

РЕГИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ



ПРЕДСЕДАТЕЛЬ КОМИТЕТА СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ
ПО ДЕЛАМ ФЕДЕРАЦИИ И РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКЕ
Рафгат Закиевич Алтынбаев

Наша страна является федеративным государством. Именно федерация позволяет обеспечить государственное единство при многообразии как национальной структуры общества, так и территориального устройства страны.

За последние годы в России удалось сформировать непротиворечивую политическую и правовую систему, выстроить вертикаль власти. Обеспечена финансовая стабильность, и теперь федеральная власть может позволить себе обратить внимание на проблемы регионов. Это не только веление времени. Разграничение полномочий, перенос значительной полноты ответственности на уровень регионов должны обеспечить больше самостоятельности субъектам Федерации в решении ключевых вопросов государственного управления. Задача состоит в том, чтобы как можно быстрее укрепить власть на региональном уровне.

Было время, когда Министерство финансов РФ полностью контролировало вопросы межбюджетных отношений, Министерство экономического развития и торговли РФ курировало программно-целевые методы. Отдельные вопросы развития регионов были рассредоточены по иным ведомствам. А Министерство регионального развития РФ, казалось бы, одно из важнейших в федеративном государстве, во многом играло роль стороннего наблюдателя, констатирующего все более возрастающую дифференциацию регионов, но не обладало достаточными рычагами влияния на разрешение ситуации.

С восстановлением управляемости страной ситуация коренным образом изменилась. Вопросы региональной политики выходят на первый план. Главное, что основные рычаги влияния сосредоточены в руках одного ведомства – Министерства регионального развития РФ. Оно наш главный партнер в сфере региональной политики. Задачи, которые стоят перед новым руководителем ведомства Д.Н. Козаком, нелегкие. Тем более что его ответственность по сравнению с предшественником резко повысилась.

Суть региональной политики можно оценивать по-разному, но с учетом накопленного в Комитете опыта ее нужно рассматривать через призму конечного результата. А именно – достижения одиноких условий жизни людей в различных частях страны. Причем сравнимых по показателям с жизнью в наиболее развитых субъектах Федерации. И делать это надо, опираясь на правовую основу.

Сегодня региональная политика объективно нуждается в непротиворечивой нормативной правовой базе. Ее начало было заложено еще в 1996 году с появлением Указа Президента РФ «Об основных положениях региональной политики в Российской Федерации». На определенном этапе развития страны этот основополагающий документ сыграл свою роль. Главное, что в нем была сформулирована цель региональной политики, дано ее определение, названы главные задачи. Однако дальнейшего правового регулирования региональная политика не получила. Принятые Государственной Думой ФС РФ законопроекты в период с 2000 по 2003 год с учетом изменившихся условий во многом лишь по названию отвечают современным требованиям регионального развития. Поэтому в обновленной правовой базе должны найти свое место и быть связаны воедино все отработанные инструменты и механизмы региональной политики.

Комитет Совета Федерации ФС РФ по делам Федерации и региональной политике неоднократно отмечал, что сейчас на первый план регулирования регионального развития вышли межбюджетные отношения. Проведенная реформа разграничения полномочий выдвинула проблему достаточности финансовых ресурсов для осуществления субъектами Российской Федерации возложенных на них полномочий, в первую очередь социальных. Это очень затратная сфера, что заставляет практически все субъекты направлять основную долю своих доходов на выполнение обязательств. Средств на решение иных текущих вопросов, а также на развитие, в условиях централизации ресурсов на уровне федерального центра, субъектам не хватает.

Механизмы межбюджетного выравнивания позволяют компенсировать регионам их затраты. Однако если следовать зарубежному опыту, то сами по себе межбюджетные отношения, как правило, выполняют функцию текущей поддержки регионов, а не развития. Поэтому их не всегда относят к механизмам региональной политики.

Тем не менее в сложившейся российской действительности межбюджетная политика – основной механизм регулирования регионального развития, вызванный необходимостью преодоления существенной экономической дифференциации субъектов Федерации.

Другой аспект проблемы – передаваемые федеральные полномочия. Мы специально изучали эту тему через призму достаточности финансовых ресурсов. Собрали представителей всех регионов на расширенном заседании Комитета, заслушали существующие проблемы. Все переданные полномочия осуществляются, но выделяемых из федерального бюджета средств недостаточно. Например, полномочия по обеспечению жильем отдельных категорий граждан – ветеранов и иных льготников – в некоторых регионах финансируются в объеме 2% от реальной потребности. По оценкам региональных органов власти, при таком уровне финансирования очереди на обеспечение жильем будут растягиваться на 15, а то и на 30 лет. Кроме того, устанавливаемые Минрегионразвития России цены на покупку квадратного метра жилья не соответствуют рыночному уровню. Крайне недостаточно средств на финансирование полномочий в области водных, лесных отношений.

Эти проблемы мы поднимали при работе над трехлетним бюджетом. В 2008 году, по прогнозу, ситуация должна стать иной. Финансирование увеличено в разы. Во многом это связано с тем, что соответствующие федеральные отраслевые органы совместно с регионами более детально просчитали объемы необходимых средств. Однако есть и иной аспект проблемы. Он выражается в том, что все новые законы о разграничении принимаются в спешном порядке и регионы не успевают учесть новации, подготовиться к реализации новых полномочий.

Например, при работе над федеральным бюджетом 2008 года и на период 2009 и 2010 годов мы столкнулись с такой коллизией. В соответствии с федеральным законодательством в 2008 году регионам передаются отдельные федеральные полномочия в сферах образования, охраны здоровья граждан, а также использования, популяризации и охраны объектов культурного наследия. Несмотря на прямое указание закона, в федеральном бюджете средств на эти цели заложено не было.



Возникшая правовая коллизия требует срочного разрешения. Регионы готовились к появлению новых полномочий, определяли необходимые средства и ресурсы для их осуществления. Сейчас мы работаем над новым законопроектом по разграничению полномочий. И эту проблему специально отслеживаем. Кстати говоря, все нормы, предписываемые новыми законами о разграничении полномочий, должны вступать в силу вовремя, чтобы регионы имели достаточно времени для их реализации.

Продолжением этой работы станет расширенное заседание Комитета. Тема, которую предстоит обсудить, – наличие источников дохода в субъектах Федерации для осуществления полномочий по предметам совместного ведения. В 2006 году, как мы просчитали по материалам из регионов, только треть субъектов Федерации были способны формировать бездефицитные бюджеты. В остальных ситуация была сложная. Средств хватало только на решение текущих проблем. На развитие ресурсов не оставалось. Поэтому с участием регионов будем готовить поправки в налоговое и бюджетное законодательство.

К сожалению, законы о разграничении полномочий не подлежат обязательному рассмотрению в Совете Федерации ФС РФ. А ведь они – центральный вопрос федеративных отношений, и здесь роль Комитета весьма существенна. Поэтому так важно максимально привлечь регионы к работе над такими законопроектами. Комитет специально готовил поправки в Регламент нашей палаты, повышающие роль Совета законодателей при принятии законов о разграничении полномочий. На наш взгляд, они обязательно должны рассматриваться на заседании Совета законодателей, а принятые заключения представляться на пленарные заседания Совета Федерации.

Помимо межбюджетных отношений перспективным направлением являются целевые программы развития регионов. Отрадно, что сейчас координацию работы по ним передали Министерству регионального развития РФ. Это не только повышает роль министерства, но и отвечает требованиям времени.

Первым шагом стало принятие федеральной целевой программы экономического и социального развития Дальнего Востока и Забайкалья. Это весьма позитивный шаг, сделанный по инициативе Президента РФ В.В. Путина. Под эту программу в федеральном бюджете были заложены только на 2008 год около 35 млрд. рублей. Один перечень мероприятий впечатляет. Но главное, что это «пилотный» проект такого рода. Он даст возможность по-новому оценить потребности российских регионов и направить средства на создание условий роста, а не «латания дыр», повысить инвестиционную привлекательность, сформировать необходимую инфраструктуру для дальнейшего развития Дальневосточного региона в целом.

Это одна из первых целевых программ регионального развития. А они должны быть практически по всем крупным регионам страны. Это позволит снизить существенные различия в развитии субъектов Российской Федерации, повысить уровень собственного потенциала. Необходимо переходить от политики финансовой поддержки к политике стимулирования собственного развития.

Нельзя также сбрасывать со счетов такой ресурс, как привлечение крупных российских и зарубежных инвесторов к проектам регионального развития. Каждая копейка федеральных и региональных средств в рамках программ должна быть дополнена внебюджетными источниками. Государственные деньги должны обеспечивать гарантии реализации проектов для частных инвестиций. Над этим еще предстоит поработать.

Важно выработать и механизмы включения регионов в процесс подготовки и согласования целевых программ. Работая над новой редакцией Бюджетного кодекса, наш Комитет отстаивал позицию об участии членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы ФС РФ в процессе разработки и принятия федеральных целевых программ (ФЦП) и Федеральной адресной инвестиционной программы (ФАИП). Большинство регионов поддерживают идею о возможности утверждения целевых программ законом субъекта Российской Федерации. Депутаты региональных парламентов должны участвовать не только в определении количества средств на программы, но и в определении перечня мероприятий. За депутатами стоят конкретные избиратели, избранные отражают интересы соответствующих политических партий. Однако пока законодательство полностью относит утверждение программ к компетенции исполнительных органов власти, в том числе и на федеральном уровне.



Составной частью государственной региональной политики является интеграция некоторых субъектов Российской Федерации и образование на их основе новых. Это важная задача современного этапа развития федеративных отношений. Целью объединения стало выравнивание уровня социально-экономического развития субъектов, повышение благосостояния проживающих в них граждан. И цель эта полностью совпадает с задачами региональной политики государства.

Прошло уже несколько объединительных процессов. Можно с уверенностью сказать, что созданы политические, правовые условия и механизмы изменения территориального состава страны. Вместе с тем опыт показывает, что процесс укрупнения субъектов крайне непростой. Он требует постоянного мониторинга поставленных целей и задач. В связи с этим в Совете Федерации ФС РФ создана Рабочая группа по изучению практики реализации федеральных конституционных законов об образовании новых субъектов. Мы постоянно взаимодействуем с органами власти объединяющихся регионов, оказываем им необходимую правовую и методологическую поддержку.

Несмотря на то, что объединение – это сугубо добровольный процесс, инициатива которого исходит от самих субъектов, федеральные органы власти являются непосредственными участниками принятия конечного решения. В этой связи, на мой взгляд, необходима разработка концепции развития федеративных отношений, которая призвана закрепить видение перспектив модернизации государственно-территориального устройства на ближайшую перспективу (до 15 лет), а также стратегию и приоритеты укрупнения субъектов Российской Федерации.

Региональная политика – эта живая ткань Федерации – стала главным компонентом развития и укрепления российского федерализма. Но сегодня уже объективно существует потребность обновления ее нормативной базы. Нужен закон, который бы закрепил основные принципы региональной политики на современном этапе с учетом изменившихся экономических условий, рыночных отношений. В Государственной Думе ФС РФ несколько лет находятся проекты ряда федеральных законов: о региональной политике, о поддержке депрессивных регионов, о федеральных целевых программах регионального развития. С ними что-то надо делать, ибо они не дошли даже до второго чтения. Но лучше всего надо подготовить и принять закон о региональной политике, которого в нашей стране пока что нет. В нем, как мы предполагаем, найдут свое отражение базовые определения и принципы региональной политики государства, основные ее механизмы, общие правила взаимодействия федерального центра и регионов. Это придаст региональной политике ясность и большую четкость, сделает механизмы воздействия открытыми и ясными для всех российских регионов.