Стратегия государственного регионального развития Российской Федерации: правовые основы

АНДРИЧЕНКО Людмила Васильевна, руководитель центра публично-правовых исследований Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор
117218, Россия, г. Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, 34
E-mail: lvandr@mail.ru

Устойчивое поступательное развитие регионов является важнейшим приоритетом государственной политики Российской Федерации. От успеха осуществления данной политики зависит не только экономическое развитие страны и социальное положение ее граждан, но и национальная безопасность, единство и территориальная целостность государства. В то же время обеспечение стабильного регионального развития во многом стагнирующего существующими проблемами в разграничении полномочий между различными уровнями осуществления публичной власти, негативно сказывающимися на сохранении устойчивости и сбалансированности региональных и местных бюджетов.

Целью настоящего исследования является анализ эффективности и достаточности правовых основ государственной региональной политики Российской Федерации, определяющих социально-экономическое развитие Российского государства и его регионов.

Для проведения анализа автором использованы формально-юридический и сравнительно-правовой методы исследования.

Отмечается, что многообразие региональных условий, различия в ресурсных потенциалах, уникальные черты исторического развития, а также специфика социокультурного ландшафта образующих нашу страну территорий обуславливают необходимость применения дифференцированного подхода к реализации государственной региональной политики Российской Федерации, который на сегодняшний день не получил четкого правового оформления. Особое внимание уделено исследованию проблем правового обеспечения стратегического планирования развития субъектов Российской Федерации, имеющих на федеральном и региональном уровнях и препятствующих формированию успешного социально-экономического климата в субъектах Российской Федерации. Подчеркивается необходимость совершенствования действующего законодательства, вносятся соответствующие предложения. Отмечается, что наряду с необходимостью усиления системных подходов к правовому обеспечению стратегического планирования регионального развития повышенное внимание следует уделить содержательной характеристике стратегий как базовых элементов в организации системы управления территориями.

Ключевые слова: государственная политика регионального развития, стратегия, стратегическое планирование, органы государственной власти, субъект Российской Федерации, государственно-частное партнерство.

Strategy of State Regional Development of the Russian Federation: Legal Framework

L. V. ANDRICHENKO, head of the Public law research centre of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, doctor of legal sciences, professor
34, Bolshaya Cheremushkinskaya st., Moscow, Russia, 117218
E-mail: lvandr@mail.ru

Sustainable development of the regions is the most important priority of the state policy of the Russian Federation. The success of this policy depends not only on the economic development of the country and the social situation of its citizens, but also on national security, unity and territorial integrity

of the state. At the same time, ensuring stable regional development is largely stagnated by existing problems in the delimitation of powers between different levels of public administration, which have a negative impact on maintaining the regional and local budgets' stability and balance.

The purpose of this study is to analyze the effectiveness and sufficiency of the legal foundations of the state regional policy of the Russian Federation that determine the socioeconomic development of the Russian state and its regions.

For the analysis the author used formal legal and comparative legal research methods.

It is noted that a variety of regional conditions, differences in the resource potential, the unique features of historical development, as well as the specifics of the socio-cultural landscape of our country, requires a differentiated approach to the implementation of the state regional policy of the Russian Federation. Special attention is given to studying the problems of legal support of regional development strategic planning, implemented at the federal level and at the level of subjects of the Russian Federation, preventing the formation of successful socio-economic climate in the Russian Federation. The author emphasizes the need to improve the existing legislation and makes appropriate suggestions.

Keywords: government policy of regional development, strategy, strategic planning, public authorities, subject of the Russian Federation, public-private partnership.

DOI: 10.12737/article_58f48b493b3517.28201840

Федерализм как одна из ключевых ценностей российского конституционализма обеспечивается через развитие регионов. В связи с этим решение вопросов региональной политики является приоритетным для Российской Федерации. От успеха осуществления данной политики зависит не только экономическое развитие страны и социальное положение ее граждан, но и национальная безопасность, единство и территориальная целостность государства.

В настоящее время основным документом стратегического характера, в общем виде регламентирующим вопросы региональной политики, являются Основы государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 г. (далее — Основы государственной политики регионального развития), утвержденные Указом Президента РФ от 16 января 2017 г. № 13. С принятием данного Указа были признаны утратившими силу Основные положения региональной политики в Российской Федерации, утвержденные Указом Президента РФ от 3 июня 1996 г. № 803, содержание которых в последние годы уже не отвечало современным вызовам и требованиям и не позволяло институционализировать и сделать

постоянной политику регионально-го развития Российской Федерации.

Основы государственной политики регионального развития — это документ стратегического планирования, разрабатываемый в рамках целеполагания, в котором находят отражение перспективные направления регионального развития Российской Федерации, цели, задачи, меры и действия федеральных органов государственной власти по политическому и социально-экономическому развитию субъектов РФ и муниципальных образований. Его главное предназначение — формирование эффективной пространственной структуры экономики и социальной сферы при соблюдении баланса интересов и Федерации, и ее субъектов.

Документ стратегического планирования — это не умозрительная конструкция, это оформленный документ. Принятие стратегий государственного развития — общая мировая тенденция, характерная для многих стран, в том числе федеративных, где они принимаются на различных территориальных уровнях (Канада, Германия, Казахстан, Ирландия и др.). При этом важнейшим фактором становится обеспечение взаимосвязанной системы стратегического и территориально-

го планирования в целях эффективного управления развитием территории, ее инженерной, транспортной и социальной инфраструктур.

В ходе радикальной экономической реформы в России в начале 1990-х гг. была разрушена система директивного планирования. При этом, как сегодня признается многими учеными, наряду с положительными аспектами выявились и значительные негативные стороны этого процесса, связанные с полным демонтажем планирования в системе управления из-за неоправданного противопоставления плановых и рыночных начал в экономике¹.

На региональном уровне процесс разрушения сложившейся системы планирования выразился, в частности, в сворачивании целенаправленной и постоянной работы по комплексному анализу складывающейся на территории социально-экономической ситуации, прогнозированию развития экономики, социальной сферы, формированию программ и т. п. В результате были практически полностью упразднены плановые органы в структурах регионального и муниципального управления, утрачены сформировавшиеся ранее информационные базы расчетов прогнозно-аналитического характера, произошел отток квалифицированных кадров, особенно из сферы муниципального планирования.

Перестройка системы экономических отношений в стране закономерно пробудила интерес к стратегическим вопросам планирования при организации управления. Решение проблем межотраслевого и территориального характера требует использования адекватных методов и форм планирования на всех уровнях управления. Именно поэтому стратегическое планирование следует рассматривать как инструмент для ре-

шения ряда специфических проблем комплексного социально-экономического развития российских регионов и муниципальных образований, дополняющий рыночные механизмы хозяйствования, а не противодействующий им. В условиях современной экономико-политической ситуации метод программно-целевого планирования и прогнозирования позволяет наиболее полно и надежно решать стратегические проблемы развития субъекта РФ или муниципального образования в увязке с единой государственной политикой.

Базовый подход в обеспечении регионального развития задан конституционными положениями, определяющими порядок построения государства на принципах федеративного устройства и механизм разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации. Таким образом, важным направлением регионального развития Российской Федерации является конкретизация и неукоснительное следование конституционным ориентирам, заложенным в основах конституционного строя. Именно конституционная модель федеративного устройства задает направленность и пределы правового регулирования регионального развития Российской Федерации. Осмысление развития конституционной модели, придание ей необходимой стабильности и динамики в условиях современного мира является центральной задачей в определении стратегии регионального развития Российской Федерации.

Принятие Основ государственной политики регионального развития обусловлено и положениями Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». Если следовать данному Закону, то принятие Основ вытекает из двух основополагающих документов — Стратегии социально-экономическо-

¹ См. об этом: Гапоненко А. Л., Панкрухин А. П. Стратегическое управление. 2-е изд. М., 2006.

го развития Российской Федерации и Стратегии пространственного развития Российской Федерации. Кроме того, в рамках нормативно-правового обеспечения реализации Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» на федеральном уровне действует широкий круг подзаконных нормативных правовых актов², с помощью

² См. постановления Правительства РФ от 25 июня 2015 г. № 631 «О порядке государственной регистрации документов стратегического планирования и ведения федерального государственного реестра документов стратегического планирования», от 2 августа 2010 г. № 588 «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации», от 4 августа 2015 г. № 789 «Об утверждении Правил разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации», от 8 августа 2015 г. № 822 «Об утверждении Положения о содержании, составе, порядке разработки и корректировки стратегий социально-экономического развития макрорегионов», от 8 августа 2015 г. № 823 «Об утверждении Правил разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации стратегии социально-экономического развития Российской Федерации», 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» (вместе с Положением о содержании, составе, порядке разработки и утверждения стратегии пространственного развития Российской Федерации и подготавливаемых в ее составе предложений о совершенствовании системы расселения на территории Российской Федерации и приоритетных направлениях размещения производительных сил на территории Российской Федерации»), от 29 октября 2015 г. № 1162 «Об утверждении Правил разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации отраслевых документов стратегического планирования Российской Федерации по вопросам,

которых обеспечивается реализация всей системы стратегического планирования в Российской Федерации.

Вопросы регионального развития затрагиваются и во многих других федеральных законах: от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», от 17 декабря 1999 г. № 211-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности ассоциаций экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации», от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» и др. В совокупности они формируют необходимую правовую базу для осуществления государственной политики регионального развития Российской Федерации.

В Российской Федерации принято достаточно много документов стратегического характера, затрагивающих вопросы регионального развития. На уровне Российской Федерации действуют Концепция долгосрочного социально-экономического развития до 2020 г. и Прогноз долгосрочного социально-экономического развития до 2030 г. Разработано и утверждено как минимум 80 отраслевых стратегических документов федерального уровня, пять федеральных схем территориального планирования, фиксирующих долгосрочные планы развития базовых инфраструктур — транспорт, энергетика, трубопроводный транспорт, здравоохранение, образование. Все они исходят из того, что содержание региональной политики должно заключаться в максимально полном раскрытии потенциала саморазвития регионов.

Государственная политика в области регионального развития имеет сложноструктурированный харак-

находящимся в ведении Правительства Российской Федерации».

тер, она представляет органическое единство как социально-экономической, так и финансовой, бюджетной, налоговой и денежно-кредитной политики, и напрямую зависит от качества стратегического управления экономикой и социальной сферой. И хотя основной фактор повышения инвестиционной конкурентоспособности субъекта Федерации — его собственные усилия в этом направлении, они должны быть поддержаны соответствующими правовыми мерами, экономическими ресурсами, институциональным обеспечением со стороны Федерации. Таким образом, исходные позиции для обеспечения такого развития формируются на федеральном уровне.

Учитывая многообразие региональных условий, разницу ресурсных потенциалов, уникальные черты исторического развития, специфику социокультурного ландшафта образующих нашу страну территорий, единый подход в реализации государственной региональной политики в субъектах РФ не принесет желаемого успеха³. Отсюда наибольшее значение приобретает правильный выбор основных целей и направлений политики регионального развития, а также путей и механизмов ее реализации. Из этого исходят и Основы государственной политики регионального развития, в которых подчеркивается, что необходим «дифференцированный подход к реализации мер государственной поддержки регионов и муниципальных образований в зависимости от их социально-экономических и географических особенностей». Это позволит обеспечить учет в принимаемых на федеральном уровне проектах и программах различной степени готовности региональных экономик к их реализации. Тем самым удастся снизить опасность деформации эко-

номического пространства, его распада на экономически разнородные, слабо связанные друг с другом пространственные сегменты.

Для реализации такого подхода предлагается использовать комбинацию инструментов государственной региональной политики применительно к различным типам регионов (госпрограммы, дотации, институты развития, привлечение к разработке стратегических планов развития бизнеса и проч.). Однако устранение накапливаемых диспропорций в социально-экономическом развитии субъектов РФ — это не самоцель, а лишь одно из базовых условий успешного осуществления государственной региональной политики, в том числе за счет селективной (дифференцированной) поддержки регионов в соответствии с уровнем их социально-экономического развития и особенностями географического положения. Главная задача — обеспечение равных возможностей для реализации установленных Конституцией РФ и федеральными законами экономических, политических и социальных прав граждан Российской Федерации на всей территории страны, повышение качества их жизни.

В связи с этим необходимо выделить и решить ряд проблем.

1. Как указывается в Основах государственной политики регионального развития, одним из результатов реализации данной политики должно стать сокращение различий в уровне и качестве жизни граждан Российской Федерации, проживающих в различных регионах, а также в городах и сельской местности. Для решения этой задачи необходимо гарантировать определенный объем, качество и доступность государственных и муниципальных услуг. В то же время определение «стоимости» реализации полномочий органами государственной власти и органами местного самоуправления, как собственных, так и переданных с другого уровня осуществления пуб-

³ См.: Луковников Е. Региональное развитие в системе приоритетов государственной политики современной России // Власть. 2013. № 7. С. 42.

личной власти, не всегда соотносится с региональными особенностями. В результате финансирование осуществления одних и тех же полномочий в разных субъектах РФ, благодаря которым должен обеспечиваться равный уровень жизни населения, может существенно различаться в разных регионах. Это обуславливает необходимость более точного определения оценки реализации полномочий⁴, в том числе корректировки методик расчета по субвенциям, которые не всегда покрывают в полном объеме расходы субъектов РФ.

2. Сохраняет актуальность проблема перехода в федеральной финансовой политике от принципов «выравнивания и выживания» территорий к новому этапу развития системы межбюджетных отношений, основанному на формировании финансово устойчивых, кредитоспособных саморазвивающихся территориальных систем разного уровня.

Главной функцией межбюджетного регулирования в Российской Федерации стало выравнивание бюджетной обеспеченности территорий. Однако если это становится един-

ственной, доминантной целью, то подобная практика приводит к утрате региональными органами власти заинтересованности в увеличении объема собственных доходов, налогооблагаемой базы. Поэтому многие российские территории в настоящее время заведомо ориентированы на получение финансовой помощи, различных дотаций и кредитов из государственной казны.

Реализация конституционных гарантий самостоятельности территорий разного уровня в решении вопросов их развития во многом зависит от закрепления в действующем законодательстве механизмов обеспечения устойчивых, стабильных источников пополнения их бюджетов. Поэтому, проводя совершенствование налогового и бюджетного законодательства, необходимо обеспечить неуклонное соблюдение оптимальных пропорций распределения бюджетных доходов между федеральным уровнем управления, уровнем субъектов Федерации и местного самоуправления. Это способствовало бы стабилизации собственных доходов региональных и местных бюджетов, ликвидировало противоречия, имеющиеся в современных межбюджетных отношениях. При этом объем доходных источников должен постоянно соотноситься с нарастающим объемом полномочий органов власти субъектов РФ и муниципальных образований⁵.

В связи с этим отметим, что при сохранении устойчивости принципа единства государственной власти в Российской Федерации не стоит опасаться того, что создание финансово устойчивых, кредитоспособных саморазвивающихся территориаль-

⁴ Осуществить такую оценку в настоящее время не всегда возможно в силу неопределенности содержания самих закрепленных за органами государственной власти субъектов РФ полномочий. Например, не ясно, как можно оценить «стоимость» реализации такого полномочия, как «разработка и принятие мер по реализации государственной политики в сфере профилактики правонарушений в установленной сфере деятельности на территориях субъектов Российской Федерации» (п. 2 ст. 11 Федерального закона от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации»), ведь объем и содержание принимаемых мер по профилактике правонарушений, определяемые в рамках основных направлений такой профилактики, не только не ограничены, но даже в минимальной степени не определены. В связи с этим концептуального определения требует сам термин «полномочие».

⁵ Здесь достаточно напомнить следующие данные Министерства юстиции РФ: с 2003 г. по декабрь 2016 г. количество «собственных» полномочий органов власти субъектов РФ возросло в два раза (с 55 до 114), количество переданных для осуществления полномочий — почти в 11 раз (с 11 до 117).

ных систем может породить известный парадокс агрегирования и вновь актуализировать проблему «парада суверенитетов» и необходимость противодействия ей.

3. Важно обеспечить реальный переход на программный бюджет. Государственная программа должна выступать не только как директивный документ, а именно как механизм взаимодействия участников развития. С помощью программы государство может управлять развитием экономической и социальной сферы на всех стадиях: на стадии инициирования развития; на стадии формирования программ, когда происходит определение и согласование перспектив с выявлением и продвижением государственных интересов социального развития на каждой территории; на стадии реализации программы, когда она позволяет объединить ресурсы всех заинтересованных участников, независимо от форм собственности и административной принадлежности.

Однако переход на программный бюджет без четкого разграничения полномочий между различными уровнями осуществления публичной власти, основанного на правильном понимании самого содержания понятия «полномочия», а также на определении того, во сколько обернется «стоимость» его реализации, в том числе с учетом регионального компонента, о чем писалось выше, сегодня вряд ли окажется эффективным. Между тем обеспечение взаимосвязи стратегического и бюджетного планирования, одним из инструментов которой является в том числе создаваемая система «Электронный бюджет», требует обеспечения четкой взаимосвязи реестров расходных обязательств с закрепленными в соответствии с законодательством Российской Федерации полномочиями публично-правовых образований.

4. Принципиальное значение с учетом указанных выше проблем приобретает задача модернизации

государственного (муниципального) контроля.

В настоящее время осуществляется разработка проекта федерального закона «Об основах государственного и муниципального контроля (надзора) в Российской Федерации». Безусловно, принятие такого закона позволит усилить системный характер регулирования в данной области отношений, усовершенствовать организационно-правовой статус контрольно-надзорных органов, унифицировать их полномочия и создать единое правовое поле контрольно-надзорной деятельности. Одна из наиболее значимых новелл — введение риск-ориентированного подхода к организации контрольно-надзорной деятельности. Это сделает государственный контроль более адресным, точечным, а значит, более эффективным. Все это не может не сказаться на улучшении инвестиционного климата в регионах. При этом с точки зрения повышения эффективности регионального развития не менее важно учитывать и региональные особенности той территории, где осуществляется экономическая деятельность, являющаяся объектом государственного или муниципального контроля (надзора), например напряженность экологической ситуации в соответствующем регионе или его части. К одному и тому же виду экономической деятельности, осуществляемой на территориях с разным уровнем напряженности экологической ситуации, могут предъявляться различные подходы к организации контрольно-надзорной деятельности. Соответственно, могут быть установлены и различные правовые режимы государственного регулирования этой деятельности.

5. Развивать партнерство государственного и частного секторов как эффективного механизма привлечения частных инвестиционных ресурсов.

Решить проблему финансово-го обеспечения реализации общественно значимых проектов с помо-

щью одних только налогово-бюджетных мер крайне сложно. Выход на траекторию повышения финансовой устойчивости территорий возможен только совместными усилиями власти и бизнеса. Поэтому все более актуальным становится развитие института государственно-частного и муниципально-частного партнерства как механизма привлечения частных инвестиционных ресурсов в общественно значимые региональные и муниципальные проекты.

Многие инструменты такого партнерства уже получили правовое закрепление и даже показали свою эффективность на практике⁶. В частности, Налоговым кодексом РФ установлены особенности налогообложения при реализации региональных инвестиционных проектов. С 2013 г. в российский правовой порядок активно стал внедряться такой имеющий непосредственное значение для обеспечения регионального развития инструмент, как проектное финансирование в отношении инвестиционных программ, хорошо зарекомендовавший себя в зарубежных странах (Великобритания, США, Япония, Дания). Разработана программа поддержки инвестиционных проектов, реализуемых на территории России на основе проектного финансирования. Она включает не только институциональные инструменты (реестры инвестиционных проектов, уполномоченные банки), но и достаточно большой объем разработанных Минэкономразвития России актов рекомендательно-го характера.

Еще одним примером формирования нового правового режима в целях обеспечения регионального развития являются территории опережающего социально-экономического развития, которые могут создаваться в целях формирования территорий-локомотивов российской экономики.

⁶ См.: Никонова И. А. Проектный анализ и проектное финансирование. М., 2012.

Указанные инструменты в рамках регионального развития стимулируют развитие государственно-частного и муниципально-частного партнерства, правовое оформление которого, как известно, на федеральном уровне получило только летом 2015 г. с принятием Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». По сути, названные формы регионального развития могут эффективно применяться только при условии развития данного партнерства. Благодаря такому партнерству идет создание той публичной инфраструктуры, прежде всего на региональном уровне, которая позволяет российским юридическим лицам принимать участие в реализации государственных и муниципальных проектов. Это дает новые возможности как для субъектов РФ и муниципальных образований, так и для частных инвесторов⁷.

Как известно, законодательство о государственно-частном партнерстве появилось значительно раньше, по сравнению с федеральным, в субъектах РФ. Однако оно существенно отличалось от федерального, причем не в лучшую сторону. Сегодня важно, чтобы субъекты Федерации правильно и быстро освоили федеральное законодательство и привели свое законодательство в соответствие с федеральными требованиями или создали новое там, где оно отсутствовало. Однако, к сожалению, данный процесс в ряде субъектов РФ необоснованно затягивается; сохраняются явно устаревшие в этой сфере законы, многие субъекты РФ, признав утратившими силу

⁷ См.: Закон о государственно-частном партнерстве. Руководство по применению. Специальное издание к Международному инвестиционному форуму «Сочи-2015». Центр развития государственно-частного партнерства. М., 2015.

ранее действовавшие законы, не спешат с принятием новых законодательных актов, равно как и с обновлением нормативных правовых актов подзаконного уровня⁸. Учитывая, что принятие нового закона в этой сфере —

⁸ В связи с этим явное недоумение вызывают появившиеся на сайте Минэкономразвития России следующие рекомендации органам государственной власти субъектов РФ: «До 01.07.2016 г. привести в соответствие с 224-ФЗ региональное законодательство в сфере ГЧП

— если регионального закона нет — то его принятие не целесообразно;

— если региональный закон есть и по нему реализуются проекты — рекомендуется внести все необходимые изменения в действующие соглашения и только после этого привести закон в соответствие с 224-ФЗ;

— если региональный закон есть, но по нему не реализовано ни одного проекта — решение отменять или дорабатывать, закон принимается исходя из политических условий». Первоочередные шаги для запуска проектов, 19 апреля 2016 г. URL: <http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/privgovpartnerdev/regional/2016041901>. Прежде всего не ясно, почему следует сначала внести изменения в действующие соглашения, а только затем приводить в соответствие с федеральным законодательством региональный закон. Вопрос о приведении законодательства субъектов РФ в соответствие с федеральным законодательством решается на основании положений Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», он носит самостоятельный характер и не увязан с изменениями соглашений. Тем более он не решается исходя из политических условий. Кроме того, если в настоящее время в субъекте РФ не заключено ни одного соглашения о государственно-частном партнерстве, то это не значит, что они не появятся в дальнейшем, а основные механизмы для органов власти субъектов РФ по их заключению и координации их выполнения должны быть заложены именно в законе субъекта РФ.

достаточно сложный процесс, серьезную помощь в этом регионам должен оказать разработанный Минэкономразвития России Модельный закон субъекта РФ «Об участии субъекта Российской Федерации в проектах государственно-частного партнерства»⁹.

Несмотря на требования законодательства, в ряде субъектов РФ до сих пор не урегулированы вопросы, касающиеся определения порядка межведомственного взаимодействия на этапе разработки и рассмотрения предложения о реализации проекта государственно-частного партнерства, а также при организации конкурсных процедур для отбора частного партнера и осуществления контроля за исполнением соглашения, порядка принятия решения о реализации проекта, в том числе случаев и порядка принятия решения о направлении проекта для оценки эффективности и обоснования сравнительного преимущества в федеральный уполномоченный орган, порядка ведения реестра заключенных соглашений, а также рассмотрения предложения частного партнера по изменению существенных условий соглашения, порядка осуществления мониторинга реализации соглашений и др.

Проблемы стратегического планирования регионального развития также нередко упираются в недостатки правового обеспечения, которые имеют место как на федеральном, так и на региональном уровнях.

Так, в существующей системе стратегического планирования, определенной Федеральным законом «О стратегическом планировании в Российской Федерации», к сожалению, не предусмотрены механизмы горизонтального взаимодействия между субъектами РФ в случае реализации ими межрегиональных проектов. Разработка и реализация стратегий социально-экономического развития макрорегионов — эти вопро-

⁹ URL: <http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/privgovpartnerdev/regional/2016041901>.

сы также оказались исключительно прерогативой Федерации. Не регламентируется на федеральном уровне и порядок участия органов государственной власти субъектов РФ в формировании документов стратегического планирования, разрабатываемых на федеральном уровне по вопросам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ, реализуемых на территориях субъектов Федерации. Хотя соответствующее полномочие для органов власти субъектов РФ и предусмотрено в названном Федеральном законе, однако как его реализовывать — не вполне понятно, поскольку четких гарантированных процедур здесь не установлено. Не предусмотрены конкретные механизмы координации деятельности органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления по вопросам разработки и реализации документов стратегического планирования регионов.

Отсутствуют достаточно эффективные методики разработки региональных и муниципальных стратегий развития. Это приводит к тому, что некоторые разработанные в пределах отдельных регионов прогнозы развития носят разрозненный и изолированный характер, хотя речь должна идти об их вертикальной и горизонтальной согласованности. Ведь принцип единства и целостности системы стратегического планирования требует, чтобы стратегии регионального развития были согласованы, соподчинены с прогнозами национальной системы в целом и прогнозами других региональных систем. При этом должны быть учтены и пространственно локализованные виды деятельности, обусловленные специализацией соответствующего региона, хотя здесь попытки такого учета и имеются, но они не всегда удачные.

Проблемы правового обеспечения стратегического планирования еще более усугубляются в правовом регулировании, осуществляемом в отдельных субъектах РФ.

Анализ Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» показывает, что субъекты РФ должны сосредоточиться на установлении в своих законах непосредственно конкретных, применительно к каждому субъекту Федерации, механизмов осуществления стратегического планирования и реализации документов стратегического планирования. Однако в большинстве законов субъектов РФ определены лишь виды документов стратегического планирования, а также полномочия органов государственной власти субъектов РФ по их разработке, принятию и реализации.

В региональных законах о стратегическом планировании не всегда регламентируются требования к документам стратегического планирования, механизмы координации деятельности органов государственной власти и местного самоуправления по их разработке и реализации. Статьи по вопросам мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования в большинстве субъектов Федерации устанавливают только цели мониторинга и отражение его результатов. Сам же порядок осуществления мониторинга реализации документов стратегического планирования и подготовки документов, в которых отражаются результаты мониторинга реализации документов стратегического планирования, хотя он и должен определяться по требованию федерального закона в законодательстве субъектов РФ, в этих законах, как правило, не регламентируется. Более того, в некоторых законах субъектов РФ, например в Законе Ульяновской области от 8 мая 2015 г. № 54-ЗО «О правовом регулировании отдельных вопросов, связанных с осуществлением стратегического планирования на уровне Ульяновской области»¹⁰ вопросы мониторин-

¹⁰ Особо отметим: Закон состоит всего из трех статей, первая из которых определяет предмет регулирования Закона; вторая

га и контроля реализации документов стратегического планирования вообще не регламентируются, хотя это неотъемлемый элемент процедуры стратегического планирования.

В целом механизм осуществления стратегического планирования в регламентации субъектов РФ приобретает достаточно разрозненный характер, он рассредоточен между подготовкой различных документов в рамках целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования, между которыми не всегда наблюдается четкая внутренняя зависимость. Однако это проблема не только регионального законодателя, во многом она обусловлена отсутствием на федеральном уровне единого механизма формирования всего пакета документов стратегического планирования, что могло бы обеспечить сквозной характер регулирования, единство подходов на всех уровнях осуществления власти — от федерального до муниципального.

устанавливает полномочия основных органов власти области в вопросах стратегического планирования, которые во многом уже вытекают из положений соответствующего федерального закона; третья закрепляет дополнительные положения, которые должна содержать стратегия социально-экономического развития Ульяновской области, которые не всегда можно рассматривать в качестве таковых. Так, вряд ли в качестве дополнительных положений можно рассматривать «мероприятия и механизмы реализации стратегии социально-экономического развития Ульяновской области», поскольку без этих положений не обходится ни одна стратегия; сведения о долгосрочных проектах, предлагаемых к реализации Правительством Ульяновской области, — это прежде всего информация о государственных программах субъекта РФ, утверждаемых в целях реализации стратегии. Таким образом, регулятивный потенциал данного Закона минимальный. Это яркий пример того, что закон ради закона — прямой путь к инфляции законодательства и утрате авторитета законодательного органа власти.

Сегодня стратегии социально-экономического развития регионов, к сожалению, представляют собой документы разного уровня качества и визуализации перспектив развития регионов. Особую критику вызывает, как правило, тот факт, что определение в стратегиях механизмов и инструментов реализации стратегий нередко не привязано к установленным этапам и направлениям развития, механизмы реализации раскрываются очень скупо, занимая в тексте иногда чуть больше полстраницы, при этом они зачастую смешиваются с условиями реализации стратегии. Таким образом, направления развития региона превращаются в условия его развития. Вряд ли их можно рассматривать как инструменты стратегического планирования.

Если сравнивать такие подходы с зарубежными образцами, то, например, стратегический план экономического развития Торонто содержит 45 приоритетных действий и несколько сот мер в рамках восьми стратегических направлений. Второй стратегический план регионального совета по экономическому развитию Монреаля содержал в рамках четырех стратегических направлений 48 приоритетных направлений и 160 мер. При таком достаточно развернутом подходе, действительно, можно рассматривать стратегию как документ, определяющий будущую модель региона или муниципального образования.

В соответствии с ч. 4 ст. 11 Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» перечень документов стратегического планирования, разрабатываемых на уровне субъектов РФ, является закрытым. Документы, не предусмотренные перечнем, не являются документами стратегического планирования. В ответах на часто задаваемые вопросы реализации данного Федерального закона на региональном и муниципальном уровнях¹¹

¹¹ URL: <http://economy.gov.ru/minec/about/structure/depstrateg/2015101201>.

Минэкономразвития России отмечает, что хотя утверждение документов развития отраслей экономики и социальной сферы субъекта РФ не воспрещается положениями Федерального закона, однако с учетом установленной системы документов стратегического планирования их принятие избыточно и нецелесообразно.

Практика регионального развития свидетельствует об обратном процессе — о распространении на региональном уровне принятия на уровне субъектов РФ документов стратегического планирования развития различных отраслей экономики и социальной сферы. Так, во многих субъектах РФ приняты такие документы стратегического планирования, как стратегии развития национальной, молодежной, инвестиционной политики, электроэнергетики, культуры, физической культуры и спорта, малого и среднего предпринимательства, труда и занятости, внутреннего и въездного туризма и др. Использование программно-целевого планирования способствует развитию соответствующих отраслей и сфер социально-экономического развития. В то же время нельзя не согласиться и с позицией Минэкономразвития России в том, что при отсутствии четкой взаимоувязки документов стратегического планирования такое дробление на уровне программно-целевого метода нередко нарушает иерархическую согласованность по приоритетам, целям, задачам, мероприятиям, показателям, финансовым и иным ресурсам региона.

Минэкономразвития России считает, что оптимальная модель стратегического планирования субъекта РФ в конкретной сфере (отрасли) социально-экономического развития состоит в указании приоритетов, целей и задач развития данной сферы (отрасли) в стратегии социально-экономического развития субъекта РФ, а мероприятий по их реализации — в плане мероприятий по реализации стратегии и в государственных программах субъекта РФ. Безусловно, такая мо-

дель возможна, однако ее не следует навязывать регионам, которые должны исходить из конкретных интересов и целей регионального развития.

Федеральный законодатель допускает возможность, если это предусмотрено законом субъекта РФ, разработки на региональном уровне стратегии социально-экономического развития не только всей территории субъекта РФ, но и части его территории, если социально-экономические условия этой территории требуют выделения отдельных направлений, приоритетов, целей и задач социально-экономического развития при разработке документов стратегического планирования субъекта РФ. В этом случае координация и методическое обеспечение разработки и корректировки стратегии социально-экономического развития части территории субъекта РФ осуществляются в соответствии с законодательством субъекта РФ.

Такое стратегическое планирование в настоящее время используется довольно редко — только в отдельных субъектах РФ. В качестве примера можно привести Алтайский край, где наряду с общей Стратегией социально-экономического развития края¹² в целях обеспечения сбалансированного пространственного развития края действуют стратегии Северо-Западной, Юго-Восточной, Северо-Восточной зон территории субъекта РФ; на перспективу выделяется также Южная зона. Такие стратегии разрабатываются для группы муниципальных образований, социально-экономические условия которых требуют выделения отдельных направлений, приоритетов, целей и задач социально-экономического развития при разработке документов стратегического планирования. Как правило, стратегии развития части региона утверждаются высшим исполни-

¹² См. Закон Алтайского края от 21 ноября 2012 г. № 86-ЗС «Об утверждении стратегии социально-экономического развития Алтайского края до 2025 года».

тельным органом государственной власти субъекта РФ¹³. Безусловно, стратегическое планирование такого регионального развития требует четкой координации действий всех органов власти на территории субъекта РФ со стороны его высшего исполнительного органа государственной власти. В то же время при значительных размерах территории субъекта РФ и сложившихся различиях в уровне социально-экономического развития такое стратегическое планирование будет способствовать стимулированию развития экономических центров, с которыми связано развитие перспективных отраслей специализации региона и форм пространственной организации экономики (кластеров, промышленных

зон, особых экономических зон), вести к формированию в них своей социально-экономической среды, обеспечивающей повышение их конкурентоспособности на межрегиональном уровне.

Проблема создания системы государственного стратегического управления региональным развитием упирается не только в необходимость осуществления эффективного правового регулирования. Принять стратегию регионального развития — это только часть задачи. Важно не просто разработать и принять документ стратегического планирования, но и увязать всю цепочку документов стратегического планирования по «горизонтали» и «вертикали», четко проработать механизмы их реализации, мониторинга выполнения и контроля. К сожалению, в России долгое время ни в одном вузе не было кафедры планирования, прогнозирования, социального проектирования, стратегического управления — ни по одному профилю, включая экономику. Поэтому внедрение указанного инструмента требует и подготовки необходимого кадрового потенциала, которого сейчас в регионах и муниципалитетах явно недостаточно.

¹³ См., например, постановления Администрации Алтайского края от 14 октября 2014 г. № 474 «Об утверждении стратегии развития Северо-Западной зоны Алтайского края на период до 2025 года», от 19 января 2016 г. № 12 «Об утверждении стратегии развития Северо-Восточной зоны Алтайского края на период до 2025 года», от 22 августа 2016 г. № 288 «Об утверждении стратегии развития Юго-Восточной зоны Алтайского края на период до 2025 года».

Библиографический список

- Гапоненко А. Л., Панкрухин А. П. Стратегическое управление. 2-е изд. М., 2006.
 Луковников Е. Региональное развитие в системе приоритетов государственной политики современной России // Власть. 2013. № 7.
 Никонова И. А. Проектный анализ и проектное финансирование. М., 2012.

Регулирование и защита прав человека и гражданина в России: проблема разграничения правотворческих полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами

ВЕЛИЕВА Джамила Сейфаддиновна, заведующая кафедрой конституционного и международного права Поволжского института управления им. П. А. Столыпина Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, доктор юридических наук, доцент

410031, Россия, г. Саратов, ул. Соборная, 23/25

E-mail: ya.wds05@yandex.ru