ekonomicheskaya identichnost' kak forma samoopredeleniya i samopozitsionirovaniya regional'nogo sotsiuma // Gumanitariy Yuga Rossii. 2015. № 4. P. 134–141.

9. Ekonomicheskaya identichnost' regiona: kontseptsiya, podkhody, otsenki / S.V. Bazhenov, E.Yu. Bazhenova, V.M. Belousov [i dr.]. Rostov n/D., 2015.

Поступила в редакцию

30 ноября 2016 г.