

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

Смирнова Ольга Олеговна / Smirnova Olga Olegovna - доктор экономических наук,
руководитель отделения,
отделение макроэкономического прогнозирования,
стратегического планирования и пространственного развития,
Федеральное государственное бюджетное научно-исследовательское учреждение
Совет по изучению производительных сил Минэкономразвития России и РАН (СОПС),
г. Москва

Аннотация: в соответствии с законом № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» стратегии макрорегионов разрабатываются в целях обеспечения согласованности мероприятий, предусмотренных отраслевыми документами и стратегиями субъектов РФ, что определяет стратегию макрорегиона как главную связующую точку между отраслевыми и региональными подходами к развитию страны. Функции организации взаимодействия федеральных органов исполнительной власти с органами государственной власти субъектов Российской Федерации относятся к полномочиям аппаратов полпредов Президента Российской Федерации в федеральных округах, что создает эффективный инструмент реализации стратегий макрорегионов (федеральных округов).

Abstract: in accordance with the Law № 172-FZ «On the strategic planning in the Russian Federation», the strategy of macro-regions are developed to ensure consistency of measures envisaged sectoral instruments and strategies of subjects of the Russian Federation, which determines the strategy macro as the main connecting point between the sectoral and regional approaches to development. Features of interaction of federal executive bodies with the state authorities of the Russian Federation shall include the powers devices envoys of the Russian President in the federal districts, creating an effective tool for the implementation of policies of macro-regions (the federal districts).

Ключевые слова: стратегическое планирование, стратегии макрорегионов, функции и полномочия полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах.

Keywords: strategic planning, strategy of macro-regions, functions and powers of the presidential envoy in the federal districts.

Вначале 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].

последовательность разработки документов стратегического планирования	Этап	Документы, разрабатываемые на федеральном уровне			Документы макро регионов (федеральных округов)	Документы субъектов Российской Федерации	
		Ежегодное послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации					
		Прогноз научно-технологического развития РФ	Стратегический прогноз Российской Федерации	Бюджетный прогноз РФ на долгосрочный период			
		Прогноз социально-экономического развития РФ на долгосрочный период					
		Стратегия национальной безопасности РФ	Стратегия социально-экономического развития РФ				Прогноз соц.-эк. развития субъекта РФ на долгосрочный период
		Стратегия пространственного развития РФ					Бюджетный прогноз субъекта Российской Федерации
		Отраслевые документы стратегического планирования РФ			Стратегии социально-экономического развития макро регионов	Стратегия социально-экономического развития субъекта РФ	
		Государственные программы РФ	Документы государственных корпораций				
		Прогноз социально-экономического развития РФ на среднесрочный период					
					Прогноз соц.-эк. развития субъекта РФ на среднесрочный период		Государственные программы субъекта РФ

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, являются 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.

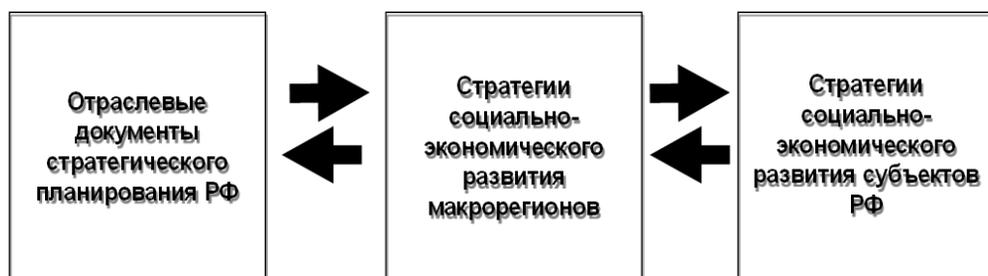


Рис. 1. Роль и место стратегий макрорегионов

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 приравняться 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 были возложены 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.