ЗАКОНОТВОРЧЕСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ В ОБЛАСТИ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

ПРЕДСЕДАТЕЛЬ КОМИТЕТА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ
ПО РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКЕ И ПРОБЛЕМАМ СЕВЕРА И ДАЛЬНЕГО ВОСТОКА
Николай Михайлович Харитонов

В Государственной Думе шестого созыва образован Комитет Государственной Думы по региональной политике и проблемам Севера и Дальнего Востока. Формально он вобрал в себя часть полномочий Комитета по делам Федерации и региональной политике, а также полномочия Комитета по проблемам Севера и Дальнего Востока прошлых созывов Государственной Думы.

По сути, это совершенно новый рабочий орган Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, сформированный с целью законодательного обеспечения таких важнейших направлений законотворческой деятельности, как:

– осуществление государственного регулирования регионального развития;
– решение накопившихся социально-экономических проблем развития северных и дальневосточных территорий.

Переход России к рыночным отношениям в минувшие десятилетия сопровождался резким ослаблением государственного регулирования в промышленном производстве, экономическом развитии, социальной сфере. Это весьма негативно отразилось на экономике многих регионов и территорий и, соответственно, на уровне жизни населения этих субъектов Федерации.

Как следствие, наблюдаются существенные диспропорции в региональном социально-экономическом развитии. Они выражаются в значительных разрывах ключевых экономических показателей, таких как:

– произведенный валовой региональный продукт;
– инвестиции в основной капитал;
– доходы на душу населения;

– обеспеченность жильем;
– уровень занятости населения;
– заселенность территорий;
– развитость дорожной, социальной и других инфраструктур.

Эксперты видят причины сложившихся региональных диспропорций в неудовлетворительном состоянии государственного управления в этих вопросах и несовершенстве нормативно-правовой базы в сфере регионального развития.

Поэтому сегодня базовая цель региональной политики в Российской Федерации – обеспечение сбалансированного социально-экономического развития российских регионов.

Это предполагает, с одной стороны, сокращение межрегиональных социально-экономических различий. С другой стороны, создание баланса между наращиванием экономического потенциала каждого субъекта Российской Федерации и муниципального образования и обеспечение комфортной среды обитания для жителей соответствующих территорий.

Основные направления развития региональной политики:

– совершенствование системы стратегического планирования социально-экономического развития регионов;
– обеспечение сбалансированного разграничения полномочий между уровнями публичной власти Российской Федерации;
– совершенствование налогово-бюджетных инструментов региональной политики (в том числе межбюджетные отношения);
– стимулирование регионов к собственному социально-экономическому развитию (в том числе оценка эффективности деятельности исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации).

Прежде всего, должна быть активизирована работа по совершенствованию нормативного и правового обеспечения региональной политики.

В настоящее время единственным документом, регламентирующим вопросы региональной политики как системы целей и задач органов государственной власти по управлению политическим, экономическим и социальным развитием регионов страны, а также механизмы их реализации, являются «Основные положения региональной политики», утвержденные Указом Президента Российской Федерации 3 июня 1996 года.

Для повышения эффективности региональной политики должны быть четко сформулированы и закреплены на федеральном уровне ее цели, задачи, инструменты и механизмы, а также степень участия органов государственной власти и местного самоуправления в реализации этих процессов.

В этой связи перспективным направлением деятельности законодательной и исполнительной власти является разработка и принятие федерального закона в части закрепления основных понятий, целей, задач, принципов, механизмов и направлений государственной региональной политики.

Этим задачам соответствует постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации о том, чтобы при формировании проекта плана законопроектной деятельности на 2013 год была возможность разработки федерального закона «Об основах государственной региональной политики в Российской Федерации».

Вопрос разграничения полномочий был и остается доминирующим в области регионального развития. Соответствующие законопроекты уже внесли изменения в более чем 120 действующих законодательных актов Российской Федерации в различных сферах правоотношений.

Однако до настоящего времени так и не удалось сформировать сбалансированную схему разграничения полномочий между различными уровнями публичной власти. Работа в данном направлении продолжается, в том числе в рамках заседаний рабочей группы по правовым вопросам перераспределения полномочий между федеральными органами власти, органами власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления. Соответствующие законодательные инициативы находятся на обсуждении в Правительстве Российской Федерации и в ближай-

шее время будут внесены в Государственную Думу. Совместно с Комитетом Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления по этой теме будут проведены парламентские слушания.

Немаловажным направлением совершенствования региональной политики является развитие межрегиональных экономических отношений. Их потенциал не задействован в полной мере.

Наряду с реализацией окружных стратегий, а также государственной поддержкой инвестиционных проектов, имеющих общегосударственное и межрегиональное значение, необходимо активизировать работу по повышению эффективности различных межрегиональных институтов. Например, ассоциаций экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации. В соответствии с федеральным законом их учредителями являются органы государственной власти субъектов Российской Федерации. Они создаются в целях межрегиональной интеграции и социально-экономического развития.

Однако сегодня эти ассоциации не используют свой потенциал в полной мере, хотя могли бы выступить действенным инструментом так называемой горизонтальной интеграции регионов в условиях федеративного государства.

Комитет проводит мониторинг правоприменительной практики в части обеспечения деятельности ассоциаций экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации. Конечным итогом этой работы должны стать обоснованные предложения по совершенствованию законодательства в этой сфере. Их планируется представить в рамках расширенного заседания Комитета Государственной Думы по региональной политике и проблемам Севера и Дальнего Востока в ближайшее время.

Улучшение инвестиционного климата и повышение инвестиционной привлекательности российских регионов – одна из главных задач экономического развития России. Этой проблеме в последнее время уделяется особое внимание. На региональном уровне сформирован широкий перечень механизмов и инструментов повышения инвестиционной привлекательности.

Их результативность во многом стала зависеть не только от объективных факторов (природно-ресурсного потенциала, объема потребительского рынка и т.д.), но и от инвестиционного климата, создаваемого органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Ведь именно на уровне регионов решаются конкретные проблемы развития, осуществляются пилотные проекты, результаты реализации которых находят обобщение в проводимой государственной политике на федеральном уровне.

Комитет Государственной Думы по региональной политике и проблемам Севера и Дальнего Востока этим вопросам посвятил летние сессии 2012 года.

Важнейшим направлением работы Комитета является и законотворческая деятельность по обеспечению сбалансированного социально-экономического развития северных и дальневосточных территорий России.

Арктика и Север России – обширные и важнейшие территории нашей страны. Две трети Российской Федерации – это Север и приравненные к нему местности. Они составляют 24 из 83 субъектов Российской Федерации. И хотя на Севере живет всего 7,34% населения нашей страны, там создается 25% валового регионального продукта страны.

Также именно в северных регионах сосредоточено 80% запасов полезных ископаемых России, добывается 75% российской нефти и свыше 90% российского газа.

Многие специалисты признают, что «в прогнозируемых на долгосрочную перспективу условиях экономического и социального развития страны большинство видов профильной продукции Севера безальтернативно с позиции их возможного производства в других районах страны и приобретения по импорту. Федеральная политика в отношении данного региона должна способствовать более полному и рациональному использованию природных богатств Севера для обеспечения внутренних потребностей производства и формирования валютных ресурсов страны».

Вместе с тем обстановка, сложившаяся в районах Севера и Дальнего Востока России, интересы страны на долгосрочную перспективу, интересы экономики и населения высокоши-

ротных и дальневосточных регионов, масштабный характер их проблем требуют активного воздействия государства на протекающие здесь процессы.

Сегодня важно справиться с накопившимися на десятки лет вперед очередями на переселение из северных регионов, остановить процессы оттока населения из перспективных для страны регионов и спад производства в базовых отраслях экономики районов Севера, обеспечить выполнение социальных гарантий.

Недостаточный государственный протекционизм в отношении северных территорий, основанный на тезисе о необходимости применения преимущественно рыночных принципов для развития северной экономики, преобладавшем в умах в постперестроечные годы, создает предпосылки к снижению потенциала развития Севера и страны в целом.

Пора понять, что лишь активное и целенаправленное воздействие государства на социально-экономические процессы развития северных и дальневосточных территорий позволит не растерять, а приумножить стратегический потенциал страны.

В первую очередь необходимо сосредоточиться на нескольких основных направлениях «северной» и дальневосточной политики:

– на формировании общей концепции развития Севера России и роли государства в экономических и социальных процессах в условиях рыночной экономики;
– на разработке законодательной базы развития Арктической зоны и континентального шельфа Российской Федерации;
– на корректировке правовой базы в вопросах регулирования социально-трудовых отношений в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях на Дальнем Востоке;
– на формировании законодательной базы по районированию Севера, обеспечивающей дифференциацию районов с дискомфортными условиями проживания по степени влияния на человека неблагоприятных природно-климатических, географических, социально-экономических и медико-биологических факторов;
– на совершенствовании законодательства, регламентирующего жизнедеятельность коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации.

Необходимо заняться корректировкой законодательства о социально-трудовых отношениях в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях.

В настоящее время Комитет является ответственным за прохождение в Государственной Думе по 23 законопроектам и соисполнителем по 12 законопроектам. Две трети из них посвящены социальной тематике.

Основная задача в сфере трудового и пенсионного законодательства – сохранение объема гарантий и компенсаций, предусмотренных действующим Законом Российской Федерации «О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях».

В целях дальнейшего развития важно совершенствование системы государственных гарантий и компенсаций на базе дифференцирования дискомфортных условий работы и проживания на Севере России по степени влияния на человека неблагоприятных природно-климатических, географических, социально-экономических и медико-биологических факторов.

Для выполнения этих задач необходимо скорректировать правовую базу, предусмотрев:

– доведение размера минимальной заработной платы граждан, работающих в указанных районах и местностях, до величины прожиточного минимума трудоспособного населения, утвержденного в конкретном северном и дальневосточном субъекте РФ;
– восстановление правовой нормы о выплате молодежи (лицам в возрасте до 30 лет) процентной надбавки к заработной плате в полном размере с первого дня работы в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, если они прожили в указанных местах не менее пяти лет (это должно касаться всех организаций, независимо от формы собственности);
– восстановление правовой нормы о выплате процентной надбавки к стипендии для лиц, обучающихся в высших и средних специальных учебных заведениях, профессио-

нально-технических училищах, расположенных в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях;

– начисление районных коэффициентов к выплачиваемым за счет средств федерального бюджета ежемесячным денежным выплатам (ЕДВ) отдельным льготным категориям граждан: ветеранам войны, инвалидам, «чернобыльцам» и др.;

– выплату компенсации стоимости проезда и провоза багажа неработающим пенсионерам в пределах территории Российской Федерации один раз в два года, независимо от места назначения;

– выплату компенсации расходов, связанных с выездом неработающим пенсионерам из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей, к новому месту жительства за счет средств федерального бюджета.

Необходимо разобраться с районными коэффициентами, предусмотрев, возможно, разработку методики его определения, установление единого для территории размера районного коэффициента к заработной плате, пособиям, стипендиям и компенсациям и порядка его применения для организаций, расположенных в районах Крайнего Севера, и приравненных к ним местностях, независимо от формы собственности.

Острой остается проблема переселения нетрудоспособного населения из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей. Основным препятствием реализации законодательства о предоставлении жилищных субсидий для переселения явились недостаточные объемы его финансирования, источниками которого определены средства федерального бюджета.

На протяжении ряда лет отмечалось ежегодное уменьшение средств, предусмотренных федеральным бюджетом на жилищные субсидии для граждан, выезжающих (выехавших) из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей. В регионах скопились очереди на переселение, насчитывающие сегодня свыше 200 тыс. семей.

Нужно уделить огромное внимание районированию территории Севера и Дальнего Востока Российской Федерации, определиться с границами Арктической зоны. Ведь вопросы районирования напрямую связаны с вопросами социальной поддержки.

Сложившаяся система государственной поддержки северных территорий вошла в противоречие с развивающимися экономическими и федеративными отношениями. Она недостаточно учитывает произошедшие изменения в экономике России, продолжает сохранять черты прежней модели, в том числе в самом определении объекта поддержки – «районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности», «районы Севера с ограниченными сроками завоза грузов (продукции)», «районы проживания коренных малочисленных народов Севера», «другие районы Севера».

В настоящее время территория Севера условно делится на две зоны: районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности. При этом отнесение конкретной территории к той или иной зоне не нашло отражения на уровне федерального законодательства.

Действующая система районирования не отражает всего разнообразия особенностей природно-климатических условий на территории северных регионов.

Еще один комплекс вопросов, требующих решения на Севере и Дальнем Востоке, – проблемы коренных малочисленных народов Севера (КМНС), носящих социальный, но не национальный характер.

Ключевое значение играет сохранение традиционного образа жизни КМНС, их обустройство, рост зарплат и улучшение пенсионного обеспечения.

Необходимо восстановить государственное медицинское, социальное, культурное, торговое, бытовое и транспортное обслуживание кочевого и полукочевого населения, занятого в традиционных отраслях. В связи с этим большое внимание следует уделить развитию северного оленеводства.

Требуется дальнейшая работа по совершенствованию законодательства в отношении КМНС. Федеральное законодательство о правах коренных малочисленных народов должно представлять собой единую систему взаимосвязанных и взаимодополняющих нормативных правовых актов. Необходимо, чтобы меры, принимаемые федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, способствовали улучшению социально-экономического положения коренных малочисленных народов и национальных меньшинств Российской Федерации.

Объективно назрела необходимость перелома негативных тенденций и усиление внимания государства к геополитическим, стратегическим, экономическим, демографическим проблемам Дальнего Востока России.

Современные геополитические и глобально-экономические реалии (усиление стран АТР, рост влияния организации АТЭС) многократно усиливают стратегическое значение Дальнего Востока для России.

Резюмируя, следует подчеркнуть, что реализация предлагаемых мер предполагает консолидацию усилий всех ветвей и уровней законодательной и исполнительной власти.