

Наталья ОМЕЛЁХИНА

ПРАВОВАЯ МОДЕЛЬ ПРОСТРАНСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ЭКОНОМИКОЙ НА ПРИМЕРЕ НОВОСИБИРСКОЙ ОБЛАСТИ

Необходимость повышения конкурентоспособности российской экономики и повышение качества жизни населения требуют разработки долговременных стратегий развития экономики субъектов Федерации, что невозможно без их адекватного правового обеспечения. Анализ показывает, что данное обеспечение требует уточнения и дополнения терминологического аппарата, используемого правоприменительной практикой при оценке эффективности расходования бюджетных средств на решение социально-экономических задач, в т.ч. на региональном уровне. Статья содержит предложения по совершенствованию правовых механизмов управления пространственной экономикой.

Ключевые слова: агломерация, государственное и муниципальное управление, муниципальное образование, планово-прогнозный документ, реиндустриализация, субъект Российской Федерации

Повышение конкурентоспособности российской экономики было и остается центральным вопросом государственной политики. Одним из основных инструментов, позволяющих обеспечить решение этой задачи, выступает системный подход к государственному управлению экономикой.

В последние годы основной правовой формой реализации данного подхода признаются планово-прогнозные документы, каковым является Государственная программа Российской Федерации «Экономическое развитие и инвестиционная экономика», утвержденная Постановлением Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 г. № 316 (ред. от 30.06.2015)¹. В Программе отмечено, что особое внимание будет уделено созданию инвестиционного климата для развития национального бизнеса, с тем, чтобы финансирование инноваций стало основным способом получения высоких и стабильно растущих доходов. При этом непосредственное участие регионов в формировании благоприятного инвестиционного климата, согласно положениям Программы, предусматривается через реализацию соответствующих государственных программ субъектов Федерации (см. разд. II Программы).

Каждый субъект Федерации стремится реализовывать указанные цели, с одной стороны, с учетом общей стратегии и векторов, обозначенных на федеральном уровне; с другой — учитывая региональную специфику. Поэтому нам представляется справедливым предложение изменить принципы фор-

¹ СЗ РФ. 2014. № 18 (ч. II). Ст. 2162; 2015. № 28. Ст. 4229.

мирования государственной региональной политики, положив в их основу учет социально-экономических особенностей субъектов Федерации².

Роль агломераций в развитии субъектов Федерации

На федеральном уровне тема агломерации стала отчетливо обозначаться с начала 2000-х гг. В последующем она нашла свое закрепление в планово-прогнозных документах как общего характера³, так и применительно к отдельным территориям⁴.

Так, в разработанном Минэкономразвития Российской Федерации в 2013 г. Прогнозе долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 г.⁵ базовой тенденцией пространственного развития обозначена концентрация человеческого капитала, инфраструктуры, ресурсов будущего в крупных городах и формирование 20 агломераций с численностью населения более 1 млн чел. Такие агломерации, согласно Прогнозу, способны выполнять специализированные функции в мировом разделении труда, выступать локомотивами роста, развивая новые инновационные кластеры.

В утвержденных Правительством Российской Федерации 14.05.2015 г. Основных направлениях деятельности на период до 2018 г.⁶ в качестве основного инструмента повышения сбалансированности уровней социально-экономического развития субъектов Федерации рассматривается разработка стратегии пространственного развития Российской Федерации. Последнее позиционируется в качестве территориально-пространственной модели развития экономики, создающей предпосылки межрегиональной интеграции. В Основных направлениях также предусматривается создание условий для развития городских агломераций и высокоурбанизированных территорий как полюсов ускоренного социально-экономического развития, подготовлены предложения по новым населенным местам.

Однако признание высокой значимости агломерационных процессов в планово-прогнозных документах *не получило развития в нормативно-правовых актах регулятивного характера*.

² Реиндустриализация России: возможности и ограничения (по материалам заседания Научно-экспертного совета при Председателе Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации) / под общей ред. В.Д. Кривова. М.: Изд. СФ ФС РФ, 2013. С. 55.

³ Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утв. Распоряжением Правительства РФ от 17.11.2008 г. № 662-р // СЗ РФ. 2008. № 47. Ст. 5489.

⁴ Развитие региона — агломерации Кавказские Минеральные Воды в рамках Федеральной целевой программы «Юг России (2014–2020 годы)», утв. Постановлением Правительства РФ от 26.12.2013 г. № 1297 (в ред. изм.) // СЗ РФ. 2014. № 2 (ч. I). Ст. 121; Стратегия социально-экономического развития Северо-Западного федерального округа на период до 2020 года, утв. Распоряжением Правительства РФ от 18.11.2011 № 2074-р (в ред. изм.), предполагает развитие агломерации Санкт-Петербурга // СЗ РФ. 2011. № 51. Ст. 7542; Стратегия социально-экономического развития Уральского федерального округа до 2020 года, утв. Распоряжением Правительства РФ от 06.10.2011 г. № 1757-р (в ред. изм.), предполагает развитие крупных полифункциональных агломераций на его территории (документ опубликован не был); Стратегия социально-экономического развития Центрального федерального округа до 2020 года, утв. Распоряжением Правительства РФ от 06.06.2011 г. № 1540-р (в ред. изм.), предполагает развитие большой Московской агломерации // СЗ РФ. 2011. № 39. Ст. 5489 и др.

⁵ URL: <http://www.economy.gov.ru> (дата обращения 30.04.2013).

⁶ URL: <http://government.ru> (дата обращения 15.05.2015).

Так, на федеральном уровне не легализовано понятие территориальной агломерации, ее структурно-содержательное и организационное наполнение, не формализованы ее внутрисистемные и внешние связи. Как результат, *единая правовая модель агломерационных процессов* в общегосударственном масштабе *не была сформирована*, вынуждая субъекты Федерации искать и формировать *собственные правовые схемы формирования* агломераций. И здесь принципиально важными становятся два момента:

- насколько регион сумеет верно оценить и использовать общегосударственный агломерационный вектор;
- выбор механизмов долговременной организации межрегиональных агломерационных связей.

Нормативно-правовая база формирования стратегии Новосибирской области

Улучшение инвестиционного климата, повышение уровня своей инвестиционной привлекательности является важнейшим направлением социально-экономической стратегии развития Новосибирской области. Однако нельзя создать благоприятные условия для инвесторов, не осуществив комплексную инвентаризацию оставшегося советского и постсоветского научно-технического потенциала, не определив приоритеты развития, не разработав схему (индикативный план) их последовательного финансирования, в т.ч. через механизмы государственно-частного партнерства⁷.

Понимая это, правительство Новосибирской области, опираясь на положения общегосударственных планово-прогнозных документов на долгосрочную перспективу (до 2025 г.)⁸ определило два стратегических направления сосредоточения организационных и финансовых ресурсов региона.

Первое. Агломерационный проект.

Второе. Политика реиндустриализации.

Для обеспечения этих направлений развития задействуется весь арсенал допустимых правовых средств: организационные и материальные усилия органов власти (регионального и муниципального уровня), бизнес-сообщества, институтов гражданского общества.

Так, территориальная агломерация Новосибирской области рассматривается как объединение муниципальных образований разного уровня (муниципальных районов, отдельных поселений, городских округов) по экономико-территориальному признаку (в границах субъекта Федерации) с сохранением полной политической и организационно-правовой самостоятельности. При этом в рамках агломерации реализуется коллективное обсуждение и совместное согласование решений вопросов землепользования и землеустройства, развития инфраструктуры, реализации экономических проектов, в т.ч. при поддержке органов государственной власти субъекта

⁷ Реиндустриализация России... С. 8–14.

⁸ В разрабатываемых правительством области документах учтены конституционно закрепленные положения о федеративном устройстве государства и самостоятельности местного самоуправления, а также положения Федеральных законов № 184-ФЗ (в ред. изм.) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» (СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005) и № 131-ФЗ (в ред. изм.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822), определяющие основы правового статуса публично-правовых образований — субъектов Федерации и муниципальных образований.

Федерации. Кроме того, агломерация рассматривается и как территория приоритетных, в первую очередь публичных (государственных и муниципальных), инфраструктурных инвестиций.

Полагаем, что такой подход позволяет решить *главную задачу территориальной агломерации* — создание инфраструктуры, способной стать основой промышленного роста региональной экономики и притока производственных инвестиций.

При отсутствии федерального нормативно-правового регулирования первоначально правовой формой создания территориальной агломерации стали соглашения между муниципальными образованиями, в т.ч. и с участием субъекта Федерации. В настоящее время подписано два таких документа:

- статутное соглашение о создании и совместном развитии Новосибирской агломерации Новосибирской области;
- реализационное соглашение об информационном взаимодействии между органами государственной власти Новосибирской области и органами местного самоуправления муниципальных образований — членов агломерации в сфере градостроительной деятельности.

Статутное соглашение определяет статус Новосибирской агломерации⁹, требования и критерии отбора действующих и потенциальных ее участников.

Вхождение в агломерацию не влечет изменения границ конкретного муниципального образования, сохраняя его целостность и самостоятельность.

В настоящее время в составе Новосибирской агломерации 12 муниципальных образований (муниципальные районы, городские округа и отдельные поселения Новосибирской области) с центром территориального объединения — г. Новосибирском. Сторонами определен базовый срок создания агломерации — до 31 декабря 2034 г. с возможным дальнейшим пролонгированием действия соглашения.

Основными целями создания Новосибирской агломерации является, во-первых, формирование стратегических приоритетов комплексного развития ее территории, с учетом необходимости реализации важнейших стратегических задач Новосибирской области в целом.

Во-вторых, обеспечение устойчивого сбалансированного социально-экономического развития агломерации как единого социокультурного и экономического пространства.

В-третьих, выработка системных подходов по совершенствованию институциональных, правовых и социально-экономических основ, межбюджетных отношений, муниципальных и иных связей; создание условий для благоприятной среды жизнедеятельности, ведения бизнеса, повышения уровня и качества жизни населения.

Планируется, что конкретный механизм достижения целей и реализации задач создания агломерации будет определен сторонами в Стратегии развития Новосибирской агломерации.

В статутном соглашении указаны две возможные организационные формы управления Новосибирской агломерацией — Совет и (или) управляющая компания.

⁹ Новосибирская агломерация — это совокупность муниципальных образований (поселений и городских округов) области, в пределах которой компактно расположен ряд населенных пунктов, объединенных в сложную систему с интенсивными производственными, инфраструктурными, транспортными, социальными и экономическими связями, общим использованием прилегающих территорий и ресурсов развития.

Первым согласованно решенным вопросом развития территориальной агломерации выступил механизм информационного взаимодействия между правительством Новосибирской области и органами местного самоуправления муниципальных образований *в сфере градостроительной деятельности*. В соответствующем соглашении стороны определили порядок предоставления информации и принятия решений муниципальными образованиями — членами агломерации по территориальному планированию, утверждению проектов планировки территории и объектов межевания территории и правил землепользования и застройки.

Таким образом, Новосибирская агломерация, включающая территорию 12 публично-правовых образований (муниципальных образований):

- не обладает собственной правосубъектностью;
- служит целям территориально-экономического планирования, землепользования, эффективного использования объектов территориальной инфраструктуры и человеческих ресурсов.

Анализ мирового и российского опыта территориально-экономического планирования и структурирования, с определенной степенью условности, позволяет выделить несколько правовых моделей территориальных агломераций:

- унитарную (ограниченную рамками одного города-мегаполиса как самостоятельного муниципального образования);
- фрагментарную (на договорной основе объединяющую несколько самостоятельных муниципальных образований);
- двухуровневую (сформированную по типу муниципальный район с входящими в него городскими и сельскими поселениями);
- «совместную администрацию» (создание несколькими муниципальными образованиями единого органа управления);
- региональную (объединяющую муниципальные образования, где доминирующую функцию выполняют органы власти региона)¹⁰.

Новосибирскую агломерацию можно отнести к *смешанной модели*, включающей ряд признаков унитарной, фрагментарной и региональной моделей.

Самым крупным муниципальным образованием является Новосибирск с численностью жителей около 1,5 млн чел. (почти 50% населения области). Территория города разделена на 10 районов, три из которых объединены в округ. Внутригородские структурно-территориальные единицы имеют свои администрации, не являющиеся органами местного самоуправления. Органами местного самоуправления являются Городской Совет и мэрия Новосибирска, а главой муниципального образования — мэр. Организационно-правовое единство и мощная самостоятельная экономическая инфраструктура позволяют отнести Новосибирск к мегаполису. В Новосибирскую агломерацию также входят самостоятельные муниципальные образования — спутники на равноправной договорной основе, сохраняя полную правовую самостоятельность. Для целей стимулирования и координации агломерационных процессов Губернатором Новосибирской области создан Координационный совет по развитию Новосибирской агломерации¹¹, определен заместитель Губернатора области, курирующий эти процессы,

¹⁰ См.: Грещенко Е.В. Городские агломерации: в поисках оптимальной модели территориальной организации (сравнительно-правовой анализ) // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 10. С. 28–36.

¹¹ Постановление Губернатора Новосибирской области от 28.07.2015 г. № 141 / URL: <http://www.nso.ru> (дата обращения 29.07.2015).

правительством Новосибирской области утверждена схема территориального планирования Новосибирской агломерации Новосибирской области¹². Предполагается, что ресурсный потенциал территориальной агломерации должен стать надежной основой, консолидирующим ядром реиндустриализации экономики Новосибирской области.

Направления реиндустриализации экономики Новосибирской области

Задача реиндустриализации экономики страны и ее регионов не просто актуальна. Ее решение — *единственный способ* преодоления усиливающейся последние годы сырьевой направленности развития отечественной экономики, о чем еще в марте 2013 г. говорилось на заседании Научно-экспертного Совета при Председателе Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации на тему: «Реиндустриализация России: возможности и ограничения».

Участниками заседания было отмечено, что успешное развитие России требует повышения темпов экономического роста до 5–6%. Для решения этой задачи необходимо осуществить комплексную реиндустриализацию экономики, под которой понимается скоординированный процесс формирования новой модели отечественной промышленности, реализуемый одновременно по трем направлениям.

Первое. Создание и развитие ведущих отраслей нового технологического уклада — биоэкономики, наноиндустрии, когнитивных технологий.

Второе. Воссоздание на современной технологической основе широкого спектра наукоемких отраслей обрабатывающей промышленности.

Третье. Интенсивное развитие отраслей минерально-сырьевого комплекса на основе передовых технологий¹³.

У правительства Новосибирской области аналогичное отношение как в оценке сложности проблемы, так и стратегических направлений ее решения. Как следует из принятых им решений, руководство региона исходит из того, что реиндустриализация экономики области — важнейшее направление региональной государственной политики. Она предполагает восстановление и модернизацию действующих производств на базе принципиально новых технологий, а также создание новых высокотехнологичных отраслей.

Огромная территория России порождает значительную контрастность уровней социально-экономического развития субъектов Федерации. Эта *региональная поляризация* обусловлена не только экономико-географическими и природно-климатическими особенностями, но и различием инвестиционной истории, особенностями взаимоотношений власти и бизнеса и т.п. факторами. Новосибирская область не является здесь исключением.

До начала 1990-х гг. область рассматривалась как один из крупнейших промышленных и сельскохозяйственных регионов восточной части страны. В общем объеме ее промышленного производства более 2/3 составляла продукция оборонно-промышленного комплекса (далее — ОПК) с высоким удельным весом комплектующих. В сельском хозяйстве акцент делался на

¹² Постановление Правительства Новосибирской области от 28.04.2014 г. № 186-п / URL: <http://www.nso.ru> (дата обращения 29.04.2014).

¹³ Реиндустриализация России... С. 1.

птицеводство и животноводство. Область характеризовал мощный научно-исследовательский потенциал, представленный Сибирским отделением Академии наук СССР (впоследствии Сибирским отделением Российской Академии наук – СО РАН), Сибирским отделением Всесоюзной академии сельскохозяйственных наук имени В.И. Ленина (в последствии Сибирское отделение Российской академии сельскохозяйственных наук – СО РАСХН), Сибирским отделением Академии медицинских наук СССР (в последствии Сибирским отделением Российской академии медицинских наук – СО РАМН).

К настоящему времени значительная часть этого, выражаясь современным языком, инновационного потенциала утеряна. И проблема не только в том, что до сих пор не удалось восстановить утраченное¹⁴. Но и в том, что экономика региона потеряла целостность. А это осложняет решение задачи ее реиндустриализации.

Разработанная в феврале 2015 г. органами государственной власти и органами местного самоуправления совместно с представителями СО РАН, регионального бизнеса и институтов гражданского общества Концепция реиндустриализации экономики Новосибирской области по сути направлена на восстановление утраченного, но в новом качестве. Концепция ориентируется на приоритетное развитие шестого технологического уклада, предусматривая максимальное использование потенциала региона, а также привлечение инвестиций при существенном повышении эффективности использования публичных финансов как регионального, так и муниципального уровня.

По замыслу, Концепция должна стать основой разработки программы реиндустриализации экономики области – документа стратегического планирования, реализация которого предполагает два этапа (до 2020 г. и до 2025 г.) и включающего 6 комплексных и 6 отраслевых подпрограмм.

Подпрограмма «Модернизация промышленности» направлена на стимулирование производства новой и (или) импортозамещающей продукции на действующих производствах. В ее рамках предполагается сосредоточиться в первую очередь на внедрении в производство богатого научного и технологического опыта СО РАН в сфере разработок по лазерной и лазерно-плазменной тематике, а также в получении порошков различных материалов, включая металлические.

Подпрограмма «Новая высокотехнологичная индустрия» имеет целью стимулирование производства продукции двойного назначения на базе научных заделов и разработок СО РАН (52 научно-исследовательских института РАН), научных институтов (более 40 отраслевых научно-исследовательских, конструкторско-технологических и проектных институтов) и университетов, государственных и частных промышленных предприятий (более 100 крупных и 1700 малых предприятий, связанных с технико-внедренческой деятельностью) в Новосибирской области¹⁵.

Задача подпрограммы «Инновационные материалы» – формирование промышленности новых материалов и модификаторов. В частности,

¹⁴ Изменение индекса валового регионального продукта (далее – ВРП) по отношению к предыдущему году с 2010 г. по 2014 г. демонстрировало положительную динамику: 104,6% в 2010 г., 108,4% в 2011 г., 101,5% в 2012 г., 105,0% в 2013 г. и 101,5% в 2014 г. Оценка изменения ВРП на 2015 г., к сожалению, имеет отрицательную динамику – 98,2% к уровню прошлого года.

¹⁵ Например, планируется использовать крупный научный задел и конкретные разработки по всем этапам цикла радиоэлектронного приборостроения путем создания приборостроительного кластера фотоэлектроники и полупроводниковых СВЧ устройств.

сверхвысокомолекулярного полиэтилена, графенового наномодификатора материалов, наноструктурированной керамики, базальтовых материалов, инновационных строительных материалов.

Подпрограмма «Инфраструктура производства инноваций» ориентирована на расширение и развитие сложившейся инновационной инфраструктуры, инжиниринговых и когнитивных центров, технологических и промышленных парков, в частности, трех действующих технопарков, промышленно-логистического парка, а также на создание новых.

Подпрограмма «Вытягивающие проекты» направлена на развитие двух проектов «Сибирская биотехнологическая инициатива» и «Живая разумная Сибирь». Потенциалом развития первого проекта должны выступить разработки Федерального государственного научного центра вирусологии и биотехнологии «Вектор», расположенного в регионе. Второй проект планируется реализовать за счет социальной активности населения и инновации производств.

Наконец, подпрограмма «Кадры реиндустриализации» предполагает подготовку креативной и профессиональной молодежи в образовательной системе Новосибирской области, представленной 38 образовательными учреждениями высшего образования и филиалами, 67 профессиональными образовательными организациями, осуществляющими образовательную деятельность по программам среднего профессионального образования, включая их филиалы и подразделения, 28 образовательными учреждениями начального профессионального образования.

Планируется подготовить шесть отраслевых подпрограмм реиндустриализации экономики региона по развитию информационных и телекоммуникационных технологий, инновационных технологий в агропромышленном комплексе, в перерабатывающей и пищевой промышленности, в здравоохранении, в энергетике, по развитию экологических инновационных технологий и инновационных транспортных технологий и систем.

Финансирование программных мероприятий будет осуществляться как за счет частных, так и публичных фондов денежных средств в увязке с государственными и муниципальными программами, ведомственными программами и законом о бюджете Новосибирской области, решениями о местных бюджетах муниципальных образований.

Лакуны в нормативно-правовом обеспечении

Признавая важность планово-прогнозных документов для конкретизации базовых управленческих решений, отметим их недостаточность для реализации стратегии реиндустриализации экономики региона. Это доказывает проведенный автором статьи анализ опыта правоприменительной и правореализационной деятельности, позволивший выявить три группы правовых проблем при подготовке планово-прогнозных документов:

- проблемы формы;
- проблемы содержания;
- проблемы исполнения.

Названные проблемы характерны не только для Новосибирской области, и причина их — в недоработках федерального законодателя.

Не подлежит сомнению, что с принятием Федерального закона от 28.06.2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской

Федерации»¹⁶ многие правовые вопросы планово-прогнозной деятельности были разрешены. Однако по-прежнему остается неясной юридическая форма планово-прогнозных документов, порождая споры о том, являются ли они нормативно-правовым актом, индивидуально-правовым актом, либо иной (особой) правовой формой.

Строго говоря, планово-прогнозные документы по своим признакам *не соответствуют* ни одной из двух названных форм правовых актов. Видимо, по этой причине ряд правоведов относят их к актам мягкого права (*softlaw*).

Исторически акты мягкого права рассматривались как форма актов международного права. Однако в последнее время все чаще высказываются предложения о возможности использования подобных документов и во внутреннем национальном правовом регулировании.

Например, отмечается, что акты мягкого права отличается не наименование, а их природа и сущность как особого рода документов¹⁷. А это значит, что в перспективе допустима возможность их применения в экономической сфере¹⁸.

По мнению Ю.Б. Фогельсона, появление в правовом дискурсе термина «мягкое право» говорит о том, что возникает новое право, не опирающееся на силу, суверенитет и территориальные границы государства. Это позволяет сегодня говорить *о праве как о полицентрической системе*, в которой существуют как нормы, создаваемые и приводимые в исполнение государством, так и нормы, создаваемые и приводимые в исполнение иными авторитетными центрами¹⁹.

Не останавливаясь более на анализе точек зрения, отметим, что применительно к рассматриваемой в статье проблеме приведенные выше аргументы не всегда могут быть приняты, поскольку *разработчиком и исполнителем планово-прогнозных документов выступает само публично-правовое образование* в лице своих органов, зачастую совпадающих на всех стадиях правотворчества и правореализации. А эффект от их исполнения рассчитан на иных субъектов — граждан и организации.

Таким образом, анализируя определенные риски и угрозы, законодатель должен конкретизировать правовую природу планово-прогнозных документов. Пока не будет дано однозначного ответа, мы будем иметь вместо рабочего плана муляж. Если для документов прогнозирования это не столь очевидно, то для документов планирования и программирования — *критично*.

Так, например, фактически орган управления экономикой публично-правового образования разрабатывает структуру планово-прогнозных документов, отраслевой орган добросовестно заполняет все пустографы, высший орган исполнительной власти региона (или соответственно местная администрация) утверждает документ, а через месяц начинает *план подгонять под факт*. В течение года может быть внесено более десятка изменений, но исполнение к концу отчетного года составляет 100% показателей целевых индикаторов.

Возможен и другой вариант: планово-прогнозный документ — не акт прямого действия, а канва для разработки других актов. Соответственно,

¹⁶ СЗ РФ. 2014. № 26 (ч. I). Ст. 3378.

¹⁷ См.: Каширкина А.А. / Антикоррупционные стандарты Организации экономического сотрудничества и развития и их реализация в Российской Федерации / под ред. Т.Я. Хабриевой, А.В. Федорова. Гл. I. § 1. М.: ИЗиСП, 2015. С. 21–36.

¹⁸ См.: Боброва Ю.В. Влияние положений международного мягкого права на развитие норм об экономических правах индивида // Государство и бизнес в системе правовых координат / под ред. А.В. Габова. М.: ИНФРА-М, 2014. С. 310–320.

¹⁹ См.: Фогельсон Ю.Б. Мягкое право в современном правовом дискурсе // Журнал российского права. 2013. № 5. С. 22–33.

можно не учитывать все его положения и (развивая эту мысль дальше) в реальные акты «жесткого права» (с учетом фактически складывающейся экономической ситуации) включать положения, *не соответствующие планово-прогнозным документам*.

Соотношение планово-прогнозных документов с законом (решением) о бюджете также вызывает ряд дискуссионных вопросов.

Применительно к прогнозным документам это может быть не столь актуально, но для плановых — концептуально. Парадокс, но сегодня правовой статус основного рабочего планово-прогнозного документа — государственной (муниципальной) программы — *регулирует Бюджетный кодекс Российской Федерации*, устанавливающий, с одной стороны, что проект закона (решения) о бюджете разрабатывается на основе государственных (муниципальных) программ; с другой — что в течение трех месяцев с момента изменения закона (решения) о бюджете все государственные (муниципальные) программы должны быть приведены в соответствие с законом о бюджете.

Закономерен вопрос: зачем громоздить такие государственные (муниципальные) программы, если для реальной работы хватило бы одного закона (решения) о бюджете и разработанных ведомственных порядков финансирования включенных в него бюджетных обязательств.

Как следствие (что подтверждается анализом регионального нормотворчества и правоприменения), планово-прогнозные документы готовятся «не очень охотно» и, как правило, больше по органам власти. Точнее, по главным распорядителям бюджетных средств (каждый орган власти — свою программу), а межведомственные планово-прогнозные документы под разными предлогами разрабатывать избегают по вполне понятным причинам. В то время как вторые могли бы сформировать общую комплексную заинтересованность исполнения, первые — порождают «перетягивание» денег из одной государственной (муниципальной) программы в другую.

Более того, по содержанию и все планово-прогнозные документы, и акты, принимаемые в их развитие, ориентированы на описание интереса публичного. При этом ни один планово-прогнозный документ не описывает частный интерес в его реализации, относя это к коррупционным факторам. Однако отсутствие нормативно закреплённых, всеми адекватно оцениваемых и принимаемых преимуществ не является для хозяйствующих субъектов стимулом инвестиционной деятельности.

* * *

В заключение отметим, что необходимость формирования и развития надежной правовой основы, а на ее фундаменте традиций и культуры планово-прогнозного нормотворчества и управления в регионе следует рассматривать как общерегиональную и муниципальную потребность. Представляется также, что планово-прогнозные документы должны стать инструментом формирования взаимного доверия власти, бизнеса и гражданского общества. Через систему взаимных гарантий для органов власти и хозяйствующих субъектов должен быть определен конкурентный выбор контрагентов, содержание, этапность проекта, синхронизация графика вложения инвестиций, понятность и прозрачность критериев успешности проекта для каждого его участника (как для публичного субъекта, так и для частного).