

ОПУБЛИКОВАНО: Смирнова О.О. Новый взгляд на функции полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах в свете требований к стратегиям макрорегионов. // «Отечественная юриспруденция» № 2 (4), 2016, - стр. 4-10

© Смирнова О.О. При использовании материалов ссылка на источник обязательна. Авторские права защищены.

Новый взгляд на функции полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах в свете требований к стратегиям макрорегионов.

Смирнова Ольга Олеговна / Smirnova Olga Olegovna - д.э.н., Руководитель Отделения макроэкономического прогнозирования, стратегического планирования и пространственного развития ФГБНИУ Совет по изучению производительных сил Минэкономразвития России и РАН (СОПС), г. Москва

В начале есть необходимость уточнения термина «макрорегион». Федеральным законом от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» в статье 3 определено, что «макрорегион - часть территории Российской Федерации, которая включает в себя территории двух и более субъектов Российской Федерации, социально-экономические условия в пределах которой требуют выделения отдельных направлений, приоритетов, целей и задач социально-экономического развития при разработке документов стратегического планирования».

Постановление Правительства РФ от 8 августа 2015 г. № 822 «Об утверждении Положения о содержании, составе, порядке разработки и корректировки стратегий социально-экономического развития макрорегионов» в статье 2 повторяет положения закона: «Стратегия макрорегиона является документом стратегического планирования, определяющим направления, приоритеты, цели и задачи социально-экономического развития части территории Российской Федерации, которая включает в себя территории 2 и более субъектов Российской Федерации».

В результате остается открытым вопрос – а что же такое «стратегия ... двух и более субъектов Российской Федерации». В этой связи обратимся к Указу Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 536 «Об Основах стратегического планирования в Российской Федерации». В статье 31 Указа определено, что «Основными документами стратегического планирования на региональном уровне являются

стратегии (концепции) развития федеральных округов, стратегии (комплексные программы) социально-экономического развития субъектов Российской Федерации».

Таким образом, основываясь на Указе Президента Российской Федерации № 536 «Об Основах стратегического планирования в Российской Федерации», а также в отсутствии иных нормативных правовых документов по данному вопросу, можно приравнять стратегии макрорегионов к стратегиям федеральных округов. Следовательно, речь дальше пойдет о стратегиях федеральных округов, как хорошо известным документам, разрабатываемым и реализуемым с 2006 года [1, стр.178].

Далее необходимо определить роль указанных документов в системе стратегического планирования РФ. Проанализируем роль стратегии макрорегионов в системе планирования [2].

Таблица 1. Порядок разработки документов стратегического планирования в соответствии с требованиями федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [2].

последовательность разработки документов стратегического планирования	этап	документы, разрабатываемые на федеральном уровне			документы макрорегионов (федеральных округов)	документы субъектов Российской Федерации	
		Ежегодное послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации					
	1	Прогноз научно-технологического развития РФ	Стратегический прогноз Российской Федерации	Бюджетный прогноз РФ на долгосрочный период			
	2	Прогноз социально-экономического развития РФ на долгосрочный период					
	3	Стратегия национальной безопасности РФ	Стратегия социально-экономического развития РФ			Прогноз соц.-эк. развития субъекта РФ на долгосрочный период	
	4	Стратегия пространственного развития РФ				Бюджетный прогноз субъекта Российской Федерации	
5	Отраслевые документы стратегического планирования РФ			Стратегии социально-экономического развития макрорегионов	Стратегия социально-экономического развития субъекта РФ		

	6	Государственные программы РФ	Документы государственных корпораций		
	7	Прогноз социально-экономического развития РФ на среднесрочный период			
	8				

Хотелось бы обратить внимание, что Федеральный закон № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» большое значение уделяет не только разработке конкретных документов, но и «сбалансированности системы стратегического планирования», «ресурсной обеспеченности» (ст. 7 «Принципы стратегического планирования»).

В части стратегии социально-экономического развития макрорегионов важно отметить, что в соответствии с федеральным законом № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», ст 21, п. 2. «Стратегии социально-экономического развития макрорегионов разрабатываются и корректируются в целях обеспечения согласованности проведения в территориальном и временном отношении мероприятий, предусмотренных стратегией пространственного развития Российской Федерации, отраслевыми документами стратегического планирования Российской Федерации, стратегиями социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, генеральными схемами, плановыми и программно-целевыми документами государственных корпораций, государственных компаний и акционерных обществ с государственным участием, в соответствии с положениями, определенными стратегией национальной безопасности Российской Федерации, стратегией социально-экономического развития Российской Федерации, а также на основе данных прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный период».

Таким образом, можно сделать вывод о важной функции стратегий макрорегионов [9], которые разрабатываются «в целях обеспечения согласованности», а, следовательно, является теми инструментами «сбалансированности», которые сформулированы в законе о стратегическом планировании. Если сформулировать, что отраслевые стратегии являются «отраслевой составляющей» [6] [7], а стратегии субъектов Российской Федерации – «региональной составляющей»

стратегического планирования, выясняется основная роль таких документов как стратегии макрорегионов (федеральных округов). Основная роль стратегий макрорегионов (федеральных округов) – балансировать отраслевой и региональные подходы в вопросах стратегического планирования, а, следовательно, – в вопросах постановки задач и распределения ресурсов для их выполнения.

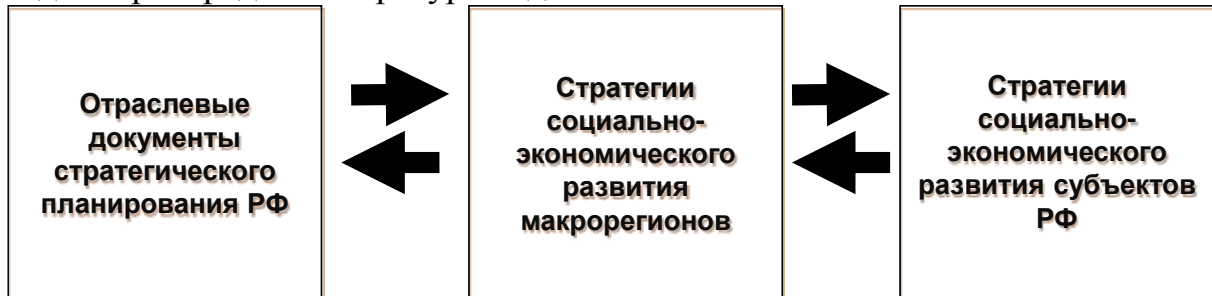


Рисунок 1. Роль и место стратегий макрорегионов

Задачи государственного стратегического планирования в части сбалансированности, ресурсной обеспеченности, изменяемости целей, соответствия показателей целям, реализации программно-целевого принципа (требования закона №172-ФЗ) и проч. сегодня успешно решаются на основе математического инструментария.[3] Можно согласиться, что современные экономические модели на основе эконометрических подходов сегодня не справляются с динамическими задачами в существующей экономике, вместе с тем в российской практике существуют примеры экономических модели на основе нейронных сетей [4] для расчета ресурсной обеспеченности регионов в рамках их стратегических документов.

Остается вопрос федерального или регионального органа власти, ответственного за согласованность, сбалансированность, координацию, ресурсную обеспеченность в случае, если макрорегион будет состоять из «двух и более субъектов Российской Федерации», а не приравниваться к федеральному округу.

Необходимо обратить внимание на то, что Федеральный закон № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» большое значение уделяет вопросам мониторинга и контроля стратегических документов. В этом случае (если макрорегион будет состоять из «двух и более субъектов Российской Федерации»), остаются открытыми вопросы мониторинга (ст.40, закон № 172-ФЗ) и контроля реализации документов стратегического планирования (ст.41, закон № 172-ФЗ), а именно: сбор, систематизация и обобщение информации о социально-экономическом развитии территории макрорегиона, обеспечение национальной безопасности Российской Федерации в части данной территории; оценка степени достижения запланированных целей социально-экономического развития и обеспечения национальной

безопасности Российской Федерации; оценка влияния внутренних и внешних условий на плановый и фактический уровни достижения целей социально-экономического развития Российской Федерации на данной территории.

При условии, если стратегии макрорегионов будут формироваться в формате «двух и более субъектов Российской Федерации», невозможно будет корректно решить задачу разграничения полномочий (требования ст.7 закона № 172-ФЗ).

Как уже отмечалось выше, стратегии социально- экономического развития федеральных округов играют важную роль в системе планирования развития в стране [8]. Координация и контроль за исполнением указанных документов на практике был возложен на аппараты Полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах.

Надо отметить, что положения закона № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» в части стратегий макрорегионов, ст 21, п. 2. «стратегии ... разрабатываются и корректируются в целях обеспечения согласованности проведения в территориальном и временном отношении мероприятий» коррелируются со ст. 6 Указа Президента РФ от 13 мая 2000 г. № 849 "О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе" («Полномочный представитель в целях решения возложенных на него задач осуществляет следующие функции: обеспечивает координацию деятельности федеральных органов исполнительной власти в соответствующем федеральном округе..», др.).

Можно сделать вывод о том, что в современной ситуации не может быть речи о новой «нарезке» территории страны на макрорегионы из двух-трех субъектов РФ. Формирование подобных стратегий макрорегионов с формируемыми для реализации такой стратегии органами координации и управления – экономически нецелесообразно и не соответствует задачам обеспечения национальной безопасности.

Стратегии макрорегионов как федеральных округов должны стать инструментом согласования и балансировки отраслевого [6] [7] и регионального подходов развития РФ, находясь «на стыке» между стратегиями отраслей экономики и субъектов РФ, координируя взаимодействие федеральных органов исполнительной власти с органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Координирующим органом стратегий макрорегионов (федеральных округов), продолжая многолетнюю успешную практику, должны оставаться аппараты полномочных Представителей Президента РФ в федеральных округах. Возможно, такое закрепление в последующем найдет отражение в нормативных правовых актах Российской Федерации.

Литература

1. Смирнова О.О. Основы стратегического планирования Российской Федерации // М., ИД "Наука", 2013, - 302 с.
2. Богданова Ю.Н., Смирнова О.О. Последовательность разработки и требования к базовым документам для реализации закона № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // «Современные научные исследования и инновации» № 10 (54) Октябрь 2015.
3. Прохоров В.Н., Смирнова О.О. Математический инструментарий для системы государственного стратегического планирования России. // «European science» 8 (9), 2015.
4. Прохоров В.Н., Смирнова О.О. Реализация задач государственного стратегического планирования на основе математического инструментария - как важнейший фактор повышения эффективности государственного управления и обеспечения национальной безопасности России // "Наука, техника и образование" № 9 (15), 2015.
5. Смирнова О.О. Правовые основы стратегического планирования в Российской Федерации. // Власть и управление на Востоке России. - 2011. - №4 (57). – с. 163-170.
6. Симонова Ю.В., Смирнова О.О. Стратегии развития госкорпораций – локомотивы планового роста развития регионов и обеспечения экономической безопасности России // МИР (Модернизация. Инновации. Развитие). 2015. Т. 6. № 2. Часть 2. С. 77–82.
7. Смирнова О.О. Методология и базовые принципы разработки отраслевых документов стратегического планирования Российской Федерации - стратегий развития отраслей экономики и социальной сферы // Журнал «Проблемы экономики и менеджмента» №9 (49), 2015 г.
8. Смирнова О.О., Богданова Ю.Н., Симонова Ю.В., Липина С.А. Рабочая программа учебной дисциплины «Государственное стратегическое планирование. Реализация норм закона 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». М., Издательство МНЭПУ, - 24 с., 2015.
9. Абрамов А.Л., Меламед И.И., Смирнова О.О. «Стратегия социально – экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период 2025 года» // Владивосток: Изд. Дальневосточного федерального университета, 2010. - 152 с.