

ВОПРОСЫ УПРАВЛЕНИЯ РЕГИОНАЛЬНЫМ РАЗВИТИЕМ В СФЕРЕ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И США: СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ

Антошин В. А.

кандидат философских наук, профессор, заслуженный работник высшей школы Российской Федерации, профессор кафедры регионального и муниципального управления Уральского института управления, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 620990, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 марта, д. 66, valeryi.antoshin@uapa.ru

Ершов Ю. Г.

доктор философских наук, профессор, заведующий кафедрой философии и политологии Уральского института управления, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 620990, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 марта, д. 66, ers@uapa.ru

УДК 353(470)
ББК 66.3(2Рос),123

Цель. На основе анализа проблем обеспечения национальной безопасности обосновать взаимосвязь их решения с вопросами государственной политики регионального развития. Кроме того, целью статьи является подготовка предложений по совершенствованию государственного управления региональным развитием как фактора национальной безопасности на основе сравнительного анализа таких моделей в Российской Федерации и США.

Методы. В исследовании использованы методы:

- системного анализа, общенаучные методы;
- исторический и логический методы, компаративный метод с целью определения общего и особенного в региональном развитии;
- метод статистического анализа;
- методы прогнозирования, синтеза, обобщения.

Результаты. Исходя из специфики объекта исследования, авторами констатируется:

- политика регионального развития в США и в России в целом имеет общие черты, она направлена на развитие социально-экономического положения регионов.
- в сфере регионального развития американская модель управления является более оперативной и гибкой, необходимость правотворчества возникает при наличии социально-экономических проблем и потребностей и, как правило, четко встраивается в существующую модель управления.
- в России акцент делается на использование властных полномочий в органах исполнительной власти. Оптимизировать деятельность органов власти затруднительно. Система управления в РФ ориентируется на модель «проб и ошибок».
- проблемы совершенствования управления сферой безопасности можно решить лишь с привлечением институтов гражданского общества, что предполагает пересмотр абсолютизации воздействия государства на сферу безопасности.
- гражданское общество возникает как институт обратной связи во взаимодействии с государством для оптимизации социальных процессов. Для обеспечения регионального развития в сфере национальной безопасности необходимы такие технологии воздействия на государственно-властные структуры, которые обеспечили бы разрешение, прежде всего, социальных проблем.

Научная новизна. Сравнительный анализ моделей управления региональным развитием дает возможность выделить общее и особенное в моделях и акцентировать внимание на проблемах совершенствования государственного управления региональным развитием как фактора национальной безопасности.

Ключевые слова: национальная безопасность, региональное развитие, модели управления региональным развитием.



Антошин В. А., Ершов Ю. Г.

THE ISSUES OF REGIONAL DEVELOPMENT MANAGEMENT IN THE FIELD OF NATIONAL SECURITY IN THE RUSSIAN FEDERATION AND THE USA: COMPARATIVE ANALYSIS

Antoshin V. A.

Candidate of Philosophical Science, Professor, Honored Fellow of Higher School of the Russian Federation, Professor of Regional and Municipal Management of the Ural Institute of Management, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 66, 8 Marta str., Ekaterinburg, Russia, 620990, valeryi.antoshin@uapa.ru

Yershov Yu. G.

Doctor of Philosophy, Professor, Head of Philosophy and Political Science Department of the Ural Institute of Management, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 66, 8 Marta str., Ekaterinburg, Russia, 620990, ers@uapa.ru

Purpose. On the basis of the national security problems analysis to justify the relationship of their solution with public policy issues of regional development. In addition, the purpose of the article is to provide proposals for improving public management of regional development as a factor of national security based on the comparative analysis of such models in the RF and the US.

Methods. The following methods are used in the research:

- system analysis, scientific methods;
- historical and logical methods, comparative method to determine the general and the particular in regional development;
- statistical analysis method;
- methods of forecasting, synthesis, generalization.

Results. Due to the specific nature of research object the authors state:

- on the whole, the regional development policy in the US and in Russia has common features, it aims at developing the socio-economic status of the regions.
- in the field of regional development the American management model is more efficient and flexible, the need for law-making occurs in case of socio-economic problems and needs, and, as a rule, is generally well integrated into the existing management model.
- Russia emphasises the use of power in the executive authorities. It is quite difficult to rationalize executive bodies. The RF management system is focused on the «trial and error» pattern.
- the problems of security management improvement can only be solved with the involvement of civil society institutions, which implies revision of the absolute public influence in the field of security.
- civil society emerges as a feedback institution in the cooperation with the state in order to optimize social processes. To ensure regional development in the field of national security the technologies influencing the public power structures should be provided that would, first of all, resolve social problems.

Scientific novelty. The comparative analysis of models of regional development management enables to identify the general and the particular in the models and to focus on the problems of improving the public administration of regional development as a factor of national security.

Key words: national security, regional development, management models of regional development.

Глобализация, «рождающая в муках» хаоса, непредсказуемости и турбулентности мировых событий, новый политический и экономический порядок, резко усложнила задачи государственного управления. Внешние воздействия процессов глобализации диалектически закономерно замыкают перспективы социального развития на решение проблем национальной безопасности стран и государств. Обостряющаяся день

отoday политическая и экономическая конкуренция, выступая угрозой извне, бросает вызовы прочности внутренних культурных ресурсов и способности государственной власти своевременно и адекватно реагировать на эти вызовы. Тем более, что серьезные социально-экономические кризисы эпохи глобализации имеют свойство превращаться в «самоподдерживающийся процесс, напоминая порочный круг из-за



Антошин В. А., Еришов Ю. Г.

неопределенности причин и неэффективного управления ими» [1].

Задачи модернизации, возвращения на ведущие позиции в мировом сообществе превращают национальную безопасность в России в едва ли не главную проблему отношения государства и общества в стандартных и критических ситуациях. Государство, выстраивая ясные и четкие приоритеты национальной безопасности, напрямую влияет на политическое самосознание и морально-психологическую атмосферу общества, уровень поддержки его стратегических целей и тактических действий.

Первым официальным документом, вводящим в оборот термин «национальная безопасность», стало Послание Президента РФ Федеральному собранию РФ в 1996 году [2]. Позднее, в «Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» было дано следующее определение понятия национальной безопасности – «состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, которое позволяет обеспечить конституционные права, свободы, достойные качество и уровень жизни граждан, суверенитет, территориальную целостность и устойчивое развитие Российской Федерации, оборону и безопасность государства» [3].

Обратим внимание на то, что национальная безопасность не сводится только к состоянию защищенности от внутренних и внешних угроз, но неотделима от идей устойчивого демократического развития, выступающих в качестве необходимого условия и способа реализации стратегии национальной безопасности. То есть, основные положения концепции национальной безопасности Российской Федерации фундаментально взаимосвязаны с концепцией долгосрочного социально-экономического развития страны, обеспечением развития потенциала страны на длительный исторический период. Понятие безопасности является родовым по отношению к различным видам безопасности, в том числе по отношению к понятию национальной безопасности. Отсюда его многозначность и разная оценка содержания и факторов национальной безопасности. Одни концепции отдают предпочтение силовым средствам обеспечения безопасности, другие связывают безопасность с устойчивым развитием государства и его регионов в экономической, социально-политической и др. сферах. Среди угроз безопасности разный удельный вес придается внешним и внутренним, в том числе региональным факторам.

Нас интересуют две трактовки безопасности, связывающие ее с: 1) не угрожаемым состоянием (отсутствием внешних угроз, безопасностью для жизни) и, 2) совокупностью мер для ее обеспечения. Каждая из них включает в себя понятие стабильности. В первом случае под стабильностью понимается устойчивое

состояние, позволяющее эффективно адаптироваться к влияниям внешней и внутренней среды, сохраняя свою структуру и способность контролировать процессы общественных перемен. Во втором, стабильность – это равномерно отклоняющийся тип движения, средней линией которого можно считать отсутствие угрозы выживанию системы, с которым и отождествляется безопасность [4, с. 161].

В научном анализе национальной безопасности следует отличать систему национальной безопасности – функциональную систему, включающую процессы взаимодействия интересов и угроз, и систему обеспечения национальной безопасности – организационную систему исполнительной, законодательной и судебной власти, вооруженных сил, ведомств и служб, призванных разрешать вопросы по обеспечению национальной безопасности.

В центре системы национальной безопасности находятся жизненно важные интересы личности, общества и государства. Именно национальные интересы являются движущей силой развития общества и основанием для социальной активности и модернизации общественной жизни.

Политика государства определяет цели деятельности по реализации национальных интересов, а практика их реализации обнаруживает уровень возможностей государственной власти, как интеллектуальных, так и инструментальных. Несбалансированность интересов государства, общества и личности уже сама по себе приводит к серьезным внутренним угрозам национальной безопасности России.

Понятно, что проблематика национальной безопасности стягивает в тугой узел, интегрирует в себя практически все аспекты и стороны развития общества и государства. С другой стороны, решение отдельных вопросов безопасности неминуемо влияет на состояние всей системы национальной безопасности.

В частности, обеспечение национальной безопасности России неотделимо от эффективного решения проблем развития ее регионов, следовательно, от системы государственного регулирования и управления социально-экономическим и политическим развитием регионов. Не только российское государство в целом, но и каждый ее регион в синергетическом подходе предстает как открытая, сложная и неравновесная система. Синергетическая сложность регионов проявляется в нелинейности как их внутренних процессов, так и взаимодействия между ними, в разных темпах социального времени, социокультурной специфике и т.д. Внимание к региональному развитию позволяет конкретизировать общее положение социосинергетики о динамике коэволюционного развития общества и природы, особенно в условиях чрезвычайного многообразия природно-климатических зон России.

Проблемы регионального развития в значительной степени носят универсальный характер, поскольку различия регионов (экономические, политические, правовые, культурные и т.д.) присущи, в большей или меньшей мере, большинству существующих государств. Чем крупнее государство территориально, чем больше этносов составляет гражданскую нацию, тем выше вероятность выдвижения на первый план на определенном историческом этапе региональной проблематики. Например, сегодня в России особой проблемой выступает чрезмерная межрегиональная диспропорция, настоятельно требующая совершенствования федеративных отношений, прежде всего в плане развития конкурентоспособности регионов.

К сожалению, государственная политика регионального развития в России не обеспечена должной законодательной базой. Стратегические программы развития регионов имеют различные сроки планирования, разную глубину детализации стратегических мероприятий, различные целевые показатели. В результате исчезает координация при планировании развития территорий. Во-вторых, результат реформирования прослеживается в большей степени на федеральном уровне, тогда как анализ показателей регионального развития затруднен. Более того, нет определенности в том, по каким критериям оценивать состояние развития в конкретном регионе, исходя из его потенциала [5, с. 99–102].

Динамичность и непредсказуемость современных социальных процессов закономерно меняют состав и удельный вес внутренних и внешних угроз стабильности общества и государства. Поэтому и национальная безопасность не может быть постоянной величиной. В 1990-е гг. для России приоритетным направлением регионального развития в сфере обеспечения национальной безопасности было сохранение территориальной целостности, нейтрализация сепаратистских тенденций. Сегодня акцент существенно смещен в сторону модернизации социально-экономических отношений и совершенствования деятельности органов государственной власти на федеральном и региональном уровнях [3].

Тесное переплетение государственной политики регионального развития с вопросами совершенствования модели государственного управления и регулирования делает актуальным поиск теоретических оснований современного государственного строительства. Традиционно, одним из таких оснований является сравнительный анализ моделей управления региональным развитием. Он дает возможность выделить общее и особенное в сравниваемых моделях, выделить позитивные и негативные моменты собственного и чужого опыта, определить тем самым перспективные направления исправления собственных ошибок и адаптации

иных практик управления региональным развитием как фактором национальной безопасности.

При всем социальном и цивилизационном различии, порой значительном, между Российской Федерацией и США, возможен сравнительный анализ их моделей управления региональным развитием в контексте национальной безопасности. Он обусловлен сходством этих двух стран, во-первых, огромными территориями, численностью и этнической «пестротой» населения, во-вторых, разнообразием природных ресурсов и полезных ископаемых, в-третьих, достаточным развитием некоторых отраслей промышленности, военно-промышленного комплекса, а также внешнеполитическими амбициями на мировой арене. Длительное противостояние двух сверхдержав прошлой эпохи сегодня возобновилось, но при этом уровень развития и потенциал России значительно уступает требованиям паритета, что, собственно говоря, и вызывает необходимость решительного ускорения темпов и качества развития.

Государственное управление региональным развитием в Соединенных штатах начинается уже в 30-х гг. XX века – в связи с проблемами развития отдельных территорий, тогда как в РФ этот процесс начался только в 90-х гг. На самом деле корни этого различия более глубоки и связаны с соответствующим характером американского и российского федерализма.

Российская Федерация и Соединенные Штаты имеют разную историю формирования и становления федеративного устройства. В США государство формировалось «снизу вверх», то есть сами штаты выступили инициаторами создания сильной центральной власти для обеспечения безопасности и развития социально-экономических процессов. В государственном устройстве Соединенных Штатов (дуалистической федерации) власть двойственна, распределяется между федеральным центром и штатами. Как субъекты федерации, все 50 штатов равноправны. Государственным суверенитетом обладают и Федерация в целом, и штаты; федеральное правительство, как и правительства штатов, действуют в рамках разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную ветви. Принцип «горизонтального», «видового» разделения власти поддерживается и закрепляется «вертикальным» разделением властных полномочий на центральном, штатном и местном уровнях. Продуманное разделение власти и функциональных полномочий между центром и субъектами федерации не только позволяет учитывать национальный и местный факторы в развитии государства, значительно приближать аппарат и органы управления к территориям, но и существенно повышает возможности населения оказывать влияние на государственные управленческие структуры.

Американский федерализм, став в определенной мере образом жизни и системой ценностей общества,

доказал свою способность эффективно решать многочисленные практические проблемы.

В России, напротив, федерация была создана «сверху вниз», скорее, впопыхах – в целях предупреждения развала государства, В течение короткого времени некоторые положения Конституции 1993 г. трактовались в духе признания суверенитета республик, коль скоро они были названы национальными государствами. Но Конституционный Суд вынес решение, согласно которому субъекты РФ суверенитетом не обладают, суверенитет принадлежит исключительно Федерации. В наши цели не входит участие в дискуссии о соотношении суверенитета федерации и суверенитета ее составных частей. Но заметим, что именно наличием суверенных прав и отличаются субъекты федерации от административных единиц, обладающих не более чем правами местного самоуправления.

Согласно ч. 1 ст. 1 Конституции РФ 1993 года, «Российская Федерация – Россия есть демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления» [6]. Федеративное устройство России исходит из принципов государственной целостности страны и единства системы государственной власти. Основанием для выделения субъектов федерации является национально-территориальный подход. Как и в США, республиканская форма правления в России определяется наличием трех ветвей власти: законодательной, исполнительной и судебной. Формально они находятся во взаимном единстве и контролируют друг друга путем обеспечения равноправия. Отличительной чертой федеративного устройства в РФ является наличие отдельных полномочий центра и субъектов федерации и полномочий, относящихся к их совместному ведению. Лишение субъектов федерации государственного суверенитета объясняется по-разному, в том числе – неразвитостью федеративных отношений, сепаратизмом отдельных территорий, самодержавной традицией и т.п.

Эти и другие версии имеют свои основания, но дело в том, что внешне федеративная система США выглядит как исключительно централизованная, в действительности ее гибкость предоставляет и штатам, и местным органам значительную самостоятельность, при определенных обстоятельствах – расширение сфер своей компетенции и масштаба полномочий. Все это приводит к устойчивому росту и расширению доверия большинства американцев к власти штатов и местных органов по сравнению с Вашингтоном. На фоне разочарования американцев в федеральных институтах власти происходит своеобразное «возрождение штатов», связанное и с их лидерством в развитии высоких и информационных технологий, и с реформаторскими идеями в сфере управления, и с существенным улучшением конституционного законодательства штатов.

Отличаются в России и США структура органов исполнительной власти. Так, в США особого внимания заслуживают специализированные агентства, которые наделены либо чисто административными, либо квазизаконодательными, либо квазисудебными полномочиями. Примером может служить Комиссия по междуштатной торговле, государственные корпорации, управляющие собственностью федерального правительства, например, Администрация долины р. Теннесси и т.п. Эти организации представляют собой гибкие структуры, некий симбиоз государственного и рыночного управления. В России подобного опыта нет, более того, Министерство регионального развития было упразднено, а его полномочия переданы другим ведомствам, администрирование осуществляется по территориальному принципу, например, созданы Министерства по делам Крыма, по делам Северного Кавказа, Министерство по развитию Дальнего Востока. Если в США распространены консультативные, проектные, экспертно-исследовательские организации, действуют междуштатные региональные комиссии, разрабатывающие планы регионального развития на пять лет, то в России отсутствуют поддерживаемые государством специализированные агентства и консультационные организации. Научные и проектные организации в России не объединены общей программой научного обеспечения региональной экономической политики. Таблица 1 представляет в обобщенном виде различия государственной региональной политики двух стран.

В США, в отличие от России, ответственность за разработку региональной политики в значительной степени рассредоточена. Ведущую роль выполняет Администрация экономического развития, входящая в состав Министерства торговли. Основная деятельность этого органа связана с реализацией программ развития отстающих районов («реконструируемых ареалов», «округов экономического развития» и т.д.) [8, с. 293], зон предпринимательства.

С 1968 года Президент США получил право устанавливать правила, определяющие формулировку оценки и порядка рассмотрения федеральных программ развития регионов. Регулированием регионального развития занимается также Административно-бюджетное управление при Президенте страны, Федеральный Консультативный совет по экономическому развитию, комиссия по междуштатной торговле, национальная ассоциация региональных советов и др. органы.

В России стратегическое планирование развития отдельных секторов экономики, выработка стратегии развития федеральных округов в сфере обеспечения национальной безопасности – прерогатива Правительства РФ и федеральных органов исполнительной власти с участием органов исполнительной власти субъектов

Таблица 1. Регулирование регионального развития в США и России [7]

Страна (координирующие государственные органы)	Консультативные, проектные, экспертно-исследовательские организации	Законодательная база
США (Администрация экономического развития (Министерство торговли), Управление по разработке политики и Административно-бюджетное управление при президенте страны, Федеральный консультативный совет по экономическому развитию, Комиссия по междуштатной торговле)	Национальная Ассоциация региональных советов (региональные агентства по планированию, советы (комитеты) при местных властях, организации развития и т.д.)	Законы об общественных работах и экономическом развитии (1965 г.), о межправительственном сотрудничестве (1968 г.), о региональном развитии (1975 г.)
Россия (Министерство экономического развития РФ, Министерство финансов РФ, Министерство строительства и ЖКХ, Министерство культуры, Министерство юстиций, Министерство по развитию Дальнего Востока, Министерство по делам Крыма, Министерство по делам Северного Кавказа)	Отсутствуют поддерживаемые государством специализированные агентства и консультационные организации. Научные и проектные организации в России не объединены общей программой научного обеспечения региональной экономической политики	Указ Президента РФ № 803 от 3 июня 1996 г. «Об основных положениях региональной политики в Российской Федерации», федеральный закон «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами власти субъектов РФ» (1999)

РФ. Комплексная проблема обеспечения регионального развития в сфере национальной безопасности рассматривается на совместных заседаниях Совета Безопасности, Государственного Совета РФ, Общественной Палаты и иных совещательных органов, которые обеспечивают конституционные полномочия Президента РФ. Разработка и реализация по предотвращению угроз для безопасности в федеральных округах проводится при координационной роли Правительства РФ, органами исполнительной власти во взаимодействии с органами государственной власти субъектов РФ. Контроль осуществляет Президент РФ. Ответственным за реализацию политики регионального развития являлось Министерство регионального развития.

Указ о ликвидации Министерства регионального развития рассматривается в качестве одного из этапов в оптимизации системы управления Правительства РФ. По мнению ряда представителей федеральной экспертной сети, дать однозначную оценку работе Минрегионразвития достаточно сложно. Частая смена руководства, недостаточная функциональная определенность работы Министерства – следствие процесса становления политики регионального развития, которая «оставалась одной из наиболее скудно обеспеченных законодательно сфер деятельности» [9, с. 416]. Минрегионразвития долгое время занималось выстраиванием политики точек роста и конкретной работы с регионами. Но эта политика строилась на лоббистских механизмах, ибо создание точек роста зависело от субсидирования федеральными властями [10]. Минэкономразвития исходит из другой позиции, согласно которой точки роста должны создаваться в рамках

общей стратегии развития России и системы обеспечения национальной безопасности. Но, как отмечают эксперты, подобное министерство эффективно в условиях реальной федерации, в ситуации же «спящих федеративных отношений оно не имеет объекта управления» [11]. Объективно управление из одного центра в рамках одного министерства большой и сложной страной, с множеством укладов и региональных различий, практически невыполнимо. С передачей управленческих функций Минэкономразвитию, Минфину и другим ведомствам, устранены элементы дублирования в работе государственных органов. Минэкономразвития занимается выработкой и реализацией государственной политики и нормативно-правового регулирования в сфере социально-экономического развития субъектов и муниципальных образований районов Крайнего Севера и Арктики, осуществляет приграничное и межрегиональное сотрудничество, территориальное планирование, разрабатывает и реализовывает проекты социально-экономического развития федеральных округов. К Минфину перешли полномочия, касающиеся господдержки региональных и местных властей за счет ассигнований федерального бюджета. Функции по осуществлению государственной политики в сфере градостроительного зонирования переданы Министерству строительства и ЖКХ (Минстрою). Полномочия в сфере территориального устройства России, разграничения полномочий между центром и регионами передали Минюсту. Самый непростой шаг – передача функций по национальным отношениям Министерству культуры [12]. Сложность стоящих перед ним задач, помимо сохранения



Антошин В. А., Еришов Ю. Г.

национальных традиций, культур, ремесел, обусловливается нарастающей остротой межэтнических противоречий.

Ключевое отличие в реализации политик регионального развития в Штатах и России заключается в особенностях бюджетного федерализма. В России федеральный центр распределяет бюджет между уровнями власти в соответствии с законодательством и осуществляет финансовую помощь бюджетам регионов в рамках вертикального выравнивания за счет дотаций, субсидий, субвенций, бюджетной ссуды, бюджетного кредита. Регионы РФ не обладают достаточной степенью самостоятельности в формировании своей финансовой политики.

В отличие от России американские штаты самостоятельно формируют свой бюджет, а в отношении депрессивных регионов применяется финансовая помощь из федерального бюджета или создаются предпринимательские зоны с преференциальным режимом. Финансовая помощь депрессивным территориям осуществляется в виде системы предоставления грантов. Характерно, что около половины всего объема целевой финансовой помощи предоставляется на долевой основе, то есть выделение средств бюджетами вышестоящего уровня происходит только при условии финансирования органами власти нижестоящего уровня определенной доли расходных статей, охваченных действием гранта. Таким образом, региональная политика США служит классическим примером активной стимулирующей политики, поощряющей самостоятельное развитие регионов.

В США в 1960-е годы организация процесса реализации политики регионального развития происходила путем создания сети учреждений, оказывающих содействие региональному развитию. Этот период времени связан с активизацией государственного вмешательства в экономику регионов. Возникали различные организации: региональные агентства по планированию, советы при местной власти и т.д. К 1967 году их было создано более 350, и им было дано общее название «Совет». Для координации их работы была образована национальная ассоциация региональных советов. В обосновании региональной политики федерального правительства участвуют крупные исследовательско-информационные центры. В США система органов, отвечающих за региональное развитие – механизм федеративной власти, задействованный в процессе регионального развития. По меньшей мере, 9 различных федеральных органов отвечают за региональное развитие [13]. В большей степени региональным развитием занимаются следующие органы: Администрация экономического развития (Министерство торговли), Управление по разработке политики и Административно-бюджетное управление при Президенте страны,

Федеральный консультативный совет по экономическому развитию, Комиссия по междуштатной торговле. Отдельного органа по региональному развитию, подобного российскому, в США нет, на федеральном уровне действует большое число подразделений: консультативных, координационных, бюджетных и других. Региональные программы реализуются под руководством независимых учреждений при правительстве.

Для США характерно сочетание управления «мягкого типа» и «жесткого типа». «Мягкий тип» управления относится к программам федеральной помощи, к проектам местных органов власти, учебных заведений, частного сектора, контролируемых в самой общей форме. Управление «жесткого типа» – программа строительства наиболее важных объектов, управляется государственными ведомствами, несмотря на участие частных фирм. Присутствуют элементы централизованного планирования в экономике, особое значение придавалось программам развития сельскохозяйственной отрасли и развитию строительной индустрии, важных объектов в системе вооружения и т.д.

Для России по-прежнему характерен административно-бюрократический стиль управленческой культуры, ориентированный не на результат, а на выполнение функций, деградирующее до выполнения поручений и порождающее громоздкую систему документооборота. Велики ведомственная разобщенность и дублирование функций органами власти, недостаточный уровень компетентности в вопросах менеджмента в государственном управлении и IT-технологий. Стиль руководства в министерствах и ведомствах может быть охарактеризован как симбиоз административно-бюрократического и менеджериального стилей – с элементами патримониальности [14]. Согласно М. Веберу, Россия стала страной воплощенного «капитализма родственников и друзей», по которой власть передается по наследству.

В США средства массовой информации в значительной степени зависят от общественного мнения, выражающего силу развитого гражданского общества. На повестку дня выносятся и активно обсуждаются разнообразные проблемы, в том числе регионального развития, функционируют региональные каналы, количественно преобладающие над федеральными. В России же подача событий и их трактовка находится под практически полным влиянием федеральных и региональных органов власти [15].

В процессе реализации политики регионального развития в России важную роль играют социальные сети как компонент институциональной среды. Эти связи и отношения можно описать как систему неформальных институтов – правил взаимодействия между экономическими агентами и государственными органами, а также механизмов принуждения к исполнению

данных правил. Наличие тесных связей способствует региональному развитию, в каждом регионе – собственный набор стратегических игроков, который включает бизнес, чиновников, интеллектуальные элиты, национальные и религиозные меньшинства и т.д. Учет сложившихся групп интересов позволяет каждому типу регионов формулировать задачи развития, адекватные местным ресурсам и приоритетам. Для России необходимо более эффективное использование стимулирующих расширение роли социальных сетей и активных групп, действующих на территории региона, что улучшает институциональную структуру экономического развития [16]. Но если в России только намечается ориентация на интересы присутствующих в регионе групп, то в США политики регионального развития на них опираются в первую очередь.

И в России, и в США, каналы обратной связи создаются системой показателей эффективности реализации региональных программ, позволяющих корректировать государственную политику. Контрольно-надзорные органы дают оценку результатов мониторинга и отчетов руководителей. В США Конгресс проводит периодические слушания о ходе реализации общегосударственных региональных программ, ежегодно Президент США отправляет доклад-отчет о состоянии страны, об экономическом положении государства и бюджетное послание. Тем самым определяются приоритеты внутренней и внешней политики для законодательства: региональных программ развития территорий; программ развития отдельных отраслей, реализуемых в регионах; контрактных систем размещения государственных заказов по всем регионам страны; политики создания особых экономических зон. В России также существует система отчетности с использованием статистических данных, которые анализируются Правительством и используются для корректировки политики регионального развития.

Формально политика регионального развития в США и в России в целом схожа, направлена на развитие социально-экономического положения регионов. Но американская модель управления более оперативна и гибка, законодательство откликается на возникающие социально-экономические проблемы и потребности и, как правило, четко встраивается в существующую модель управления. В России акцент на использовании властных полномочий органов исполнительной власти создает модель «проб и ошибок» и затруднения в оптимизации управленческой деятельности.

В Стратегии национальной безопасности США [17] значительное внимание уделяется активности граждан в обеспечении национальной безопасности. Более 70 % граждан являются полноценными субъектами системы обеспечения безопасности, обладая определенными полномочиями на локальном

и региональном уровнях, вовлечены в самоорганизацию различных сфер жизни государства. Местные общины и НКО рассматриваются как организации, не только обеспечивающие безопасность, но и формирующие новую политику регионального развития. Граждане, некоммерческий сектор, частные компании в США, в качестве полноправных субъектов политики, участвуют в разработке политических стратегий через «фабрики мысли», исследовательские институты и т.д. Стратегия Б. Обамы предлагает использовать такого рода «прозрачную структуру» в целях действенного контроля над исполнением федерального бюджета США, деятельностью чиновников, отвечающих за обеспечение безопасности и развитие регионов государства.

В этом плане российскому государству в очередной раз предстоит решать проблему привлечения к управлению и политике гражданского общества, противостоящего абсолютизации роли государства в сфере безопасности. Социальная значимость институтов гражданского общества давно осознана властными элитами и населением развитых стран. В таких странах многочисленные общественные организации являются важнейшим инструментом в выстраивании социальной политики, в решении острейших проблем, в том числе национальной безопасности. Примечательно, что опорой их активности выступают не бюджетные средства и бюрократический аппарат, а общественность, благотворительность и самодеятельность.

В Стратегии национальной безопасности РФ декларируется потенциальное право гражданского общества влиять на принятие решений государственными органами в сфере национальной безопасности. Но правовые механизмы подобного влияния не определены или расплывчаты, что аналогичным образом обрекает на декларативность любые гражданские инициативы. Ситуация может измениться к лучшему, если в рамках разработки и внедрения технологий взаимодействия государства и гражданских институтов, будут создаваться центры по выработке решений в области национальной безопасности. Помимо интеллектуального обеспечения, они могут стать действенным инструментом общественного контроля этого процесса.

В частности, среди структур гражданского общества выделяется институт Общественных Палат. С точки зрения представительства общественных интересов Общественные Палаты должны охватывать весь спектр основных типов институтов гражданского общества, создает возможности диалога для государственных органов и с разнообразными некоммерческими организациями, и с собственно гражданами. Заключение Общественной Палаты имеют как рекомендательный характер, так и обязательный порядок их рассмотрения органами власти.



Антошин В. А., Еришов Ю. Г.

Устойчивое и стабильное развитие экономики и всей системы общественных отношений российского социума зависит от характера политико-государственной системы. Российский федерализм, разумеется, не может и не должен копировать американский, но осмысление зарубежного опыта – хорошая основа для наполнения энергией и созидательной активностью нынешней, во многом безжизненной, политико-правовой оболочки государственного устройства России.

Литература

1. Кокунов И. А. Вызовы и угрозы национальной безопасности России в условиях глобализации: автореф. дис. ... кандидата политических наук. М., 2009. [электронный ресурс]. URL: <http://www.dissercat.com/content/vyzovy-i-ugrozy-natsionalnoi-bezopasnosti-rossii-v-usloviyakh-globalizatsii> (дата обращения 01.03.2015)
2. Послание Президента РФ Федеральному Собранию: Послание Президента РФ от 23 февраля 1996 года [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».
3. О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года: Указ Президента РФ от 12.05.2009 № 537 [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».
4. Шинковский М. Ю., Фролова Я. А. Основные направления региональной политики Российской Федерации: практикум. Владивосток: Изд. ВГУЭС. 2010.
5. Афиногенов Д. Совершенствование государственной политики регионального развития // Государственная служба. 2013. № 2. С. 99–102.
6. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года // Российская газета. 1993. 25 декабря.
7. Санковец Н. А. Территориальная дифференциация // Известия Иркутской государственной экономической академии. 2009. № 6. [электронный ресурс]. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/territorialnaya-differentsiatsiya-v-rossiyskoj-i-zarubezhnoy-praktike-gosudarstvennogo-upravleniya-sravnitelnyy-aspekt> (дата обращения 22.12.2014).
8. Митрофанова И. В. Регион: экономика, политика, управление: учебник. М.: Директ-медиа, 2014.
9. Добрынин Н. М. Государственное управление: теория и практика. Современная версия новейшей истории государства: учебник. Т.2. Новосибирск: Наука, 2010.
10. Шевцов А. В ожидании либеральной модернизации государственной региональной политики // Казанский федералист. 2006. № 3(19) [электронный ресурс]. URL: <http://www.kazanfed.ru/publications/kazanfederalist/n19/3/> (дата обращения 01.12.2014).
11. Зырянов С. Ликвидация Минрегиона была заранее согласована. [электронный ресурс]. URL: <http://www.club-rf.ru/opinions/940> (дата обращения 02.12.2014).
12. Об упразднении Министерства регионального развития Российской Федерации: Указ Президента РФ от 08 сентября 2014 г. № 612 [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».
13. United States / Regional development Policies in OECD Countries [электронный ресурс]. URL: http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/urban-rural-and-regional-development/regional-development-policies-in-oecd-countries/united-states_97892640 (дата обращения 28.12.2014).
14. Купряшин Г. В. Политико-административные институты модернизации государственного управления: автореф. дис. ... доктора политических наук. М., 2013. [электронный ресурс]. URL: [http://www.spa.msu.ru/uploads/files/strongdissertationnii_sovet_d_501.001.27strongbrspan_stylecolor_2b5280na_soiskanie_utchenoi_stepeni_doktora_i_kandidata_nauk_po_spezialnostibr23.00.02__politicheskie_instituti_prozessi_i_tehnologii_\(politicheskie_nauki\)span/kupriashingl.pdf](http://www.spa.msu.ru/uploads/files/strongdissertationnii_sovet_d_501.001.27strongbrspan_stylecolor_2b5280na_soiskanie_utchenoi_stepeni_doktora_i_kandidata_nauk_po_spezialnostibr23.00.02__politicheskie_instituti_prozessi_i_tehnologii_(politicheskie_nauki)span/kupriashingl.pdf) (дата обращения 22.12.2014).
15. Жукова Н. А. Сравнительный анализ роли СМИ в политическом процессе России и США (1991–2008 гг.): автореф. дис. ... кандидата политических наук. М., 2008. [электронный ресурс]. URL: <https://www.google.ru/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CBwQFjAA&url=http%3A%2F%2Fiph.ras.ru%2Fuplfile%2Faspir%2Fautoreferat%2FZhukova.doc&ei=XwmxVMbRJleryQP78YCoCQ&usg=AFQjCNHwUDmxNcBkuwtpX9Hj-9QJ4Mhkfw&sig2=uIGR46WNRKdCk3pDoVAQVA&bvm=bv.83339334,d.bGQ&cad=rjt> (дата обращения 22.12.2014).
16. Региональные проблемы и региональная политика [электронный ресурс]. URL: <http://www.pppinrussia.ru/main/novosti/news/closeup/1512> (дата обращения 22.12.2014).
17. Стратегии национальной безопасности России и США: сравнение // Центр научной и политической мысли и идеологии (Центр Сулакшина). [электронный ресурс]. URL: <http://rusrand.ru/events/strategii-natsionalnoj-bezopasnosti-rossii-i-ssha-sravnenie> (дата обращения 27.04.2015).

References:

1. Kokunov I. A. Challenges and threats to Russia's national security in the context of globalization: abstract to Dis. ... of the Candidate of Political Sciences. M., 2009 [e-resource]. URL: <http://www.dissercat.com/content/vyzovy-i-ugrozy-natsionalnoi-bezopasnosti-rossii-v-usloviyakh-globalizatsii> (date of reference 01.03.2015)



Антошин В. А., Еришов Ю. Г.

2. Address by the RF President to the Federal Assembly: Message from the RF President on 23 February 1996 [e-resource]. Access from ref.-legal system «Konsultant Plus».
3. On the National Security Strategy of the Russian Federation until 2020: the RF Presidential Decree of 12.05.2009 № 537 [e-resource]. Access from ref.-legal system «Konsultant Plus».
4. Shinkovsky M. Yu., Frolova Ya. A. Main directions of regional policy of the Russian Federation: practical exercise. Vladivostok, VGUES Publ. 2010.
5. Afinogenov D. Improvement of public policy of regional development // Gosudarstvennaya sluzhba. 2013. № 2. P. 99–102.
6. The Constitution of the Russian Federation. Adopted by popular vote on December 12, 1993 // Rossiiskaya gazeta. 1993. December 25.
7. Sankovets N. A. Territorial differentiation // Izvestiya Irkutskoi gosudarstvennoi ekonomicheskoi akademii. 2009. № 6 [e-resource]. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/territorialnaya-differentsiatsiya-v-rossiyskoy-i-zarubezhnoy-praktike-gosudarstvennogo-upravleniya-sravnitelnyy-aspekt> (date of reference 22.12.2014).
8. Mitrofanova I. V. Region: economy, politics, management: coursebook. M.: Direkt-Media, 2014.
9. Dobrynin N. M. Public administration: theory and practice. Modern version of modern history of government: coursebook. V.2. Novosibirsk: Nauka, 2010.
10. Shevtsov A. Expecting the liberal modernization of regional policy // Kazanskyi federalist. 2006. № 3 (19) [e-resource]. URL: <http://www.kazanfed.ru/publications/kazanfederalist/n19/3/> (date of reference 01.12.2014).
11. Zyryanov S. Elimination of the Regional Development Ministry has been agreed upon before [e-resource]. URL: <http://www.club-rf.ru/opinions/940> (date of reference 02.12.2014).
12. On the elimination of the Ministry of Regional Development of the Russian Federation: the RF Presidential Decree of September 08, 2014 № 612 [e-resource]. Access from ref.-legal system «Konsultant Plus».
13. United States / Regional development Policies in OECD Countries [e-resource]. URL: http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/urban-rural-and-regional-development/regional-development-policies-in-oecd-countries/united-states_97892640 (date of reference 28.12.2014).
14. Kupryashin G. V. The political-administrative institutions of public administration modernization: abstract to Dis. ... of Doctor of Political Sciences. M., 2013 [e-resource]. URL: [http://www.spa.msu.ru/uploads/files/strongdissertazionnii_sovet_d_501.001.27strongbrspan_stylecolor_2b5280na_soiskanie_utchenoi_stepeni_doktora_i_kandidata_nauk_po_spezialnostibr23.00.02__politicheskie_instituti_prozessi_i_tehnologii_\(politicheskie_nauki\)span/kupriashingl.pdf](http://www.spa.msu.ru/uploads/files/strongdissertazionnii_sovet_d_501.001.27strongbrspan_stylecolor_2b5280na_soiskanie_utchenoi_stepeni_doktora_i_kandidata_nauk_po_spezialnostibr23.00.02__politicheskie_instituti_prozessi_i_tehnologii_(politicheskie_nauki)span/kupriashingl.pdf) (date of reference 22.12.2014).
15. Zhukova N. A. Comparative analysis of the role of media in the political process in Russia and the United States (1991–2008): abstract to Dis. ... of the Candidate of Political Sciences. M., 2008. [e-resource]. URL: <https://www.google.ru/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CBwQFjAA&url=http%3A%2F%2Fiph.ras.ru%2Fuplfile%2Faspir%2Fautoreferat%2FZhukova.doc&ei=XwmxVMbRJlepyQP78YCoCQ&usq=AFQjCNHwUDmxNcBkuwtpX9Hj-9QJ4MHkfw&sig2=ulGR46WNRKdCk3pDoVAQVA&bvm=bv.83339334,d.bGQ&cad=rjt> (date of reference 22.12.2014).
16. Regional problems and regional policy [e-resource]. URL: <http://www.pppinrussia.ru/main/novosti/news/clo-seup/1512> (date of reference 22.12.2014).
17. The Strategies of National Security of Russia and the USA: comparison // Center for scientific and political thought and ideology (Sulakshin Center) [e-resource]. URL: <http://rusrand.ru/events/strategii-natsionalnoj-bezopasnosti-rossii-i-ssha-sravnenie> (date of reference 27.04.2015).