

**Трофимова Светлана Алексеевна**

кандидат философских наук,  
доцент кафедры теории и истории  
государства и права  
Красноярского государственного  
аграрного университета

**Трофимова Инна Борисовна**

старший преподаватель кафедры  
теории и истории государства и права  
Красноярского государственного  
аграрного университета

**Дмитриев Максим Дмитриевич**

магистрант кафедры теории и истории  
государства и права  
Красноярского государственного  
аграрного университета

## СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СИСТЕМЫ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ РАЗВИТИЯ АРКТИЧЕСКОЙ ЗОНЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**Аннотация:**

*В статье рассматриваются сухопутные территории Арктической зоны Российской Федерации как объект стратегического планирования. Анализируются подходы, используемые для нормативного определения данных территорий. Цель исследования заключается в выявлении способов совершенствования действующей системы мониторинга и оценки состояния социально-экономического развития и безопасности территорий Арктической зоны РФ. Для достижения этой цели решены следующие задачи: раскрыт состав сухопутных территорий Арктической зоны РФ, проанализировано законодательство РФ в области стратегического планирования, рассмотрены основы структуры национальной безопасности РФ, изучена действующая система оценки уровня национальной безопасности, безопасности территорий Арктической зоны РФ, а также социально-экономического развития региона. Сформулированы некоторые предложения по совершенствованию системы стратегического планирования. Обоснована необходимость проведения оценки текущего состояния безопасности сухопутных территорий Арктической зоны РФ как отправной точки планирования развития региона. Предложены дополнения и изменения действующего законодательства в области стратегического планирования.*

**Ключевые слова:**

*Арктическая зона Российской Федерации, национальная безопасность, продовольственная безопасность, социально-экономическое развитие, оценка, стратегическое планирование.*

**Trofimova Svetlana Alekseevna**

PhD,  
Assistant Professor,  
Theory and History of State  
and Law Department,  
Krasnoyarsk State Agrarian University

**Trofimova Inna Borisovna**

Senior Lecturer,  
Theory and History of State  
and Law Department,  
Krasnoyarsk State Agrarian University

**Dmitriev Maksim Dmitrievich**

Master's degree student,  
Theory and History of State  
and Law Department,  
Krasnoyarsk State Agrarian University

## IMPROVING THE SYSTEM OF STRATEGIC PLANNING FOR DEVELOPING THE ARCTIC ZONE OF THE RUSSIAN FEDERATION

**Summary:**

*The article reviews the land territories of the Arctic zone in the Russian Federation as an object of strategic planning. It analyzes the approaches used for the regulatory determination of these territories. The research objective is to identify ways to improve the current monitoring and assessment system of social and economic development and security of the Russian Arctic territories. To achieve this goal, the composition of the land territories in the Arctic zone of the Russian Federation is revealed. The Russian legislation in the field of security and strategic planning is analyzed. The fundamentals of the national security structure of the Russian Federation is reviewed. In addition, the article studies the present system of assessing national security, Arctic zone territories' security, as well as the social and economic development of the region. The authors make suggestions for the improvement of the strategic planning system. The research proves the necessity to assess the current security state of the land territories of the Arctic zone in the Russian Federation as a starting point for planning regional development. Amendments to the current legislation in the field of strategic planning are proposed.*

**Keywords:**

*Arctic zone of the Russian Federation, national security, food security, social and economic development, assessment, strategic planning.*

Федеральный закон «О стратегическом планировании в РФ» [1] стал основой формирования устойчивой системы развития Российской Федерации. Согласно «Философскому энциклопедическому словарю» под системой понимается совокупность элементов, находящихся в отноше-

ниях и связях друг с другом, которая образует определенную целостность. Важнейшими элементами системы стратегического планирования являются документы стратегического планирования, разрабатываемые и реализуемые на основе общих принципов, что должно привести к единообразию и выдерживанию общей (генеральной) линии.

Отправной точкой при разработке документов стратегического планирования в нашем представлении должна стать оценка текущего состояния социально-экономического развития и уровня безопасности региона (Российской Федерации, субъекта РФ, муниципального образования, макрорегиона, экономического региона и т. д.). Однако, хотя в законе и говорится об оценке основных показателей стратегического планирования (социально-экономического развития – п. 1 ч. 7 ст. 16, состояния национальной безопасности – ч. 4 ст. 17), определения «оценки текущего состояния социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности» его текст не содержит. Также отсутствует полноценное описание полномочий субъектов стратегического планирования по осуществлению данной оценки. В комплексе это ведет к проблемам в плане единообразного осуществления различными субъектами стратегического планирования процедуры мониторинга и оценки текущего состояния социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности.

Во избежание подобных ситуаций для унификации критериев оценки и выработки единой политики в области развития необходимо более четко внедрить данный элемент в систему стратегического планирования и определить его взаимодействие с иными элементами, составляющими систему, дополнив федеральный закон «О стратегическом планировании в РФ».

Во-первых, необходимо закрепить понятие «оценка текущего состояния социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности» в указанном законе, дополнив статью 3 «Основные понятия, используемые в настоящем Федеральном законе» пунктом 8.1 следующего содержания:

«Оценка текущего состояния социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности – деятельность участников стратегического планирования по комплексной оценке состояния социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации для определения направлений, целей и приоритетов социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации».

Во-вторых, следует установить полномочия по формированию системы оценки. Считаем необходимым определить методику оценки на федеральном уровне, установив единые требования по вертикали сверху вниз. Это позволит соблюсти единообразие и исключит формирование отдельными субъектами стратегического планирования множества методик проведения оценки уровня развития объектов, основанных на различных критериях.

Для реализации предложенного статью 4 «Полномочия органов государственной власти Российской Федерации в сфере стратегического планирования» необходимо дополнить пунктом 2.1 следующего содержания: «определение порядка оценки текущего состояния социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации». Участником, определяющим общие критерии оценки, должен стать Президент РФ, так как в силу своего конституционного статуса он определяет основные направления внутренней и внешней политики государства, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти (ст. 80 Конституции Российской Федерации) [2]. Для реализации данного предложения ч. 1 «Президент Российской Федерации» ст. 10 «Полномочия участников стратегического планирования» необходимо дополнить пунктом 5.1 следующего содержания: «определяет порядок осуществления оценки текущего состояния социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации».

Предложенные изменения позволяют установить основы оценки состояния региона.

В целях формирования необходимых связей в системе стратегического планирования и встраивания нового элемента важно также уточнить полномочия иных субъектов стратегического планирования (органов государственной власти субъектов Федерации, органов местного самоуправления). Статьи 5 и 6 следует дополнить в части обязательного учета проведенной оценки уровня развития при осуществлении целеполагания.

Предложенные изменения и дополнения федерального закона «О стратегическом планировании в РФ» позволят создать более сбалансированную систему стратегического планирования.

В 2014 г. указом Президента РФ [3] были определены (уточнены) сухопутные территории Арктической зоны Российской Федерации. При рассмотрении данных территорий в качестве объекта стратегического планирования необходимо учесть, что для целей определения сухопутной территории Арктической зоны РФ в указе Президента используются несколько подходов: федеративное, административно-территориальное, муниципально-территориальное деление. При определении территорий Красноярского края, входящих в Арктическую зону РФ, использованы два подхода: административно-территориальные единицы – Туруханский район и городской округ город Норильск; муниципально-территориальное образование – Таймырский Долгано-Ненецкий муниципальный район.

Указ Президента РФ стал уточняющим нормативно-правовым актом РФ, определяющим границы Арктической зоны РФ. Данная возможность была предусмотрена ст. 2 «Основ государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу» [4], указ Президента РФ был издан в целях их реализации (абзац 1) и стал основой для дополнения «Общероссийского классификатора экономических регионов» [5]. В 2014 г. в классификатор был включен новый объект – сухопутные территории Арктической зоны РФ [6]. Это запустило процесс полноценного ведения статистического учета развития территорий и информирования заинтересованных субъектов. В 2016 г. Росстат начал предоставлять первые статистические данные по новому объекту учета [7].

Качественный учет и своевременное информирование являются важным инструментом координации деятельности государственных органов в целях развития территории и реализации государственной политики РФ в Арктике, а также осуществления стратегического планирования.

Базовым документом в системе стратегического планирования выступает Стратегия национальной безопасности РФ [8]. Правовую основу Стратегии национальной безопасности составляют федеральные законы «О безопасности» [9] и «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

Законом «О безопасности» закреплены следующие виды безопасности: безопасность государства, общественная, экологическая безопасность, безопасность личности. Данный перечень не является исчерпывающим. В Стратегии национальной безопасности содержится более широкий перечень видов безопасности. Важно заметить, что национальная безопасность неразрывно связывается с социально-экономическим развитием РФ (ст. 5 Стратегии национальной безопасности). В настоящее время большое внимание уделяется изучению отдельных видов безопасности, например продовольственной безопасности РФ в Арктике [10], которые в совокупности составляют общий уровень национальной безопасности. В более ранних работах авторами отмечалось, что «решение проблем продовольственной безопасности в Арктике осложнено большим количеством требований: от соблюдения пяти ключевых принципов безопасного питания Всемирной организации здравоохранения до самообеспечения населения, принятия во внимание традиционных занятий коренных жителей (охота, рыбалка, оленеводство и т. д.)» [11]. Иными словами, важнейшим направлением деятельности при решении вопросов продовольственной безопасности является оценка текущего состояния и, как следствие, выявление и использование уже имеющихся достижений.

Национальная безопасность – сложное и многогранное явление. Как упоминалось ранее, при его рассмотрении необходимо говорить об уровне состояния национальной безопасности РФ, т. е. об оценке текущего состояния национальной безопасности РФ. В соответствии с федеральным законом «О стратегическом планировании в РФ» Стратегия национальной безопасности должна содержать оценку состояния национальной безопасности. Данное положение реализовано в действующей Стратегии, однако единой методологии нет. Указаны лишь основные критерии качественного состояния национальной безопасности, отсутствует оценочная шкала, без которой сложно установить состояние отдельных показателей и общий уровень национальной безопасности.

Представляется необходимым более детально проработать критерии и систему оценки текущего состояния уровня социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности. Для системы мониторинга и контроля реализации Стратегии национальной безопасности требуется разработать методологию оценки, содержащую как устойчивый комплекс критериев оценки, так и шкалы показателей уровня безопасности применительно к конкретным объектам.

Наличие шкалы будет наглядно демонстрировать приближение уровня к критическим (пограничным) состояниям, а также станет стандартом оценки ее состояния в различных объектах учета в зависимости от вида объекта. Такой подход позволит сравнивать развитие отдельных объектов учета (наблюдения), осуществлять максимально эффективное целеполагание, прогнозирование, планирование, программирование.

Признавая особое положение и значимость территорий Арктической зоны РФ во исполнение «Основ государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу» президент РФ утвердил Стратегию развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 г. [12].

В стратегии при определении рисков и угроз установлена отправная точка развития региона, дана оценка его текущего состояния, выработан комплекс приоритетных направлений и механизмов реализации Стратегии развития. Оценка текущего состояния развития региона является важнейшим направлением деятельности, о чем также свидетельствует выделение сухопутных территорий Арктической зоны РФ в разряд отдельного объекта статистического учета. Однако, как и другие документы стратегического планирования, Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 г. не лишена некоторых недочетов, которые могут вызвать трудности в объективности проведения оценки и, соответственно, выборе верного курса и инструментов развития.

Стратегия развития содержит основные характеристики развития Арктической зоны РФ и общие «индикативные макроэкономические показатели» (перечень не является исчерпывающим), однако, как и Стратегия национальной безопасности, не устанавливает оценочной шкалы. Основы государственной политики предусматривают формирование системы мониторинга и оценки текущего состояния показателей национальной безопасности в Арктике (п. «б» ст. 9). Статья 35 Стратегии развития содержит бланкетную норму и гласит, что значения основных характеристик должны определяться при разработке государственной программы социально-экономического развития Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 г. [13] (документ утверждается постановлением Правительства). Государственная программа в свою очередь отсылает к иным программам (целевые индикаторы и показатели программы отражаются в иных государственных программах РФ), состав показателей должен быть определен межведомственной комиссией по реализации государственной политики в Арктической зоне РФ.

При оценке уровня безопасности, социально-экономического развития сухопутных территорий Арктической зоны РФ возникает проблема, связанная со сложным составом территорий Арктической зоны РФ. Представляется необходимым формирование на федеральном уровне системы оценки текущего состояния социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности, мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования для каждого элемента, входящего в состав Арктической зоны РФ, а также для Арктической зоны РФ в целом.

Единая система оценки позволит качественно осуществлять целеполагание при разработке документов стратегического планирования на федеральном уровне, уровнях субъекта Федерации и муниципального образования.

Для оценки социально-экономического развития Арктического региона и уровня его безопасности, а также национальной безопасности в целом в целях разработки документов стратегического планирования целесообразно на федеральном уровне разработать общую систему оценки и мониторинга развития объектов. Эта система должна включить в себя методологию оценки развития региона в соответствии с компетенциями органов власти, порядок осуществления контроля реализации документов стратегического планирования и комплекс показателей. Желательно принятие отдельного нормативного правового акта по единой системе оценки уровня развития регионов. Предложенные изменения позволят сформировать эффективную систему оценки уровня развития региона, а также систему мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования.

#### **Ссылки:**

1. О стратегическом планировании в Российской Федерации [Электронный ресурс] : федер. закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ : ред. от 3 июля 2016 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
2. Конституция Российской Федерации [Электронный ресурс] : принята всенар. голосованием 12 дек. 1993 г. : с учетом поправок, внес. Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30 дек. 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 дек. 2008 г. № 7-ФКЗ, от 5 февр. 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
3. О сухопутных территориях Арктической зоны Российской Федерации [Электронный ресурс] : указ Президента РФ от 2 мая 2014 г. № 296. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
4. Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу [Электронный ресурс] : утв. Президентом РФ 18 сент. 2008 г. № Пр-1969. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
5. Общероссийский классификатор экономических регионов. ОК 024–95 [Электронный ресурс] : утв. постановлением Госстандарта России от 27 дек. 1995 г. № 640 : ред. от 28 сент. 2016 г. : введен в действие 1 янв. 1997 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
6. Изменение 8/2014 ОКЭР Общероссийский классификатор экономических регионов. ОК 024–95 [Электронный ресурс] : принято и введено в действие приказом Росстандарта от 3 окт. 2014 г. № 1271-ст. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
7. Календарь публикации официальной статистической информации о социально-экономическом развитии Арктической зоны Российской Федерации (в соответствии с разделом 1. «Росстат» Федерального плана статистических работ) [Электронный ресурс]. URL: [http://www.gks.ru/free\\_doc/new\\_site/region\\_stat/calendar2.htm](http://www.gks.ru/free_doc/new_site/region_stat/calendar2.htm) (дата обращения: 25.07.2017).
8. О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации [Электронный ресурс] : указ Президента РФ от 31 дек. 2015 г. № 683. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
9. О безопасности [Электронный ресурс] : федер. закон от 28 дек. 2010 г. № 390-ФЗ : ред. от 5 окт. 2015 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
10. The Arctic States' Strategies and the Northern Regions' Food Security / A. Kondrashev, M. Nikitenko, S. Trofimova, I. Trofimova, L. Gotsko // *Economic Annals* – XXI. 2016. Vol. 162, iss. 11–12. P. 32–37.
11. Ibid. P. 36.
12. Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года [Электронный ресурс] : утв. Президентом РФ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
13. Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 года» [Электронный ресурс] : постановление Правительства РФ от 21 апр. 2014 г. № 366 : ред. от 17 дек. 2014 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».