О некоторых инструментах оптимизации механизма реализации субъектами Российской Федерации полномочий по предметам совместного ведения с Российской Федерацией

ИРХИН Игорь Валерьевич, начальник отдела по взаимодействию с федеральными органами власти в департаменте внутренней политики администрации Краснодарского края, доктор юридических наук

Россия, 350000, г. Краснодар, ул. Калинина, 339

E-mail: dissertacia@yandex.ru

В настоящей работе проведен конституционно-правовой анализ проблематики оптимизации механизмов реализации субъектами Российской Федерации полномочий по вопросам совместного ведения с Российской Федерацией.

Цель исследования — обоснование целесообразности применения потенциала межрегиональных государственных программ для решения вопросов, относящихся к сфере совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, осуществляемых последними самостоятельно и за свой счет. В качестве задач выступают: конституционно-правовой анализ методологии регулирования вопросов по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, в отношении которых регионы осуществляют полномочия самостоятельно и за счет собственных бюджетных средств; исследование договорного механизма реализации субъектами Российской Федерации полномочий по предметам совместного ведения с Российской Федерацией; изучение института «горизонтального субсидирования»; исследование проблемных вопросов институционализации макрорегионов; обоснование предложений по внедрению межрегиональных государственных программ в систему инструментов стратегического планирования в Российской Федерации.

В ходе исследования были использованы формально-юридический, диалектический, исторический, системно-структурный методы и метод прогнозирования.

По результатам исследования выявлена проблематика конституционно-правового регулирования схемы разграничения полномочий между Российской Федерацией и регионами по вопросам совместного ведения. Сформулирован вывод о том, что применительно к механизму стратегического планирования текущая практика договорного регулирования межрегиональных связей представляется излишне сложной и громоздкой. Обосновывается тезис о том, что нецелесообразно ограничиваться потенциальными возможностями макрорегионов, а равно института «горизонтального субсидирования» в рамках разработки и (или) реализации государственных программ «регионов-партнеров». Предложено предоставить субъектам Российской Федерации права по разработке и утверждению межрегиональных государственных программ. Аргументируется позиция о необходимости уточнения роли и значения полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах и их аппаратов, в том числе главных федеральных инспекторов по субъектам Российской Федерации, в деятельности по разработке и оценке реализации межрегиональных государственных программ.

Ключевые слова: предметы совместного ведения, субъекты Российской Федерации, договорное регулирование, ассоциации экономического взаимодействия, макрорегионы, горизонтальное субсидирование, межрегиональные государственные программы, федеральные округа.

Для цитирования: Ирхин И. В. О некоторых инструментах оптимизации механизма реализации субъектами Российской Федерации полномочий по предметам совместного ведения с Российской Федерацией // Журнал российского права. 2020. № 9. С. 32—43. DOI: 10.12737/jrl.2020.104

Проблемы конституционно-правового регулирования полномочий, осуществляемых субъектами Российской Федерации по предметам совместного ведения с Российской Федерацией. Современная модель государственно-территориального устройства Российской Федерации характеризуется действием инерционного эффекта от принятых в начале 2000-х гг. мер по укреплению основ государственности. Сегодня данный эффект проявляется в реализации тенденций централизации внутригосударственных отношений.

Одной из характерных иллюстраций воплощения данной тенденции выступают положения ст. 26³ Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее — Федеральный закон). Указанная статья охватывает перечень из более чем 100 пунктов, содержащих вопросы, в отношении которых органы государственной власти субъектов РФ реализуют самостоятельно полномочия по предметам совместного ведения с Российской Федерацией за счет средств бюджетов субъектов РФ.

Пункт 3¹ ст. 26³ названного акта определяет, что по вопросам, указанным в п. 2 настоящей статьи, органы государственной власти субъекта РФ имеют право принимать законы и иные нормативные правовые акты вне зависимости от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих указанное право, а также принимают государственные программы субъекта РФ в соответствии с требованиями бюджетного законодательства Российской Федерации.

В различных субъектах РФ, преимущественно в связи с неидентичным уровнем финансовой обеспеченности, варьируются категории, масштабы, сроки и иные показатели мероприятий соответствующих го-

сударственных программ. Различия также прослеживаются по степени и объему регулирования рассматриваемого спектра вопросов законодательными и иными нормативными правовыми актами.

В структурном и сущностно-содержательном аспектах сформулированный список полномочий неоднороден. И. А. Умнова обоснованно отмечает, что в рассматриваемой статье «вперемешку определены функции, полномочия, формы и виды деятельности, охватывающие различные сферы общественной и государственной жизни. В одном перечне содержатся законодательные, правоприменительные и организационно-исполнительные полномочия, при этом уровень их конкретизации неодинаков»¹.

Отметим также, что в силу присущих особенностей строения дефинитивных конструкций численность подпунктов п. 2 ст. 26³ Федерального закона не совпадает с количеством содержащихся в них вопросов. Во многих подпунктах сосредоточивается ряд направлений деятельности. Например, подп. 61 п. 2 указанной статьи предусматривает, что субъекты РФ реализуют полномочия по вопросам (1) осуществления регионального государственного жилищного надзора, (2) регулирования отношений в сфере обеспечения проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах, (3) осуществления лицензирования предпринимательской деятельности по управлению многоквартирными домами.

Содержание некоторых подпунктов п. 2 ст. 26³ Федерального закона не имеет исчерпывающего характера, что делает реальный объем полномочий субъектов РФ

¹ Умнова И. А. Проблемы дефедерализации и перспективы оптимизации современной российской модели разграничения предметов ведения в контексте доктрины субсидиарности // Сравнительное конституционное обозрение. 2012. № 2. С. 45—55.

фактически неопределимым. Так, подп. 65 п. 2 указанной статьи предусматривает полномочия органов государственной власти субъектов РФ по утверждению и реализации региональных программ в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности, организации проведения энергетического обследования жилых домов, многоквартирных домов, помещения в которых составляют жилищный фонд субъектов РФ, организации и проведения иных мероприятий, предусмотренных законодательством об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности.

Еще более осложняется ситуация, когда при отсылке к конкретному правовому акту в нем в свою очередь тоже обнаруживается отсылочная норма. Например, подп. 83 п. 2 ст. 26³ закрепляет, что субъекты РФ осуществляют полномочия в сфере промышленной политики, предусмотренные Федеральным законом от 31 декабря 2014 г. № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации». Часть 1 ст. 7 этого Закона фиксирует пять пунктов, охватывающих различные направления деятельности, а п. 6 ч. 1 данной статьи предусматривает осуществление иных предусмотренных настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами полномочий в сфере промышленной политики.

С учетом такой методологии нормативно-правового регулирования едва ли возможно выявить реальный объем полномочий органов государственной власти субъектов РФ по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджетов субъектов РФ.

В связи с этим представляется дискуссионным тезис А. В. Безрукова, который отмечает, что «федеральный законодатель в ст. 26³ Закона № 184-ФЗ четко определил полномочия субъектов Российской

Федерации по предметам совместного ведения...»².

Заслуживает внимания также тот факт, что перечень полномочий, отраженных в п. 2 ст. 26³ Федерального закона, имеет унифицированный характер, что предопределяет его применение в отношении всех субъектов РФ. Между тем в рамках такого подхода не вполне учитывается присущая российским регионам уникальность.

Так, в настоящее время в п. 2 ст. 26³ Федерального закона содержатся вопросы, в отношении которых ряд субъектов РФ полномочия не осуществляют. Например, подп. 54 п. 2 наделяет регионы полномочиями в сфере организации и обеспечения защиты исконной среды обитания и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов Российской Федерации. Между тем коренные малочисленные народы проживают на территории только 34 субъектов РФ³. Соответственно, к 51 региону данный вопрос отношения не имеет.

В то же время в рамках данного акта отсутствуют положения о наделении субъектов РФ полномочиями по использованию результатов космической деятельности. В свою очередь, Основы государственной политики в области использования результатов космической деятельности в интересах модернизации экономики Российской Федерации и развития ее регионов на период до 2030 г.⁴ предусматривают, что для обеспечения решения задач государственной политики в

² Безруков А. В. Разграничение компетенции между публично-территориальными образованиями в условиях федеративных преобразований // Современное право. 2010. № 12. С. 18—23.

³ См. постановление Правительства РФ от 24 марта 2000 г. № 255 «О Едином перечне коренных малочисленных народов Российской Федерации».

⁴ Утв. Президентом РФ 14 января 2014 г. № Пр-51.

области использования результатов космической деятельности по представлению федерального органа исполнительной власти, ответственного за координацию работы в области использования результатов космической деятельности, Правительством РФ утверждается план мероприятий по реализации настоящих Основ, выполнение которого позволит принять и реализовать во всех субъектах РФ региональные целевые программы, обеспечивающие использование результатов космической деятельности. Таким образом, предполагается, что субъектами РФ будут приняты программы по вопросам, которые не нашли отражения в положениях Федерального закона, регулирующего вопросы совместного ведения.

Т. Я. Хабриева указывает: «Конституция допускает дальнейшее продолжение поиска схемы разграничения полномочий, позволяющей находить оптимальное соотношение между централизацией и децентрализацией. Так, в первоначально установленный Федеральным законом от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” перечень полномочий региональных органов власти, осуществляемых ими за счет бюджетов субъектов Федерации, за 12 лет вносились изменения уже более 100 раз. Такая частота изменений законодательства при неизменном тексте Конституции свидетельствует о продолжении этого процесса и все же не способствует стабильности правовых отношений»⁵.

Следует признать правомерным указанный довод, поскольку в текущий период действительно найти оптимальное соотношение между

централизацией и децентрализацией так и не удалось. В литературе анализируемые положения Федерального закона нередко оцениваются в контексте усиления тенденции централизации.

Так, Ю. В. Ким считает, что «круг вопросов, отраженных в ст. 26³ Федерального закона, в соответствии со ст. 73 Конституции РФ подлежал отнесению к остаточным полномочиям субъектов РФ, в рамках которых последние вроде как обладают “всей полнотой государственной власти”»⁶.

По мнению А. В. Безрукова, положения ст. 26³ Федерального закона свидетельствуют «не только о централизации федеративной системы, но и об ограничении регионов в сфере совместной компетенции, которые фактически вытесняются из нее»⁷.

Ж. И. Овсепян подчеркивает, что «делегирование федеральных полномочий объективно относится прежде всего к компетенции исполнительной власти субъектов РФ и связано с предметами совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ, т. е. той сферой ведения, в пределах реализации которой федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ образуют единую вертикаль власти. Таким образом, расширение полномочий органов исполнительной власти субъектов РФ через блок “совместного ведения” расширяет сферу исполнительной вертикали и посредством этого стимулирует высокую централизацию федеративного устройства России»⁸.

⁶ Ким Ю. В. О целеполагающих началах, паллиативах и фикциях в конституционном регулировании // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 6. С. 3—11. Также см.: Бланкенагель А. В поисках исчезнувших исключительных полномочий субъектов Российской Федерации // Сравнительное конституционное обозрение. 2007. № 1. С. 153—162.

⁷ Безруков А. В. Указ. соч.

⁸ Овсепян Ж. И. Законодательные полномочия и интересы субъектов Российской

⁵ Хабриева Т. Я. Конституционная реформа в современном мире: монография. М., 2016.

Помимо усиления объемов централизации в системе внутригосударственных отношений, имманентным эффектом действия положений п. 2 ст. 26³ Федерального закона является увеличение объема ответственности субъектов РФ по вопросам, относящимся к сфере совместного ведения с федеральным центром. В этих условиях особое значение имеет возможность объединения ресурсов субъектов РФ для реализации полномочий по анализируемой категории вопросов в рамках межрегионального сотрудничества. В этом плане расширение возможностей субъектов РФ по организации и осуществлению межрегионального сотрудничества способствовало бы более эффективной реализации полномочий по вопросам, закрепленным в п. 2 ст. 26³ Федерального закона, ввиду консолидации сил и средств, направленных на достижение единых целей и задач.

Методические рекомендации по организации межрегионального и межмуниципального сотрудничества в сфере реализации расходных полномочий и вопросов местного значения, разработанные еще в 2010 г. Минрегионом России, предусматривали, что межрегиональное сотрудничество обладает широкими возможностями для обеспечения поступательного и сбалансированного социально-экономического развития регионов на основе налаживания между ними долгосрочных, равноправных и взаимовыгодных отношений.

Думается, что одним из возможных инструментов оптимизации механизма реализации полномочий субъектами РФ в рамках положе-

ний ст. 26³ рассматриваемого Федерального закона является потенциал межрегиональных государственных программ. При этом под межрегиональной государственной программой предлагается понимать согласованный соответствующими субъектами РФ и Правительством РФ документ стратегического планирования комплексного развития данных субъектов РФ, предусматривающий перечень планируемых мероприятий, взаимоувязанных по формам, задачам, срокам, способам осуществления, а также исполнителям и ресурсам. Соответственно, право утверждения межрегиональных программ целесообразно оставить субъектам РФ после получения положительного заключения Правительства РФ (согласования).

Межрегиональные государственные программы: проблемы и перспективы институционализации. В современный период государственное программирование представляет собой один из ключевых инструментов обеспечения системного комплексного развития субъектов РФ. В данном аспекте исключительное значение приобретают вопросы институционализации межрегиональных государственных программ в рамках межрегионального сотрудничества.

Межрегиональное сотрудничество осуществляется в основном на площадках ассоциаций экономического взаимодействия субъектов РФ и на основе заключенных между субъектами РФ соглашений.

В статье 4 Федерального закона от 17 декабря 1999 г. № 211-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности ассоциаций экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации» в качестве целей (задач) деятельности ассоциаций выделяются: обеспечение необходимых условий для эффективного взаимодействия субъектов РФ в вопросах социально-экономического развития на основе объединения материальных, финансо-

Федерации: к вопросу об обеспечении реализации конституционного принципа разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и субъектами РФ. К 20-летию Конституции РФ 1993 года // Журнал конституционного правосудия. 2014. № 1. С. 23—37.

вых и интеллектуальных ресурсов; участие в установленном порядке в разработке и реализации совместных программ и проектов и др.

При этом федеральное законодательство не предусматривает возможность разработки субъектами РФ совместных государственных программ по итогам достигнутых договоренностей в рамках ассоциаций экономического взаимодействия субъектов РФ. В связи с этим цели и задачи деятельности ассоциаций в конечном счете сводятся к синхронизации работы органов публичной власти входящих в их состав регионов по аналогичным государственным программам регионального развития.

Вопросы межрегионального взаимодействия, на основе которых заключаются соответствующие соглашения между субъектами РФ, регламентируются преимущественно на уровне регионального законодательства. Например, Закон г. Москвы от 28 марта 2001 г. № 11 «О договорах и соглашениях города Москвы» регулирует отношения, возникающие по поводу подготовки, заключения, выполнения, приостановления и прекращения действия договоров и соглашений г. Москвы, заключаемых органами государственной власти г. Москвы вне пределов ведения Российской Федерации и ее полномочий по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов⁹. В ряде других субъек-

тов также приняты правовые акты, регламентирующие механизмы договорного регулирования отношений между субъектами РФ (с различной спецификой)¹⁰.

Договоры между регионами могут заключаться в рамках документов стратегического планирования и в развитие производных от них отношений. Так, согласно Стратегии социально-экономического развития Краснодарского края до 2030 г. одной из основных задач является активизация межрегиональных проектов между Краснодарским краем и Республикой Адыгея¹¹. Предусмотрено принятие стратегий двух регионов на долгосрочный период, в рамках которых закладываются направления, программы и проекты развития, и для них в дальнейшем будет составлена «дорожная карта».

В Стратегии социально-экономического развития Республики Коми на период до 2035 г.¹² закреплён перечень межрегиональных проектов, касающихся Республики Коми и иных субъектов РФ. Так, наряду с Республикой Коми в проекте «Строительство железнодорожной магистрали соединением Архангельск — Сыктывкар — Соликамск (Пермь) «Проект Белкомур»» участвуют Архангельская область

⁹ На базе указанного акта заключено Соглашение между Правительством Москвы и Правительством Московской области от 15 февраля 2018 г. № 31 «О стратегическом развитии Московского региона», которое определяет, что стороны обязуются содействовать развитию межрегиональной экономической интеграции и укреплению связей в таких сферах, как: поддержка промышленных предприятий, обеспечение жителей Московского региона чистой питьевой водой, экологическая безопасность, обустройство дачных поселков, организация отдыха детей, развитие общественного транспорта.

¹⁰ См. законы Хабаровского края от 26 апреля 2000 г. № 217 «О договорах Хабаровского края о международных и внешнеэкономических связях и межрегиональных договорах». Курганской области от 25 марта 2000 г. № 297 «О договорах (соглашениях) Курганской области», Свердловской области от 21 декабря 2007 г. № 167-ОЗ «О межрегиональных связях Свердловской области и межрегиональных связях государственных органов Свердловской области». В некоторых субъектах РФ такие документы не приняты (Удмуртская Республика, Тульская область, Владимирская область, Краснодарский край и др.).

¹¹ См. Закон Краснодарского края от 21 декабря 2018 г. № 3930-КЗ.

¹² См. постановление Правительства Республики Коми от 11 апреля 2019 г. № 185.

и Пермский край. В Стратегии Архангельской области «Проект Белкомур» обозначен в качестве межрегионального проекта¹³. В свою очередь, в Стратегии социально-экономического развития Пермского края до 2026 г.¹⁴ данный проект не упоминается. Юридическим основанием для фиксации межрегиональных проектов в стратегиях указанных регионов являются ранее подписанные соглашения между Пермским краем и Республикой Коми¹⁵, между Республикой Коми и администрацией Архангельской области.

Между тем договорная модель реализации межрегиональных связей применительно к государственному программированию представляется излишне сложной и громоздкой, поскольку для данного подхода неизбежна проблематика обеспечения синхронизации и координации реализации функций задействованными органами публичной власти различной ведомственной подчиненности должностных лиц разных субъектов РФ, а также распределения ответственности между ними (например, когда исполнители тех или иных программ закреплены за заместителями высших должностных лиц субъектов РФ, курирующих неидентичные направления деятельности; может не совпадать круг полномочий исполнителей разных субъек-

тов РФ; осложняется организация закупок ввиду необходимости их проведения за счет средств бюджетов нескольких субъектов РФ; механизм параллельного финансирования тех или иных проектов из различных бюджетов в целом повышает риски их надлежащего освоения). Необходимо признать, что в рамках одной (единой) государственной программы эффективнее и удобнее осуществлять финансирование, координацию и контроль реализации полномочий.

В августе 2019 г. в ст. 26¹⁴ Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» были внесены изменения, которыми установлено, что в случаях и порядке, установленных законом субъекта РФ и (или) нормативными правовыми актами высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса РФ, из бюджета субъекта РФ могут предоставляться субсидии бюджетам субъектов РФ (так называемый институт «горизонтального субсидирования»).

В силу ст. 179 Бюджетного кодекса РФ государственными программами Российской Федерации (государственными программами субъекта РФ) может быть предусмотрено предоставление субсидий бюджетам субъектов РФ (местным бюджетам) на реализацию государственных программ субъекта РФ (муниципальных программ), направленных на достижение целей, соответствующих государственным программам Российской Федерации (государственным программам субъекта РФ). При этом порядки предоставления и распределения указанных субсидий устанавливаются соответствующей программой.

Как представляется, применение института «горизонтального субсидирования» в рамках государ-

¹³ См. Закон Архангельской области от 18 февраля 2019 г. № 57-5-ОЗ «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Архангельской области до 2035 года».

¹⁴ См. постановление Законодательного Собрания Пермского края от 1 декабря 2011 г. № 3046.

¹⁵ См. Соглашение между Пермским краем и Республикой Коми о сотрудничестве; распоряжение Администрации Архангельской области от 12 мая 2009 г. № 163-ра/20 «О проекте соглашения о сотрудничестве между Правительством Республики Коми и администрацией Архангельской области».

ственного программирования способствует активизации межрегионального взаимодействия путем оптимизации механизмов разработки и реализации совместных проектов (прежде всего с точки зрения организации их исполнения и финансирования) по вопросам, предусмотренным п. 2 ст. 26³ Федерального закона, в том числе на площадках ассоциаций экономического взаимодействия субъектов РФ.

Вместе с тем такой подход представляется недостаточным для полноценного развития межрегиональных связей, поскольку он исключает возможность выработки заинтересованными субъектами РФ единой межрегиональной государственной программы, которая бы соответствовала нормативно установленным требованиям и предусматривала бы соответствующую методику мониторинга и контроля реализации. Иными словами, целесообразно было бы не ограничиваться возможностью взаимного субсидирования государственных программ «регионов-партнеров», а дополнительно предоставить субъектам РФ права по разработке межрегиональных государственных программ в отношении вопросов, предусмотренных п. 2 ст. 26³ Федерального закона, с их последующим согласованием с Правительством РФ. В данном аспекте необходимо отметить, что полномочия Правительства РФ корреспондируют положениям п. 4 ст. 4 Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», которыми определено, что к полномочиям органов государственной власти Российской Федерации относится обеспечение согласованности и сбалансированности документов стратегического планирования, разрабатываемых на федеральном уровне и на уровне субъектов РФ. Вместе с тем утверждение межрегиональных государственных программ целесообразно осу-

ществлять на уровне субъектов РФ ввиду того, что в данном аспекте речь идет о полномочиях органов государственной власти субъекта РФ по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта РФ.

Л. В. Андриченко обоснованно указывает, что «в существующей системе стратегического планирования, к сожалению, не предусмотрены механизмы горизонтального взаимодействия между субъектами РФ в случае реализации ими межрегиональных проектов. 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 Российской Федерации и предусмотрено в Федеральном законе “О стратегическом планировании в Российской Федерации”, однако, как его реализовывать, не вполне понятно. Не утвержден порядок согласования стратегии социально-экономического развития субъекта РФ с документами стратегического планирования федерального уровня»¹⁶.

Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 г. предусматривает принятие стратегий социально-экономического развития макрорегионов (Центральный, Центрально-Черноземный, Северо-Западный, Северный, Южный, Северо-Кавказский, Волго-Камский, Волго-Уральский, Уральско-Сибирский, Южно-Сибирский, Ангаро-Енисейский,

¹⁶ Государственно-правовые основы ускоренного развития Дальнего Востока России: монография / отв. ред. Ю. А. Тихомиров. М., 2018.

Дальневосточный)¹⁷. Данные стратегии разрабатываются и корректируются в целях обеспечения согласованности проведения в территориальном и временном отношении мероприятий, предусмотренных стратегией пространственного развития Российской Федерации, отраслевыми документами стратегического планирования Российской Федерации, стратегиями социально-экономического развития субъектов РФ, генеральными схемами, плановыми и программно-целевыми документами государственных корпораций, государственных компаний и акционерных обществ с государственным участием, в соответствии с положениями, определенными стратегией национальной безопасности Российской Федерации, стратегией социально-экономического развития Российской Федерации, а также на основе данных прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный период.

Согласно ст. 21 Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» стратегии социально-экономического развития макрорегионов разрабатываются на долгосрочный период по решению Правительства РФ федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере социально-экономического развития субъектов РФ и муниципальных образований, совместно с другими участниками стратегического планирования.

Одной из задач пространственного развития обозначено усиление межрегионального сотрудничества и координации социально-экономического развития субъектов РФ в рамках макрорегионов РФ. Между тем принятие стратегий развития ма-

крорегионов не позволит принципиально решить проблему укрепления межрегиональных связей, поскольку в данном акте не предусмотрен формат взаимодействия субъектов РФ друг с другом «по горизонтали».

Более того, остается не вполне понятным механизм реализации стратегий макрорегионов. Так, на базе Аналитического центра при Правительстве РФ в конце октября 2019 г. отмечалось, что «стратегия пространственного развития запускает разработку полноценных стратегий развития макрорегионов, которые уже в 2020 г. должны прийти на смену действующим стратегиям развития федеральных округов». При этом подчеркивалась «проблема размытости самого предмета стратегий, обращалось внимание на то, что их цели и задачи пересекаются с федеральными и региональными стратегиями. Нет единого подхода к реализации стратегий, нет механизма отбора инвестпроектов»¹⁸.

В аспекте федеральных округов следует обратить внимание на то, что по субъектному составу макрорегионы не соответствуют округам. В связи с этим в обозримом будущем возможно изменение территориальных границ федеральных округов¹⁹.

С нашей точки зрения, предоставление субъектам РФ прав по разработке межрегиональных государственных программ по вопросам, предусмотренным п. 2 ст. 26³ Федерального закона, позволило бы интенсифицировать процессы развития различных отраслей жизнедеятельности. Это дало бы возможность

¹⁸ Стратегии макрорегионов оживят межрегиональное взаимодействие. URL: www.ac.gov.ru/events/024660.html (дата обращения: 31.10.2019).

¹⁹ См. Указ Президента РФ от 16 января 2017 г. № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года».

¹⁷ Утв. распоряжением Правительства РФ от 13 февраля 2019 г. № 207-р.

для реализации проектов, значимых для регионов.

В Послании Федеральному Собранию РФ на 2020 г. Президент РФ указал, что «приоритетом должны стать окупаемые проекты, которые снимают инфраструктурные ограничения для территорий. Это в том числе автомобильные обходы крупных городов, магистрали между областными центрами, выходы на федеральные автотрассы. Такие проекты обязательно потянут за собой рост малого бизнеса, туризма, социальной активности в регионах и на местах».

Как представляется, одним из возможных инструментов реализации таких проектов с последующим развитием иных связанных отраслей могут быть межрегиональные государственные программы. Например, для Краснодарского края, Ростовской области, Республики Крым и Севастополя актуальна разработка совместной государственной программы поддержки и развития Азово-Черноморского побережья. Действующий «Проект Белкомур» можно было бы реализовывать в рамках одной межрегиональной государственной программы Архангельской области, Пермского края и Республики Коми.

Безусловно, межрегиональные государственные программы должны быть синхронизированы со стратегиями социально-экономического развития макрорегионов с тем, чтобы обеспечить соблюдение единого базового курса пространственного развития Российской Федерации. Соответственно, межрегиональные государственные программы целесообразно интегрировать в систему стратегического планирования в Российской Федерации в рамках Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» в качестве самостоятельной разновидности государственных программ.

Предлагаемые решения способствуют повышению эффективно-

сти взаимодействия органов государственной власти различных субъектов РФ посредством усиления «горизонтальных» связей между ними. Межрегиональные государственные программы открыли бы для регионов возможности согласования на ранних этапах всех необходимых условий реализации общих проектов (круг участников, формы деятельности, финансовая обеспеченность, внутренние и внешние угрозы и т. д.) в рамках вопросов, предусмотренных п. 2 ст. 26³ Федерального закона. Применение такого подхода также способствует повышению взаимной координации деятельности ответственных органов публичной власти, конкретизации зон ответственности, содействует прозрачности проводимой работы.

В связи с этим представляется целесообразным уточнение роли и значения полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах и их аппаратов, в том числе главных федеральных инспекторов по субъектам РФ, в деятельности по разработке и оценке межрегиональных государственных программ. В частности, речь идет о необходимости закрепления полномочий по проведению экспертизы проектов межрегиональных государственных программ, анализа их реализации в контексте государственных программ развития макрорегионов (без прямого вмешательства в процесс исполнения). Кроме того, следовало бы проработать варианты формализации взаимодействия и сотрудничества полномочных представителей Президента РФ в разных федеральных округах (соответственно, их аппаратов), а также входящих в их состав субъектов РФ. Это способствует укреплению федеральных округов в качестве центров поддержки, координации, контроля и развития «подведомственных» территорий.

Такой подход позволит сосредоточить максимум ресурсов (федераль-

ные, межрегиональные, региональные, муниципальные) для модернизации системы пространственного развития Российской Федерации, а также обеспечит возможность раз-

работки и реализации диверсифицированных межрегиональных государственных программ, основанных на учете реальной специфики субъектов РФ.

Библиографический список

Безруков А. В. Разграничение компетенции между публично-территориальными образованиями в условиях федеративных преобразований // Современное право. 2010. № 12.

Бланкенагель А. В поисках исчезнувших исключительных полномочий субъектов Российской Федерации // Сравнительное конституционное обозрение. 2007. № 1.

Государственно-правовые основы ускоренного развития Дальнего Востока России: монография / отв. ред. Ю. А. Тихомиров. М., 2018.

Ким Ю. В. О целеполагающих началах, паллиативах и фикциях в конституционном регулировании // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 6.

Овсепян Ж. И. Законодательные полномочия и интересы субъектов Российской Федерации: к вопросу об обеспечении реализации конституционного принципа разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и субъектами РФ. К 20-летию Конституции РФ 1993 года // Журнал конституционного правосудия. 2014. № 1.

Стратегии макрорегионов оживят межрегиональное взаимодействие. URL: www.ac.gov.ru/events/024660.html (дата обращения: 31.10.2019).

Умнова И. А. Проблемы дефедерализации и перспективы оптимизации современной российской модели разграничения предметов ведения в контексте доктрины субсидиарности // Сравнительное конституционное обозрение. 2012. № 2.

Хабриева Т. Я. Конституционная реформа в современном мире: монография. М., 2016.

Interregional State Programs as a Tool to Modernize the Realization Mechanism of the Powers Realized by Russian Constituent Entities in the Framework of Joint Jurisdiction with the Russian Federation

I. V. Irkhin

Administration of the Krasnodar region, Krasnodar 350000, Russian Federation

E-mail: dissertacia@yandex.ru

DOI: 10.12737/jrl.2020.104

The article conducts a constitutional-legal analysis of the problems concerning optimization mechanisms for the implementation of powers by the Russian constituent entities within a joint jurisdiction with the Russian Federation.

The purpose of the study is to justify the feasibility of using the potential of interregional state programs to address issues related to the joint powers of the Russian Federation and its constituent entity, carried out by the latter autonomously and at their own expense. The tasks are: to conduct constitutional-legal analysis of the methodology for regulating matters of joint jurisdiction of the Russian Federation and its constituent entities, where the regions exercise their powers autonomously and at the expense of their own budget funds; to study the contractual mechanism for the exercising powers by the constituent entities on matters of joint jurisdiction with the Russian Federation; to study the institution of "horizontal subsidies"; to study problematic of the macro-regions' institutionalization issues; to substantiate proposals for the implementation of interregional state programs in the system of strategic planning tools in the Russian Federation.

The research is based on formal legal, dialectic, historical, systemic and structural methods, and method of prognostication.

It is concluded, that the problems of constitutional-legal regulation of the delineation scheme of powers between the Russian Federation and its regions on issues of joint jurisdiction are identified. In relation to the mechanism of strategic planning, the current practice of contractual regulation of inter-regional relations seems unnecessarily complicated and cumbersome. It is substantiated

that it is inexpedient to limit the potential capabilities of macro-regions, as well as the institution of “horizontal subsidies” in the framework of the development and (or) implementation of state programs of “partner regions”. The constituent entity of the Russian Federation should have the right to develop interregional state programs. It is argued that there is a need to clarify the role and significance of the plenipotentiary representatives of the President of the Russian Federation in the federal districts and their apparatuses. This thesis also includes the general federal inspectors for the constituent entities of the Russian Federation to develop and evaluate the implementation of interregional state programs.

Keywords: matters of joint jurisdiction, constituent entities of the Russian Federation, contractual regulation, associations of economic interaction, macro-regions, horizontal subsidies, inter-regional state programs.

For citation: Irkhin I. V. Interregional State Programs as a Tool to Modernize the Realization Mechanism of the Powers Realized by Russian Constituent Entities in the Framework of Joint Jurisdiction with the Russian Federation. *Zhurnal rossijskogo prava* = *Journal of Russian Law*, 2020, no. 9, pp. 32—43. DOI: 10.12737/jrl.2020.104 (In Russ.)

References

Bezrukov A. V. Demarcation of competence between public-territorial entities in the conditions of federal transformations. *Sovremennoe pravo*, 2010, no. 12, pp. 18—23. (In Russ.)

Blankenagel' A. In search of the disappeared exclusive powers of the subjects of the Russian Federation. *Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie*, 2007, no. 1, pp. 153—162. (In Russ.)

Khabrieva T. Y. Constitutional reform in the modern world. Moscow, 2016. 320 p. (In Russ.)

Kim Yu. V. On the goal setting basises, palliatives and fictions in constitutional regulation. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo*, 2019, no. 6, pp. 3—11. (In Russ.)

Ovsepyan Zh. I. Legislative powers and interests of the subjects of the Russian Federation: on the issue of ensuring the implementation of the constitutional principle of the demarcation of competence between the Russian Federation and subjects of the Russian Federation. On the 20th anniversary of the 1993 Constitution of the Russian Federation. *Zhurnal konstitutsionnogo pravosudiya*, 2014, no. 1, pp. 23—37. (In Russ.)

State-legal framework for the accelerated development of the Russian Far East. Ed. by Yu. A. Tikhomirov. Moscow, 2018. 301 p. (In Russ.)

Strategii makroregionov ozhivlyat mezhregional'noe vzaimodeystvie. Available at: www.ac.gov.ru/events/024660.html. (accessed 31.10.2019).

Umnova I. A. Problems of defederalization and prospects for optimization of the modern russian model of demarcation of objects of competence in the context of the doctrine of Subsidiarity. *Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie*, 2012, no. 2, pp. 45—55. (In Russ.)