

Милена ГЛИГИЧ-ЗОЛОТАРЕВА

НОВЫЕ ОСНОВЫ ПОЛИТИКИ РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Основы государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденные в начале года Указом Президента Российской Федерации, ознаменовали новый качественный этап в эволюции региональной политики России. Названный документ породил множество надежд среди практиков, ученых, экспертов в плане конкретизации ключевых приоритетов региональной политики, использования дифференцированного подхода к регионам, различающимся по совокупности социально-экономических показателей.

В статье рассматривается правовое регулирование вопросов региональной политики последних 20 лет, а также новеллы Основ государственной политики регионального развития. В качестве инструмента решения проблем разграничения компетенции предлагается создать Единый реестр полномочий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в виде постоянно обновляемого интернет-портала.

Ключевые слова: государственные программы, Единый реестр полномочий, инвентаризация расходных полномочий, Основы регионального развития, разграничение компетенции, региональная политика, стратегическое планирование, субъекты Российской Федерации

В январе 2017 г. произошло знаковое для всей страны событие. 16 января Указом Президента Российской Федерации № 13 были утверждены Основы государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 г. (далее – Основы), разработанные Министерством экономического развития Российской Федерации¹.

Едва появившись, документ *ipso facto* уже стал историческим по довольно банальной причине – системной государственной региональной политики в стране не велось уже много лет. Но что предусматривают Основы? Способны ли они решить актуальные проблемы региональной политики и гарантировать развитие территорий страны, ее экономического и человеческого потенциала?

Попробуем разобраться.

¹ О ходе работы над документом см.: Снова Основы. Минэкономики заканчивает ревизию ельцинской региональной политики / Коммерсантъ, 27 апр. 2015 г. № 74 / URL: <http://www.kommersant.ru/doc/2717807>.

Мы строили, строили и наконец построили...

Ситуация, в которой приняты Основы, изобилует ссылками на разного рода вызовы и угрозы. По мнению разработчиков Аналитического доклада «Об основных направлениях государственной региональной политики в Российской Федерации»², основной из этих проблем стало *углубление диспропорций в уровнях социально-экономического развития субъектов Федерации*, что особенно опасно на фоне неослабевающего внешнеполитического давления на Россию, попыток дестабилизации обстановки в стратегически важных регионах.

Так, например, Екатеринбург в последнее время стал зоной притяжения для дипломатов из США. В 2015 и 2016 гг. состоялась серия визитов в Свердловскую область высокопоставленных сотрудников Госдепартамента, организовывались закрытые встречи с оппозиционно настроенными политиками, представителями бизнеса, СМИ, молодежи³. В регионе активно «подогревается» так называемый «уральский сепаратизм».

Для северных регионов страны используется другой механизм отторжения. Программа деятельности норвежского Баренцева региона в России включает «признание традиционных и культурных нужд, ценностей и интересов коренных народов Арктики» в контексте псевдонаучной теории «циркумполярной цивилизации», которую Запад сегодня активно продвигает в России. «Циркумполярная цивилизация» носит надграницичный характер. Подразумевается, что малые народы Севера должны самостоятельно решать свои проблемы при минимальном влиянии на эти процессы со стороны собственно государства. Теория «циркумполярной цивилизации», которая представляет собой идеологическое обоснование отторжения от России северных территорий, уже нашла благодатную почву в ряде российских регионов⁴.

Периодически муссируются и вопросы об отторжении от России различных регионов: Республики Крым, части Краснодарского края (г. Сочи с окрестностями)⁵, Курильских островов и т.д. А заявления относительно Калининградской области⁶ звучат уже не только со стороны средств массовой информации, но и даже от официальных лиц сопредельных государств⁷.

² Аналитический доклад Совета Федерации «Об основных направлениях государственной региональной политики в Российской Федерации». М.: Издание Совета Федерации, 2016. С. 5.

³ «Тайный инструктаж»? Официальные представители США зачастили на Урал / URL: <https://regnum.ru/news/polit/2078450.html>.

⁴ См.: Семушин Д. «Циркумполярная» лженаука — против Русской Арктики / URL: <https://regnum.ru/news/1501301.html>.

⁵ Политический фактор зимней Олимпиады 2014 года в Сочи / URL: <http://www.kavkaz-uzel.eu/articles/237489/#q>.

⁶ См.: Вытолов А. За «кёнигсбергизацией» Калининграда стоят США / URL: <https://regnum.ru/news/polit/2160463.html>.

⁷ Так, депутат литовского сейма Л. Бальсис предложил отобрать у России Калининградскую область. Такое заявление он сделал в ходе дискуссии «Мир в 2017 году», прошедшей в Вильнюсе. Парламентарий уверен, что Калининград был передан России временно, а не навсегда. «Было сказано: отдаем под администрацию СССР до тех пор, пока в Европе не будет подписан окончательный мирный договор», — заявил он. По мнению Бальсиса, вопросом перехода Калининградской области к Литве должно заняться руководство прибалтийского государства либо Евросоюз / URL: http://tvzvezda.ru/news/vstrane_i_mire/content/201701291745-cf2b.htm.

Само по себе воздействие агрессивной внешней среды на российскую федеративную систему можно было бы проигнорировать, если бы не наличие в ней глубочайших внутрисистемных проблем, помноженных на недостаточное ресурсное обеспечение, ставшее следствием кризисных явлений в мировой и отечественной экономике. На этом фоне колоссальные межрегиональные диспропорции и низкие темпы развития региональных экономик действительно становятся реальной угрозой безопасности страны. Не меньше, чем недружественные поползновения извне.

Не случайно совершенствование государственной региональной политики в Российской Федерации стало темой заседания Совета Безопасности Российской Федерации 22 сентября 2016 г.⁸. А в решении Научно-экспертного совета при Председателе Совета Федерации на тему «Экономические, бюджетно-финансовые и налоговые основы федерализма», заседание которого состоялось 30 мая 2016 г., подчеркивается, что «преодоление кризисных явлений в экономике и социальной сфере, ускорение экономического роста являются одним из главных приоритетов государства. Особое значение имеет территориальный, пространственный аспект решения этой задачи, связанный с формированием условий для устойчивого социально-экономического развития субъектов Российской Федерации и муниципальных образований»⁹.

Эта проблема возникла далеко не вчера. Уже более двух десятков лет стране требуется грамотная и эффективная региональная политика. Предыдущим документом, «ответственным» за регулирование данной сферы, был Указ Президента Российской Федерации от 3 июня 1996 г. № 803 «Об Основных положениях региональной политики в Российской Федерации»¹⁰ (далее — Основные положения). К сожалению, он носил декларативный характер. Федеральным органам государственной власти и органам государственной власти субъектов Федерации всего лишь *было рекомендовано* использовать Основные положения в своей работе. В документе отсутствовали какие-либо целевые показатели, по которым можно было бы проконтролировать его реализацию.

А некоторые позиции Основных положений и вовсе носили достаточно спорный характер. Так, например, в качестве задачи государственной региональной политики предусматривалось «осуществление мер экономического, административного и правового характера, обеспечивающих самостоятельность регионов», а в качестве важнейших положений региональной политики — «децентрализация власти путем закрепления за субъектами Российской Федерации возможно большего числа полномочий в сферах совместного ведения» (п. 2.1. Основных положений). В этих формулировках явно

⁸ Официальный сайт Совета Безопасности РФ / URL: <http://www.scrf.gov.ru/council/session/2124/>.

⁹ Решение Научно-экспертного совета при Председателе Совета Федерации на тему «Экономические, бюджетно-финансовые и налоговые основы федерализма» / Сборник материалов «Заседание Научно-экспертного совета при Председателе Совета Федерации на тему „Экономические, бюджетно-финансовые и налоговые основы федерализма”» // Аналитический вестник. 2016. № 30 (629). С. 5.

¹⁰ СЗ РФ. 1996. № 23. Ст. 2756.

читается знаменитое изречение «берите столько суверенитета, сколько сможете проглотить», что неудивительно, учитывая эпоху принятия Основных положений, а именно — разгар так называемого «парада суверенитетов».

Среди документов, пытавшихся регулировать государственную региональную политику, следует также отметить Концепцию долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года — так называемую Концепцию-2020¹¹. В ч. 3 Концепции, которая называется «Целевые ориентиры», предусмотрено «сбалансированное пространственное развитие», в рамках которого, как полагали разработчики Концепции:

- сформируются новые территориальные центры роста как в районах освоения новых сырьевых ресурсов, так и в традиционных регионах концентрации инновационного, промышленного и аграрного потенциала России;
- снизятся масштабы регионального неравенства;
- будет создана разветвленная транспортная сеть, обеспечивающая высокий уровень межрегиональной интеграции и территориальной мобильности населения.

До 2020 г. еще три года, но уже сегодня очевидно, что целевые ориентиры Концепции-2020 не достигнуты и достигнуты не будут. *И Основные положения, и Концепция-2020 не оказали сколько-нибудь значительного влияния на региональную политику.* В реальности процессы развивались по принципу маятника: на смену «параду суверенитетов» пришла «централизация», финансовую вольницу регионов сменила жесткая бюджетная дисциплина.

В качестве инструмента регионального развития долгое время использовалась политика выравнивания регионов, которая заключалась в перераспределении бюджетных средств из федерального бюджета в бюджеты субъектов Федерации. Одним из механизмов такого перераспределения стали федеральные целевые программы. К сожалению, многие из этих программ оказались неэффективными, их исполнение находилось на крайне невысоком уровне — информация об этом регулярно озвучивалась на заседаниях Правительства¹². Государственная программа, на которую возлагалось немало надежд, — «Региональная политика и федеративные отношения» — так и не была реализована¹³. А за время действия федеральной целевой программы «Сокращение

¹¹ Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. (утверждена Распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р).

¹² По данным Председателя Правительства РФ Д.А. Медведева, «на сегодняшний день утверждено более 40 федеральных целевых программ. По оценкам Минэкономразвития, только 22 программы можно назвать абсолютно эффективными, по двум программам результаты неудовлетворительные» (стенограмма заседания Правительства РФ от 10 декабря 2015 г.). Из 28 госпрограмм реализация 6 госпрограмм оценивается как высокоэффективная, 10 госпрограмм — выше среднего уровня эффективности, 6 госпрограмм — ниже среднего уровня эффективности, 6 госпрограмм — удовлетворительная (из материалов к заседанию Правительства РФ 23 апреля 2015 г.).

¹³ Утверждена Постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 307. Впоследствии исключена из перечня госпрограмм посредством изменения Распоряжения Правительства РФ от 11 ноября 2010 г. № 1950-р.

различий в социально-экономическом развитии регионов Российской Федерации (2002–2010 годы и до 2015 года)¹⁴ разрывы в социально-экономическом развитии регионов не только не сократились, но, напротив – стали существенно больше.

По данным Росстата, в 2001 г. максимальный валовый региональный продукт на душу населения в 17 раз превысил минимальный, в 2006 г. это соотношение составило уже 22 раза, а в 2014 г. – 41 раз¹⁵. На эту проблему обратил внимание Президент России, отметивший на уже упомянутом заседании Совета Безопасности 22 сентября 2016 г.: «По-прежнему заметна разница в экономическом развитии регионов, не преодолена тенденция стягивания экономики в центральные районы страны. Это приводит к диспропорциям в бюджетной обеспеченности, а как результат – к разрыву в уровне доходов, социальных гарантий людей, живущих в разных субъектах Российской Федерации. При этом скачки данных показателей наблюдаются даже в пределах одного федерального округа. Общие доходы пяти самых богатых и самых бедных регионов различаются в 43 раза. А если взять самый богатый и самый бедный – даже и говорить не буду, там вообще в сотни раз»¹⁶.

Следствием расслоения регионов стали диспропорции в социальном развитии и в расселении по территории страны. Одни регионы постепенно обезлюживаются, в других наблюдается скачкообразная урбанизация. И то, и другое не способствует социально-политической стабильности.

Типичный пример такого рода – Дальний Восток. В настоящее время нормативная база управлением развития региона довольно обширна, она включает в себя нормы федеральных законов, указов Президента Российской Федерации и постановлений Правительства Российской Федерации. Вехами нормативно-правового регулирования вопросов государственного планирования развития Дальнего Востока стал целый ряд документов, среди которых:

- Стратегия социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года¹⁷;
- федеральная целевая программа «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2018 года»¹⁸;

¹⁴ Федеральная целевая программа «Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов РФ (2002–2010 годы и до 2015 года)» утверждена Постановлением Правительства РФ от 11 октября 2001 г. № 717.

¹⁵ Из выступления Председателя Совета Федерации В.И. Матвиенко / Сборник материалов «Заседание Научно-экспертного совета при Председателе Совета Федерации на тему „Экономические, бюджетно-финансовые и налоговые основы федерализма”» // Аналитический вестник. 2016. № 30 (629). С. 22.

¹⁶ Из выступления Президента РФ В.В. Путина на заседании Совета Безопасности РФ 22 сентября 2016 г. Официальный сайт Президента РФ / URL: <http://www.kremlin.ru/>.

¹⁷ Утверждена Распоряжением Правительства РФ от 28 декабря 2009 г. № 2094-р.

¹⁸ Утверждена Постановлением Правительства РФ от 15 апреля 1996 г. № 480. Указом Президента РФ от 23 апреля 1996 г. № 601 данной ФЦП присвоен статус президентской программы. Постановлением Правительства РФ от 6 декабря 2013 г. № 1128 наименование изложено в новой редакции, вступившей в силу с 1 января 2014 г. Прежнее название программы – «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на 1996–2005 годы и до 2010 года». В настоящее время является подпрограммой государственной программы Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона».

- федеральная целевая программа «Социально-экономическое развитие Курильских островов (Сахалинская область) на 2007–2015 годы»¹⁹ (действие программы продлено на 2016–2025 годы²⁰);
- Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года (Концепция-2020)²¹;
- государственная программа Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона»²² (среди подпрограмм – федеральная целевая программа «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2018 года» и федеральная целевая программа «Социально-экономическое развитие Курильских островов (Сахалинская область) на 2007–2015 годы») и др.

За последние годы был одобрен и даже частично реализован целый ряд концептуальных документов, направленных на развитие макрорегиона. Однако эту работу нельзя назвать особенно результативной. Количество концептуальных документов не трансформировалось в качество их реализации. Нормативная правовая база государственной поддержки социально-экономического развития Дальнего Востока пока не представляет собой целостную систему взаимосвязанных и взаимодействующих законодательных актов и документов доктринальной природы.

По ряду направлений государственной поддержки регулирование подвержено частым изменениям, финансирование целевых программ неуклонно сокращается. Так, например, Распоряжением Правительства Российской Федерации по утверждению Стратегии социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года было предложено внести изменения в федеральную целевую программу «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на период до 2013 года». Указанная программа была продлена до 2018 г., ее название изменено²³. Несмотря на то что программа является важнейшим инструментом развития регионов Дальнего Востока в среднесрочной перспективе, ее финансирование с 2009 г. было существенно сокращено²⁴. А в 2013 г. рассматриваемая программа, по оценкам Министерства экономического развития Российской Федерации, была отнесена к категории «низкой степени проработки». Результат не заставил себя ждать. Численность населения макрорегиона, несмотря на предпринимаемые меры и даже воз-

¹⁹ Утверждена Постановлением Правительства РФ от 9 августа 2006 г. № 478. В настоящее время является подпрограммой государственной программы Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона».

²⁰ Постановление Правительства РФ от 4 августа 2015 г. № 793.

²¹ Утверждена Распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р.

²² Утверждена Постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 308.

²³ «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2018 года».

²⁴ Так, уже в федеральном бюджете на 2010 г. было предусмотрено финансирование программы почти на 60% ниже объема средств, утвержденных ее паспортом.

возможности так называемого «дальневосточного гектара»²⁵, продолжает сокращаться²⁶.

На этом фоне принятие Основ стало большим шагом вперед в управлении процессами развития регионов. Но что на самом деле прописано в Основах?

За все хорошее и против всего плохого

Если сравнить Основные положения региональной политики в Российской Федерации 1996 г. с Основами государственной политики регионального развития, то может даже показаться, что сравнение это будет не в пользу Основ. Бросается в глаза разница в принципиальных подходах к региональной политике, присутствующих в рассматриваемых документах.

Первое. Основные положения рассматривают «региональную политику» как систему целей и задач органов государственной власти по управлению политическим, экономическим и социальным развитием регионов страны, а также механизм их реализации. Основные положения определяют достаточно широкий круг вопросов, среди которых:

- развитие федеративных отношений и роль местного самоуправления;
- цели и задачи региональной экономической политики;
- основные положения региональной политики в социальной сфере;
- региональные аспекты национально-этнических отношений.

Перечень регулируемых Основами направлений региональной политики куда более узок:

- инфраструктурное обеспечение пространственного развития экономики и социальной сферы Российской Федерации;
- привлечение частных инвестиций в негосударственный сектор экономики на региональном и местном уровнях;
- совершенствование механизмов регулирования внутренней и внешней миграции;
- совершенствование механизмов стимулирования субъектов Федерации и муниципальных образований к наращиванию собственного экономического потенциала;
- уточнение полномочий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления, совершенствование их финансового обеспечения и организация эффективного исполнения указанных полномочий.

Очевидно, что предмет регулирования Основ по сравнению с аналогичным предметом Основных положений существенно заужен.

²⁵ Федеральный закон от 1 мая 2016 г. № 119-ФЗ «Об особенностях предоставления гражданам земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности и расположенных на территориях субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 02.05.2016 г. № 18. Ст. 2495.

²⁶ Население Дальнего Востока составляет немногим более 6 млн чел. Это около 4% от численности населения страны. При этом с китайской стороны проживает более 130 млн, причем эта цифра постоянно растет.

В него не вошли важнейшие направления государственной региональной политики в политической, социальной и экологической сферах, в сферах национальных и межконфессиональных отношений, местного самоуправления, развития макрорегионов (Крым, Арктика, Дальний Восток), приграничного сотрудничества и др. Да и сам документ называется «Основы государственной политики *регионального развития* Российской Федерации» (выделено нами. — М.Г.-З.), что априори свидетельствует о том, что он регулирует всего лишь один из сегментов государственной региональной политики, а именно — вопросы социально-экономического развития субъектов Федерации.

С учетом того, что в соответствии с Федеральным законом от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»²⁷ Основы государственной политики регионального развития являются фундаментом для определения приоритетов регионального развития, на которые будет опираться вся система государственной региональной политики, было бы логичным включение в Основы также положений, касающихся таких направлений региональной политики, как:

- информационное обеспечение государственной политики регионального развития и формирование единого информационного пространства;
- обеспечение федеральных гарантий социального развития регионов;
- решение задач демографической политики Российской Федерации, направленных на обеспечение национальной безопасности и др.

Но *предмет регулирования Основ достаточно узок*, указанные вопросы лежат вне его рамок.

Второе. Основы, как и предшествующие им Основные положения, также *не содержат количественных индикаторов, по которым можно было бы оценить степень их реализации*. Среди таких «индикаторов» в части IV Основ «Ожидаемые результаты реализации государственной политики регионального развития» перечислены только:

- сокращение различий в уровне и качестве жизни граждан Российской Федерации, проживающих в различных регионах, а также в городах и сельской местности;
- сокращение различий в уровне социально-экономического развития регионов;
- достижение необходимого уровня инфраструктурной обеспеченности всех населенных территорий Российской Федерации;
- дальнейшее развитие процесса урбанизации, в частности, развитие крупных городских агломераций, как необходимое условие обеспечения экономического роста, технологического развития и повышения инвестиционной привлекательности и конкурентоспособности российской экономики на мировых рынках;
- повышение уровня удовлетворенности населения деятельностью органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

²⁷ СЗ РФ. 2014. № 26. Ч. I. Ст. 3378.

Очевидно, что перечисленные «индикаторы» собственно индикаторами успешности политики развития регионов не являются. И если «уровень удовлетворенности населения» еще можно выявить путем проведения социологических исследований, то «сокращение различий в уровне и качестве жизни граждан» или «достижение необходимого уровня инфраструктурной обеспеченности» уже требуют более четких численных критериев. В отсутствии таковых достижение поставленной цели становится практически невозможным по той простой причине, что нельзя будет даже объективно оценить степень такого достижения. Целевые индикаторы должны быть четкими, реалистичными и иметь численное выражение. Кроме них Основы должны содержать положения о контроле за реализацией государственной политики регионального развития, о его субъектах, механизмах контроля и т.д. Кроме того, в законодательстве должна быть четко установлена ответственность федеральных органов исполнительной власти и их должностных лиц по итогам реализации доктринальных документов федерального уровня, включая рассматриваемые Основы.

Впрочем, определенный механизм контроля за реализацией Основ все-таки закреплён в Указе Президента Российской Федерации от 16 января 2017 г. № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года». П. 3 Указа Правительству дается поручение ежегодно начиная с 2017 г. не позднее 20 декабря представлять Президенту доклад о результатах реализации Основ государственной политики регионального развития.

Однако о других формах контроля, в частности, о парламентском либо общественном контроле, речь на данном этапе не идет. Но если Государственная Дума может проконтролировать реализацию государственной политики регионального развития с использованием механизма, предусмотренного п. «а» ч. 1 ст. 114 Конституции Российской Федерации, согласно которой Правительство представляет Государственной Думе ежегодные отчеты о результатах своей деятельности, в т.ч. по вопросам, поставленным самой Думой²⁸, то, например, Совет Федерации (палата парламента, представляющая на федеральном уровне интересы регионов) такой возможности не имеет. Формат «правительственного часа», к сожалению, для такой формы контроля совершенно не подходит.

Не случайно в Решении Научно-экспертного совета при Председателе Совета Федерации на тему «Экономические, бюджетно-финансовые и налоговые основы федерализма» Правительству было рекомендовано ежегодно представлять на заседании Совета Федерации отчет о состоянии работы по созданию условий для социально-экономического развития субъектов Федерации²⁹. Однако такая практика в настоящее время пока не сложилась.

²⁸ П. «а» ч. 1 ст. 114 в редакции Закона РФ о поправке к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ «О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации» / Российская газета, 31 дек. 2008 г.

²⁹ Сборник материалов «Заседание Научно-экспертного совета при Председателе Совета Федерации на тему „Экономические, бюджетно-финансовые и налоговые основы федерализма“» // Аналитический вестник. 2016. № 30 (629). С. 12.

Третье. В качестве документа, отменившего действовавшие до него Основные положения региональной политики 1996 г., Основы логически должны развивать и совершенствовать на современном этапе государственную региональную политику в целом. Но, как мы видим, это далеко не так. *Основы ориентированы прежде всего на занятие соответствующей ниши в системе документов стратегического планирования.* В соответствии с Федеральным законом № 172-ФЗ Основы включены в ст. 20 «Стратегия пространственного развития Российской Федерации», они разрабатываются в качестве правовой основы для Стратегии пространственного развития Российской Федерации, а уже сама Стратегия определит приоритеты, цели и задачи регионального развития Российской Федерации и меры по их достижению и решению. Таким образом, *Основы с самого начала «заточены» под то, чтобы стать обязательным, но промежуточным документом в сфере стратегирования региональной политики.*

Следствием такой ориентации стало наметившееся дублирование предмета правового регулирования основополагающих документов в сфере региональной политики. В ч. 1 Основ закрепляется, что «настоящими Основами определяются *принципы, цели, приоритетные задачи и механизмы реализации* государственной политики регионального развития Российской Федерации». Согласно же Федеральному закону № 172-ФЗ в разрабатываемой в соответствии с Основами Стратегии пространственного развития Российской Федерации также будут определены *приоритеты, цели и задачи* регионального развития Российской Федерации и меры по их достижению и решению (ч. 1 ст. 20) (выделено нами. — М.Г.-З.).

Четвертое. Следует все-таки разобраться с тем, *кто является субъектом государственной политики регионального развития.* Ч. 2 Основ среди основных понятий закреплено понятие «государственной политики регионального развития Российской Федерации» как «системы приоритетов, целей, задач, мер и действий *федеральных органов государственной власти* по политическому и социально-экономическому развитию субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» (выделено нами. — М.Г.-З.). То есть субъектом государственной политики регионального развития являются исключительно федеральные органы власти.

Вместе с тем очевидно, что предусмотренные Основами мероприятия в сфере регионального развития фактически будут реализовываться также иными органами власти — региональными и муниципальными. Это косвенно следует из п. «д» части 5 Основ, закрепившего среди принципов государственной политики регионального развития «разграничение полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления на основе субсидиарности». Кстати, суть данного принципа нигде в Основах не раскрывается. Но сама норма свидетельствует о том, что число субъектов государственной политики регионального развития в действительности гораздо шире того, что предусмотрено в ч. 2 Основ.

Но это еще не все. В ч. 6 Основ говорится о «максимальном привлечении населения к решению региональных и местных задач».

Это значит, что к числу субъектов государственной политики регионального развития так или иначе относятся также и граждане, и их объединения. Не говоря уже о государственных корпорациях, государственных компаниях и акционерных обществах с государственным участием, «прописавшихся» в абзаце 5 п. «а» ч. 7 Основ.

Пятое. Понятно, что Основы государственной политики регионального развития — это доктринальный акт, документ концептуального содержания, не содержащий норм права в юридическом смысле³⁰. Но тенденция к диспозитивности положений Основ порой бросается в глаза. Так, в абзаце 5 п. «а» ч. 7 Основ (данная часть содержит перечисление приоритетных задач государственной региональной политики) предусмотрено, что при утверждении и корректировке государственных программ Российской Федерации *«следует предусматривать»* определение размера бюджетных ассигнований федерального бюджета и средств федеральных инфраструктурных компаний, необходимых для строительства (реконструкции) объектов инженерной, энергетической, транспортной и социальной инфраструктуры федерального значения» (выделено нами. — М.Г.-З.). Исходя из буквального понимания этой нормы, размеры бюджетных ассигнований и средств федеральных инфраструктурных компаний *можно предусматривать, а можно и не предусматривать*. Причем именно от этого зависит успешность политики регионального развития.

Аналогичная ситуация в абзаце 2 п. «г» ч. 7 Основ, где отмечается, что в ходе совершенствования системы формирования, распределения и представления межбюджетных трансфертов *«следует предусматривать»* в качестве одного из важнейших условий предоставления межбюджетных трансфертов *обязанность* органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления *по проведению единой политики* в соответствующих отраслях экономики, *наращиванию собственного экономического потенциала* в соответствии со стратегией пространственного развития Российской Федерации, стратегиями социально-экономического развития субъектов Российской Федерации и муниципальных образований на период до 2025 года, а также *по выполнению социальных обязательств перед гражданами»* (выделено нами. — М.Г.-З.). И здесь та же картина — решение важнейшего для реализации Основ вопроса отдается на откуп непосредственно органам власти, занимающимся распределением межбюджетных трансфертов (в данном случае Министерству финансов Российской Федерации).

Deja vu

Рассматривая Основы государственной политики регионального развития, нельзя не упомянуть и о такой застарелой проблеме, как *разграничение полномочий между уровнями публичной власти*. Проблема эта «красной нитью» проходит сквозь всю политику развития регионов,

³⁰ Норма права — общеобязательное правило поведения, содержащееся в статье, пункте, части нормативного юридического акта (см.: Авакьян С.А. Конституционное право. Энциклопедический словарь. М.: Норма, 2001).

которая проводится далеко не в безвоздушном пространстве, а в уже существующих и законодательно закреплённых отношениях по разграничению и осуществлению полномочий органами власти разных уровней, а также их финансовому обеспечению.

В ноябре 2014 г. Председатель Счетной палаты Российской Федерации Т.А. Голикова на одном из мероприятий подчеркнула: «Десять лет прошли с момента разграничения полномочий, и за эти годы Российская Федерация, к сожалению, наделила субъекты и муниципальные образования рядом полномочий без соответствующего обеспечения. Совет Федерации принимал решение относительно того, что нужно проинвентаризировать полномочия, но мои коллеги из Министерства финансов не очень хотят этим заниматься, а это работа, которую все равно необходимо сделать. Без этой работы через 10 лет, с того периода, когда мы это последний раз делали, нам не определиться, какие параметры распределения доходов между уровнями бюджетной системы у нас должны быть и какой объем расходных полномочий должны нести все уровни бюджетной системы. Если даже это не будет сделано в 2015 году, мы все равно придем к необходимости сделать эту работу»³¹.

Разумеется, никакой инвентаризации полномочий проведено не было — ни в 2015, ни в 2016 г. Зато стало ясно, какими должны быть результаты такой инвентаризации. Очевидно, что на фоне стремительных изменений в окружающем нас мире, в т.ч. изменений компетенционной сферы, включая ее финансовую составляющую, нет совершенно никакой практической пользы от инвентаризации полномочий, результат который можно отразить на листке бумаги (как вариант — странице в текстовом редакторе *Word*), содержащем некие данные. Такой документ очень быстро станет всего лишь «слепок» с конкретного состояния компетенционной сферы, длящегося обычно недолго. Ведь *степень стабильности правового поля в России сегодня крайне невысока*. Так, например, период стабильности Лесного кодекса составляет всего 22 дня, Налогового кодекса — 14 дней, а Кодекса об административных правонарушениях — и того меньше, всего 10 дней³². В таких условиях любая, даже самая глобальная инвентаризация полномочий имеет ценность ровно до момента возложения на регионы и муниципалитеты очередного нового полномочия либо изменения порядка финансирования уже имеющихся, чего обычно ждать приходится не слишком долго.

Очевидно, что значимым для политики развития регионов результатом инвентаризации полномочий может быть только *общедоступный, постоянно обновляемый, государственный информационный ресурс в сети Интернет*, содержащий соответствующие сведения. В Решении

³¹ Выдержки из выступлений участников второго семинара руководителей законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации — членов Совета законодателей Российской Федерации при Федеральном Собрании Российской Федерации 20–22 ноября 2014 года // Аналитический вестник № 11 (564) «О взаимодействии Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации с Московским государственным университетом имени М.В. Ломоносова». С. 55–56.

³² По данным «Статистического исследования законодательства Российской Федерации». Проведено компанией «Гарант» и Центром стратегических разработок в 2017 г.

Научно-экспертного совета при Председателе Совета Федерации на тему «Экономические, бюджетно-финансовые и налоговые основы федерализма» от 30 мая 2016 г. эта идея сформулирована исчерпывающим образом. Правительству рекомендовано «создать Единый реестр полномочий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в виде *постоянно обновляемого интернет-портала*, обеспечивающего решение задач по инвентаризации и перераспределению полномочий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, а также по их финансовому обеспечению»³³ (выделено нами. — М.Г.-З.). Дополнение уже существующих государственных информационных ресурсов *Единым реестром полномочий* станет одним из действенных механизмов формирования современного, основанного на передовых информационных технологиях, эффективного управления развитием регионов.

Но тут инициативу в компетенционной сфере перехватывает Правительство, и с этого момента вектор ее реформирования меняется. 21 мая 2016 г. Правительство принимает Постановление № 451, которым Правительственная комиссия по территориальному планированию преобразована в Правительственную комиссию по региональному развитию. Среди задач Комиссии — «совершенствование общих механизмов и обеспечение координации деятельности федеральных органов исполнительной власти и высших исполнительных органов государственной власти субъектов Федерации по вопросам реализации стратегического (в территориальном разрезе) и территориального планирования, а также других инструментов регионального развития в целях обеспечения согласованных действий органов государственной власти Российской Федерации, органов местного самоуправления при решении основных задач государственной политики регионального развития Российской Федерации»³⁴.

Работа по инвентаризации полномочий, по всей видимости, укладывается в рамки этой емкой формулировки. А новую Комиссию можно с полным правом назвать «третьей комиссией Козака», поскольку именно Заместитель Председателя Правительства Д.Н. Козак стал ее главой. Как и в предыдущих правительственных комиссиях (в 2002 и 2011 гг.), целью является перераспределение полномочий между уровнями публичной власти и установление зон финансовой ответственности Центра и регионов. Как известно, вследствие ряда методологических просчетов указанные комиссии так и не сумели достичь поставленных перед ними целей по принципу «И начинания, вознесшиеся мощно, сворачивая в сторону свой ход, теряют имя действия».

Во время «правительственного часа» на пленарном заседании Совета Федерации 15 июня 2016 г. Д.Н. Козак заявил, что регионы

³³ Аналитический вестник. 2016. № 30 (629). С. 11.

³⁴ Официальный сайт Правительства РФ / URL: <http://government.ru/docs/23145/>.

все чаще предлагают вернуть на федеральный уровень ряд полномочий, особенно социального характера, в связи с недостаточностью ресурсов. Правительство тем временем уже начало инвентаризацию и финансовую оценку полномочий субъектов Федерации и муниципальных образований и планировало завершить ее до конца 2016 г. По предварительным данным, с 2005 г. федеральный Центр возложил на регионы более 630 полномочий, из них только 117 — с соблюдением процедуры, установленной законом. «Регионы исполняют более 500 полномочий, которые переданы различными законами без определенного статуса и источников финансирования: то ли они собственные и выполняются за счет региональных бюджетов, то ли делегированные и должны финансироваться из федерального бюджета. Субвенции на них не предоставляются. Надо определить их судьбу», — заявил Заместитель Председателя Правительства.

Это выступление Директор региональных программ Независимого института социальной политики Н. Зубаревич прокомментировала исчерпывающим образом: «Все, что предлагает Козак, уже было сто раз — и про полномочия, и про прозрачность»³⁵. Для нашего исследования в этом выступлении было озвучено два важнейших тезиса:

- признано наличие порядка пятисот полномочий, переданных с федерального уровня на уровень субъектов Федерации без соблюдения законодательно установленной процедуры их передачи и не обеспеченных финансированием;
- работа по инвентаризации полномочий должна быть завершена до конца 2016 г.

При этом Постановление Совета Федерации 29 июня 2016 г. № 442-СФ «О первоочередных задачах государственной региональной политики Российской Федерации в современных социально-экономических условиях и мерах по их реализации» по итогам «правительственного часа» 15 июня 2016 г. поддерживает курс на создание реестра полномочий в форме информационной системы. Указанным Постановлением Правительству рекомендовано «рассмотреть вопрос о создании *федеральной информационной системы, обеспечивающей ведение реестров расходных обязательств субъектов Российской Федерации и муниципальных образований* для оценки финансовой обеспеченности реализации полномочий субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, определения необходимого объема финансовой помощи из федерального бюджета и выработки системных мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации, предусмотреть открытый доступ к информации о расходных обязательствах и об уровне бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований»³⁶ (выделено нами. — М.Г.-З.).

Но на этом вопрос о создании электронного реестра полномочий был фактически закрыт. По крайней мере, на нынешнем витке рефор-

³⁵ Городецкая Н. Регионам напомнили о реформе полномочий / Коммерсантъ, 16 июня 2016 г. / URL: <http://www.kommersant.ru/doc/3013959>.

³⁶ Официальный сайт Совета Федерации / URL: <http://www.council.gov.ru/activity/documents/70185/>.

мирования компетенционной сферы. Уже в августе 2016 г. в Пскове на совещании «О мерах по обеспечению сбалансированного социально-экономического развития субъектов Российской Федерации» Председатель Правительства отметил: «Важное направление нашей общей работы — это инвентаризация расходных полномочий органов власти регионов, иными словами, оценка того, сколько стоит выполнение государственных функций, сколько стоят обязательства в каждом субъекте Федерации. Инвентаризация помогает Правительству настроить систему помощи региональным бюджетам так, чтобы она полнее учитывала их финансовые возможности. Эта работа... *должна быть завершена к сентябрю*»³⁷. На совещании Минфину России, Минэкономразвития России и Минюсту России даны поручения с учетом результатов работы по инвентаризации и финансовой оценке расходных обязательств³⁸. Из этого можно сделать вывод о том, что инвентаризация полномочий, о необходимости которой так долго говорили эксперты, свершилась. Но каковы ее результаты?

К «круглому столу» Комитета Совета Федерации по бюджету и финансовым рынкам на тему «О проекте концепции повышения финансовой устойчивости бюджетов субъектов Российской Федерации», который состоялся 19 декабря 2016 г., поступила информация от Министерства финансов РФ, в которой представлены некие результаты инвентаризации расходных полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по итогам 2015 г.³⁹. Данные результаты занимают две страницы в таблице, содержащей некие цифры с разбивкой по субъектам Федерации. Очевидно, что это никоим образом не информационная система.

Удар по идее инвентаризации полномочий посредством создания информационной системы наносят рассматриваемые Основы государственной политики регионального развития. Ими предусмотрен только «мониторинг расходных обязательств органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, анализ их фактического исполнения, определения минимально необходимых для исполнения таких обязательств объемов финансирования для учета потребности в финансировании указанных обязательств за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета» (выделено нами. — М.Г.-З.). При этом о каком-либо конкретном результате такого мониторинга в Основых речь не идет.

На эти опасения можно возразить: страна жила много лет без всякого реестра полномочий (тем более доступного неограниченному кругу лиц в сети Интернет) — наверное, и дальше проживет. Но в данном вопросе самым весомым доказательством необходимости ради-

³⁷ Вступительное слово Председателя Правительства РФ Д.А. Медведева на совещании «О мерах по обеспечению сбалансированного социально-экономического развития субъектов Российской Федерации» 16 августа 2016 г. / URL: <http://government.ru/news/24184/>.

³⁸ Протокол совещания у Председателя Правительства РФ от 16 августа 2016 г. № ДМ-П16-53пр.

³⁹ Официальный сайт Совета Федерации / URL: http://budget.council.gov.ru/activity/activities/round_tables/75535/.

кальных перемен в методологии разграничения полномочий является текущее состояние региональных финансов, во многом зависящих от объема полномочий, осуществление которых возложено на регионы. А состояние это сегодня внушает серьезные опасения.

В последние годы наблюдается *устойчивая динамика увеличения расходов региональных бюджетов*, что приводит к возникновению их значительного дефицита. Соотношение доходов и расходов консолидированных бюджетов регионов за последние 15 лет показывает, что начиная с 2008 г. расходы превышают доходы⁴⁰. Большинство региональных бюджетов являются дефицитными. По данным Федерального казначейства, в 2013 г. дефицит бюджета имели 77 регионов, в 2014 г. — 75, в 2015 г. — 76. Только самые богатые регионы смогли обеспечить профицит своих бюджетов. У 7 субъектов Федерации дефицит превысил 25% налоговых и неналоговых доходов. Одна из причин разбалансированности региональных бюджетов — опережающий рост их расходов. Расходы консолидированных бюджетов субъектов Федерации за период 2000–2015 гг. включительно в номинальном выражении увеличились практически в 10 раз. За последние 8 лет уровень долговой нагрузки субъектов Федерации вырос в 5 раз. По состоянию на 1 ноября 2016 г. объем государственного долга субъектов Федерации составил 2,21 трлн руб.⁴¹.

Такое состояние региональных финансов свидетельствует, в т.ч. и о том, что вопрос с полномочиями до сих пор не закрыт и что он рано или поздно потребует определенных изменений в методологии разграничения.

* * *

Основы государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 г. появились очень вовремя, особенно на фоне пробелов в доктринальном регулировании сферы государственной региональной политики. В Основах содержится немало правильных установок. В частности, о целях государственной политики регионального развития, среди которых упомянуты:

- обеспечение равных возможностей для реализации установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами экономических, политических и социальных прав граждан Российской Федерации на всей территории страны, повышение качества их жизни;

⁴⁰ Самые большие величины дефицита сложились по итогам 2012 г. — 278,7 млрд руб., 2013 г. — 641,5 млрд руб., 2014 г. — 447,6 млрд руб. Информационно-аналитический материал к «круглому столу» Комитета Совета Федерации по бюджету и финансовым рынкам на тему «О проекте концепции повышения финансовой устойчивости бюджетов субъектов Российской Федерации» 19 декабря 2016 г. / URL: http://budget.council.gov.ru/activity/activities/round_tables/75535/.

⁴¹ Информационно-аналитический материал к «круглому столу» Комитета Совета Федерации по бюджету и финансовым рынкам на тему «О проекте концепции повышения финансовой устойчивости бюджетов субъектов Российской Федерации»...

- обеспечение устойчивого экономического роста и научно-технологического развития регионов;
- повышение конкурентоспособности экономики Российской Федерации на мировых рынках на основе сбалансированного и устойчивого социально-экономического развития субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

В условиях хронического дефицита целеполагания в отечественной правовой системе закрепление таких целей более чем актуально. Особенно когда их достижение планируется посредством решения приоритетных задач, среди которых:

- обеспечение взаимосвязи стратегического и бюджетного планирования, в т.ч. установление в программных документах, включая инвестиционные программы субъектов естественных монополий, целей, задач и целевых показателей с учетом прогнозируемых параметров бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;
- содействие добровольному переселению соотечественников, проживающих за рубежом, и квалифицированных иностранных специалистов в регионы и муниципальные образования, имеющие перспективы экономического роста и дефицит трудовых ресурсов;
- стимулирование развития крупных городских агломераций, способных успешно выдерживать конкуренцию на мировых рынках, путем создания благоприятных условий для привлечения высококвалифицированной иностранной рабочей силы и др.

Но необходимо задаться вопросом — а смогут ли Основы решить те проблемы, которые в настоящее время сложились на региональном срезе социально-экономической ситуации в стране? Ответ будет, скорее всего, отрицательным. Предназначены ли Основы для решения такого рода проблем? И здесь ответ аналогичен. Для решения таких задач Основы априори не предназначены.

По словам профессора РАНХиГС В. Нечипоренко, «это не стратегия развития, а дежурный документ, просто старый устарел, и его надо было обновить». По мнению президента фонда «Петербургская политика» М. Виноградова, Минэкономики пытается понять, что делать с полномочиями, полученными от Минрегиона: «Складывается впечатление, что в Минэкономики начали погружаться в действительность, потом увидели, сколько трудностей, и в итоге получился обычный бюрократический документ». Губернатор Архангельской области И. Орлов в связи с подготовкой Основ отметил, что «такой документ необходим, но его надо было делать совместно, а не создавать в кулуарах министерства»⁴².

Оценки рассматриваемых Основ со стороны научного и экспертного сообщества достаточно сдержанные, что закономерно. Основы — это всего лишь доктринальный документ, представляющий собой

⁴² Снова Основы. Минэкономики заканчивает ревизию ельцинской региональной политики...

современный «срез» представлений о желаемых направлениях развития регионов. Предыдущий «срез» 1996 г. уже не соответствовал тем реалиям, которые сложились на сегодняшний день, и настоятельно требовал замены. С этой точки зрения Основы уже исполнили свою роль ориентира в формировании региональной политики регионального развития. Дальнейшее содержательное наполнение этой политики зависит от других документов, принятие и реализация которых еще впереди. Так, например, в Правительстве в настоящее время завершается работа над *планом по реализации Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации*. Его выполнение покажет, насколько избранная модель правового регулирования региональной политики верна.