

*Евгений БУХВАЛЬД*

## КАКОЙ ДОЛЖНА БЫТЬ РОЛЬ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОКРУГОВ В СИСТЕМЕ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В РОССИИ?

*Федеральные округа заняли прочное место в функционировании властно-управленческой вертикали в Российской Федерации. Переход к целостной системе стратегического планирования едва ли возможен без его распространения на уровень макрорегионов, наиболее очевидная идентификация которых наиболее целесообразна именно по аналогии с федеральными округами. Однако с точки зрения позиционирования федеральных округов как участников системы стратегического планирования есть определенные препятствия. Автор статьи указывает на возможность интегрирования федеральных округов в систему стратегического планирования, вменив им соответствующие полномочия как участников (субъектов) такого планирования. Это повысит роль стратегий макрорегионов как связующего звена между стратегированием на федеральном уровне и уровне субъектов Федерации.*

**Ключевые слова:** макрорегионы, межрегиональное взаимодействие, стратегическое планирование, субъекты Федерации, федеральные округа

Вполне очевидная ныне отсрочка с полномасштабной реализацией требований 172-го Федерального закона о стратегическом планировании (далее — № 172-ФЗ)<sup>1</sup> дает возможность не только более качественно подготовить весь предусмотренный данным Законом «блок» документов стратегического планирования, но и несколько переосмыслить некоторые положения самого № 172-ФЗ, внося в него ряд необходимых изменений и дополнений. Сказанное во многом касается необходимости более четко отразить в Законе место и роль в процессе стратегического планирования такого его потенциального участника, как федеральные округа (ФО) Российской Федерации.

<sup>1</sup> Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». СПС КонсультантПлюс.

### **Стратегии макрорегионов – востребованность усиливается**

За последние 10–15 лет в практике социально-экономического стратегирования важное место заняли стратегии развития федеральных округов (ФО)<sup>2</sup>. В настоящее время утвержденные стратегии социально-экономического развития имеют все ФО России, кроме Крымского<sup>3</sup>. Такие стратегии играют заметную роль в определении общехозяйственных, социальных и иных перспектив для крупных макрорегионов страны. Эти стратегии важны для позиционирования места ФО и входящих в них субъектов Федерации в едином народнохозяйственном комплексе, для развития межрегиональных экономических взаимодействий, в т.ч. через реализацию межрегиональных программ и наиболее значимых инвестиционных проектов. Особое внимание к практике стратегирования на уровне макрорегионов обусловлено, в частности, тем, что стратегическое планирование, особенно в его пространственном срезе, в настоящее время не может пройти мимо практики реализации крупных мегапроектов территориального развития, таких как «Белкомур», «Урал промышленный – Урал полярный» и пр.

Так, проект «Урал промышленный – Урал полярный» в настоящее время реализует АО «Корпорация развития», акционерами которой являются 5 регионов Уральского ФО: Ханты-Мансийский автономный округ – Югра; Ямало-Ненецкий автономный округ; Тюменская область; Челябинская область; Свердловская область, а также «*DB International*» – подразделение железных дорог Германии. Сердцевиной проекта, которая обеспечит инфраструктурное и промышленное развитие целого ряда территорий округа, выступает строительство железнодорожной магистрали «Северный широтный ход».

Основой другого крупного межрегионального проекта – «Белкомур» – выступает строительство железнодорожной магистрали Архангельск – Сыктывкар – Соликамск (Пермь). Проект является инфраструктурной основой Комплексной программы промышленного

<sup>2</sup> Федеральные округа были созданы в Российской Федерации в 2000 г. Указом Президента РФ от 13 мая 2000 г. № 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе». Первоначально округов было 7. Затем их стало 8 за счет разделения Южного и Северо-Кавказского округов (2010 г.), а в 2014 г. – 9 за счет создания Крымского федерального округа.

<sup>3</sup> Стратегия социально-экономического развития Центрального федерального округа на период до 2020 года. Утверждена Распоряжением Правительства РФ от 6 сентября 2011 г. №1540-р; Стратегия социально-экономического развития Северо-Западного федерального округа на период до 2020 года. Утверждена Распоряжением Правительства РФ от 18 ноября 2011 г. № 2074-р; Стратегия социально-экономического развития Северо-Кавказского федерального округа до 2025 года. Утверждена Распоряжением Правительства РФ от 6 сентября 2010 г. № 1485-р; Стратегия социально-экономического развития Приволжского федерального округа до 2020 года. Утверждена Распоряжением Правительства РФ от 7 февраля 2011 г. № 165-р; Стратегия социально-экономического развития Южного федерального округа на период до 2020 года. Утверждена Распоряжением Правительства РФ от 5 сентября 2011 г. № 1538-р; Стратегия социально-экономического развития Уральского федерального округа на период до 2020 года. Утверждена распоряжением Правительства РФ от 6 октября 2011 г. № 1757-р; Стратегия социально-экономического развития Сибири до 2020 года. Утверждена Распоряжением Правительства РФ от 28 мая 2011 г. № 924-р; Стратегия социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 г. Утверждена Распоряжением Правительства РФ от 28 декабря 2009 г. № 2094-р.

и инфраструктурного развития Республики Коми, Пермского края и Архангельской области. В эту программу входят 39 промышленных инвестиционных проектов, расположенных на территории Пермского края, Республики Коми и Архангельской области и предполагаемых к осуществлению либо частным капиталом, либо на началах государственно-частного партнерства. Эффективность этих проектов напрямую зависит от создания магистрали «Белкомур». Такие значимые многокомпонентные проекты сегодня реализуются во многих экономически развитых странах<sup>4</sup>.

По сути, таким же крупным мегапроектом, интегрирующим в себя большое количество правовых, экономических и институциональных новаций, ранее было освоение БАМа<sup>5</sup>. В настоящее же время таковыми все более становятся долгосрочные планы хозяйственного и социального подъема территорий Дальнего Востока. Роль межрегионального стратегического плана состоит здесь, в частности, в том, чтобы согласовать деятельность значительного числа различных программ и институтов, обеспечивающих ускоренное развитие данной группы субъектов Федерации. На данный момент речь идет о таких специализированных институтах развития территории, как АО «Фонд развития Дальнего Востока и Байкальского региона» (100%-ный акционер – ВЭБ); АО «Корпорация развития Дальнего Востока» (100%-ный акционер – Правительство РФ, а основная функция – управление территориями опережающего развития); АНО «Агентство по развитию человеческого капитала на Дальнем Востоке» (учредитель – Правительство РФ); АНО «Агентство Дальнего Востока по привлечению инвестиций и поддержке экспорта» (учредитель – Правительство РФ). Сюда следует отнести и учрежденные в макрорегионе 5 федеральных ОЭЗ: 3 туристско-рекреационные (остров Русский, Байкальская гавань и Ворота Байкала); 1 промышленно-производственная (г. Владивосток) и 1 портовая (Советская Гавань).

По состоянию на май 2016 г. в данном регионе в соответствии с 473-м ФЗ<sup>6</sup> созданы уже 12 территорий опережающего социально-экономического развития. Три – в Приморском крае; по две – в Амурской области, в Сахалинской области и в Хабаровском крае; по одной – в Республике Саха (Якутия), в Камчатском крае и в Чукотском автономном округе. В макрорегионе ведется детализация инфраструктурных инвестиционных проектов «Приморье-1» и «Приморье-2». В октябре 2015 г. вступил в силу Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 212-ФЗ «О свободном порте Владивосток». Согласно этому Закону, режим «свободного порта» охватывает территорию 15 муниципальных образований юга Приморского края. Более того, уже в ближайшей перспективе планируется распространить этот режим на все значимые морские гавани Тихоокеанского побережья. Очевидно, что эффективно задействовать такое значительное количество самых различных проектов и институ-

<sup>4</sup> См.: Опыт территориальных мегапроектов в России и США // *Мировая экономика и международные отношения*. 2015. № 2. С. 23–33.

<sup>5</sup> См.: *Кин А.А.* Регионально-транспортный мегапроект БАМ: уроки освоения // *Регион: экономика и социология*. 2014. № 4. С. 55–72.

<sup>6</sup> Федеральный закон от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации».

тов территориального развития без единого координирующего начала на уровне всего макрорегиона в целом просто невозможно<sup>7</sup>.

Все это закономерно предопределяет растущую важность макро-региональных стратегий в качестве элемента всей вертикали стратегического планирования в Российской Федерации. Однако остается ряд нерешенных вопросов относительно места и роли этих документов в формировании единой системы стратегического планирования в Российской Федерации.

Прежде всего существующие стратегии ФО демонстрируют различия в методологическом подходе. Структурно и содержательно они заметно отличаются друг от друга. Как видно из приведенного перечня, стратегии социально-экономического развития ФО имеют разные временные рамки. Кроме того, нет ясности даже относительно исходного принципа формирования этих стратегий. То ли они являются результатом механического суммирования стратегий, входящих в соответствующий ФО субъектов Федерации, то ли, напротив, служат исходной базой для их формирования, образуя «мостик» между стратегированием на федеральном и региональном уровне, то ли вообще представляют собой сочинение на свободную тему, никого и ни к чему не обязывающее.

Анализ имеющихся стратегий ФО показывает, что в них не содержится положений, четко позиционирующих их либо как интегратора целей и задачи соответствующего набора региональных стратегий, либо как некоего вводного или директивного документа этих стратегий. *В стратегиях ФО практически отсутствует логическая связь с системой федеральных государственных и ведомственных программ, с деятельностью федеральных институтов развития на соответствующих территориях и пр.*

В стратегиях ФО предпринята попытка видения перспектив социально-экономического развития соответствующих территорий через призму сценарного подхода. Но подобные сценарные варианты часто не совпадают с соответствующими вариантами, представленными в федеральной «Концепции-2020»; со сценариями, содержащимися в стратегиях иных ФО, а также субъектов Федерации, входящих в данный ФО. Так, в Стратегии развития ЦФО в качестве возможных сценариев социального и экономического развития округа рассматриваются эволюционный (инерционный), инвестиционный, партнерский, комплексный и базовый сценарии. Не будем акцентировать внимание на не вполне корректном критерии разграничения этих сценариев и отсутствии указания на то, какие именно конкретные варианты или модели экономической политики государства могут быть реально востребованы при том или ином сценарии развития событий. Соответственно, в «Концепции-2020» четкой системы возможных сценариев социально-экономического развития нет. Здесь только упомянуты «инновационный», «инновационный социально ориентированный» и «благоприятный» сценарии.

<sup>7</sup> См.: Сосина И.А. Основные тенденции государственной региональной политики в Дальневосточном федеральном округе // Власть. 2015. № 4. С. 42–44.

В недавно обновленной Стратегии социально-экономического развития Владимирской области до 2030 г. с учетом вариантов интенсивности экономической политики определены такие сценарии развития экономики региона, как инерционный (консервативный); инновационный и целевой<sup>8</sup>. Поскольку документ позиционирует область (ее «миссию») как регион инноваций и динамичного экономического развития, само по себе выделение в Стратегии в качестве самостоятельных «инновационного» и «целевого» сценариев вызывает определенные вопросы.

В Стратегии социально-экономического развития Брянской области до 2025 г. (утверждена Постановлением администрации Брянской области 20 июня 2008 г. № 604) предложены концептуальные схемы трех сценариев развития региона на данную перспективу – инерционного, оптимального и максимального.

Помимо существенных методологических расхождений со стратегиями регионального уровня обращает на себя внимание *практическое отсутствие в стратегиях ФО управленческого блока*, т.е. указания на то, какие меры экономической, промышленной, инвестиционной, социальной и иной политики реально необходимы для достижения зафиксированных в документе целевых показателей. Если же какие-то меры формально отражены, то они «управленчески бессубъектны», т.е. указания на то, какому именно уровню власти в пределах располагаемых им полномочий они адресованы, отсутствуют.

Анализ стратегий ФО указывает и на *отсутствие в них прямой адресации относительно их финансового обеспечения*. Хотя возможности субъектов Федерации достоверно предвидеть свои финансово-бюджетные ресурсы на перспективу в настоящее время весьма ограничены, тем не менее, они все же (лучше или хуже) увязывают свои стратегии с функционированием (формированием и расходованием) регионального бюджета. ФО своими бюджетами (равно как и своей собственностью) не располагают, они не выступают полноправными участниками бюджетного процесса и поэтому с точки зрения экономического обеспечения стратегий ФО не могут предложить ничего, кроме механического суммирования финансовых разделов региональных стратегий и предположительного софинансирования из федеральных программ.

Стратегии ФО *не содержат видения перспектив округа по размещению в его регионах федеральных институтов развития* и реализации наиболее значимых программ и проектов; в них никак не обобщаются инициативы регионов по созданию региональных институтов развития. Между тем замыслы регионов в этом отношении весьма значительны. Так, например, в Стратегии развития Брянской области предполагается создание в регионе к 2025 г. 10 крупных промышленных площадок; 4 агропромышленных парков; 2 технопарков; 2 многофункциональных парков; 12 логистических центров.

<sup>8</sup> Стратегия социально-экономического развития Владимирской области до 2023 года (в ред. Указа Губернатора Владимирской области от 31 октября 2014 г. № 66). С. 33.

Кроме того, в ряде субъектов Федерации ранее подготовленные стратегии в настоящее время подвергаются существенному обновлению. Например, во Владимирской области в октябре 2014 г. Указом Губернатора области был обновлен стратегический документ социально-экономического развития региона на период до 2030 г. (аналогичный документ на период до 2027 г. ранее был утвержден в 2009 г.). В Ивановской области в 2015 г. утверждена обновленная Стратегия социально-экономического развития региона, но только на период до 2020 г. Напротив, в Брянской области и по настоящее время, как было показано выше, продолжает действовать Стратегия социально-экономического развития региона до 2025 г., принятая еще в 2008 г. При таком разбросе региональных документов по степени актуализации стратегиям федеральных округов (макрорегионов) крайне сложно выступать не только базой для разработки и реализации стратегий отдельных субъектов Федерации, не только основой для развития межрегиональной экономической интеграции, но и даже простым сумматором того, что предполагается сделать для экономики макрорегиона в целом.

Причин подобной ситуации немало. Прежде всего, было бы наивно ожидать методологического и содержательного единообразия стратегий развития ФО, их достаточной согласованности в отсутствие основополагающего документа федерального уровня. Традиционно присутствующие в названных выше стратегиях ФО отсылки к такому документу, как «Концепция-2020»<sup>9</sup> сегодня уже нельзя рассматривать всерьез. Этот документ однозначно устарел. А значит, он не может служить базой для актуализации региональных и макрорегиональных стратегий на качественно новом этапе социально-экономического развития. Проблема во многом усложняется еще и тем, что одним стратегиям ФО полностью или частично корреспондируют федеральные государственные программы из блока «Сбалансированное региональное развитие»<sup>10</sup>, тогда как другие макрорегионы такого канала федеральной поддержки лишены. Что касается федеральной государственной программы «Региональная политика и федеративные отношения», то после ликвидации Минрегиона РФ она вообще была исключена из перечня государственных программ Российской Федерации<sup>11</sup>. Соответственно, двум ФО корреспондируют в своей деятельности федеральные субрегиональные министерства (Дальний

<sup>9</sup> Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года. Утверждена Распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р.

<sup>10</sup> Это, в частности, такие государственные программы, как «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации до 2020 года», «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона», «Социально-экономическое развитие Калининградской области до 2020 года», «Социально-экономическое развитие Крымского федерального округа до 2020 года», «Социально-экономическое развитие Северо-Кавказского федерального округа до 2020 года». Также недавно Правительством РФ (Постановление от 4 августа 2015 г. № 793) утверждена ФЦП «Социально-экономическое развитие Курильских островов (Сахалинская область) на 2016–2025 годы».

<sup>11</sup> См.: Распоряжение Правительства РФ от 15 ноября 2014 г. № 2301-р.

Восток и Северный Кавказ); остальные ФО такими возможностями федерального патернализма не располагают.

На фоне практически полной утраты целеполагающего значения «Концепции-2020» стратегии развития ФО в последнее время получили два мощных импульса для обновления. Это — так называемые майские указы Президента РФ 2012 г. и принятие уже названного выше Федерального закона о стратегическом планировании. Майские указы касаются, и притом лишь частично, индикативной стороны региональных стратегий по тем позициям, которые специально обозначены в названных указах. Попытка любой ценой обеспечить выполнение этих позиций вне общей коррекции стратегии развития, да еще в заметно осложнившихся экономических условиях, неизбежно ведет к тому, что согласованность основных блоков этих стратегий нарушается; достижение одних индикаторов достигается за счет существенного отставания по другим целевым показателям и/или за счет нарастания массива субфедерального долга<sup>12</sup>.

В целом Закон о стратегическом планировании, как будет показано ниже, содержит целый ряд проблемных моментов относительно регулирования места и роли стратегий макрорегионов, хотя все же неким образом обрамляет эти стратегии в системе документов, касающихся пространственного аспекта стратегического планирования по стране в целом.

### ***Федеральные округа как субъекты управления***

Двумя другими причинами, достаточно неопределенного на данный момент статуса стратегий социально-экономического развития ФО, следует считать отсутствие четкости в нормативно-правовом закреплении управленческих функций ФО и уже в самое последнее время — проблемность трактовки источника документов стратегического планирования на уровне макрорегионов, которая содержится в действующей версии № 172-ФЗ о стратегическом планировании.

Как уже было отмечено выше, федеральные округа были созданы в Российской Федерации в 2000 г. Указом Президента РФ от 13 мая 2000 г. № 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе». Таким образом, данным нормативно-правовым документом закреплялось создание сразу двух новых институтов в рамках вертикали государственной власти в стране. Это — полномочные представители Президента РФ в федеральных округах (далее — полномочные представители) и как следствие — уже собственно сами федеральные округа<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> Величина этого долга на 1 апреля 2016 г. составила 2,7 трлн руб. / URL: [http://minfin.ru/ru/performance/public\\_debt/subdbt/](http://minfin.ru/ru/performance/public_debt/subdbt/).

<sup>13</sup> См., напр.: *Пройдакова В.Е.* К вопросу об организационно-правовых основах обеспечения деятельности полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах // Региональная экономика. 2013. № 15. С. 9–13; *Ерохина Е.В.* Процесс создания в современной России системы федеральных округов // Экономический анализ: теория и практика. 2013. № 26 (329) С. 20–33.

Строго говоря, названный выше Указ не вменяет полномочным представителям четко очерченных управленческих функций. Такая неопределенность с управленческими функциями ФО обусловила и вектор их научного исследования. Формально публикаций об экономических, социальных, экологических, инновационных<sup>14</sup> и иных процессах на пространстве ФО Российской Федерации имеется достаточно много, а вот исследований, касающихся места и роли ФО в системе управления социально-экономическим развитием территорий, представлено очень мало. Другими словами, исследования, объектом которых выступают российские ФО, в преимущественной мере имеют экономико-географическую, а не экономико-управленческую направленность.

Тем не менее, в соответствии с названным Указом полномочный представитель, в частности, совместно с межрегиональными ассоциациями экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации разрабатывает программы социально-экономического развития территорий в пределах федерального округа. Эта функция в полной мере корреспондирует современному представлению о разработке стратегий развития ФО или макрорегионов. Другое дело, что на данный момент из этой «связки» субъектов управления развитием территорий практически выпали такие организации, как межрегиональные ассоциации экономического взаимодействия.

Эти ассоциации как форма организационного обеспечения и продвижения межрегионального сотрудничества стали образовываться в начале 1990-х гг. Их формирование стало своеобразной реакцией снизу на недостаточность усилий федерального Центра по формированию единого экономического пространства страны и по содействию интеграционных процессов между субъектами Федерации на новой, рыночной основе. В эти годы были созданы ассоциация экономического взаимодействия территорий Северо-Запада России «Северо-Запад»; межрегиональная ассоциация экономического взаимодействия субъектов Федерации Центральной России «Центральная Россия»; межрегиональная ассоциация экономического взаимодействия областей Центрально-Черноземного района России «Черноземье»; ассоциация «Большая Волга» по экономическому взаимодействию республик и областей Поволжского региона; ассоциация социально-экономического сотрудничества республик, краев и областей Северного Кавказа «Северный Кавказ»; ассоциация экономического взаимодействия областей и республик Уральского региона «Уральская»; межрегиональная ассоциация экономического взаимодействия республик, краев, областей и автономных округов Западной и Восточной Сибири «Сибирское соглашение»; межрайонная ассоциация экономического взаимодействия субъектов Федерации Дальнего Востока и Забайкалья.

Дальнейшее развитие нормативно-правовая и организационная база деятельности ассоциаций получила со вступлением в силу Федерального закона «Об общих принципах организации и деятельно-

<sup>14</sup> См.: *Гаджиев А.К.* Инновационный потенциал федеральных округов и регионов России // Государственная власть и местное самоуправление. 2013. № 6. С. 11–14.

сти ассоциаций экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации»<sup>15</sup>. Как указано в Законе (ст. 3), одним из принципов деятельности ассоциаций является «скоординированность действий по разработке и реализации социально-экономических программ» субъектов Федерации, а одной из главных задач (ст. 4) – обеспечение взаимодействия субъектов Федерации по экономическому, научно-техническому и социальному развитию регионов.

Однако к исходу первого десятилетия XXI в. значимость этих ассоциаций как институтов – проводников различных форм межрегионального экономического взаимодействия и кооперации, так же как и особого инструмента федеральной политики регионального развития стала значительно менее заметной<sup>16</sup>. Благодаря усилиям федерального Центра единое экономическое пространство утвердило себя как необходимая норма хозяйствования и управления, а всякая региональная «вольница» в плане нагромождения межрегиональных экономических барьеров была полностью вытеснена. Хозяйствующие субъекты (за исключением субъектов малого и среднего предпринимательства), осознав преимущества межрегиональной экономической кооперации, перестали нуждаться в специальном попечительстве со стороны неких ассоциаций. Сегодня эти функции выполняет система торгово-промышленных палат.

Сложилась парадоксальная ситуация: деятельность федеральных округов, которая не имеет законодательной базы, сегодня расширяется и становится все более значимой. Деятельность же ассоциаций экономического взаимодействия субъектов Федерации, напротив, формально опирающаяся на базу закона, стала практически незаметной. В этой связи формальная запись в 849-м Указе о том, что полномочный представитель разрабатывает программы социально-экономического развития территорий совместно с межрегиональными ассоциациями экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации нуждается в уточнении. Во-первых, сегодня можно говорить о том, что полномочный представитель участвует в разработке указанных программ и обеспечивает их согласованность, но не выступает их разработчиком непосредственно. Во-вторых, совместная работа с межрегиональными ассоциациями экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации в данном случае может констатироваться лишь как один из возможных вариантов, а не как обязательный алгоритм осуществления этой работы.

В целом, на наш взгляд, в российских условиях эффективное стратегирование пространственного среза социально-экономического развития предполагает наличие некоего промежуточного управленческого уровня. Речь идет как о самих стратегиях федерального и регионального уровня, так и тех органах исполнительной власти

<sup>15</sup> Федеральный закон от 17 декабря 1999 г. № 211-ФЗ (в ред. от 02.07.2013 г.) «Об общих принципах организации и деятельности ассоциаций экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации».

<sup>16</sup> См.: Тимофеев П.Т. Региональная политика государства: некоторые проблемы разработки и реализации // Социология власти. 2010. № 8. С. 6–17.

(«стратегах»), которые эти стратегии разрабатывают и реализуют. Это и есть уровень макрорегионов в качестве «мезоуровня» стратегирования пространственного развития. Однако, как было отмечено выше, действующая версия № 172-ФЗ решает вопрос о содержании, функциях и субъекте этого уровня крайне неопределенно.

Этот Закон вообще не оперирует понятием «федеральный округ», т.к. строго формально к системе исполнительной власти в Российской Федерации федеральные округа никак не относятся. Закон оперирует только понятием «макрорегион» (ст. 3) в качестве части территории Российской Федерации, которая включает в себя территории двух и более субъектов Федерации, социально-экономические условия в которой требуют выделения отдельных направлений, приоритетов, целей и задач социально-экономического развития при разработке документов стратегического планирования. Ст. 11 данного Закона относит стратегии социально-экономического развития макрорегионов к документам стратегического планирования, разрабатываемым на федеральном уровне в рамках целеполагания по отраслевому и территориальному принципу. Конкретно процедуры формирования стратегий макрорегионов определяются ст. 21 172-го ФЗ. Однако некоторые изложенные в этой статье положения вызывают определенные сомнения.

Прежде всего, *Закон так и не проясняет принципиальную логику формирования стратегий развития макрорегионов*. Мыслятся ли они как некий исходный документ, диктующий основные параметры для документов стратегического планирования на уровне субъектов Федерации, или, напротив, сама стратегия макрорегионов формируется путем обобщения региональных стратегий с добавлением в нее некоего блока вопросов, касающихся ситуации во всех субъектах Федерации данного ФО? Другими словами, то ли телега впереди лошади, то ли лошадь впереди телеги.

Также из Закона не ясно, *кто и каким образом будет определять состав макрорегионов России как объектов стратегического планирования* в разрезе составляющих их субъектов Федерации. В соответствии с Положением о содержании, составе, порядке разработки и утверждения стратегии пространственного развития Российской Федерации, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 20 августа 2015 г. № 870<sup>17</sup> (п. 6. д), указанная стратегия включает в себя и определение состава макрорегионов на территории Российской Федерации. О федеральных округах в этом документе ничего не говорится. Напротив, имеющийся в настоящее время проект «Основ политики регионального развития...» (в соответствии с № 172-ФЗ документ должен быть утвержден Указом Президента РФ) понятием «федеральные округа» активно оперирует<sup>18</sup>.

Таким образом, пока остается неясным, будут ли в стратегии пространственного развития макрорегионы страны ассоциироваться

<sup>17</sup> Постановление Правительства РФ от 20 августа 2015 г. № 870 «О содержании, составе, порядке разработки и утверждения стратегии пространственного развития Российской Федерации, а также о порядке осуществления мониторинга и контроля ее реализации».

<sup>18</sup> URL: [http://economy.gov.ru/minec/about/structure/depstrateg/20150429\\_01#](http://economy.gov.ru/minec/about/structure/depstrateg/20150429_01#).

с действующими ФО или это будет еще один, отличный срез территориальной структуризации российской экономики? По нашему мнению, формирование помимо действующих ФО еще одного территориального среза российской экономики едва ли можно признать целесообразным. Все-таки любое стратегическое планирование — это не только видение будущего, но и опора на уже сложившиеся тенденции развития, на определенную систему межрегиональных связей и хозяйственных взаимодействий. Развести в этом смысле понятия «макрорегион» и «федеральный округ» — значит потерять опору этого звена вертикали стратегического планирования в виде уже имеющего, пусть и не всегда в полной мере успешного, опыта разработки и реализации стратегий развития на уровне федеральных округов.

По нашему мнению, такое понимание сути дела сопутствовало и составителям № 172-ФЗ. Почему же в итоге они пошли по пути такой неопределенности в трактовке макрорегионов? Скорее всего, потому, что прямое отождествление в Законе макрорегионов с федеральными округами напрямую поставило бы вопрос о роли полномочных представителей и их администраций как самостоятельных участников (субъектов) стратегического планирования. Однако на сегодняшней правовой базе подобное позиционирование полномочных представителей и их администраций практически невозможно.

Вот почему в соответствии с Законом стратегия развития макрорегиона — это документ стратегического планирования *федерального уровня*. Соответственно, разработка стратегии развития макрорегиона, как следует из Закона, должна обеспечиваться неким федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере социально-экономического развития субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Однако такого четко специализированного органа исполнительной власти федерального уровня (после ликвидации Минрегиона России) в стране сейчас нет.

Кроме того, наверное, было бы более обоснованным формировать стратегии макрорегионов именно на уровне самих макрорегионов, хотя и при обязательном утверждении таких стратегий Правительством РФ. Кроме того, стратегии макрорегионов, как и все иные стратегии, надо не только формировать, их надо еще и практически осуществлять, координировать действия всех участников реализации стратегии, постоянно мониторить ход выполнения, вносить предложения по оперативной корректировке тех или иных параметров стратегического документа и пр. Эффективно осуществлять все эти функции только из Москвы просто невозможно.

В этой связи повторимся, что в российских условиях эффективное стратегирование социально-экономического развития страны предполагает обязательное *наличие некоего промежуточного пространственного уровня между стратегиями федерального и регионального уровня*. Соответственно, как мы полагаем, стратегии развития макрорегионов в плане субъекта управления не могут быть эффективно ориентированы лишь на тот или иной федеральный орган исполнительной власти.

В таком случае стратегии макрорегионов, конечно, возможны, но они по-прежнему будут носить во многом пассивный, даже формальный характер. Рассматриваемый уровень пространственного стратегирования развития российской экономики должен иметь самостоятельно-го, достаточно полномочного субъекта управления, располагающего определенными полномочиями, экономическими ресурсами, специализированными институтами развития территорий и пр.

Собственно, на данный момент есть только две возможности неким образом позиционировать такой уровень управления: либо через федеральные округа, либо через названные выше ассоциации экономического взаимодействия субъектов Федерации. Сложившаяся сегодня правовая ситуация по данному вопросу содержит в себе определенное противоречие. С одной стороны, все говорит о том, что в № 172-ФЗ под макрорегионами понимаются именно ФО. С другой стороны, федеральные округа в качестве субъектов стратегического планирования № 172-ФЗ не упоминает. Между тем, по нашему мнению, всякая иная трактовка мезоуровня пространственного стратегического планирования, помимо ФО, просто не имела бы смысла. Любая иная альтернатива ФО как субъекту такого планирования неизбежно привела бы к неоправданному нарастанию бюрократических структур на местах, к рассогласованности их действий и пр.

Понимание необходимости неких продвижений в этом направлении уже имеется. Большой интерес в этой связи представляют разработки, касающиеся основных направлений обновления Стратегии развития Северо-Западного ФО<sup>19</sup>. По мнению разработчиков данного документа, всю систему стратегического планирования на уровне ФО необходимо привести в соответствие с Федеральным законом «О стратегическом планировании в Российской Федерации». Для этого прежде всего необходимо обосновать статус федерального округа как субъекта стратегического планирования. Это связано с тем, что особенности геополитического положения и социально-экономического комплекса каждого ФО, безусловно, требуют выделения общих межрегиональных приоритетов и целей развития, что позволяет обоснованно применить понятие макрорегиона к федеральному округу и соответственно осуществлять на этом уровне полноценное стратегическое планирование. При этом стратегия социально-экономического развития федерального округа должна концептуально отличаться от региональных документов стратегического планирования. Она должна определять прежде всего доминирующий вектор развития межрегиональных экономических процессов, выполнять роль своеобразной программы координации действий всех субъектов Федерации как участников социально-экономических отношений — как на стадии планирования, так и на стадии реализации намеченных ими стратегических планов.

<sup>19</sup> Концепция актуализации Стратегии социально-экономического развития Северо-Западного федерального округа на период до 2020 года в свете указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 596–606 и принятого законодательства о стратегическом планировании / URL: <http://szfo.gov.ru/press/pubs/15/>.

В ходе работы по актуализации стратегии округа предполагается несколько изменить общую структуру документа, в частности, отказаться от традиционного для таких документов преимущественно отраслевого среза планирования, от преобладающего внимания к территориальному размещению производительных сил. Подобный уровень стратегии предполагает ее акцент на достижение пропорциональности развития основных и вспомогательных хозяйственных комплексов, а также социально значимых секторов экономики макрорегиона в целом. Стратегия ФО также должна содержать четкие ориентиры преодоления межрегиональной экономической дифференциации субъектов Федерации данного ФО, прежде всего за счет стимулирования межрегиональных экономических взаимодействий, инициирования и реализации межрегиональных инвестиционных проектов, касающихся развития инфраструктуры и реального сектора экономики и пр. Стратегический документ ФО должен также включать в себя и такой блок, как механизмы реализации стратегии на основе координации и взаимодействия органов государственной власти, местного самоуправления, частного бизнеса и общественных институтов.

Каким образом в нынешних условиях ФО могут утвердить себя в качестве полноценного участника вертикали стратегического планирования? Здесь есть несколько возможных подходов, однако в любом случае базой их практической реализации должно служить принятие федерального закона «О федеральных округах в Российской Федерации».

Один из возможных здесь вариантов касается функционирования ФО в роли юридически правомочного субъекта стратегического планирования на основе механизма «делегированных полномочий». Однако реализация такой модели позиционирования ФО в качестве субъектов макроуровня пространственного стратегирования неизбежно столкнется со значительными правовыми и институциональными сложностями. Вместе с тем основные принципы и механизмы подобного делегирования могут быть отражены в названном выше федеральном законе.

Другой, более реалистичный, вариант основывается на учреждении специального органа федеральной исполнительной власти — Федерального агентства (комитета) по стратегическому планированию, подчиненного непосредственно Президенту РФ<sup>20</sup>. Такие предложения уже получили определенную поддержку в научных и экспертных кругах страны<sup>21</sup>.

Правда, сторонники создания такого обособленного федерального органа исполнительной власти в основном аргументируют свою позицию необходимостью преодолеть постоянную несогласованность и даже противоречивость позиций ключевых экономических ведомств

<sup>20</sup> Особая Государственная плановая комиссия Совета Министров СССР по перспективному планированию существовала в СССР в период 1955–1957 гг.

<sup>21</sup> См.: Кузык Б. О формировании системы стратегического управления модернизацией и развитием российской экономики // Экономические стратегии. 2014. № 2. С. 28 (материал подготовлен в рамках разработки предложений Президенту РФ В.В. Путину экспертной группой ученых-экономистов РАН).

страны – Минэкономики, Минфина и Минпромторга. Не оценивая значимость этого аргумента, отметим лишь, что создание такого органа исполнительной власти за счет создания его уполномоченных структур на уровне ФО, помимо прочего, позитивно отразится на эффективности функционирования пространственного среза стратегического планирования.

Практика создания таких межтерриториальных структур федеральных органов исполнительной власти уже имеется. С учетом опыта их функционирования, полагаем, что в Положении о таком федеральном агентстве могло бы быть зафиксировано то, что создаваемые на местах межтерриториальные органы не только структурируются в разрезе действующих ФО, но и непосредственно работают под контролем полномочных представителей Президента РФ в соответствующем ФО. Одновременно законом мог бы быть решен вопрос о создании на уровне ФО особого Фонда развития макрорегиона для финансирования межрегиональных инвестиционных проектов. Такой фонд мог бы формироваться как за счет отчислений из бюджетов субъектов Федерации, так и за счет субсидий из федерального бюджета.

\* \* \*

Резюмируя, можно высказать мнение, что утверждение в Российской Федерации эффективно действующей вертикали стратегического планирования требует полноценного участия в ней такого субъекта управления, как федеральные округа. Правовой основой этой деятельности должны стать Федеральный закон «О федеральных округах в Российской Федерации» и корреспондирующие ему поправки и дополнения в Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» с указанием на конкретного субъекта этого звена планирования, а также на процедуры формирования, реализации и мониторинга социально-экономических стратегий для макрорегионов России.