2. *Пронкин, С.В., Петрунина, О.Е.* Государственное управление зарубежных стран. – М.: КДУ, 2007.

3. *Тавокин, Е.П., Турчинов, А.И.* Основы социологии управления(для государственных служащих): учебное пособие. – М.: Изд-во РАГС, 2008.

4. *Холлис, Г.* Структура гражданской службы: опыт стран ЕС / Реформа государственной гражданской службы в Российской Федерации; под ред. К. Плоккера и М. Николаева. – М.: ЛЕНАНД, 2006.

5. *Черепанов, В.В*. Основы государственной службы и кадровой политики. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2008.

© Никитина А.Ю., 2009

Ж.В. Гусева

СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ РОССИЙСКОГО ФЕДЕРАЛИЗМА

Аннотация. *В статье рассматриваются проблемы инновационного развития социально-экономической сферы как фактор повышения эффективности российского федерализма.*

Ключевые слова: *российский федерализм, факторы повышения эффективности федерализма, интеграционные процессы, региональная политика, инновационный прорыв, разграничения полномочий.*

Российский федерализм прошел несколько этапов своего становления и совершенствования субсидиарных отношений. В настоящее время обозначается новый этап повышения его эффективности в укреплении российской государственности, детерминированный социально-экономическими и политическими факторами, заявленными в Стратегии развития страны до 2020 г. и в Послании Президента Российской Федерации Д.А. Медведева Федеральному Собранию 5 ноября 2008 года. Эти документы выявляют новые аспекты повышения эффективности российского федерализма, определяют новый этап его развития – этап укрепления региональных интеграционных процессов, «реализации новых планов инновационного развития экономики и социальной сферы» и в связи с этим «радикального реформирования политической и экономической системы, дальнейшей децентрализации и гуманизации социального устройства и политической системы»[1].

[1] Послание Президента РФ Федеральному Собранию // Российская газета. – 2008. – 6 ноября. – С. 3–4

Основным направлением совершенствования российского федерализма является укрепление социально-экономических основ развития страны, сформулированное в Концепции социально-экономического развития страны на период до 2020 г. и подтвержденное в Послании Президента Российской Федерации Д.А. Медведева Федеральному Собранию и в выступлении Председателя Правительства России В.В. Путина на открытии X съезда партии «Единая Россия».

Концепция социально-экономического развития России на период до 2020 г. – первый в Российской Федерации план перспективного развития страны. Речь идет не только о технологических, но и об управленческих, социальных инновациях, инновациях во всех сферах экономики и общественной жизни. Суть его заключаются в построении инновационного общества.

Чтобы совершить этот прорыв прежде всего нужен комплексный подход к анализу региональных возможностей социально-экономического развития, прозрачности поэтапного определения стратегии развития регионов, которые были бы увязаны с долгосрочной стратегией. Инновационный прорыв предполагает и преодоление социально-экономической ассиметрии регионов.

Необходимо изжить прошлую практику отсутствия согласования интересов регионов, местных сообществ при решении общегосударственной задачи, прямо затрагивающей субъекты РФ, на что правомерно обращает внимание исследователь М.В. Столяров[1]. В течение последних десяти лет, подчеркивает он, Правительством РФ был разработан ряд общероссийских программ экономического развития страны. Но ни одно Правительство РФ публично не отчиталось за результаты своей деятельности ни перед главой государства, ни перед законодательной властью. В этих условиях и субъекты РФ были полностью исключены из процесса обсуждения программ и итогов их реализации[2].

Сегодня «региональное неравенство является одной из базовых реалий жизни страны. Это неравенство, подчеркивает министр экономического развития Э.С. Набиуллина, не только не снижается, но и усиливается. Причем, не только в экономике, но и в социальной сфере, что крайне опасно»[3].

Чтобы преодолеть раздел России на модернизирующиеся и депрессивные регионы, потребуется выработка более внятной региональной политики, выявляющей особенности и интересы каждого региона и учитывающей их в федеративной практике. Это означает, что формирование новой сбалансированной модели пространственного регионального развития

[1] См.: *Столяров, М.В.* Теория и практика федерализма. Курс лекций о федеративном государстве. – М., 2008. – С. 210.

[2] См. там же.

[3] Гражданский диалог. – 2008. – № 2. – С. 15–16.

России должно ориентироваться на инновационный характер развития регионов и страны в целом.

Дело в том, что дисбаланс между регионами России по ряду показателей достиг критического уровня: по объему валового регионального продукта на душу населения разрыв регионов составил 43 раза, по уровню зарегистрированной безработицы – 53, по объему промышленного производства на душу населения – 281, по доходам на душу населения – 194, по инвестициям в основной капитал на душу населения – 250 раз. На долю восьми субъектов Федерации, которые составляют лишь 10% территории и 24% общей численности населения страны, приходится 47% внебюджетных инвестиций в основной капитал, а объем иностранных инвестиций в этих же регионах составляет 82%[1]. Большинство субъектов, как и прежде, живут на дотации из федерального бюджета. Экономики регионов из-за неэффективного управления находятся в состоянии упадка, поэтому полностью зависимы от бюджетных трансфертов из центра. Такая степень различий между субъектами становится препятствием для выполнения стратегических задач по подъему региональных экономик и устойчивому развитию страны. Высокий уровень дисбаланса между регионами приводит к многократным различиям выделяемых ресурсов на социальную сферу (расходы на социальное обеспечение, образование, здравоохранение разнятся в расчете на одного человека от 3 до 10 и более раз). Все это создает условия для региональных кризисов и взрывов, порождает неуправляемую миграцию, межнациональные конфликты[2].

В аналитических материалах Министерства регионального развития РФ отмечается, что сегодня пришло то время, когда нужно стремиться к гармоничному региональному развитию. Уже есть положительные результаты от среднесрочного бюджетного планирования, работы над приоритетными национальными проектами, введением масштабных инфраструктурных программ для экономического подъема крупных регионов (Дальний Восток, Курилы, Сочи и т. д.). Но пока у глав регионов не будет больше полномочий по координации на своей территории действий всех органов власти, за исключением силовых, невозможно говорить о фактическом равноправии, предусматривающем, что каждый субъект должен иметь необходимые ресурсы для обеспечения достойных условий жизни населения, а также комплексного развития экономики[3].

---

[1] См.: Доклад Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации «О состоянии законодательства в Российской Федерации». – М., 2008. – С. 50.

[2] См. подробнее: Концепция стратегии социально-экономического развития регионов России / Министерство регионального развития РФ. – М., 2007.

[3] См. подробнее: Основные тенденции развития регионов Российской Федерации в 2006–2007 гг.: сборник материалов Министерства регионального развития РФ. – М., 2008.

Не случайно в Послании Д.А. Медведева Федеральному Собранию обращается внимание на необходимость «достигнуть оптимального баланса разграничения полномочий между Федерацией и регионами, оптимального размещения по стране территориальных структур федеральных органов исполнительной власти[1].

В документах органов государственной власти социально-экономическое развитие регионов рассматривается как основное направление повышения эффективности федеративных отношений.

Диспропорции в федеративной системе зародились, когда решения по развитию территорий принимались без учета реальных потребностей субъектов. Это и избыточная централизация доходов от реализации природного сырья, и бессистемность предоставления политических, экономических, финансовых преференций отдельным регионам. Поэтому уточнение направлений региональной политики становится стержневым, системообразующим фактором стратегии социально-экономического развития России. Она включает в себя и процессы укрупнения субъектов Российской Федерации, совершенствование федеративных и межбюджетных отношений, национальной, миграционной, инвестиционной политики. Для достижения этой цели действия федеральных, региональных и муниципальных властей должны быть скоординированы и согласованы. Не случайно обеспечение на федеральном и региональном уровне скоординированности принятия решений по вопросам регионального развития, включая стратегии и программы экономического развития, отражаются в Концепции-2020 как основные принципы.

Стратегической целью региональной политики Российской Федерации является повышение сбалансированности пространственного развития российской экономики, включающей в себя:

формирование новых центров экономического роста на всей территории страны;

выявление и раскрытие конкурентных преимуществ каждого региона, создание условий для подъема российской глубинки, российской провинции;

уменьшение дифференциации в уровне и качестве жизни населения между регионами и внутри регионов;

последовательное освоение новых, еще неосвоенных территорий России, имеющих потенциальные экономические преимущества;

укрепление экономической целостности России и создание условий устойчивого развития регионов.

---

[1] Послание Президента РФ Федеральному Собранию // Российская газета. – 2008. – 6 ноября. – С. 3–4.

В целях согласования стратегии долгосрочного социально-экономического развития регионов Российской Федерации с целями и задачами развития Российской Федерации определяются собственные программные документы с последующим утверждением в федеральных органах государственной власти. Как правило, социально-экономическое развитие регионов включает в себя три блока: стратегию долгосрочного социально-экономического развития региона, схемы его территориального планирования, среднесрочные программы экономического и социального развития субъектов Российской Федерации.

Следует отметить, что решение одной из ключевых проблем региональной политики – выравнивание уровней социально-экономического развития территорий – пока не опирается на единую нормативную базу, отсутствуют необходимые критерии территориального развития, с учетом муниципальных образований. При этом, по мнению руководителя направления системной оптимизации Национального института развития Отделения общественных наук РАН А.С. Эпштейна, следует обратить внимание, что 95% муниципальных образований России являются сегодня дотационными[1].

Суть проблемы регионального развития России заключается в том, что современное управление Россией во многом определяется рынком. Это создает трудности развития и сохранения небольших населенных пунктов, которые из-за оттока населения в большие города постепенно самоликвидируются.

К примеру, сегодня Москву и Московскую область населяют около 18 млн человек, что составляет более 12% от всего населения России. Принятые стратегии этих двух субъектов Российской Федерации ориентированы на 20 млн человек, что при перспективном населении России в 130 млн человек составит более 15% населения Российской Федерации (для справки: в 1970 г., когда население России составляло 130,1 млн человек, здесь проживало 9,9% населения). Очевидно, что федеральный предел численности населения здесь не должен превышать 10% от численности населения страны. Следовательно, здесь должно проживать не более 13–14 млн человек: 6,5–7 млн в Москве и 6–6,5 млн. в области[2].

Аналогичная ситуация сложилась в Новосибирской области, где в Новосибирской агломерации проживают около 2 млн человек, в самом Новосибирске – 1,4 млн при общем числе жителей области в 2,7 млн человек, что составляет, соответственно, 74 и 51,9% от населения области при удельном весе Новосибирска в населении агломерации 70%, а всей области в России – 1, 8%. Понятно, что на перспективу долю области в населе-

[1] См.: Гражданский диалог. – 2008. – № 2. – С. 36.

[2] См. там же. – С. 37.

нии России можно сохранить в лучшем случае на современном уровне, а это означает, что предельно допустимая численность Новосибирска при населении России в 130 млн составит 1,1 млн (еще эффективнее снизить ее до 900–950 тыс. жителей), а Новосибирской агломерации – 1,5 млн человек[1].

Нельзя не согласиться с мнением, что в Стратегии – 2020 отсутствует четкая позиция в отношении повышения роли муниципалитетов, без которых невозможно решить большинство проблем. Выявляется необходимость определения более четкого прогноза развития сельской местности, анализа экономических, культурных, демографических факторов, способных сохранить и развивать сельские населенные пункты.

Таким образом, решение социально-экономических проблем становится основой государственной политики, обеспечивающей комплексное решение интересов центра, регионов, местного самоуправления, повышение эффективности и управляемости экономики, комплексного развития Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований. Опираясь на эффективно работающую экономику, можно проводить структурные реформы, улучшать инвестиционный климат, содействовать росту доходов населения и благосостоянию не только на отдельных территориях, но и по стране в целом.

Одной из важнейших проблем совершенствования федеративных отношений, федерализма как такового, выявляется проблема оптимизации взаимодействия федерального, регионального и местного уровней власти в современной России. В Послании Президента Российской Федерации Д.А. Медведева Федеральному Собранию подчеркивается, что «фундаментально значимым для нашего общества стало введение института местного самоуправления и укрепления федеративных начал государства»[2]. Об этом говорил и В.В. Путин в выступлении на X съезде партии «Единая Россия», призывая глав администраций, депутатов региональных и муниципальных органов власти отчетливо представлять складывающуюся ситуацию и оперативно сообща принимать необходимые меры, а по результатам консолидированных действий федеральное правительство сможет оценить эффективность и дееспособность региональной и муниципальной власти.

Делегирование местному самоуправлению государственных полномочий позволяет включить его в федеративные отношения и таким образом способствует максимальному приближению власти к потребностям местного самоуправления путем демократизации всей системы федератив-

[1] См.: Гражданский диалог. – 2008. – № 2. – С. 38.

[2] Послание Президента РФ Федеральному Собранию // Российская газета. – 2008. – 6 ноября. – С. 5.

ных отношений. Развитие федеративных отношений через призму развития потенциала системы местного самоуправления, – подчеркивает Дж. Абдулатипов, – наиболее разумный способ выстроить всю государственную систему управления с учетом интересов граждан и их местных сообществ[1].

Укрепление вертикали власти рассматривается как фактор устойчивого развития регионов и имеет существенное значение в стабилизации регионального социально-экономического развития. Формирование вертикали власти является важнейшим условием укрепления российской государственности, условием дальнейшего общественного развития, стабилизации межрегиональных и межнациональных отношений.

Вместе с тем в Послании Президента Российской Федерации Д.А. Медведева, обращается внимание на положение Конституции (ст. 77), в соответствии с которым федеральные и региональные органы власти образуют единую систему, к сожелению, до сих пор положение этой статьи в полной мере не реализованы. С учетом установленных критериев оценки деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов власти субъектов Российской Федерации Правительству необходимо изучить этот вопрос[2].

Таким образом, инновационное развитие экономики и социальной сферы станет важнейшим условием повышения эффективности российского федерализма. В связи с этим требуются совершенствование управления развитием страны, новые подходы к региональному развитию Федерации с учетом интересов как всех регионов, так и единого Российского государства.

Список литературы

1. *Абдулатипов, Дж. Р.* Федеративная практика местного самоуправления. – М., РАГС. – 2008.

2. Гражданский диалог. – 2008. – № 2.

3. *Столяров, М.В.* Теория и практика федерализма: курс лекций о федеративном государстве. – М., 2008.

© Гусева Ж.В., 2009

[1] См.: *Абдулатипов, Дж. Р.* Федеративная практика местного самоуправления. – М.: РАГС. – 2008. – С. 3.

[2] См.: Послание Президента РФ Федеральному Собранию // Россияская газета. – 2008. – 6 ноября. – С. 3.