

КООРДИНАЦИЯ ДЕЙСТВИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫХ И РЕГИОНАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ В ОБЕСПЕЧЕНИИ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ ГОРОДОВ

© 2010 А.В. Князева*

Ключевые слова: социально-экономическое развитие, федеральные органы власти, региональные органы власти, стратегическое планирование, планирование социально-экономического развития.

Рассматриваются вопросы координации действий федеральных и региональных органов власти в обеспечении социально-экономического развития регионов и стратегического планирования городов. Обозначаются проблемы согласования программ и возможные направления взаимодействия федеральных и региональных органов власти в обеспечении социально-экономического развития городов.

В федеративных государствах взаимодействие центральных, региональных и местных властей осложнено рядом трудноразрешимых проблем, среди которых можно выделить, по меньшей мере, три главных.

Во-первых, если в унитарных государствах все эти виды власти жестко субординированы в рамках единой властной вертикали, то в условиях федерации каждый из этих видов обладает большой автономией и независимостью: у каждого уровня свои прерогативы и свой бюджет, он избирается на отдельных выборах и поэтому в принципе зависит только от избирателей напрямую, а не от остальных уровней. Между видами власти отсутствует субординация, управление становится весьма сложным, и его эффективность полностью зависит от того, как будет отлажено взаимодействие этих видов власти при обслуживании общества.

Во-вторых, между интересами страны в целом, отдельного региона или места постоянно возникают противоречия (то, что выгодно для страны в целом, может быть не выгодно отдельному региону, и наоборот). Эти противоречия являются объективно неизбежными, их нельзя устранить полностью. В унитарных государствах они разрешаются с помощью принципа верховенства общегосударственных интересов, однако в федеративных государствах это невозможно, и здесь приходится искать согласованный оптимум интересов. Игнорирование этих противоречий недопустимо не только потому, что оно

противоречит принципам федерализма, но еще и потому, что вместо смягчения противоречий оно ведет к их накоплению и чревато социально-политическим взрывом.

В-третьих, конституционное разделение полномочий между видами власти невозможно обеспечить во всей полноте, так как на практике эти полномочия весьма сильно пересекаются. В результате одни виды власти постоянно вторгаются в прерогативы другой, так как без этого не в состоянии эффективно осуществлять порученные им функции. На этом основании во многих федерациях мира возник так называемый “кооперативный федерализм”, который исходит из того, что все виды власти делают одно дело - обслуживают единого потребителя в лице гражданина страны, поэтому они обязаны постоянно вступать во взаимодействие, нарочито переплетая свои полномочия на договорной основе. Это приближает структуру властвования к реалиям жизни, но одновременно делает управление еще сложнее.

В России все эти трудности несколько смягчаются особым положением Президента страны, который, согласно Конституции, “обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти” (ст. 80, ч. 1) и находится тем самым над видами власти, не входя полностью в состав одного из них. Кроме того, в отличие от большинства других федераций мира, в России Конституция предусматривает большое число совместных полномочий

* Князева Анна Владимировна, аспирант Тольяттинского государственного университета. E-mail: Knyazeva@tltsu.ru.

федерации и субъектов (ст. 72), и принципы кооперативного федерализма получают в России прочную законодательную основу. Тем не менее, и в России эти проблемы представляют большое препятствие в государственном управлении и нуждаются в решении с помощью организационных мер.

Судя по опыту других федеративных стран, эффективное взаимодействие видов власти нуждается прежде всего в механизме согласования их деятельности. В развитых федерациях мира этот механизм нацелен на четыре главных вида взаимодействия:

- ◆ сотрудничество с регионами при осуществлении федеральных программ (взаимодействие “федерация - регион”); в числе этих программ могут быть как чисто ведомственные, отраслевые, так и комплексные общегосударственные программы (в том числе комплексная программа социально-экономического развития страны);

- ◆ помощь федерации в осуществлении региональных программ (“регион - федерация”); здесь имеются в виду прежде всего программа социально-экономического развития конкретного региона, которую необходимо согласовать с ее общегосударственным аналогом;

- ◆ совместные программы федерации и региона; таковы, в частности, широко практикуемые на Западе программы помощи депрессивным регионам, а также широкий спектр совместных программ, финансируемых на основе долевого участия двух видов власти;

- ◆ совместные программы двух или более регионов (как правило, соседствующих и чаще всего по линии подъема отсталых территорий, которые особенно часто расположены вдоль границ соседствующих регионов).

Каждый из этих видов взаимодействия обладает своей спецификой - как по сути мероприятий, так и по законодательному сопровождению. Именно разработка и принятие соответствующих законов (на федеральном и региональном уровнях) становятся важными условиями эффективности взаимодействия властей.

Проблемы и недостатки сложившейся практики согласования программ социально-экономического развития регионов на федеральном уровне заслуживают особого внимания.

На федеральном уровне отсутствует четко работающая система разработки средне-

и долгосрочных программ социально-экономического развития. Если регионы составляют комплексные социально-экономические программы своего развития на 10 лет, то на федеральном уровне ничего похожего не делается: нет ни комплексных программ развития инфраструктуры в принципе, ни долгосрочных программ. Есть только Программы социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу, однако по сути своей они ближе к стратегиям, нежели собственно программам, хотя и имеют более краткосрочный горизонт, нежели собственно стратегии (три года вместо 10-15 лет). Соответственно, программы социально-экономического развития регионов, строго говоря, на федеральном уровне не с чем согласовывать.

Федеральное законодательство, регламентирующее деятельность по планированию социально-экономического развития страны в целом и отдельных ее регионов, имеет ряд недостатков. В действующем законодательстве нет ни определений программных документов для регионов (концепций, стратегий, программ социально-экономического развития), ни регламентации взаимосвязи основных документов социально-экономического планирования федерального и регионального уровня. Поэтому важным условием для организации эффективного взаимодействия федеральных и региональных органов власти является разработка и законодательное закрепление единой системы государственного планирования:

- ◆ определяющую перечень, содержание и взаимосвязь основных документов стратегического планирования государственного и регионального уровня (стратегии и программы социально-экономического развития России, стратегий и программ социально-экономического развития субъектов РФ);

- ◆ определяющую общий методологический подход, принципы и единый понятийный аппарат для планирования социально-экономического развития России и регионов;

- ◆ определяющую механизмы координации, порядок разработки и согласования программных документов различных уровней;

- ◆ предусматривающую единую систему индикаторов для документов различного уровня;

♦ определяющую процедуру мониторинга и корректировки программных документов.

В настоящее время действует приказ Минэкономразвития России, которым утвержден Типовой макет программы экономического и социального развития субъекта Российской Федерации. Однако этот Типовой макет содержит целый ряд недостатков, среди которых - отсутствие некоторых принципиально важных для регионального развития разделов (таких как жилищно-коммунальное хозяйство, обеспечение правопорядка, туризм); полная непроработанность вопроса о координации региональных программ с программами социально-экономического развития муниципальных образований; неопределенность с соотношением комплексной программы социально-экономического развития регионов с региональными целевыми отраслевыми программами.

Еще один недостаток действующего порядка согласования региональных программ социально-экономического развития на федеральном уровне - чрезмерная длительность этого процесса. Предполагается согласование региональных программ в целом ряде федеральных министерств, на что у субъектов РФ уходит по несколько месяцев. В итоге, к тому моменту, когда программа оказывается согласованной, она "успевает устареть, и региональные власти уже не могут ею пользоваться в своей практической деятельности"¹. Этот же принцип предусматривается и в случае внедрения в практику работы федеральных министерств ведомственных целевых программ.

Более того, процедуры обновления программы вообще не предусматриваются, хотя применительно к федеральному бюджету представители Министерства финансов России считают необходимым внедрение принципа "скользящего бюджета".

Длительность согласования региональных программ связана с еще одним недостатком действующей практики взаимодействия федеральных и региональных властей. На федеральном уровне отсутствуют прозрачные критерии оценки программ социально-экономического развития регионов и предъявляемых к программам требований, выполнение которых необходимо для согласования программ.

Наконец, один из самых главных недостатков согласования программ социально-экономического развития регионов на федеральном уровне - его оторванность от бюджетного процесса и распределения федеральных инвестиций по регионам.

Согласование региональных программ социально-экономического развития на федеральном уровне никак не увязано с распределением по регионам федеральных инвестиций, что снижает эффективность процесса согласования для регионов. Иными словами, согласовав региональную программу, федеральные министерства не берут на себя каких-либо дополнительных обязательств по финансированию тех или иных объектов в регионах сверх тех, что и без согласования региональных программ предусмотрены в федеральных целевых программах (ФЦП) и федеральной адресной инвестиционной программе (ФАИП). Более того, в последние годы возможности субъектов Федерации повлиять на формирование ФЦП и ФАИП оказались существенно ограниченными. Официальную информацию о включении в перечень строек и объектов по ФАИП регионы получают только из соответствующего распоряжения Правительства РФ.

Таким образом, заинтересовать субъекты Федерации в согласовании региональных программ социально-экономического развития с федеральными органами власти (в том числе на уровне федеральных округов) можно только в том случае, если будет обеспечена реальная взаимосвязь всех инвестиционных проектов, реализация которых осуществляется на территории субъектов РФ, в рамках федеральных целевых, и ведомственных программ, ФАИП, региональных и муниципальных программ социально-экономического развития. Технически возможны разные варианты решения этой задачи, главное, что при любом варианте эффективность распределения федеральных инвестиций должна повыситься.

Главными направлениями оптимизации взаимодействия видов власти являются повышение важности (статуса) самого процесса разработки государственных программ социально-экономического развития и его качества, упрощение процедур, сокращение сроков согласования. Для этого возможны

следующие шаги по оптимизации взаимодействия федеральных и региональных органов власти в обеспечении социально-экономического развития регионов:

◆ сокращение числа инстанций, определение головного координирующего ведомства, несущего полную ответственность за согласование проектов программ, его качество и сроки;

◆ согласование проектов не целиком, а только в частях, непосредственно касающихся второй стороны (федерации - по региональным проектам, региона - по федеральным проектам);

◆ увязывание согласования с бюджетным процессом, при этом необходимо развивать формы долевого участия федерального и региональных бюджетов в рамках единого проекта (при условии синхронизированного финансирования);

◆ разработка типового макета региональной программы социально-экономического развития, определяющей организационную структуру (но не содержание) этого документа, для того чтобы можно было проводить объективную сравнительную оценку этих программ и прежде всего в той их части, которая связана с финансированием из федерального бюджета;

◆ внедрение и развитие системы конкурсов по проектам с федеральным или совместным финансированием для повышения эффективности инвестирования и прозрачности процедуры выбора проектов и их контроля со стороны других видов властей или общественности;

◆ разработка системы объективных оценок эффективности проекта с упором на социальную сторону проблемы (число новых рабочих мест, важность проекта для развития региона, увеличение фонда заработной платы, объем привлекаемых из бизнеса средств и т.п. - в расчете на удельный размер бюджетных расходов);

◆ уточнение механизмов взаимного информирования федеральных и региональных органов власти по программам социально-экономического развития;

◆ широкая публикация государственных программ социально-экономического развития, организация широких общественных дискуссий этих документов и присвоения им статуса общественной экспертизы, тщательно учитывая поступившие предложения и, тем самым, делая программу продуктом общественного согласия и "объединения всех необходимых для стратегического планирования позиций"², а заодно и орудием общественного сплочения и мобилизации.

¹ Курляндская Г. Готова ли Россия к новому федерализму? // Круглый стол в Горбачевском фонде : информ.-ознакомит. сообщение о Новом российском федерализме. М., 2004.

² Князева А.В., Жилкин С.Ф. Формирование инновационной экономики города // Университет как стратегический партнер в решении социально-экономических проблем субъектов Федерации, федеральных округов и государства : тр. Всерос. науч.-практ. конф., Ульяновск, октябрь 2005 г. Ульяновск, 2006. С. 60-76.

Поступила в редакцию 03.02.2010 г.