

# О ЗАКОНОДАТЕЛЬНОМ ОБЕСПЕЧЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ



ПРЕДСЕДАТЕЛЬ КОМИТЕТА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ  
ПО ДЕЛАМ ФЕДЕРАЦИИ И РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКЕ

**Виктор Васильевич Усачёв**

Вопросы совершенствования законодательного обеспечения развития территорий являются предметом постоянного внимания Комитета Государственной Думы по делам Федерации и региональной политике (далее – Комитет). И одна из главных задач Комитета состоит в содействии оптимизации отношений региональных и федеральных органов власти в политической, социальной, экономической и иных сферах жизнедеятельности общества. Без решения данной задачи невозможна реализация крупных инвестиционных программ и проектов, политики модернизации в целом. Нельзя забывать при этом, что в основе должно быть неизменным положение о том, что при всех существующих региональных различиях и особенностях принципы построения государственной власти в субъектах Российской Федерации и порядок их взаимодействия с органами федеральной власти должны определяться Конституцией Российской Федерации и федеральными законами.

В этом плане исключительно важным является тезис о том, что региональная политика – это законодательно оформленная система. Деятельность федеральных органов государственной власти, их территориальных органов, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, объединений бизнеса и других институтов гражданского общества, направленная на достижение целей регионального развития, должна иметь под собой конкретную нормативно-правовую базу.

Устойчивое развитие территорий не может быть осуществлено без четкого разграничения полномочий между различными уровнями публичной власти. Этот вопрос был и остается доминирующим в области развития федеративных отношений. Ключевым условием сохранения и развития полноценной федерации является сочетание принципов сохранения единого правового и экономического пространства на всей территории государства. Необходимо усиление самостоятельности субъектов Российской Федерации за исключением вопросов, находящихся в ве-

дении Российской Федерации, при условии равенства прав субъектов в их взаимоотношениях с федеральным центром. Необходимо четкое определение полномочий и принципов деятельности публично-правовых образований, в том числе с учетом недопустимости возникновения «необеспеченных мандатов». На данное время в решении этого вопроса существует ряд проблем, которые необходимо обозначить.

Прежде всего, перечень полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации, установленный статьей 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 года №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» постепенно утрачивает значение того исходного начала, на основании которого должно осуществляться отраслевое правовое регулирование в части установления компетенции федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации. То есть полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации, которые устанавливаются отраслевыми законами, в ряде случаев не в полной мере соответствуют названному федеральному закону. Это, в свою очередь, вызывает определенные трудности в правоприменительной практике, и в этой связи открывается широкое поле деятельности по устранению возникающих правовых коллизий.

Есть также вопросы, связанные с финансированием переданных федеральных полномочий. Федеральным законом №184-ФЗ установлено требование, согласно которому общий объем субвенций для осуществления полномочий Российской Федерации, переданных органам государственной власти субъектов Российской Федерации, должен определяться с учетом затрат на реализацию указанных полномочий.

Однако, судя по отзывам большинства субъектов Российской Федерации, данное положение не выполняется в должной мере.

Так, в некоторых постановлениях Правительства РФ установлено, что за счет субвенций в пределах 1,5% средств, выплаченных из бюджета Российской Федерации, может осуществляться компенсация затрат на обеспечение деятельности исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, учреждений, находящихся в их ведении, в связи с осуществлением переданных им полномочий Российской Федерации.

При этом следует иметь в виду, что, во-первых, вышеуказанный норматив предусмотрен далеко не во всех методиках распределения субвенций. Во-вторых, указанных 1,5% иногда недостаточно даже для оплаты расходов за услуги почтовой связи и банковские услуги по выплате денежных средств гражданам в рамках обеспечения некоторых мер социальной поддержки.

В этой связи следует еще раз обратить внимание на критерии определения необходимых ассигнований, методику их распределения, с тем чтобы исключить вероятность недофинансирования.

Кроме того, определенное перераспределение полномочий между различными уровнями власти вызывает принятие таких масштабных федеральных законов, как «О полиции», «Об обязательном медицинском страховании», новый закон «Об образовании».

Следующая важная тема, вытекающая из разграничения полномочий, – это вопросы совершенствования межбюджетных отношений. Одной из базовых целей региональной политики в Российской Федерации является обеспечение сбалансированного социально-экономического развития субъектов Российской Федерации. Это предполагает, с одной стороны, сокращение различий в уровне социально-экономического развития субъектов Федерации. С другой – обеспечение баланса между наращиванием экономического потенциала субъектов Российской Федерации и обеспечением комфортных условий проживания для населения, созданием равных возможностей для граждан Российской Федерации независимо от места жительства в реализации своих социально-экономических прав.

Здесь в первую очередь необходимо сконцентрировать основные усилия на повышении эффективности бюджетных расходов в условиях адаптации бюджетной системы Российской Федерации к замедлению темпов роста бюджетных доходов. В таких условиях государственная региональная политика Российской Федерации в большей степени должна ориентироваться на формирование институциональных условий и стимулов для повышения результативности экономической деятельности на местах. В Послании Президента Российской Федерации Федеральному



Собранию РФ 2010 года поставлена задача подготовить предложения по изменению сложившейся пропорции распределения доходов между бюджетами разных уровней. В результате таких мер должна повыситься роль субъектов Российской Федерации в решении ключевых социально-экономических задач. Кроме того, увеличение регионами собственной доходной базы будет поощряться и учитываться при распределении федеральных дотаций.

В этой связи возникает необходимость внести изменения в методику распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации с целью повышения стимулирования регионов к наращиванию ими собственной доходной базы. При этом необходимо учесть оценку эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и исполнительных органов местного самоуправления, в том числе оценку созданных институциональных условий для привлечения инвесторов в регион и муниципалитет соответственно. В обязательном порядке следует повысить долю межбюджетных трансфертов субъектам Российской Федерации, распределение которых утверждается федеральным законом о федеральном бюджете.

Важнейшей актуальной задачей Государственной Думы в целом и Комитета Государственной Думы по делам Федерации и региональной политике в частности является содействие формированию целостной системы государственного стратегического планирования социально-экономического развития Российской Федерации, включая пространственную организацию территории страны и ее регионов.

Необходимость выработки единой системы государственного стратегического планирования в Российской Федерации назрела давно, и в последнее время к этому вопросу обращено пристальное внимание как органов государственной власти, так и экспертного сообщества.

К настоящему времени такая система находится в стадии формирования. Принят ряд документов в области долгосрочного стратегического планирования. Речь идет о Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года и Основах стратегического планирования в Российской Федерации.

В настоящее время необходимо создать правовую основу для единой системы стратегического планирования, а именно на законодательном уровне зафиксировать систему и участников правоотношений стратегического планирования, порядок разработки и прохождения документов, их взаимосвязки, а также распределение полномочий между органами власти и органами местного самоуправления в рамках работы над разными типами документов стратегического и территориального планирования.

На реализацию этих задач направлен разрабатываемый Правительством Российской Федерации проект федерального закона «О государственном стратегическом планировании в Российской Федерации». Его принятие позволит упорядочить систему стратегического планирования и определить единые типы и стандарты подготовки документов.

В русле перечисленных выше стратегических документов Министерством регионального развития РФ разрабатывается концепция совершенствования региональной политики в Российской Федерации. Данному документу Комитет придает особое значение, поддерживая инициативу о его разработке. На круглом столе, проведенном Комитетом в декабре 2010 года, были даны рекомендации активизировать доработку данной концепции и расширить направления осуществления государственной региональной политики, предусмотрев период реализации концепции до 2020 года.

Данная концепция в обязательном порядке должна содержать конкретные задачи для законодателей. Вплоть до настоящего времени единственным системным нормативно-правовым документом, регламентирующим вопросы региональной политики как системы целей и задач органов государственной власти по управлению политическим, экономическим и социальным развитием регионов страны, а также механизмов их реализации, является Указ Президента РФ от 3 июня 1996 года №803 «Об основных положениях региональной политики Российской Федерации».

В конечном итоге по вопросу законодательного обеспечения региональной политики как таковой на сегодня сложилось два прямо противоположных мнения. С одной стороны, есть точка зрения, что данный вопрос в достаточной степени урегулирован отраслевым законодатель-



ством и профильного закона в этой связи не требуется. С другой стороны, региональная политика в Российской Федерации воспринимается как достаточно серьезная законодательно оформленная система правовых, организационных, институциональных и финансово-экономических мер. Достаточно ли в этой связи одного Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти»?

На этот вопрос также предстоит ответить разрабатываемому стратегическому документу в области региональной политики – концепции совершенствования региональной политики в Российской Федерации – как системному документу, развивающему и конкретизирующему положения Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ до 2020 года в части региональной политики, а также инструментов и механизмов ее реализации применительно к текущему этапу социально-экономического и политического развития страны.