

СОСТОЯНИЕ И ТЕНДЕНЦИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ РЕГУЛИРОВАНИЯ РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ В РОССИИ

Мамитова Наталия Викторовна

доктор юридических наук, профессор кафедры государственно-правовых дисциплин РЭУ им. Г. В. Плеханова.

Адрес: ФГБОУ ВО «Российский экономический университет имени Г. В. Плеханова», 117997, Москва, Стремянный пер., д. 36.

E-mail: nvmamitova@mail.ru

Халиков Фярит Закариевич

кандидат юридических наук, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин РЭУ им. Г. В. Плеханова.

Адрес: ФГБОУ ВО «Российский экономический университет имени Г. В. Плеханова», 117997, Москва, Стремянный пер., д. 36.

E-mail: farit.66@mail.ru

Статья посвящена анализу региональной политики как предмету публично-правовой деятельности органов государственной власти в Российской Федерации. Рассмотрены правовые основы разработки и реализации региональной политики, обоснована необходимость принятия федерального закона «О государственной региональной политике Российской Федерации». Авторами предложено закрепить в законе основные понятия, связанные с региональной политикой и региональным развитием, а именно: «региональная политика», «региональное развитие», «инструменты региональной политики», «регион», «макрорегион», «агломерация», «район», «районирование», «кластер», «зона», «зонирование». Обоснованы цели, приоритеты и стратегически значимые направления региональной политики и регионального развития, а также механизмы реализации этой политики в России на современном этапе.

Ключевые слова: региональная политика, районирование, кластер, зонирование.

CONDITION AND TRENDS OF LEGISLATIVE SUPPORT AIMED AT REGIONAL DEVELOPMENT REGULATION IN RUSSIA

Mamitova, Nataliya V.

Doctor of Juridical Science, Professor of the Department for State-Legal Subjects of the PRUE.

Address: Plekhanov Russian University of Economics, 36 Stremyanny Lane, Moscow, 117997, Russian Federation.

E-mail: nvmamitova@mail.ru

Khalikov, Fyarit Z.

PhD, Assistant Professor of the Department for State-Legal Subjects of the PRUE.

Address: Plekhanov Russian University of Economics, 36 Stremyanny Lane, Moscow, 117997, Russian Federation.

E-mail: farit.66@mail.ru

The article deals with the analysis of regional policy as a topic of public-legal activity of state power bodies in the Russian Federation. It discusses legal basis for the development and pursuing regional policy, substantiates the necessity to adopt the federal law 'About State Regional Policy of the Russian Federation'. The authors propose to fix in the law the key notions connected with regional policy and regional development, such as: 'regional policy', 'regional development', 'tools of regional policy', 'region', 'macro-region', 'agglomeration', 'district', 'district-division', 'cluster', 'zone', 'zoning'. The authors ground the aims, priorities and strategically important directions of regional policy and regional development, as well as mechanisms of realizing this policy in Russia at the present stage.

Keywords: regional policy, district-division, cluster, zoning.

Говоря о законодательном обеспечении, как правило, употребляют слово «система». Однако в нашем случае не приходится говорить о системе законодательного обеспечения регулирования регионального развития в России. Мы можем говорить о наличии ряда нормативно-правовых актов, которые в той или иной степени пытаются регулировать государственную политику регионального развития. Содержание нормативно-правовых документов весьма противоречиво, так как используются разные понятия, делаются ссылки на отсутствующие документы (как правило, разного рода программы). Нормы иногда противоречат друг другу, а некоторые документы откровенно устарели и не имеют новой редакции.

Региональная политика как предмет публично-правовой деятельности органов государственной власти в Российской Федерации до сих пор не имеет полноценного правового обеспечения. Предмет, цели и задачи региональной политики не получили закрепления ни в Конституции Российской Федерации, ни в федеральных законах. Основным нормативным актом, регламентирующим содержание региональной политики, остается Указ Президента Российской Федерации от 3 июня 1996 г. № 803, которым были утверждены

Основные положения региональной политики в Российской Федерации (далее – Основные положения). Согласно Основным положениям под региональной политикой в Российской Федерации понимается система целей и задач органов государственной власти по управлению политическим, экономическим и социальным развитием регионов страны, а также механизм их реализации. Содержание региональной экономической политики раскрывается в этом документе через перечень, включающий девять разноплановых задач – от укрепления экономических основ территориальной целостности и стабильности государства до совершенствования экономического районирования страны. Большинство специальных листов совершенно справедливо сходятся во мнении, что этот нормативный акт не позволил четко определить содержание региональной экономической политики России. Внутреннее содержание Основных положений оказалось явно недостаточным для создания полноценной законодательной основы эффективного осуществления региональной политики. Состав задач, поставленных перед федеральными органами государственной власти Основными положениями, исключительно широк и неконкретен.

Таким образом, региональная политика образца среднесрочной программы на 2005–2008 гг. представляет собой не что иное, как достижение единообразного отклика регионов на проведение общегосударственной политики. Фактически такая установка отрицает целесообразность и необходимость учета той крайней степени неравномерности в развитии отдельных регионов (субъектов Российской Федерации) и их разнообразия, которые объективно имеют место в реальности. Действительно, стандартная для предшествующих нормативных документов цель выравнивания социально-экономического развития регионов, в явном виде провозглашавшаяся также и в программных документах до реформенного периода, на очередную среднесрочную перспективу уже не ставится.

Отдельные аспекты проведения региональной политики представлены в Федеральном законе от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», который предусматривает разработку и выполнение мер по обеспечению комплексного социально-экономического развития субъекта Российской Федерации, разработку и реализацию специальных программ. Закрепление за высшим исполнительным органом власти субъекта Федерации полномочий по разработке мер обеспечения комплексного социально-экономического развития региона имеет принципиальную важность. Так, в настоящее время небольшая часть регионов удовлетворяет критерию самодостаточности, и в силу этого конструкция государственного устройства России не обладает необходимой устойчивостью. В последние годы в стране наблюдаются объединительные тенденции в региональном развитии с целью подтянуть слаборазвитые регионы. В этой связи наиболее важной проблемой эффективной региональной политики является разработка ее правовых основ.

В Указе Президента Российской Федерации от 3 июня 1996 г. № 803 «Об основных положениях региональной политики в Российской Федерации» дано толкование предмета, целей и задач. Он не устанавливает состав и структуру субъектов государственной региональной политики. В нем отсутствует четкое разграничение функций, ответственности, полномочий органов власти всех уровней в ее разработке и осуществлении.

Все другие нормативно-правовые акты не имеют соответствующего отношения к региональной политике, например, Федеральные законы «О государственном прогнозировании, концепциях и программах социально-экономического развития Российской Федерации», «О государственном заказе и поставках продукции для федеральных нужд», ряд статей Бюджетного кодекса, постановлений правительства и др.

Много проблем и в области государственного регулирования поддержки территорий. Это трансферты, бюджетные инвестиции, товарные кредиты, дотации депрессивным территориям, федеральные целевые программы регионального развития и т. д. – всего около 20 видов поддержки. Основной массив правовых актов, действующих в этой сфере, составляют подзаконные акты: указы Президента Российской Федерации и постановления Правительства Российской Федерации.

Работа по уточнению содержания региональной политики в Российской Федерации имеет три аспекта:

- выявление предмета, целей, задач региональной политики;
- разделение региональной политики и национальной политики;
- повышение роли регионов, муниципальных образований в разработке и осуществлении региональной политики, превращение их в реальный субъект этой политики.

Несмотря на год принятия, Указ Президента Российской Федерации от 3 июня 1996 г. № 803 является единственным документом, где предложен комплексный

подход к трактовке региональной политики, формулируются определения понятий:

– региональная политика – система целей и задач органов государственной власти по управлению политическим, экономическим и социальным развитием регионов страны, а также механизм их реализации;

– регион – часть территории Российской Федерации, обладающая общностью природных, социально-экономических, национально-культурных и иных условий. Регион может совпадать с границами территории субъекта Российской Федерации либо объединять территории нескольких субъектов Российской Федерации. Тем самым подразумевается использование возможностей районирования для выделения регионов по разным критериям;

– национальная политика – система мер, направленных на обновление и дальнейшее эволюционное развитие национальной жизни всех народов России в рамках федеративного государства, а также на создание равноправных отношений между народами страны, формирование демократических механизмов разрешения национальных и межнациональных проблем;

– децентрализация власти – закрепление за субъектами Российской Федерации возможно большего числа полномочий в сферах совместного ведения, а также усиление влияния населения на принятие решений федеральными органами государственной власти.

Анализ нормативно-правового обеспечения государственной региональной политики в Российской Федерации и тенденций ее развития позволяет с высокой долей уверенности говорить о необходимости принятия федерального закона «О государственной региональной политике Российской Федерации». Необходимость принятия данного закона обосновывается следующими факторами.

Во-первых, целесообразно закрепить в законе основные понятия, связанные с региональной политикой и региональным развитием, а именно: «региональная поли-

тика», «региональное развитие», «инструменты региональной политики», «регион», «макрорегион», «агломерация», «район», «районирование», «кластер», «зона», «зонирование». В настоящее время в разных документах формулируются разные определения, порой в узкоотраслевом понимании, односторонне учитывающие интересы ведомства, разрабатывающего соответствующий документ. Например, в настоящее время доминирует экономический подход к пониманию региональной политики в ущерб другим подходам, связанным не только с социально-экономическими интересами государства и региональных сообществ, но и с политической стабильностью, национальной безопасностью, совершенствованием системы государственного управления и местного самоуправления, территориальной организацией.

Закон заложит основы непротиворечивой стройной системы понятийно-терминологического аппарата. Это позволит разработать общие критерии оценки эффективности региональной политики, создаст возможность их сравнения при реализации различных инструментов государственной региональной политики.

Также следует определить или скорректировать (так как ряд понятий уже определен в действующих законах) с точки зрения государственного регулирования и интересов государства следующие понятия: «территория с особыми условиями», «свободная экономическая зона», «территории опережающего развития», «полюса (центры) роста». Сейчас ряд этих понятий определен с точки зрения бизнеса (например, кластер).

Цели, приоритеты и стратегически значимые направления региональной политики и регионального развития формулируются не в законе, а в Указе Президента Российской Федерации об основах государственной региональной политики.

Во-вторых, в новом законе следует перечислить и определить основные инструменты реализации региональной политики, к каковым отнести:

– инструменты, перечисленные в ФЗ-172 (это позволит зафиксировать их не только как инструменты социально-экономического развития, но и как инструменты региональной политики в целом);

– инструменты бюджетной политики, что заставит при формировании бюджета учитывать приоритеты региональной политики и рассматривать возможности выравнивания территорий, в том числе используя систему межбюджетного выравнивания (опыт Германии) и систему финансирования программ из фондов (опыт Европейского союза);

– другие инструменты, в том числе стимулирующие гражданскую инициативу. В соответствии с целью стратегического планирования (см. Указ Президента Российской Федерации № 536 «Об основах стратегического планирования в Российской Федерации») необходимо разрабатывать институциональные, организационные и иные меры по обеспечению конституционных прав и свобод, высокого качества и уровня жизни российских граждан, по достижению устойчивого развития Российской Федерации и укреплению обороны и безопасности государства за счет рационального использования национальных ресурсов и *потенциала гражданского общества России*.

В-третьих, следует расширить круг актов региональной политики и обозначить в законе ответственность всех субъектов региональной политики в рамках действующего законодательства (при необходимости внести изменения в действующее законодательство), закрепить в законе ответственность правительства за достижение целей региональной политики, решение ее задач и реализацию направлений региональной политики (которые будут обозначены в Указе Президента Российской Федерации).

Кроме того, следует возложить на правительство обязанность закрепления за министерствами и ведомствами ответственности за реализацию направлений государственной региональной политики (в

случае, если не будет создан единый орган для организации, координации и оценки региональной политики (опыт Франции).

Эксперты по вопросам законодательного обеспечения региональной политики определяют *предмет региональной политики*, выделяющий ее из других видов государственной деятельности. Предметом региональной политики и, следовательно, предметом соответствующих законопроектов является деятельность органов государственной власти Российской Федерации, субъектов Федерации, местного самоуправления, которая включает:

– разработку и осуществление стратегий социального и экономического развития отдельных субъектов Федерации, групп субъектов Федерации, в том числе в масштабах межрегиональных ассоциаций экономического сотрудничества, федеральных округов;

– разработку и применение стимулов, механизмов, способствующих восстановлению и развитию взаимодействия регионов, интеграции их экономик;

– формирование системы пространственного планирования регионов, макрорегионов, Российской Федерации;

– создание условий, обеспечивающих необходимый уровень правовой и административной самостоятельности, финансово-экономических возможностей органов государственной власти субъектов Федерации, местного самоуправления в разработке и практическом осуществлении региональной политики.

Целесообразно закрепить в регионах ответственность органов власти и лично высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (в рамках установленных полномочий) за результаты достижения задач государственной региональной политики, реализацию программ регионального развития и развитие программ межрегионального сотрудничества (с целью оптимизации расходов для решения общих проблем).

С учетом плохой исполняемости в России указов, постановлений, распоряжений

законодательное закрепление ответственности за реализацию направлений региональной политики создаст дополнительные стимулы (так, например, механизм наказания за несоблюдение законов достаточно хорошо отработан).

Следует предусмотреть участие общественности в региональной политике путем государственного и регионального инвестирования в реализацию гражданских социально значимых инициатив и развитие малого и среднего предпринимательства. Обязательность участия этих акторов должна быть зафиксирована в требованиях к региональным и муниципальным программам развития (можно применить опыт договорной политики Франции).

В-четвертых, законодательно закрепить требование определения в Основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации (которые не пересматривались с 2009 г., но разработаны на период до 2020 г.) стратегических направлений развития регионов России (и определения критериев выделения этих регионов). При этом следует рассматривать особые условия (неблагоприятные) регионов не с точки зрения их ущербности, а с точки зрения их индивидуальности (опыт Японии) и раскрытия возможностей использования этих индивидуальностей для повышения их конкурентоспособности. Целесообразно законом определить необходимость описания в Основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации возможных «коридоров» (межрегиональных связей) для их сбалансированного, устойчивого развития (опыт Японии), обязать региональные органы власти учитывать эти направления

при разработке региональных программ развития.

В-пятых, актуальность данного закона трудно переоценить в контексте геополитических и геоэкономических интересов России, развития систем межрегионального сотрудничества, поиска новых моделей развития регионов и критериев их выделения. Современная ситуация заставляет нас вернуться к идее принятия такого закона.

Резюмируя вышеизложенное, еще раз подчеркнем, что современное законодательство Российской Федерации в части закрепления основных понятий, целей, задач, принципов, механизмов и основных направлений государственной региональной политики остается несистемным, нелогичным и отчасти устаревшим. Идет подмена норм закона в подзаконных актах. Нет четко установленной, законодательно закрепленной структуры регионального развития и ее понимания. Для устранения подобной ситуации целесообразно разработать проекты основных документов, и прежде всего федерального закона о государственной региональной политике, отражающих единую систему правового регулирования регионального развития России, направленную на повышение сбалансированности интересов и эффективности законодательного обеспечения развития как отдельных регионов, так и Российской Федерации в целом.

Обозначившаяся в последнее время тенденция особого внимания к развитию регионов, поиск новых моделей региональной политики, оптимизации механизмов и инструментов ее реализации способствуют быстрому развитию системы нормативного обеспечения.

Список литературы

1. Бусыгина И. М. Концептуальные основы европейского регионализма // Регионы и регионализм на Западе и в России. – М. : Институт Европы, 2001.
2. Гассий В. В., Баттувшин Г., Потравный И. М. Инновационные подходы и технологии в развитии региональной экономики: современная российская практика // Вестник Рос-

сийского экономического университета имени Г. В. Плеханова. – 2016. – № 1 (85). – С. 130–138.

3. Котова Л. Р. Развитие законодательной базы и институтов государственно-частного партнерства в РФ // Вестник Российского экономического университета имени Г. В. Плеханова. – 2015. – № 5 (83). – С. 152–161.

4. Ряховская А. Н., Крюкова О. Г., Ерхов М. В. Зарубежный опыт устойчивого регионального развития на основе реализации национальных проектов // Экономика и управление в XXI веке: теория, методология, практика. – М. : ФГБОУ ВПО «Финансовый университет при Правительстве РФ», 2012.

5. Туровский Р. Ф. Центр и регионы: проблемы политических отношений. – М. : ГУ ВШЭ, 2006.

6. Шагиева И. Т. Российский и зарубежный опыт управления развитием регионов в период модернизации экономики // Молодой ученый. – 2013. – № 3. – С. 302–304.

7. Штумльберг Б. М., Введенский В. Г. Региональная политика России: теоретические основы, задачи и методы реализации. – М. : Гелиос АРВ, 2000.

References

1. Busygina I. M. Kontseptual'nye osnovy evropeyskogo regionalizma [Conceptual Basis of European Regionalism]. *Regiony i regionalizm na Zapade i v Rossii* [Regions and Regionalism in the West and in Russia]. Moscow, Institute of Europe, 2001. (In Russ.).

2. Gassiy V. V., Battuvshin G., Potravnyy I. M. Innovatsionnye podkhody i tekhnologii v razvitiy regional'noy ekonomiki: sovremennaya rossiyskaya praktika [Innovation Approaches and Technologies in the Development of Regional Economy: Current Russian Practice]. *Vestnik Rossiyskogo ekonomicheskogo universiteta imeni G. V. Plekhanova* [Vestnik of the Plekhanov Russian University of Economics], 2016, No. 1 (85), pp. 130–138. (In Russ.).

3. Kotova L. R. Razvitie zakonodatel'noy bazy i institutov gosudarstvenno-chastnogo partnerstva v RF [Development of Legal Basis and Institutions of State-Private Partnership in the Russian Federation]. *Vestnik Rossiyskogo ekonomicheskogo universiteta imeni G. V. Plekhanova* [Vestnik of the Plekhanov Russian University of Economics], 2015, No. 5 (83), pp. 152–161. (In Russ.).

4. Ryakhovskaya A. N., Kryukova O. G., Erkhov M. V. Zarubezhnyy opyt ustoychivogo regional'nogo razvitiya na osnove realizatsii natsional'nykh proektov [Overseas Experience of Sustainable Regional Development on the Basis of National Projects Realization]. *Ekonomika i upravlenie v XXI veke: teoriya, metodologiya, praktika* [Economics and Management in the 21st Century: Theory, Methodology, Practice]. Moscow, 'Finance University under the Government RF', 2012. (In Russ.).

5. Turovskiy R. F. Tsentr i regiony: problemy politicheskikh otnosheniy [The Center and Regions: Issues of Political Relations]. Moscow, Higher School of Economics, 2006. (In Russ.).

6. Shagiieva I. T. Rossiyskiy i zarubezhnyy opyt upravleniya razvitiem regionov v period modernizatsii ekonomiki [Russian and Overseas Experience of Managing Regional Development during Economy Modernization]. *Molodoy uchenyy* [Young Academic], 2013, No. 3, pp. 302–304. (In Russ.).

7. Shtul'berg B. M., Vvedenskiy V. G. Regional'naya politika Rossii: teoreticheskie osnovy, zadachi i metody realizatsii [Regional Policy in Russia: Theoretical Basis, Tasks and Methods of Realization]. Moscow, Gelios ARV, 2000. (In Russ.).