

**Митрофанова И.В.
Чаркин С.А.**

ЭВОЛЮЦИЯ И ПЕРСПЕКТИВЫ МОДЕРНИЗАЦИИ ПРАВОВОЙ БАЗЫ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПРОГРАММИРОВАНИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ

Аннотация

В настоящее время интересы реализации системной территориальной политики лишь в малой степени отражены в действующем законодательстве. Учитывая, что большинство территориальных программ имеет ярко выраженную региональную направленность, следует более четко сориентировать законодательство на решение приоритетных, стратегических задач территориального менеджмента. Предложенные авторами направления модернизации правовой базы в области целевого программирования территориального развития следует рассматривать в числе обязательных предпосылок для создания эффективного механизма государственной региональной политики.

Ключевые слова: правила, регион, институциональная среда, закон, территориальное программирование, целевая программа, стратегия.

Стратегические программы развития региона, федерального округа ориентированы на решение проблем комплексного характера, многофакторную детерминацию управляемых процессов и полученных результатов; направлены на достижение нового качества роста в территориальном хозяйственном комплексе, а потому предполагают обязательность стратегической компоненты, организационного обеспечения простран-

ственной интеграции, единой системы оценки социально-экономических результатов, применения эффективных схем управления программами на всех стадиях их жизненных циклов.

При использовании программно-целевого подхода в территориальном управлении важную роль играют *правила*, имеющие преимущественно ограничительный или предписывающий характер. Общие для всех правила устанавливают границы деятельности и поведения субъектов на всех стадиях программы [3, с. 33].

В эволюции нормативно-правового обеспечения стратегического программирования территориального развития в России прослеживается несколько этапов, смена которых свидетельствует о последовательной, но медленной трансформации и конкретизации этих правил.

1-й этап. Формирование в начале 90-х гг. законодательного обеспечения социально-экономического программирования в России происходило с учетом того, что в условиях рыночной экономики формой удовлетворения потребностей государства стали государственные заказы, реализуемые на контрактной (договорной) основе, на закупку и поставку товаров (продукции), выполнение услуг для государственных нужд.

Законом РФ № 2859-1 от 28.05.1992 «О поставках продукции и товаров для государственных нужд» были определены два уровня формирования и размещения заказов на закупку и поставку продукции – федеральный и региональный. Принятие данного Закона в какой-то степени стимулировало работу по развитию программирования как в центре, так в субъектах РФ. В последующем, однако, законодательный процесс был ориентирован на совершенствование правовых основ регулирования только федеральных государственных нужд.

В период до июня 1995 г. Постановление Правительства РФ № 638 от 27.08.1992 «Об организации работы по реализации Закона РФ «О поставках продукции и товаров для государственных нужд» регламентировало всю работу по целевым программам. В частности, к нему были разработаны Приложение 1 «Порядок разработки и реализации ФЦП развития РФ и межгосударственных целевых программ, в которых участвует РФ (далее – «Порядок...») и Приложение 2 «Порядок подготовки и заключения государственных контрактов (договоров) на закупку и поставку товаров для федеральных государственных нужд». Эти документы послужили источником создания научно-методических основ разработки, рассмотрения, утверждения и реализации ФЦП.

Постановление в недостаточной степени отражало необходимость более полного учета региональных проблем развития. В Приложении 1 (п. II.3) было указано, что отбор проблем для программной разработки и реализации «осуществляется при совокупности следующих основных условий: существенной их значимости для осуществления крупных структурных изменений и повышения эффективности развития отраслей экономики, отдельных регионов, образования и социальной сферы, обеспечения экологической безопасности и рационального природопользо-

вания...». Однако конкретные рекомендации в области регионального программирования практически отсутствовали.

В разделе II Приложения 1 определялись требования к отбору «программных» проблем, однако при этом не были учтены специфические особенности решения крупных региональных проблем.

Эти недостатки были полностью повторены в Постановлении Правительства РФ № 594 от 26.06.1995 «О реализации ФЗ «О поставках продукции для федеральных государственных нужд» (ФЗ РФ № 60-ФЗ от 13.12.1994).

В п. 12 Постановления Правительства РФ № 594 было также указано, что органы исполнительной власти субъектов РФ могут осуществлять закупки продукции для региональных нужд за счет собственных ресурсов (бюджета субъекта Федерации, внебюджетных источников), руководствуясь настоящим Постановлением. Тем самым предпринимались попытки распространить действие данного документа на область регионального программирования. Однако каких-либо конкретных указаний и рекомендаций по работе с данными программами в новом документе также не давалось.

Вместе с тем была существенно расширена правовая база финансового обеспечения ЦП по линии внебюджетного финансирования [6].

Важнейшее значение при финансировании региональных программ отводилось развитию банковской системы, особенно в субъектах Федерации. В целях реализации ФЦП были приняты решения о создании Всероссийского банка развития регионов (Постановление Правительства РФ № 905 от 07.09.1995), Российского финансово-банковского союза (Указ Президента РФ № 930 от 09.09.1995). С 1993 г. в регионах началось создание сети коммерческих банков с преобладанием в уставном капитале средств местной администрации (банков развития, в которых концентрируется расчетно-кассовое обслуживание крупнейших предприятий регионов). В соответствии с Распоряжением Правительства РФ № 391-р от 10.03.1999 был создан Российский банк развития. Все эти действия были направлены на укрепление финансово-кредитной основы реализации региональных программ.

Однако в «Порядке...» не был определен правовой статус государственных заказчиков целевой программы. Решение о возложении методического руководства и координации работ по разработке и реализации федеральных программ на МЭРТ РФ (ныне – МЭР РФ) привело к ситуации, когда за этим министерством были закреплены функции государственного заказчика и государственного заказчика-координатора по многим десяткам программ.

Закон РФ от 1992 г. был значительно шире, поскольку регламентировал вопросы удовлетворения как федеральных, так и региональных потребностей, тогда как в Законе от 1994 г. проблемы регионального уровня не были включены в число ведущих задач государственного строительства, решаемых с помощью механизма государственного программирования территориального развития.

2-й этап. Следующим шагом становления правовых основ территориального ПЦУ явилось принятие ФЗ РФ № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития РФ» от 20.07.1995; Постановления Правительства РФ «О разработке прогноза и программы социально-экономического развития РФ на 1996–2000 гг., прогноза и концепции социально-экономического развития Российской Федерации на 1996–2005 годы» от 27.11.1995 № 1170; «Основных положений региональной политики в РФ», утвержденных Указом Президента РФ 3 июля 1996 г.

Так, Законом РФ № 115-ФЗ были определены задачи разработки среднесрочной программы социально-экономического развития страны, а также ФЦП. Однако, к сожалению, данный Закон не предусматривал процедуры согласования национальных интересов страны и интересов отдельных субъектов Федерации в процессе государственного прогнозирования и программирования.

В названных документах было определено, что социально-экономическое прогнозирование, являясь функцией государства, представляет собой систему научнообоснованных представлений о направлениях социально-экономического развития России, основанных на законах рыночного хозяйства. Функции и объекты планирования были разграничены в соответствии с предметами ведения между центральными, региональными, муниципальными органами и хозяйствующими субъектами. При этом первичной по отношению к плановым решениям на мезо- и микроуровнях экономического пространства выступала социально-экономическая политика государства. Региональные органы управления не могли коренным образом влиять на социально-экономические преобразования, так как основные параметры ситуации задавались на федеральном уровне, в частности по порядку и механизму приватизации, ценообразованию, финансированию производственной и социальной сфер. Они могли лишь способствовать более эффективному осуществлению принимаемых решений, нивелировать возможные негативные последствия непопулярных решений на своей территории, используя имеющиеся рычаги воздействия.

В конце 90-х гг. XX в. процесс территориального прогнозирования и планирования превратился скорее в процедуры заполнения присылаемых из МЭРТ форм, состав которых определялся внутренними потребностями министерского аппарата, а сам план-прогноз представлял собой наборы таблиц разного состава. Задача же региональных и местных органов в этих условиях сводилась к тому, чтобы вовремя заполнить и отослать прогнозные формы.

Другим фактором, негативно влияющим на эффективность территориальной социально-экономической политики, являлось отсутствие единого, четкого инструментария разработки, реализации федеральных и региональных программ, что породило ведомственный подход к решению территориальных проблем и свело к минимуму положительную практику комплексного подхода в реализации отраслевых мероприятий

с использованием потенциала различных источников финансирования. На уровне регионов стала очевидной назревшая необходимость реформирования процесса территориального планирования и прогнозирования, в результате которого планы (прогнозы) должны были приобрести активный характер и самостоятельное значение, стать рабочим документом для сознательной выработки региональной экономической и социальной политики. Сам же процесс разработки территориального плана (прогноза) необходимо было обособить от процесса сбора и передачи планово-прогнозной информации по запросам МЭРТ. Безусловно, важность передачи такой информации сохранялась для разработки экономической политики и принятия управленческих решений Правительством РФ. Однако планово-прогнозная работа в структурах исполнительной власти региона не должна была сводиться лишь к удовлетворению информационных потребностей федеральных органов управления [6].

Основополагающее значение имел ФЗ № 119-ФЗ от 24.06.1999 «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов РФ», который регламентировал процесс разграничения предметов ведения и полномочий между РФ и ее субъектами, обеспечивал конкретизацию предметов совместного ведения «с учетом политических, экономических, социальных, географических, этнических и иных особенностей субъектов РФ» (п. 14.2), что позволяло более правильно определить статус программы, ее соответствие тому или иному уровню государственного управления [1].

По мнению аналитиков, разработанный в Постановлении Правительства РФ № 594 «Порядок...» в части функций МЭРТ РФ был дополнен и уточнен в худшую сторону Постановлением Правительства РФ № 1450 от 07.12.1996 «О совершенствовании механизма государственной поддержки развития регионов РФ». В частности, этим документом было определено, что принятый порядок работы над программами в части федеральных целевых программ развития регионов (ФЦПРР) должен быть изменен. При этом функции МЭРТ РФ по рассмотрению и представлению проектов ФЦПРР, а также их перечня, подлежащих финансированию за счет средств федерального бюджета, должны были быть переданы Правительственной комиссии по государственной поддержке развития регионов. Статус этой комиссии, являвшейся координационным органом Правительства РФ, был определен Постановлением Правительства РФ № 201 от 22.02.1997. К сожалению, в течение 1997–1999 гг. существования комиссии ее полномасштабная работа так и не была организована (действие Постановления № 1450 было фактически отменено Постановлением Правительства РФ «О Координационном совете по экономическим вопросам региональной экономики РФ» от 30.12.1998 № 1578).

В Постановлении № 1450 была установлена очень важная правовая норма, которая активизировала работу регионов над целевыми программами. Так, начиная с 1997 г. решения Правительства РФ по государ-

ственной поддержке регионов, за исключением случаев предоставления им единовременной помощи, должны были оформляться соответствующими актами Правительства РФ об утверждении федеральных целевых программ регионального развития.

3-й этап. Что же касается контроля над качеством региональных стратегий и программ, то во исполнение Распоряжения Правительства РФ от 14.06.2001 № 800-р МЭРТ РФ выпустило Приказ № 170 от 17.06.2002 «О совершенствовании разработки, утверждения и реализации программ экономического и социального развития субъектов РФ», в котором возложило эту функцию для большинства стратегий и программ на департаменты МЭРТ РФ. В соответствии с данным Приказом был разработан Порядок согласования с федеральными органами программ социально-экономического развития для регионов федерального значения и регионов, предполагающих использовать при реализации программ средства федерального бюджета. Этим же Приказом был утвержден Типовой макет программ социально-экономического развития субъектов РФ. И хотя формально регионы не обязаны были писать свои стратегии по предложенному в макете шаблону, однако в реальности, с тех пор как главы регионов стали фактически назначаемыми, рекомендации из центра при составлении стратегий и программ приняли директивно-принудительный характер [9, с. 6].

У регионов–реципиентов рамки были еще более жесткие. Так, в соответствии с указанным «Порядком...» Департамент региональной экономики МЭРТ РФ рассматривал представленные региональные программы на предмет соответствия Типовому макету. В случае обнаружения несоответствий макету, независимо от того, насколько грамотно была составлена программа, документы возвращались государственному заказчику на доработку. Понятно, что с точки зрения законодательства главным назначением Типового макета было обеспечение единства региональных программ и согласование их со стратегией экономического и социального развития страны, которая, однако, до сих пор не обрела четких контуров. Законченного вида не приобрела, вызвав много нареканий, и Концепция Стратегии социально-экономического развития регионов РФ, разработанная МРР РФ.

Методологическое единство, конечно, необходимо, хотя в значительной степени оно уже задано общепризнанными подходами к разработке документов стратегического характера. Однако требование методологического единства трансформировалось, по сути, в разработку Типового макета, никак не стимулирующего создание оригинальных, конкурентных стратегий, и наличие Макета, его директивность, стало подавлять всякое проявление инициативности, тем самым поддерживая регионы в состоянии реципиентов.

Рассмотрение элементов Типового макета как элементов стратегии позволило сделать следующие выводы. Так, в макете предусмотрен достаточно подробный анализ социально-экономического положения

территорий, однако при этом не делались акценты на сильные и слабые стороны, на конкурентные преимущества. Вместо этого предлагался раздел «Проблемы социально-экономического развития», а также был предусмотрен анализ применяемых мер для их решения. Этот раздел, по мнению аналитиков Департамента стратегического анализа, был наиболее целесообразным, поскольку выполнял роль инструмента обратной связи.

Цели и задачи в Типовом макете в целом определялись положениями федеральных программ. Кроме того, в нем были перечислены мероприятия и типовые задачи, способствующие достижению целей. Однако стратегия – документ индивидуального характера, и наличие в нем перечня типовых задач и мероприятий не означает, что они там должны доминировать. По мнению практиков, Типовой макет программы развития региона представлял собой не столько пособие по разработке конкурентной стратегии, сколько «шпаргалку», воспользовавшись которой можно было, выполнив всего лишь формальные требования, получить дотации из федерального бюджета. Такой подход к разработке региональных стратегий вряд ли можно было считать эффективным. Скорее, считают аналитики, в нем был заложен скрытый пролонгированный стагнационный эффект [9, с. 8].

В 2004 г. МЭРТ РФ совместно с Минфином РФ внесли изменения и дополнения в порядок разработки и реализации федеральных целевых программ, которые в том числе предусматривали:

- 1) привязку сроков разработки программ к срокам подготовки проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной год;
- 2) ужесточение требований к принятию ФЦП, включая подготовку концепций программ на вариантной основе;
- 3) усиление контроля за ходом реализации федеральных целевых программ, в том числе регулярное проведение мониторинга их реализации;
- 4) уточнение функций государственного заказчика и государственного заказчика-координатора ФЦП;
- 5) конкретизацию целей и задач программ, обеспечение разработки индикаторов и показателей результативности и эффективности программ по годам реализации;
- 6) уточнение форм текущего управления реализацией ФЦП;
- 7) обязательное проведение комплексной экспертизы проектов концепции и ФЦП до их утверждения;
- 8) уточнение и конкретизацию содержания разделов программы;
- 9) конкретизацию схемы годового доклада о реализации ФЦП и повышение требований к содержанию отчетов [6].

4-й этап. Указом Президента РФ от 24.09.2007 № 1274 МРР РФ были переданы дополнительные функции по предоставлению государственной поддержки за счет средств Инвестиционного фонда, согласованию ФЦП и ВЦП (ведомственных целевых программ) в части, касающейся

комплексного территориального развития, а также функции по осуществлению прав государственного заказчика (государственного заказчика-координатора) федеральных целевых программ, связанных с экономическим развитием субъектов РФ и муниципальных образований (МО). Кроме того, МРР РФ поручено осуществлять разработку и согласование с Минфином РФ и иными заинтересованными федеральными органами исполнительной власти методик выделения средств государственной поддержки субъектам РФ и МО, а также вносить их в Правительство РФ на утверждение. И, наконец, на МРР РФ были возложены обязанности по координации деятельности государственной корпорации «Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства».

В результате такого перераспределения функций МРР РФ стало самым «бюджетообеспеченным» федеральным министерством. Объем бюджетных средств, подпадающих под его контроль, по оценкам экспертов, может достичь 2 трлн. руб. Например, применительно к 2008 б. г. эта сумма складывалась из почти 200 млрд. руб. Инвестиционного фонда, около 700 млрд. руб. бюджетных ассигнований на реализацию ФЦП, 10 млрд. руб. – на субсидии для развития социальной и инженерной инфраструктуры в регионах, а также свыше 40 млрд. руб. – на объекты капстроительства ЖКХ [11, с. 185–186].

Государственной Думой РФ во втором чтении в 2005–2007 гг. были одобрены законопроекты «Об основах государственного регулирования регионального развития в РФ», «О федеральных целевых программах регионального развития», «Об основах федеральной поддержки депрессивных территорий РФ», которые в совокупности должны были стать институциональной основой обеспечения и правомерности деятельности институтов территориального развития.

Так, проект ФЗ РФ «О федеральных целевых программах регионального развития» был разработан еще в 2004 г. Им определены предмет и правовое положение ФЦП регионального развития, установлен порядок инициации, отбора, утверждения и управления ими, определены компетенции органов государственной власти РФ, органов государственной власти субъектов РФ в вопросах, направленных на достижение оптимального использования возможностей федерального центра и регионов для эффективного и устойчивого регионального развития. Однако до сих пор ни этот Закон, ни другие вышеназванные документы не утверждены и не работают [8].

5-й этап. В 2006 г. была принята «Концепция создания и развития инфраструктуры пространственных данных РФ», предусматривавшая наличие гарантированных государством актуальных баз данных о субъектах РФ, которыми открыто могли бы пользоваться все специалисты. Но она так и не была реализована.

Еще в 2008 г. МРР РФ был разработан проект «Концепции совершенствования региональной политики в РФ», в котором отмечено, что в основе стратегий субъектов РФ и федеральных округов должно лежать выде-

ление зон опережающего экономического роста. Эти зоны – фрагменты территорий, где, по представлению разработчиков стратегий, должны концентрироваться наиболее быстро растущие отрасли и предприятия региона. В 2008 г. такие зоны были выделены МРР РФ на всей территории страны.

В 2008–2009 гг. появляются инициативные законопроекты, среди которых можно назвать, например, существенно модернизированный вариант ФЗ «О государственном прогнозировании и стратегическом программировании развития Российской Федерации» [5].

12 мая 2009 г. Президентом РФ был подписан Указ № 536 «Об основах стратегического планирования в Российской Федерации», который разработан по инициативе и при непосредственном участии Совета безопасности РФ. Данный документ определяет основы стратегического планирования в тесной связи с задачами обеспечения национальной безопасности РФ [10]. Именно с учетом безопасности Указ, регламентируя широкий круг вопросов стратегического и территориального планирования, вводит понятие «стратегия (концепция) развития федерального округа». В остальном им определяются взаимосвязи между различными типами и видами документов стратегического планирования, и судя по всему, отчасти он будет перекликаться с ФЗ «О государственном стратегическом планировании», разрабатываемым МЭР РФ, проект которого находится в стадии проработки с ведомствами, в том числе согласования с Указом Президента РФ № 536.

Проект закона в существующем виде – это пока рамочный документ, содержащий перечень нормативных правовых актов стратегического планирования. Поскольку система долгосрочного планирования и управления территориальным развитием в России требует существенной модернизации, то, по мнению президента Фонда «Центр стратегических разработок» М.Э. Дмитриева, принятие детализированного закона нанесло бы больше вреда, нежели пользы. В настоящее время с предельной точностью предвидеть, какие из форм стратегического планирования и механизмы согласования различных документов будут работоспособными в России, весьма затруднительно. Только практическая реализация документов, работа над которыми ведется на разных уровнях власти, поможет выявить узкие места, позволит спрогнозировать дальнейшие шаги по улучшению системы, повышению практической реализуемости, отладке взаимодействия между органами власти и другими субъектами планирования. Если бы закон значительно опережал реалии стратегического планирования, опять началось бы конструирование и передача «сверху вниз» неработающих схем, которые, как показывает опыт, только мешают появлению успешных практик [2].

Так, Градостроительный кодекс РФ, заложивший на первый взгляд новые подходы к территориальному планированию, оказался во многом морально устаревшим еще до того, как вступил в силу. Отсутствие корреляции его с другими элементами сложившейся системы стратегического планирования мешает достаточно гибко и адаптированно изменять

схемы территориального развития и генеральные планы МО в соответствии с изменениями планов других субъектов стратегического планирования. Между тем в проекте ФЗ «О государственном стратегическом планировании» (ст. 36 «Схема территориального планирования субъекта РФ») указано, что порядок подготовки, согласования и утверждения, а также требования к содержанию схемы территориального планирования субъекта РФ определяются в соответствии с Градостроительным кодексом РФ [7].

В условиях, когда все регионы и органы местного самоуправления должны практически одновременно разработать схемы территориального планирования и генеральные планы, возник острейший дефицит профессиональных кадров и компетенций, необходимых для получения качественных результатов. Практика территориального планирования в стране не развивалась с момента распада СССР. На протяжении двадцати лет эта работа не велась, профессионально занимавшиеся ею организации распались, перепрофилировались или во многом утратили компетенции. Поэтому одновременную разработку схем территориального планирования в масштабах всей страны приходится признать «экспериментом, во время которого специалисты осваивают новые технологии планирования и на собственном нелегком опыте и ошибках накапливают потенциал в этой области» [2]. По мере того как такая работа будет вестись во всех субъектах РФ, выявятся типичные проблемы, недостатки, недоработки, равно как и удачные решения, нуждающиеся в распространении. Последующий процесс совершенствования документов территориального развития даст информацию для модернизации Градостроительного кодекса РФ с учетом реалий российского территориального планирования и позволит целенаправленно развивать профессиональный и экспертный потенциал.

Из-за дефицита профессиональных знаний и опыта все еще не отработаны процедуры согласования стратегий между собой (от стратегий МО до концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ) и с другими документами, например докладами о результатах и основных направлениях деятельности органов исполнительной власти. Кроме того, практически отсутствует какая-либо связь между стратегиями и бюджетированием. Пока все процедуры согласования не развиты, этот факт сам по себе является огромной проблемой для практического применения документов стратегического планирования и программирования.

В посткризисной фазе развития российской экономики потребуются масштабные инвестиции в развитие инфраструктуры и производственных объектов, четко привязанных к определенным территориям. Отсутствие координации, нестыковки проектных решений разных уровней и ошибок в территориальном планировании могут повлечь за собой серьезные последствия. Это сложная задача, поэтому навыками территориального планирования должны овладеть специалисты не только в органах власти, но и на уровне МО, крупных частных компаний и инфраструктурных

монополий. И хотя крупные компании способны оперативно реагировать на территориальные проблемы бизнеса, они не могут решить за федеральную власть вопросы общей координации развития. На федеральном уровне даже при принятии отраслевых стратегий развития наблюдается временной разнотой. Так, транспортная стратегия развития разработана на период до 2030 г., концепция социально-экономического развития – до 2020 г., стратегия развития Дальнего Востока и Байкальского региона – до 2025 г. и т.д. Стратегии слабо согласуются не только по срокам, но и по ряду целевых показателей, а документы федерального уровня необходимо еще согласовывать со стратегиями развития субъектов РФ. Однако процедуры такого согласования пока только формируются.

Без создания единой цифровой картографической основы при принятии стратегий отраслевого и территориального развития добиться их взаимной увязки будет невозможно [2]. Создание реестра документов государственного стратегического планирования в РФ – прогрессивное решение. Сканирование сайтов субъектов РФ показало, что ознакомиться со стратегиями или концепциями социально-экономического развития некоторых субъектов РФ, которые уже заявили о завершении разработки документов, так и не удалось, несмотря на то что это документы открытого публичного доступа. Тем самым постоянно нарушается главный принцип стратегического территориального программирования – транспарентность.

Создание единого реестра, обеспечение доступа к нему широкого круга субъектов (заинтересованных потребителей этой информации) – одна из ключевых задач. А разработка Интернет-портала дала бы субъектам стратегического планирования доступ ко всем документам, которые разрабатываются в этой сфере. Наличие такой информации крайне важно и для бизнеса, поскольку существенно повышает качество инвестиционных решений.

Однако формирование единой цифровой картографической основы и создание реестра стратегических документов – это скорее технические аспекты развития стратегического планирования, которые могут быть оперативно решены при наличии политической воли и финансирования. Другие элементы стратегического территориального планирования и программирования содержательно более сложные, им свойственна большая доля неопределенности.

Реперными точками законодательства в области территориального менеджмента сегодня являются:

- 1) освоение новых подходов к разработке и обновлению законодательства, в частности Градостроительного кодекса РФ;
- 2) развитие единой методологии для всех этапов стратегического планирования;
- 3) модернизация механизма координации между органами власти разного уровня;
- 4) совершенствование взаимодействия между бизнесом и органами власти для принятия взвешенных инвестиционных решений;

5) увязка систем стратегического и территориального планирования между собой и с бюджетным процессом.

Решение этих задач требует широкого распространения на всех уровнях власти соответствующих компетенций, способности к конструктивному диалогу и взаимодействию, хорошего владения методологией, знания основ долгосрочного прогнозирования и ограничений этого процесса, наличия элементарных навыков стратегического территориального менеджмента.

Кроме того, *параллельная разработка стратегий и схем территориального планирования субъектов РФ* открывает новые возможности, заставляет иначе взглянуть и на стратегическое, и на территориальное планирование. С одной стороны, определение специализации территории, мест размещения объектов инфраструктуры будет вестись с учетом приоритетов, которые были более тщательно проанализированы в рамках подготовки стратегии. С другой стороны, выигрывает и стратегия, потому что такой подход позволяет полнее учитывать влияние пространственных ограничений на выбор стратегических приоритетов. *Долгосрочные перспективы развития России и ее территориальных субъектов мезоуровня (округов, регионов) во многом будут зависеть от эффективности формирования компетенций в области стратегического территориального менеджмента*, а также от практичности и реализуемости механизмов стратегического планирования, которые получают развитие в ближайшие два-три года.

Таким образом, в настоящее время интересы реализации действенной территориальной политики в нынешнем законодательстве о федеральных программах отражены недостаточно полно. Учитывая же, что большинство ФЦП имеет выраженную региональную направленность, следует более четко сориентировать законодательство на решение приоритетных, стратегических задач территориального развития. На наш взгляд, *предметом обновленной нормативно-правовой регламентации должны стать:*

- 1) основные понятия и категории, раскрывающие содержание, формы правового регулирования деятельности по государственной селективной поддержке территориального развития;
- 2) принципы оценки территориальных ситуаций и процесса реализации экономических реформ в регионах и округах; а также четкие критерии выделения программных проблем территориального развития, подлежащих приоритетному решению с позиций их значимости для Федерации в целом и отдельных ее субъектов мезоуровня национального экономического пространства;
- 3) технология организации и финансирования работ по подготовке, утверждению и реализации ФЦП окружной и региональной привязки, финансово обеспечиваемых за счет совместного участия бюджетов разных уровней;
- 4) особые условия консолидации средств из внебюджетных источников финансирования ФЦП;

- 5) критерии оценки результативности и нормы ответственности в рамках программ государственного участия в решении приоритетных проблем территориального развития;
- 6) варианты формирования и функциональной наделенности организационных структур по управлению программами разного масштаба, статуса и значимости;
- 7) вопросы соотношения законодательства в области ФЦП с другими правовыми актами по предметам их совместного регулирования [4, с. 358].

Кроме того, до сих пор в различных правительственных решениях широко используются термины «федеральная программа», «программа», «государственная программа», «межведомственная программа», «комплексная федеральная программа», «президентская программа», «федеральная программа развития регионов» и т.д. Закономерен вопрос: это синонимы? Если да, то появление такого изобилия терминов в нормативных документах, требующих юридического единообразия и четкости, не вполне корректно. Если нет, то необходимо разработать соответствующий документ, разъясняющий, в чем их отличие, каковы правила и особенности их разработки и реализации [4, с. 296–297].

Как показала практика, развитие стратегического территориального менеджмента на основе программно-целевого подхода, а также дальнейшее укрепление прав как федеральных, так и региональных органов исполнительной и законодательной власти в условиях расширения функций местного самоуправления требуют подготовки и принятия федерального социального закона «О федеральных округах». В этом законопроекте должны быть более четко прописаны положения по разграничению полномочий федеральных и региональных структур управления, отражены вопросы взаимодействия администраций федеральных округов с межрегиональными ассоциациями экономического взаимодействия субъектов РФ, другими общественными объединениями и союзами предпринимателей, экспертными советами, фондами развития, исследовательскими центрами и т.д.

Реализация предложенных направлений модернизации законодательства во многом определит действенность государственного и институционального обеспечения процессов стратегического программного регулирования пространственного развития в России.

ЛИТЕРАТУРА

1. Грузков А.П. Системное управление региональными программами социально-экономического развития: монография. Волгоград: Волгоградское научное издательство, 2004. 404 с.
2. Дмитриев М.Э. Система стратегического планирования – масштабный организационный эксперимент [Электронный ресурс]. URL: <http://www.gisa.ru/57052.html> (дата обращения: 25.10.2010).
3. Кононенко П.И. Стратегическое программно-целевое управление производственно-хозяйственной системой (обобщение и практические рекомендации) / Под ред. В.А. Трайнева. М.: ИК «Дашков и К.», 2003. 272 с.
4. Лексин В.Н., Швецов А.Н. Государство и регионы. Теория и практика государственного регулирования территориального развития. М.: Издательство ЛКИ, 2007. 368 с.
5. Любовный В.Я., Садков В.Г., Самостроенко Г.М. О проблемах и перспективах формирования в России целостной федерально-региональной системы стратегического программирования // Региональная экономика: теория и практика. – 2009. – № 1. – С. 2–10.
6. Митрофанова И.В. Стратегическое программирование развития макрорегиона. Ростов-на-Дону: Изд-во ЮНЦ РАН, 2009. 528 с.
7. Митрофанова И.В. Стратегическое программирование развития макрорегиона: пути модернизации. LAP LAMBERT Academic Publishing GmbH & Co.KG., 2010. 432 с.
8. Митрофанова И.В., Куприн С.Н. Ретроспективный анализ и перспективы нормативно-правовой базы программно-целевого управления территориальным развитием // Региональная экономика: теория и практика. – 2009. – № 12. – С. 47–53.
9. Николаев И.А., Точилкина О.С. Стратегии и программы развития регионов (сравнительный анализ): Аналитический доклад. М.: Аудиторско-консалтинговая компания ФБК; Департамент стратегического анализа, 2006. 29 с.
10. Об основах стратегического планирования в РФ: Указ Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 536 [Электронный ресурс]. URL: <http://lj.rossia.org/users/anticompromat/587675.html> (дата обращения: 12.01.2010).
11. Швецов А.Н. Инерция централизации в государственной региональной политике как главный фактор сдерживания развития регионов // Экономика развития региона: проблемы, поиски, перспективы: Ежегодник. Выпуск 9. Волгоград: Изд-во ВолГУ, 2008. – С. 168–191.