

Законодательное регулирование регионального развития: зарубежный опыт

Ф. З. Халиков

кандидат юридических наук, доцент кафедры
государственно-правовых дисциплин РЭУ им. Г. В. Плеханова.
Адрес: ФГБОУ ВО «Российский экономический университет имени Г. В. Плеханова»,
117997, Москва, Стремянный пер., д. 36.
E-mail: krim.lab@rea.ru

Legislative Regulation of Regional Development: Foreign Experience

F. Z. Khalikov

PhD of Law, Associate Professor of the Department of State and Legal Disciplines of the PRUE.
Address: Plekhanov Russian University of Economics, 36 Stremyanny Lane,
Moscow, 117997, Russian Federation.
E-mail: krim.lab@rea.ru

Аннотация

Российские ученые многие годы изучали вопросы эффективного территориального регулирования вкпе с направлением правоведаческой мысли касательно места государства в развитии регионов, его подходов к решению их экономических, социальных и политических проблем, а также взаимодействия с другими регионами, в том числе и для разрешения объективных противоречий между субъектами Федерации. По мнению автора, наиболее важными из них являются процедурно-технологические вопросы региональной политики, а также правовые, организационные и другие механизмы и процедуры воздействия на региональное развитие. Немаловажна и мысль о том, что России может быть полезен опыт зарубежных стран по этому вопросу, но при условии, что будут учтены все экономические, территориальные, геополитические и социальные особенности как нашей страны в целом, так и каждого субъекта Федерации в частности, что поможет реализовать имеющийся у регионов потенциал, увеличить национальный капитал Российской Федерации и уровень жизни населения.

Ключевые слова: регионы, региональное развитие, территориальное развитие, региональная политика, Российская Федерация, субъекты Федерации, стимулирование развития, федерализм, общегосударственные программы, ассигнование регионов, право земель, структурные преобразования.

Abstract

For many years Russian scientists have studied the issues of effective territorial regulation, along with the direction of legal thought on the place of the state in the development of regions, its approaches to solving their economic, social and political problems, as well as interaction with other regions, including for resolving objective contradictions between subjects of the federation. In the author's opinion, the most important of them are procedural and technological issues of regional policy, as well as legal, organizational and other mechanisms and procedures for influencing regional development. The idea that Russia can benefit from the experience of foreign countries on this issue is also important, but on the condition that all economic, territorial, geopolitical and social features of our country as a whole and of each subject of the federation will be taken into account separately, which will help to realize the potential existing in the regions, to increase the national capital of the Russian Federation and the standard of living of the population.

Keywords: regions, regional development, territorial development, regional policy, the Russian Federation, federal subjects, development stimulation, federalism, nationwide programs, allocating regions, land rights, structural reforms.

Уже не раз российские ученые обращались к изучению иностранного опыта региональной политики¹. На все вопросы об особенностях этого опыта и применимости его в России, казалось бы, уже должны иметься исчерпывающие ответы; уже должна быть сформирована собственная модель региональной политики в нашей стране, основанная как на российских реалиях, так и на лучших зарубежных практиках. Но реальное развитие событий, происходящих в России, говорит об обратном. Спустя десятилетие после своего создания, осенью 2014 г. упразднили Министерство регионального развития России, что свидетельствует по меньшей мере о продолжающемся поиске модели российской федеральной региональной политики (т. е. региональной политики, которую проводят федеральные органы власти). В России к тому же нет целостной программной и нормативно-правовой базы региональной политики, а именно нет ни концепции или стратегии, ни закона развития региональной политики. Как следствие, нет ее четко определенных задач, принципов, целей, инструментов.

Наряду с этим власти не отказываются от федеральной поддержки конкретно взятых регионов в целом: достаточно вспомнить о том, что создали три региональных министерства – Министерство Российской Федерации по развитию Дальнего Востока, Министерство Российской Федерации по делам Северного Кавказа и Министерство Российской Федерации по делам Крыма. Межрегиональное распределение бюджетных доходов сохраняется в рамках системы по межбюджетным отноше-

ниям, существуют региональные аспекты, явно выраженные в деятельности остальных федеральных министерств.

Актуально в сложившейся ситуации вновь посмотреть на иностранный опыт региональной политики, однако только в рамках поиска ответа на вопрос о реализации и формировании такой политики, который наиболее важен для современной России.

Отдельные зарубежные страны имели длительную историю формирования рыночных отношений и накопили эффективный опыт в решении региональных вопросов. Мировой опыт в решении региональных проблем может быть использован в специфических условиях нынешней России.

Конечно, не существует единых моделей и подходов государственного регулирования территориального развития. Национальные особенности развитости экономики отдельных стран, их государственное устройство, политические традиции и способы международной интеграции не могут стать примером российской практики заимствования зарубежного опыта.

Однако в условиях новых рыночных отношений с учетом специфики геополитического положения России и, наконец, кризиса, который затронул все стороны жизни общества, обусловлен новый подход в решении экономических и социальных проблем регионов, их взаимодействия, а также в решении объективных противоречий между субъектами Федерации.

Необходимо прежде всего усилить внимание в отношении процедурно-технологических вопросов региональной политики, актуальных для современной России. Интерес в наибольшей степени вызывают организационные, правовые и другие процедуры и механизмы влияния на региональное развитие. В зарубежной практике в этих вопросах накоплен комплекс сложных и простых методов, прецедентных решений и приемов, которые могут быть успешно использованы в специфических условиях России в своей существенной части [2. – С. 43].

Так, большая роль в комплексе регулирования регионального развития отводится законодательному регламентированию и межбюджетным отношениям. Многие страны (например, Германия, Италия, Испания) ос-

¹ См.: Региональная политика стран ЕС / Центр европейских исследований ИМЭМО РАН. Отв. ред. А. В. Кузнецов. – М. : ИМЭМО РАН, 2009; Кузнецова О. В. Экономическое развитие регионов: теоретические и практические аспекты государственного регулирования. – М. : Эдиториал УРСС, 2002. Опыт региональной политики во многих странах мира рассматривается также в таких книгах, как: Гладкий Ю. Н., Чистобаев А. И. Основы региональной политики. – СПб. : Изд-во Михайлова В. А., 1998; Ларина Н. И., Кисельников А. А. Региональная политика в странах рыночной экономики. – М. : ОАО «Издательство «Экономика», 1998; Региональное развитие: опыт России и Европейского Союза / рук. авт. колл. и отв. ред. А. Г. Гранберг. – М. : ЗАО «Изд-во «Экономика», 2000; Хасбулатов О. Р. Развитие страны: центры и периферия. Опыт региональной экономической политики. – М. : ЗАО «Издательство «Экономика», 2009. Кроме того, есть целый ряд публикаций по региональной политике в отдельных странах мира.

новые цели региональной политики закрепили в Конституции, другие – регулируют соответствующим законодательством.

Основной целью региональной политики является нахождение компромисса между экономической эффективностью производства и социальной справедливостью в регионах посредством реализации системы целенаправленных мероприятий государственного стимулирования регионального развития.

В России вследствие географических особенностей, специфики экономического пространства, ограниченной емкости внутренних региональных рынков и удаленности от внешних региональные проблемы проявляются значительно сильнее, чем в большинстве развитых и развивающихся стран. Таким образом, следует уделять особое внимание стимулирующим мероприятиям региональной политики и осознанию важности существенных изменений в организации ее законодательного регулирования.

Для нас представляют большой интерес страны, которые демонстрируют успешный опыт региональной политики: США, Китай и государства – члены Европейского союза. Ликвидация территориальных противоречий, сглаживание дифференциации экономической и социальной жизни экономических районов, центра и периферии в этих странах закладывают общую тенденцию к социально-экономическому росту страны и большим перспективам в урегулировании вопросов социальной справедливости.

Классическим примером успешной региональной политики с государственной системой стимулирования регионального развития являются США. В законодательном плане в Основном Законе США (Конституции) строго закреплены только действенные механизмы поддержания целостности страны, в которой закреплено верховенство федерального права. Кроме того, в Конституции США выделен перечень вопросов, находящихся в исключительном ведении федерального органа власти (конгресса), и перечислены предметы совместного ведения федерального правительства и регионов (штатов), но не установлен четкий перечень предметов ведения регионов. Таким образом, регионы имеют право решать все вопросы, не отнесенные к исключительному ведению Федерации и не вклю-

ченные в число специальных ограничений и запретов.

В Конституции США отсутствует статья о прямом регулировании штатов. Для решения проблем социально-экономического выравнивания и развития территорий в США были приняты следующие федеральные законы и программы:

– 1933 г. – закон об управлении по развитию водного, энергетического и сельского хозяйства долины реки Теннесси;

– 1961 г. был принят закон о развитии территорий, на основании которого правительство расширило свою финансовую и техническую помощь отстающим регионам;

– Закон об общественных работах и экономическом развитии 1965 г., в котором определены основные направления помощи депрессивным районам и 232 «центра роста»;

– 1965 г. – Конгресс США принял закон о развитии Аппалачей¹, стратегической социальной целью которого было создание условий для здорового образа жизни, получения профессии, повышения занятости среди населения Аппалачей. С экономической точки зрения прогнозировалось, что развитие хозяйства обеспечит рост доходов населения;

– закон о межправительственном сотрудничестве 1968 г., регламентирующий распределение полномочий по региональному регулированию между администрациями федерации, штатов и муниципальных образований (муниципалитетов);

– закон о жилищном строительстве и городском развитии 1974 г.;

– закон о региональном развитии (Regional Development Act) Аппалачей 1975 г., направленный на целевые региональные программы, государственное регулирование социально-экономического развития территории, стимулирование экономического роста с изменением структуры хозяйства. Закон регламентирует направления, механизм и инструменты развития региона Аппалачей. Во втором разделе закона, по сути, излагаются основы региональной политики в США, определена ведущая роль в региональном развитии Администрации по экономическому раз-

¹ См.: Леонов С. Н. Региональная экономическая политика в переходной экономике. – Владивосток : Дальнаука, 1998. – С. 41.

вitiю (АЭР) в составе Министерства торговли США. Основная миссия АЭР – стимулирование инноваций и конкурентоспособности регионов экономического развития, осуществляемых через систему государственных грантов, техническую помощь. Статьи второго раздела Закона о региональном развитии 1975 г. регулируют взаимодействие федеральных и региональных (региональных комиссий) органов по развитию отдельных отраслей (региональная транспортная система, энергетические программы и проекты, проекты в области здравоохранения и питания). Закон регламентирует специфику финансирования и организации программ по каждой из указанных сфер, а также долю государственного финансирования проектов по каждому направлению.

Обобщенный анализ такого законодательного устройства показывает, что региональная политика США представляет собой стимулирующую политику, поощряющую самостоятельное развитие регионов. Регионы имеют право решать все вопросы, не отнесенные к исключительному ведению государства и не входящие в специальный перечень ограничений и запретов.

С целью ликвидации разрывов в социально-экономическом развитии между регионами в США обязательной функцией государственного регулирования является региональная политика, которая включает в себя федеральное законодательство по устранению региональных противоречий и стимулированию экономического роста с изменением структуры хозяйства. К ним относятся закон об общественных работах и экономическом развитии, в котором определены основные направления помощи депрессивным районам); закон о межправительственном сотрудничестве, регламентирующий распределение полномочий по региональному регулированию между органами власти федерации, штатов и муниципалитетов; закон о сельском развитии, который определяет основные направления федеральной политики в отношении сельскохозяйственных районов; закон о жилищном строительстве и городском развитии, определяющий федеральную политику в отношении городских районов, и закон о региональном развитии.

Реализация региональной политики в США осуществляется главным образом посредством различного рода целевых общегосударственных региональных программ. Для успешного их осуществления на уровне законодательной власти определяются «генеральные цели региональных программ, совокупность частных программных мероприятий, максимально допустимые размеры ассигнований из федерального бюджета, а также устанавливаются права и обязанности органов, на которые возлагается руководство проведением программных мероприятий» [4. – С. 91].

Однако государственная система стимулирования регионального развития в штатах, ориентированная на выравнивание условий жизни населения, не является стабильной и постоянной. В зависимости от общей экономической политики страны вмешательство государства либо расширяло свое законодательное воздействие на территориальные процессы через увеличение масштабов экономической деятельности штатов, либо сокращало масштабы своей деятельности в экономическую жизнь. При этом соответственно сокращалось регулирующее воздействие государства. Так, Президент США имеет право устанавливать правила, определяющие формулирование, оценку и порядок рассмотрения федеральных программ и проектов, оказывающих влияние на экономическое развитие того или иного района.

В США – стране конкурентного или децентрализованного федерализма – региональная политика «спрятана» внутри сложной системы межбюджетных трансфертов (например, грантов нижестоящим бюджетам), а также различных программ. Ввиду продекларированной конкурентной модели федерализма, формально не предполагающей активного федерального регулирования в отношении регионального развития, опыт Соединенных Штатов – крупнейшего по размерам экономики государства мира – по части федерального регулирования регионального социально-экономического развития незаслуженно находится в тени опыта европейских стран. Обычно США рассматриваются только как классический пример применения программного метода по решению территориальных проблем.

Главной задачей региональной политики стран – членов Европейского союза является создание условий, при которых регионы могли бы полностью реализовать имеющийся у них потенциал и увеличить свой вклад в развитие национальной экономики.

При рассмотрении региональной политики стран Европейского союза необходимо учитывать, что европейские регионы различаются не только по географическому положению, величине и плотности населения, ресурсно-производственному потенциалу, хозяйственной специализации, конституционному статусу, но и по внутриадминистративному делению. При этом развитию региональной политики определяется важное место в системе государственного регулирования, для которой разрабатывается комплекс законодательных, административных и экономических мероприятий, способствующих наиболее рациональному размещению производительных сил и выравниванию уровня жизни населения.

При осуществлении региональной политики в европейских странах разрабатываются и реализуются национальные программы социально-экономического развития, общим правилом для которых является обеспечение единства их целей и принципов с общенациональными. В региональных программах развития стран Европейского союза преобладает концепция «развития снизу» с опорой на региональную власть и внутренние источники финансирования.

Следующие страны – Италия и Германия – характеризуются высокой степенью неоднородности развития отдельных регионов. В качестве объекта государственной региональной политики Германия официально объявила ограниченный перечень проблемных районов (территорий), основой для отбора которых послужили критерии уровня, прогноза и динамики безработицы, инфраструктурная оснащенность территории и доходы населения. Все регионы рассматриваются в качестве государства, в котором реализуется федеральный конституционный принцип по экономическому выравниванию потребностей земель во избежание перегрузки налогоплательщиков и для обеспечения единого уровня жизни по всей территории государства.

Сегодня Германия с точки зрения административно-территориального устройства со-

стоит из шестнадцати земель, в число которых входят три города: Баден-Вюртемберг, Бавария, Берлин, Бремен, Бранденбург, Гамбург, Мекленбург-Передняя Померания, Гессен, Нижняя Саксония, Саар, Рейнланд-Пфальц, Саксония, Северный Рейн-Вестфалия, Саксония-Анхальт, Шлезвиг-Гольштейн, Тюрингия. Гамбург, Бремен и Берлин по своему статусу приравнены к земле.

Немецкий федерализм представляет собой сочетание внешнего единства и внутреннего многообразия. Сохранение регионального многообразия – одна из основных и традиционных задач федерализма. Федеративное государство должно прежде всего обеспечивать свободу. Распределение задач между федерацией и землями – существенный элемент в системе разделения и уравнивания властей, предусмотренной Основным Законом [1].

Федеральное право превалирует над правом земель. Землям принадлежит право законодательства¹, поскольку Основной Закон законодательные полномочия не передает в ведение Федерации, а законодательство разграничивает компетенции об исключительном и конкурирующем законодательстве.

В сфере исключительного законодательства Федерации земли имеют право на законотворчество, если на это они уполномочены федеральным законом².

В сфере конкурирующего законодательства компетенции переходят к землям при отсутствии федеральных законов. Но, в случае если необходима поддержка Федерации, она имеет право вмешаться «для установления равноценных условий жизни на федеральной территории, для сохранения правового и экономического единства»³.

Федерация путем принятия с согласия Бундесрата соответствующего закона может поручать землям исполнение федеральных законов, которое изначально должна осуществлять сама. Это, в частности, относится к сфере ядерной энергии и транспортным артериям.

Законодательное обеспечение государственной региональной политики в Германии

¹ См.: Статья 70 Основного Закона ФРГ.

² См.: Статья 71 Основного Закона ФРГ.

³ Статья 72 Основного Закона ФРГ.

содержится в Основном Законе, который подчеркивает необходимость «создать одинаковые условия для работы и жизни людей во всех частях страны». В Конституции Германии выделены «общие задачи Федерации и земель», в том числе задача «улучшения региональной экономической структуры». Отсюда вытекает первостепенная задача региональной политики Германии – обеспечить «возможность для структурно слабых регионов принимать активное участие в социально-экономическом развитии страны путем минимизации влияния негативных факторов, которые связаны с положением этих регионов» [4. – С. 92].

Помимо этого, имеет силу федеральный закон относительно территориального планирования, определяющий главные принципы, которым земли должны следовать в данной сфере. Федеральным планом определяется вмешательство федерального центра с регионализацией оказываемой помощи при использовании двух основных региональных стимулов (региональный льготный заем и инвестиционный грант).

Согласно федеральному плану, регионы разрабатывают свои планы, согласовывают их внутри координирующих федерально-земельных структур, а после этого реализуют их самостоятельно. В региональных планах содержатся меры, способствующие увеличению конкурентоспособности региональных экономик посредством совершенствования их структуры, а также методы для усиления конкурентной позиции стимулируемых организаций в структурно ослабленных регионах.

В целях повышения эффективности использования выделяемых средств большое внимание уделяется разработке региональных концепций развития, задачей которых является согласование различных мероприятий всех сфер и уровней на базе собственного потенциала региона. Эти концепции являются важным фактором в распределении средств регионального стимулирования в соответствии с федеральными рамочными и земельными планами. Региональные концепции содержат анализ сильных и слабых сторон региона, кратко-, средне- и долгосрочные цели развития, перечень приоритетных действий и проектов, мероприятия по координации действий.

Таким образом, региональная политика Германии нацелена на укрепление экономического роста структурно слабых районов. Для достижения данной цели создаются долгосрочные и конкурентоспособные рабочие места, которые позволяют при этом стабилизировать ситуацию на региональном рынке труда и облегчить проведение структурных преобразований [5].

Следует отметить, что самостоятельная политика территориального развития регионов (земель) организуется на основе одинаковых принципов и методов с учетом общих федерально-региональных задач.

Кроме того, в Германии детально разработан инструментальный анализ последствий экономической политики, прогнозирования возможных шагов государства. Целью регионального программирования выступает оптимизация региональной экономической структуры, предполагающая выравнивание уровней экономического и социального развития регионов [3].

В Германии практически все земли получают финансирование в рамках региональной политики Европейского Союза, но для реализации разных целей. При этом они имеют возможность распределять получаемую финансовую поддержку самостоятельно, т. е. определять собственные приоритеты, программы, конкретные задачи, критерии и принципы распределения получаемых из структурных фондов Европейского союза средств.

Таким образом, в Германии большую роль при реализации региональной политики Европейского Союза играют земли, которые самостоятельно в рамках своих операционных программ определяют приоритеты развития, активно вкладывают собственные средства, объявляя конкурсы и формулируя критерии для участия в них своих организаций. Активная роль земель в Германии выглядит достаточно логичной в связи с ее сильным федерализмом и высокой степенью автономии земель и их ролью в политике. С помощью региональной политики Европейского Союза они реализуют свои цели, одновременно сопрягая их с большими стратегическими целями развития Германии и Европейского Союза в целом.

Таким образом, развитые страны, в которых сформировались устойчивые «локомотивы»

вы роста» и в целом достигнут высокий уровень благосостояния, концентрируют свои усилия на выравнивании степени развития отдельных территорий.

При сравнении рассмотренного типа стран с Россией нетрудно увидеть крайне существенное несоответствие. В нашей стране современные тенденции в региональном развитии намного ближе к государствам догоняющего развития: прослеживаются рост центр-периферийных отличий и поляризация пространства, связанная с ним, возникающая во время более быстрого развития крупных, концентрирующих ресурсы городов-центров и продолжающегося отставания и деградации периферии. В региональной политике преобладают приоритеты выравнивания, которые характерны для развитых стран, однако отсутствует стимулирование таких территорий, которые могут двигать экономику вперед и более эффективно использовать ресурсы. Это несоответствие можно объяснить не

только политическими причинами (приоритетом не экономического роста, а сохранения единства страны), но и до сих пор существующими стереотипами советской системы по перераспределению ресурсов в целях выравнивания регионального развития. Активная региональная политика, которая направлена на стимулирование развития регионов, представлена при этом в России слабо, так как для ее реализации на замену привычным планово-распределительным механизмам поддержки эффективных территорий необходимо осваивать новые, институциональные механизмы. Соответственно, можно согласиться с мнением о том, что в обществе до сих пор отсутствует ясное представление о том, какие же результаты обязано приносить государственное регулирование по территориальному развитию. Ответы на данные и остальные вопросы может предоставить принятие в России Федерального закона «О государственной региональной политике».

Список литературы

1. Бусыгина И. М. Концептуальные основы европейского регионализма // Регионы и регионализм на Западе и в России. – М. : Институт Европы, 2001.
2. Санковец Н. А. О зарубежном опыте государственного управления региональным развитием // Экономический журнал. – 2009. – Вып. № 16. – С. 42–49.
3. Тэор Т. Р. Региональная экономическая политика в условиях федерализма : дис. ... канд. экон. наук. – СПб. : Университет экономики и финансов, 1996.
4. Уткин Э. А., Денисов А. Ф. Государственное и региональное управление. – М. : ИКФ «ЭКМОС», 2002.
5. Шагиева И. Т. Российский и зарубежный опыт управления развитием регионов в период модернизации экономики // Молодой ученый. – 2013. – № 3. – С. 302–304.