

ФЕДЕРАЛЬНОЕ СОБРАНИЕ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ



Комитет Государственной Думы  
по региональной политике  
и проблемам Севера и Дальнего Востока

О законодательном обеспечении  
государственной региональной политики  
в Российской Федерации



Издание Государственной Думы  
2017

ФЕДЕРАЛЬНОЕ СОБРАНИЕ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА

Комитет Государственной Думы  
по региональной политике  
и проблемам Севера и Дальнего Востока

О законодательном обеспечении  
государственной региональной политики  
в Российской Федерации

Издание Государственной Думы  
Москва • 2017

УДК 323.174:340  
ББК 66.09+67.400.62  
О.11

**Под общей редакцией**  
председателя Комитета Государственной Думы  
по региональной политике и проблемам Севера и Дальнего Востока  
**Н. М. Харитонова**

**Составители:**

- Г. В. Жукевич**, руководитель аппарата Комитета Государственной Думы по региональной политике и проблемам Севера и Дальнего Востока;  
**Ш. М. Салихов**, заместитель руководителя аппарата Комитета Государственной Думы по региональной политике и проблемам Севера и Дальнего Востока;  
**А. В. Пенчук**, ведущий консультант аппарата Комитета Государственной Думы по региональной политике и проблемам Севера и Дальнего Востока;  
**Е. М. Николаева**, консультант аппарата Комитета Государственной Думы по региональной политике и проблемам Севера и Дальнего Востока.

О.11 **О законодательном обеспечении государственной региональной политики в Российской Федерации.** – М.: Издание Государственной Думы, 2017. – 80 с.

В настоящем издании представлены основные результаты проводимой Комитетом Государственной Думы по региональной политике и проблемам Севера и Дальнего Востока работы по совершенствованию законодательного обеспечения государственной региональной политики в Российской Федерации.

УДК 323.174:340  
ББК 66.09+67.400.62

## СОДЕРЖАНИЕ

Предисловие . . . . .	4
Решение Комитета Государственной Думы по региональной политике и проблемам Севера и Дальнего Востока об утверждении рекомендаций «круглого стола» на тему «О законодательном обеспечении государственной региональной политики в Российской Федерации» . . . . .	7
Рекомендации «круглого стола» на тему «О законодательном обеспечении государственной региональной политики в Российской Федерации» . . . . .	8
Стенограмма «круглого стола» на тему «О законодательном обеспечении государственной региональной политики в Российской Федерации» . . . . .	17
Отчёт Комитета Государственной Думы по региональной политике и проблемам Севера и Дальнего Востока «О состоянии и основных направлениях совершенствования законодательства в сфере государственной региональной политики» . . . . .	60
Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 25 января 2017 года № 832-7 ГД «Об информации Министра Российской Федерации по развитию Дальнего Востока А. С. Галушки» . . . . .	72

## Предисловие



**18 апреля 2017 года** Комитет Государственной Думы по региональной политике и проблемам Севера и Дальнего Востока провёл **«круглый стол» на тему «О законодательном обеспечении государственной региональной политики в Российской Федерации»**.

В рамках исполнения решения Совета Безопасности Российской Федерации от 22 сентября 2016 года в Государственной Думе и Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации проводилась работа по подготовке отчёта «О состоянии и основных направлениях совершенствования российского законодательства в сфере государственной региональной политики». В соответствии с поручением Председателя Государственной Думы В. В. Володина Комитет принимал участие в выработке соответствующих решений.

Указом Президента Российской Федерации от 16 января 2017 года № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года» определены принципы, цели, приоритетные задачи и механизмы реализации государственной политики регионального развития Российской Федерации.

В этой связи на «круглом столе» были обсуждены основные проблемы и перспективные направления совершенствования законодательного обеспечения государственной региональной политики.

К обсуждению вопросов «круглого стола» были приглашены депутаты Государственной Думы и члены Совета Федерации Федерального Собрания



Российской Федерации, федеральные органы исполнительной власти, полномочные представители Президента Российской Федерации в федеральных округах, законодательные (представительные) и исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации, эксперты и представители СМИ.

Вёл заседание Председатель Комитета Государственной Думы по региональной политике и проблемам Севера и Дальнего Востока **Николай Харитонов**.

В своём вступительном слове **Николай Харитонов** отметил, что само понятие «региональная политика» очень ёмкое, но вместе с тем предмет региональной политики как таковой сегодня размыт в многочисленных нормативных правовых актах федерального уровня. В этой связи предлагаемые подходы к решению вопросов региональной политики охватывают практически все сферы жизнедеятельности. Анализ поступивших в Комитет материалов подтверждает это. Комитет со своей стороны предпринял попытку упорядочить применяемые подходы и выделить наиболее важные направления совершенствования законодательства в области региональной политики, – отметил председатель Комитета.

С приветственным словом к участникам мероприятия обратилась заместитель Председателя Государственной Думы **Ольга Епифанова**, которая отметила, что Указ Президента Российской Федерации «Об утверждении основ государственной политики регионального развития Российской Федерации до 2025 года» сформировал новое институциональное пространство возможностей развития регионов и страны в целом.

С докладом по обозначенной теме выступила первый заместитель председателя Комитета **Валентина Пивненко**. «Сложность и многоаспектность само-

го понятия «региональная политика» предопределили проведение системной работы нашего Комитета в данном направлении», – заявила она.

С особенностями и проблемами реализации отдельных положений федерального законодательства участников «круглого стола» ознакомили председатель Думы Чукотского автономного округа **Александр Маслов**, председатель Архангельского областного Собрания депутатов **Виктор Новожилов**, мэр г. Орла – председатель Орловского городского Совета народных депутатов **Василий Новиков** и другие.

С учётом состоявшегося обсуждения участники «круглого стола» приняли рекомендации Правительству Российской Федерации, Федеральному Собранию Российской Федерации, органам региональной и местной власти.

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА  
ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
СЕДЬМОГО СОЗЫВА

КОМИТЕТ ПО РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКЕ  
И ПРОБЛЕМАМ СЕВЕРА И ДАЛЬНЕГО ВОСТОКА

Р Е Ш Е Н И Е

17 мар 2017 г.

№ 20/2

**Об утверждении рекомендаций «круглого стола» на тему  
«О законодательном обеспечении государственной региональной  
политики в Российской Федерации»**

Заслушав информацию о рекомендациях «круглого стола» на тему «О законодательном обеспечении государственной региональной политики в Российской Федерации», Комитет Государственной Думы по региональной политике и проблемам Севера и Дальнего Востока **р е ш и л**:

1. Утвердить рекомендации «круглого стола» на тему «О законодательном обеспечении государственной региональной политики в Российской Федерации» (прилагаются).

2. Направить указанные рекомендации в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, представительные (законодательные) и исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации, а также Комитеты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

Председатель Комитета

Н.М.Харитонов



## РЕКОМЕНДАЦИИ «круглого стола» на тему

### «О ЗАКОНОДАТЕЛЬНОМ ОБЕСПЕЧЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

18 апреля 2017 года Комитет Государственной Думы по региональной политике и проблемам Севера и Дальнего Востока провёл «круглый стол» на тему «О законодательном обеспечении государственной региональной политики в Российской Федерации».

Участники «круглого стола» обсудили состояние, основные проблемы и перспективные направления совершенствования законодательного обеспечения государственной региональной политики.

К настоящему времени в Российской Федерации, в основном, создана нормативно-правовая база для осуществления региональной политики. В целом разграничены полномочия между различными уровнями власти, упорядочено бюджетное устройство и сформированы принципы межбюджетных отношений, закреплены правовые основы осуществления стратегического планирования, сформированы инструменты «селективной» поддержки регионов, определены организационно-правовые и финансово-экономические условия для развития местного самоуправления, внедрены механизмы стимулирования эффективной деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Вышеперечисленные меры реализованы комплексом нормативных и правовых актов, включающим в себя основополагающие акты федерального законодательства в области региональной политики, «отраслевые документы» (в том числе кодексы Российской Федерации), а также акты федерального законодательства в отношении отдельных территорий Российской Федерации.

Вместе с тем участники «круглого стола» отмечают, что процесс формирования правовой основы для проведения единой и, в то же время, дифференцированной с учётом реальных территориальных различий государственной региональной политики в Российской Федерации к настоящему времени не завершён.

Предмет региональной политики как таковой сегодня «размыт» в многочисленных нормативных правовых актах федерального уровня.

В этой связи отдельного осмысления требует **вопрос разработки и принятия базового федерального закона** в области региональной политики.

В настоящее время на рассмотрении в Государственной Думе находится внесённый 23 октября 2000 года проект федерального закона № 18259-3 «Об основах государственного регулирования регионального развития в Рос-

сийской Федерации». Вместе с тем за период, истекший со времени принятия законопроекта во втором чтении, значительно изменились нормы законодательства, регламентирующие соответствующие правоотношения. Предлагаемое указанным законопроектом правовое регулирование в области государственного регулирования регионального развития в Российской Федерации в настоящее время не согласуется с положениями действующего законодательства. В этой связи в предложенной редакции данный законопроект не может быть поддержан.

Тем не менее вопрос установления в федеральном законодательстве единых правовых основ государственной региональной политики, по мнению участников «круглого стола», не утратил своей актуальности.

Принципиальным в данном федеральном законе должно стать содержательное смещение акцентов в понимании региональной политики от узкоотраслевого подхода (социально-экономического) к комплексному подходу.

Сохранение существенных дисбалансов в территориальном социально-экономическом развитии и в уровне бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, а также рост долговой нагрузки регионов подтверждают необходимость проведения системной работы в данном направлении.

Анализ представленных органами государственной власти субъектов Российской Федерации материалов подтверждает необходимость продолжения работы по инвентаризации и финансовой оценке расходных полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Результатом данной работы **должны стать конкретные предложения по совершенствованию сложившейся системы межбюджетных отношений, а также внесению изменений в действующее законодательство в части уточнения перечня полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации** (как осуществляемых ими самостоятельно за счёт средств бюджета субъекта Российской Федерации, так и переданных им на исполнение на основании федеральных законов и соглашений).

В целях реализации положений Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации неоднократно ставилась задача по изменению сложившейся пропорции распределения доходов между бюджетами разных уровней, в результате реализации которой должна повыситься роль регионов и муниципалитетов в решении ключевых социально-экономических задач. Достижение соответствия расходных обязательств субъектов Российской Федерации и муниципальных образований по решению собственных государственных полномочий и вопросов местного значения объёмам доходных поступлений в соответствующие бюджеты в настоящее время по-прежнему является одной из ключевых задач.

Необходимо также провести дополнительную работу в части исключения дублирования функций и полномочий между публично-правовыми образованиями, устранить случаи конкуренции норм федерального законодательства, а также закрепления полномочий, не соответствующих принципам разграничения полномочий.

Особое внимание необходимо также обратить на возможность расширения применения и совершенствования инструментов стимулирования регионального развития на основе анализа правоприменительной практики.

Перспективным направлением развития законодательства является принятие федеральных законов и иных правовых актов в части обеспечения условий для развития отдельных территорий Российской Федерации (Арктическая зона Российской Федерации, Дальний Восток, приграничные территории и другие).

Учитывая вышеизложенное, участники «круглого стола» **рекомендуют:**

### **Федеральному Собранию Российской Федерации:**

1. Завершить работу по проекту федерального закона № 18259-3 «Об основах государственного регулирования регионального развития в Российской Федерации» с учётом существенного изменения затрагиваемых законопроектом норм действующего законодательства.

2. При осуществлении парламентского контроля в сфере бюджетных правоотношений на основании статьи 11 Федерального закона от 7 мая 2013 года № 77-ФЗ «О парламентском контроле» исходить из необходимости:

- согласования формируемых и реализуемых соответствующими документами мероприятий с целями и приоритетными задачами государственной политики регионального развития, сформулированными в Указе Президента Российской Федерации от 16 января 2017 года № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года»;

- соответствия формируемых в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 7 ноября 2016 года № 1137 в составе государственных программ и федеральных целевых программ разделов, содержащих информацию о мероприятиях, реализуемых на территории Дальневосточного федерального округа, требованиям опережающего развития Дальнего Востока;

- соответствия формируемых программных документов и мероприятий задачам и целям Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года, утверждённой указом Президента Российской Федерации от 19 декабря 2012 года № 1666.

3. Ускорить рассмотрение и принятие Государственной Думой:

- проекта федерального закона № 351626-5 «Об основах приграничного сотрудничества»;

- проекта федерального закона № 66082-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в части установления единого порядка правового регулирования вопросов в сфере стратегического планирования);

- проекта федерального закона № 538033-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в части совершенствования механизма функционирования и управления особыми экономическими зонами).

4. Совместно с Правительством Российской Федерации провести анализ правоприменительной практики Федерального закона от 3 декабря 2011 года № 392-ФЗ «О зонах территориального развития в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и рассмотреть вопрос о внесении изменений в указанный федеральный закон с целью повышения эффективности механизмов государственной поддержки депрессивных территорий.

5. В целях обеспечения условий для устойчивого социально-экономического развития Арктической зоны Российской Федерации, районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей и Дальнего Востока рассмотреть вопрос создания постоянно действующего Совета под председательством заместителя Председателя Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

6. Совместно с Правительством Российской Федерации и заинтересованными органами государственной власти субъектов Российской Федерации разработать предложения по совершенствованию законодательства о государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, в Арктической зоне и на Дальнем Востоке.

7. Обеспечить контроль за исполнением Постановления Государственной Думы от 25 января 2017 года № 832-7 ГД «Об информации министра Российской Федерации по развитию Дальнего Востока А. С. Галушки».

8. Рассмотреть вопрос о внесении изменений в Федеральный закон от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», предусматривающих возможность принятия отдельного решения об опережающей разработке и утверждении новой редакции Стратегии социально-экономического развития Дальневосточного федерального округа, а также формирование в отраслевых документах стратегического планирования разделов, предусматривающих мероприятия по опережающему развитию Дальнего Востока.

### **Правительству Российской Федерации:**

*В части систематизации законодательного обеспечения государственной региональной политики:*

9. Рассмотреть вопрос разработки проекта федерального закона, определяющего основные понятия, цели, принципы, механизмы и инструменты региональной политики, полномочия и процедуры согласования интересов государства, регионов и местных сообществ и взаимодействия на этой основе органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по разработке и реализации конкретных мер государственной политики регионального развития.

10. По результатам инвентаризации доходных источников и финансовой оценки расходных полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления разработать

предложения по внесению изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и другие федеральные законы в целях обеспечения сбалансированного разграничения полномочий и регионального развития.

11. Разработать план реализации Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года, включающий в себя, в том числе, комплекс мер организационного и правового регулирования, направленных на повышение бюджетной обеспеченности регионов и сбалансированности региональных бюджетов.

12. Ежегодно, начиная с 2017 года, представлять доклад о результатах реализации Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года в палаты Федерального Собрания Российской Федерации.

13. При разработке Стратегии пространственного развития Российской Федерации определить механизмы взаимной увязки отраслевых документов стратегического планирования Российской Федерации, схем территориального планирования, государственных программ Российской Федерации, федеральных целевых программ и инвестиционных программ субъектов естественных монополий с точки зрения синхронизации пространства и времени размещения соответствующей инфраструктуры.

14. Активизировать работу по совершенствованию законодательного обеспечения экономического взаимодействия в части межрегиональной кооперации, закрепления отношений субъектов Федерации, объединяющих усилия для эффективной реализации стратегических социально-экономических задач.

15. При проведении федеральными органами исполнительной власти единой политики в отдельных отраслях посредством утверждения нормативов и стандартов предоставления услуг населению учитывать возможности бюджетов субъектов Российской Федерации по их финансовому обеспечению и необходимость оказания дополнительной финансовой помощи бюджетам субъектов Российской Федерации на соответствующие цели.

16. Провести анализ перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъектов Российской Федерации до вступления в силу Федерального закона от 28 декабря 2016 года № 494-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и рассмотреть вопрос о необходимости дополнительного законодательного урегулирования указанных правоотношений отдельным федеральным законом.

17. Сформировать единый реестр полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в виде постоянно обновляемого интернет-портала.

18. Разработать единые критерии оценки эффективности реализации полномочий на всех уровнях публичной власти.

*В части законодательного обеспечения развития отдельных территорий:*

19. Ускорить разработку и внесение в Государственную Думу проекта федерального закона «О развитии Арктической зоны Российской Федерации».

20. Рассмотреть вопрос о разработке и внесении в Государственную Думу проекта федерального закона об ускоренном социально-экономическом развитии Дальнего Востока, предусматривающего создание системы управления опережающим развитием Дальнего Востока, систематизацию действующих правовых особенностей государственного регулирования, мер государственной поддержки опережающего развития Дальнего Востока, а также определяющего меры бюджетной, инвестиционной и налоговой политики в целях достижения лучших условий для ведения предпринимательской деятельности и осуществления инвестиций.

21. Рассмотреть вопрос внесения изменений в действующее законодательство в целях обеспечения эффективного и сбалансированного развития городских, сельских и промышленных агломераций в Российской Федерации.

22. Продолжить работу по совершенствованию нормативного и правового обеспечения развития приграничных территорий Российской Федерации и приграничного сотрудничества.

23. Рассмотреть вопрос формирования территориальных разделов в составе государственных программ и федеральных целевых программ, а также приоритетных программ и проектов в отношении всех макрорегионов Российской Федерации с учётом необходимости решения сформулированных Указом Президента Российской Федерации от 16 января 2017 года № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года» целей и задач региональной политики.

24. Ускорить разработку и внесение в Государственную Думу проекта федерального закона о внесении изменений в Федеральный закон от 13 июля 2015 года № 212-ФЗ «О свободном порте Владивосток» в части отнесения территорий городского округа Хабаровска и Советско-Гаванского муниципального района Хабаровского края, Углегорского муниципального района Сахалинской области, Елизовского муниципального района Камчатского края к свободному порту Владивосток.

25. Учитывать необходимость последовательного применения особого подхода к решению вопросов реализации законодательства Российской Федерации на территориях с экстремальными природно-климатическими условиями, в отдалённых и труднодоступных территориях Российской Федерации, а также на территориях традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации.

26. Рассмотреть вопрос внесения изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации, предусматривающих возможность заключения долго-

срочных соглашений о предоставлении субсидий на реализацию инвестиционных проектов на отдельных территориях по решениям Правительства Российской Федерации в пределах средств, предусмотренных государственной программой Российской Федерации (на срок, превышающий срок действия утверждённых лимитов бюджетных обязательств).

27. Рассмотреть вопрос разработки и внесения в Государственную Думу проекта федерального закона о внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации, предусматривающих по решению субъектов Российской Федерации предоставление налоговых льгот инвесторам инвестиционных проектов, реализуемых на Дальнем Востоке, в объёме осуществляемых ими инвестиций в объекты инфраструктуры.

28. В целях поддержки реализации инвестиционных проектов в российских регионах рассмотреть вопрос внесения изменений в методику распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, позволяющих учесть льготы по налогу на прибыль, установленные региональным законодательством на отдельных территориях Российской Федерации.

*В части совершенствования институтов и инструментов регионального развития:*

29. Продолжить работу по совершенствованию системы финансового обеспечения исполнения полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и полномочий органов местного самоуправления, предусматривая:

- обеспечение реализации установленного федеральным законодательством требования, в соответствии с которым наделение органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления расходными полномочиями допускается исключительно с одновременной передачей им необходимых материальных и финансовых ресурсов, а также совершенствование правовых механизмов, обеспечивающих предотвращение надления органов государственной власти субъектов Российской Федерации дополнительными полномочиями без достаточного для их исполнения финансового обеспечения;

- постепенную отмену установленных на федеральном уровне льгот по региональным и местным налогам, федеральным налогам, доля которых зачисляется в бюджеты субъектов Российской Федерации или местные бюджеты, а также отмену положений федеральных законов, устанавливающих изъятия из состава объектов налогообложения по таким налогам, за исключением преференций, которые имеют приоритетное значение для развития Российской Федерации;

- определение дополнительных источников пополнения бюджетов субъектов Российской Федерации и бюджетов муниципальных образований за счёт налоговых и неналоговых поступлений;

- обеспечение компенсации выпадающих доходов субъектов Российской Федерации в связи с созданием и функционированием института консор-

лидированной группы налогоплательщиков с учётом задачи по выравниванию бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации;

– необходимость определения источников и (или) порядка компенсации выпадающих доходов бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, в случае принятия закона либо другого нормативного правового акта, предусматривающего такие последствия.

30. В целях обеспечения предсказуемости, прозрачности и своевременности предоставления субсидий рассмотреть вопрос внесения изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации, предусматривающих необходимость распределения указанных межбюджетных трансфертов между субъектами Российской Федерации в полном объёме законом о федеральном бюджете.

31. Рассмотреть вопрос образования специального фонда поддержки межрегиональных инвестиционных проектов.

32. Рассмотреть вопрос законодательного урегулирования методического обеспечения стратегического планирования на муниципальном уровне.

33. Ускорить разработку и внесение в Государственную Думу проекта федерального закона «О внесении изменений в Закон Российской Федерации от 19 апреля 1991 года № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации» в части совершенствования механизма реализации программ повышения мобильности трудовых ресурсов».

34. Провести инвентаризацию применяемых на федеральном уровне институтов и инструментов регионального развития и выработать критерии оценки их эффективности.

35. Провести анализ правоприменительной практики Федерального закона от 17 июля 2011 года № 211-ФЗ «О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из закрываемых населённых пунктов в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях» и рассмотреть вопрос о внесении изменений в указанный федеральный закон с целью повышения эффективности реализации его норм.

36. Обеспечить методическое содействие органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления по вопросам реализации государственной национальной политики Российской Федерации.

37. Рассмотреть вопрос увеличения финансирования подпрограммы «Развитие малого и среднего предпринимательства» государственной программы Российской Федерации «Экономическое развитие и инновационная экономика» с целью расширения перечня направлений государственной поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства в субъектах Российской Федерации и в монопрофильных муниципальных образованиях.

38. Разработать меры нормативного и правового регулирования, направленные на снижение процентных ставок по кредитам, предоставляемым бюджетам субъектов Российской Федерации кредитными организациями.

39. Применять дифференцированный подход при заключении соглашений с органами государственной власти субъектов Российской Федерации



на предоставление бюджетных кредитов, учитывая сложившуюся ситуацию с долговой нагрузкой и исходя из уровня бюджетной обеспеченности.

**Органам государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления:**

40. В целях обеспечения сбалансированности региональных бюджетов принять меры по повышению качества прогнозирования налоговых и неналоговых доходов, подлежащих зачислению в бюджеты субъектов Российской Федерации, и бюджетного планирования.

41. Предпринимать меры по увеличению собственной доходной базы бюджетов субъектов Российской Федерации.

42. Принять меры по повышению доходной базы местных бюджетов путём отмены неэффективных льгот и изъятий из объекта налогообложения земельного налога, предоставляемых юридическим лицам. Принять меры по обеспечению эффективного взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления при администрировании налогов и других платежей.

43. Рассмотреть возможность введения механизма стимулирования органов местного самоуправления к повышению собираемости местных налогов.

44. В рамках решения задач по обеспечению сбалансированности региональных и местных бюджетов предпринимать необходимые меры для роста региональных экономик, укрепления их налогового потенциала, увеличения собственных доходов бюджетов, а также использования имеющихся внутренних резервов, оптимизации бюджетных расходов.

45. Активизировать работу по повышению эффективности межрегионального взаимодействия в целях сокращения диспропорций в уровне социально-экономического развития территорий.

Председатель Комитета



Н. М. Харитонов

**СТЕНОГРАММА**  
**«круглого стола» Комитета Государственной Думы**  
**по региональной политике и проблемам Севера**  
**и Дальнего Востока на тему «О законодательном обеспечении**  
**государственной региональной политики»**

Здание Государственной Думы. Зал 830.  
18 апреля 2017 года. 14 часов

*Председательствует*  
*председатель Комитета по региональной политике*  
*и проблемам Севера и Дальнего Востока*  
**Н. М. Харитонов**

**Председательствующий.** Добрый день, уважаемые коллеги! В соответствии с планом мероприятий нашего Комитета сегодня мы проводим заседание «круглого стола» на тему «О законодательном обеспечении государственной региональной политики».

На это мероприятие приглашены депутаты Государственной Думы, члены Совета Федерации, представители федеральных министерств и ведомств, Счётной палаты Российской Федерации, полномочные представители Президента Российской Федерации в федеральных округах, представители региональных органов власти, а также деловых кругов, научной общественности и прессы. Высокое представительство на нашем заседании, а также количество присутствующих участников свидетельствует о значительном интересе к данному мероприятию, с официального сайта Государственной Думы сегодня ведётся онлайн-трансляция нашего «круглого стола».

От имени Комитета Государственной Думы по региональной политике и проблемам Севера и Дальнего Востока я приветствую всех и выражаю искреннюю признательность присутствующим за то, что вы откликнулись на приглашение принять участие в нашем мероприятии. Уважаемые коллеги, у нас много заявок на выступления. В этой связи нам необходимо договориться о регламенте, есть следующее предложение.

От имени Комитета Государственной Думы по региональной политике и проблемам Севера и Дальнего Востока я приветствую всех и выражаю искреннюю признательность присутствующим за то, что вы откликнулись на приглашение принять участие в нашем мероприятии. Уважаемые коллеги, у нас много заявок на выступления. В этой связи нам необходимо договориться о регламенте, есть следующее предложение.

Для основных докладов – это доклад от нашего Комитета и профильного министерства – установить время до 10 минут, остальные выступления – до 5 минут. Для ответов на вопросы и обсуждения проекта рекомендаций – 15 минут. И завершить работу «круглого стола» предлагаю в течение двух





часов. Если будет интересно, у нас времени немного в этом помещении есть, продлим, если будут такие пожелания. Возражений нет по такому регламенту? Кто за данный регламент, прошу проголосовать членов комитета. Принимается.

Теперь несколько слов в качестве вступительного слова. Уважаемые коллеги, тема сегодняшнего «круглого стола» – «О законодательном обеспечении государственной региональной политики» – сформулирована не случайно. В соответствии с поручением Председателя Государственной Думы В. В. Володина в рамках исполнения решения Совета Безопасности Российской Федерации от 22 сентября 2016 года Комитет совместно с курирующим нашу работу заместителем Председателя Государственной Думы Ольгой Николаевной Епифановой, вот она подходит, подготовил проект отчёта на тему «О состоянии и основных направлениях совершенствования российского законодательства в сфере государственной региональной политики».

О результатах этой работы и позиции Комитета по перспективным направлениям совершенствования законодательства в данной сфере и в рамках основного доклада вас проинформирует первый заместитель председателя Комитета, Пивненко Валентина Николаевна.

Необходимо отметить, что большая работа в этом направлении проведена и в Совете Федерации, и сегодня, как нам представляется, необходима выработка консолидированной позиции – той позиции, которая будет отражена 24 апреля 2017 года в Санкт-Петербурге на заседании Совета законодателей при Федеральном Собрании Российской Федерации.

Уважаемые коллеги, само понятие «региональная политика» очень ёмкое, но вместе с тем предмет региональной политики как таковой сегодня размыт в многочисленных нормативных правовых актах федерального уровня. В этой связи предлагаемые подходы к решению вопросов региональной политики охватывают практически все сферы жизнедеятельности. Анализ поступивших в Комитет материалов подтверждает это. Кстати, подборка документов сдела-

на хорошая, и особенно те, кто будут выступать, могут свои предложения вносить, соотносясь с теми, которые уже есть в тех документах.

Мы же со своей стороны предприняли попытку упорядочить применяемые подходы и выделить наиболее важные, на наш взгляд, направления совершенствования законодательства в области региональной политики. Но одна проблема региональной политики стоит особенно остро – сбалансированность бюджетных систем. Практически каждый регион, предлагая решения к нашему «круглому столу», выступил с инициативой о перераспределении тех или иных доходных источников.

Нужно тщательно и честно провести ревизию всех доходов и расходных полномочий, закреплённых за региональными и местными бюджетами, соответствующая работа ведётся, и мы надеемся на её качественные результаты.

Нам также надо определиться с судьбой внесённого ещё в 2000 году проекта федерального закона «Об основах государственного регулирования регионального развития в Российской Федерации», он имеется у вас в розданных материалах. Конечная его редакция на сегодня представляется во многом устаревшей, и это подтверждается заключением Правового управления Аппарата Государственной Думы и ГПУ Администрации Президента Российской Федерации.

Вместе с тем необходимость регулирования региональной политики отдельным базовым законом остаётся актуальной.

Уважаемые коллеги, я надеюсь, что выработанные рекомендации нашего «круглого стола» станут определённым ориентиром продвижения вперёд и послужат важным источником инициатив в деле совершенствования законодательного обеспечения государственной региональной политики.

Желаю всем нам удачной, хорошей, плодотворной работы и добрых принятых решений.

Поэтому сначала слово для выступления предоставляется первому заместителю председателя Комитета Государственной Думы по региональной политике и проблемам Севера и Дальнего Востока Пивненко Валентине Николаевне, пожалуйста.

**Пивненко В. Н.** Я хотела бы отметить, что важнейшей задачей Государственной Думы сегодня и нашего Комитета, в частности, является формирование целостной системы законодательного обеспечения государственной региональной политики.

Сложность и многоаспектность самого понятия «региональная политика», размытость его предмета, о чём сейчас сказал Николай Михайлович, предопределили проведение системной работы нашего Комитета в данном направлении.

Считаю необходимым проинформировать участников «круглого стола» о том, что именно на основе поправок депутатов нашего Комитета шестого со-





зыка в закон «О стратегическом планировании Российской Федерации» была заложена норма о разработке нового концептуального документа в области региональной политики, во исполнение этой нормы 16 января 2017 года издан Указ Президента Российской Федерации № 13 «Об утверждении основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года».

Этот важнейший документ сформулировал цели, приоритетные задачи и механизмы реализации такой политики. И сегодня перед нами стоит задача законодательного обеспечения реализации положений данного указа. Системность нашего подхода заключается как в практическом, так и в научном обосновании предлагаемых нами мер.

В частности, мы инициировали проведение большой научно-исследовательской работы, в рамках которой был проведён сравнительный анализ законодательного обеспечения государственной региональной политики в России и зарубежных странах.

Опираясь на эти научные результаты, в целях исполнения поручения Совета Безопасности Российской Федерации, нами были сформулированы конкретные направления совершенствования практики законодательного обеспечения регионального развития. Прежде всего, на наш взгляд, следует обратить внимание на необходимость систематизации законодательства в данной сфере.

В своих материалах к нашему «круглому столу» Минюст России информирует нас о проведённой тотальной инвентаризации полномочий региональных органов власти. Однако по нашему глубокому убеждению работа в данном направлении далеко не завершена.

Сегодня мы по-прежнему говорим о необходимости повышения роли регионов и муниципалитетов в решении ключевых социально-экономических задач, о децентрализации полномочий, о должной координации между феде-

ральными и региональными органами власти, об оптимизации территориальных структур федеральных органов исполнительной власти.

И самое главное, мы вновь поднимаем вопрос об обеспеченности субъектов Федерации и муниципалитетов финансовыми ресурсами, необходимыми для осуществления возложенных на них полномочий.

По состоянию на 1 января 2017 года долговая нагрузка бюджетов субъектов Российской Федерации уже превысила 2,3 триллиона рублей. В структуре этого долга доля коммерческих кредитов, к сожалению, по-прежнему превышает 50 процентов.

Нет госдолга на территории Российской Федерации только в двух субъектах на сегодня: это город Севастополь и Сахалинская область. В 8 регионах она составляет 10 процентов, а более 100 процентов налоговых и неналоговых собственных доходов в 8 регионах. То есть это, по сути дела, ситуация такая, когда долги больше, чем собственные бюджеты регионов Российской Федерации.

И в этой связи мы считаем, что по результатам инвентаризации полномочий, их финансовой оценки, а также определения доходных источников, должны быть разработаны конкретные предложения по внесению изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации, федеральный закон № 184-ФЗ, федеральный закон № 131-ФЗ и другие законы, в целях обеспечения сбалансированного разграничения полномочий и регионального развития.

В проекте рекомендаций мы сознательно ушли от предложений по перераспределению тех или иных нормативов отчислений от налогов и сборов. Но искренне рассчитываем, что Правительство Российской Федерации со всей внимательностью подойдет к предложениям субъектов Федерации, которые представлены в раздаточном материале «круглого стола», и учтёт их при принятии решений по результатам проведённой инвентаризации.

Полагаю, важнейшая роль в принятии таких решений принадлежит правительственной комиссии по региональному развитию в Российской Федерации под руководством заместителя Председателя Правительства Российской Федерации Дмитрия Николаевича Козака.

В течение текущего созыва состоялось два заседания этой комиссии с очень актуальной и содержательной повесткой. К настоящему времени мы получили достаточно пёструю картину перечня собственных полномочий субъектов Федерации, которые закреплены пунктом вторым статьи 26<sup>3</sup> федерального закона № 183-ФЗ. Этот перечень, состоящий на сегодня, подчёркиваю, из 111 пунктов, содержит в себе полномочия совершенно разной степени детализации от конкретных полномочий, например, материально-техническое обеспечение деятельности мировых судей до абстрактных – создание благоприятных условий для развития туризма в субъекте Российской Федерации и даже просто отсылочных, например, реализация полномочий в сфере теплоснабжения, предусмотренных Федеральным законом «О теплоснабжении».

Наблюдаются также различия полномочий органов власти субъектов, которые устанавливаются отраслевыми законами и федеральным законом № 184-ФЗ. В ряде случаев они не в полной мере соответствуют друг другу.

Всё это вызывает определённые трудности в правоприменительной практике и в финансовом обеспечении отдельных полномочий.

В этой связи представляется важным сформировать единый реестр полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Безусловно, отдельного осмысливания требует вопрос разработки базового закона в области региональной политики. Противники идеи в основном говорят об отсутствии предмета правового регулирования такого закона. Стоит напомнить, что этот аргумент довел и при работе над проектом федерального закона «Об основах приграничного сотрудничества». Вместе с тем на сегодня вопрос о его целесообразности уже не стоит. И я надеюсь, что в самое ближайшее время Государственная Дума примет окончательно данный закон, который на сегодня востребован особенно приграничными регионами Российской Федерации.

Мы все едины во мнении, что сложная совокупность нормативных и правовых актов в области приграничного сотрудничества требует своей систематизации в отдельном рамочном федеральном законе, о чём я говорила. И, надеюсь, что, действительно, этот закон внесёт свой новый импульс в развитие нашей региональной политики.

Конечно, проектируемые внесённым в 2000 году законопроектом, о чём говорил Николай Михайлович сегодня во вступительном слове, нормы на сегодня в большинстве своём неактуальные, они утратили свою силу, они утратили свою значимость в данной ситуации. Работа по этому законопроекту вряд ли сегодня представляется целесообразной.

И вместе с тем мы считаем, что Правительству Российской Федерации всё же необходимо рассмотреть вопрос разработки нового проекта федерального закона, определяющего основные понятия, инструменты региональной политики, полномочия и процедуры согласования интересов институтов публичной власти и ряд других вопросов в форме отдельно взятого рамочного федерального закона. Такие рекомендации неоднократно вырабатывались и в Государственной Думе, и в Совете Федерации. Наш Комитет, со своей стороны, готов обеспечить необходимое экспертное сопровождение такой работы.

Перспективным и крайне важным направлением совершенствования законодательства в области государственной региональной политики является законодательное обеспечение развития отдельных территорий. Сегодня уже очевидно, что применительно к уникальной территории Российской Федерации необходимо использование дифференцированных подходов в государственной региональной политике. Приняты отдельно законодательные решения по развитию Крымского федерального округа, Дальнего Востока, ведётся активная работа по Арктической зоне Российской Федерации и приграничным территориям.

В рамках «правительственного часа» в Государственной Думе с участием министра Российской Федерации по развитию Дальнего Востока Александра Сергеевича Галушки была поддержана идея разработки отдельного закона

об ускоренном социально-экономическом развитии Дальнего Востока. Такой закон должен предусмотреть создание системы управления опережающего развития Дальнего Востока, а также систематизацию действующих правовых особенностей государственного регулирования развития этой территории.

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации № 1137 сегодня в составе государственных программ и федеральных целевых программ формируются отдельные разделы, содержащие информацию о мероприятиях, реализуемых на территории Дальнего Востока. Такая мера, на наш взгляд, обеспечивает сбалансированность отраслевого и территориального подходов в стратегическом планировании. И мы предлагаем дополнительно обсудить вопрос формирования таких разделов в составе государственных программ и федеральных целевых программ по отношению ко всем макрорегионам с учётом необходимости достижения конкретных целей и задач региональной политики, определённых указом Президента Российской Федерации от 16 января 2017 года.

Третье укрупнённое направление развития законодательства – это совершенствование институтов и инструментов регионального развития. Прежде всего, и здесь необходимо провести инвентаризацию и выработать критерии оценки эффективности таких институтов и инструментов. Проведённый Счётной палатой анализ функционирования особых экономических зон в Российской Федерации, в частности, убедительно такую необходимость доказал.

В пятом созыве Государственной Думы мы вводили такой институт как зоны территориального развития. Однако о продуктивной работе таких зон пока говорить не приходится. В своих рекомендациях мы обращаем внимание на целесообразность анализа правоприменительной практики и внесения необходимых коррективов в части нормативного и правового обеспечения функционирования зон территориального развития, тем более что сейчас вносятся предложения о создании опорных зон развития. Никто не понимает пока, что это такое и как это будет сформулировано, и чем они будут отличаться от зон, которые на сегодня являются зонами территориального развития.

В настоящее время планируется также внесение коррективов в части совершенствования механизма реализации программ повышения мобильности трудовых ресурсов в регионах. Такие программы были введены в законодательство Государственной Думой прошлого созыва, однако, по информации министра труда и социальной защиты Российской Федерации Топилина, практика реализации этих программ в российских регионах далека от своего широкого применения.

Уважаемые коллеги, есть ещё целый ряд других вопросов, заслуживающих нашего внимания в рамках сегодняшней дискуссии. В этой связи мы рассчитываем на заинтересованную и продуктивную работу, на ваши мнения, на ваши предложения, которые помогут нам убедить Правительство Российской Федерации в необходимости законодательного обеспечения региональной политики Российского государства во всех аспектах. В том, что оно должно быть и разработано, и принято, и должно работать. Нужен закон концептуальный, позволяющий регионам иметь новый импульс для своего развития, для



продвижения, чтобы обеспечить решение тех задач, которые поставлены Президентом Российской Федерации. Спасибо за внимание. *(Аплодисменты.)*

**Председательствующий.** Спасибо, Валентина Николаевна.

Слово для выступления предоставляется Епифановой Ольге Николаевне, заместителю Председателя Государственной Думы. Приготовиться Росляку Юрию Витальевичу.

**Епифанова О. Н.** Добрый день, уважаемый Николай Михайлович, коллеги! Искренне рада приветствовать вас здесь.



Информирую вас, что во исполнение поручения Председателя Государственной Думы Вячеслава Викторовича Володина 9 февраля этого года был подготовлен и внесён на рассмотрение палаты проект постановления «О внесении изменений в Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», предусматривающего возможность образования при заместителе Председателя Государственной Думы экспертного совета по вопросам, относящимся к ведению комитетов Государственной Думы, деятельность которых он курирует в соответствии с распределением обязанностей между всеми заместителями Председателя Государственной Думы. Соответствующее постановление Государственной Думы принято 22 февраля.

Первым из создаваемых советов будет Экспертный совет по вопросам законодательного обеспечения и развития районов Крайнего Севера, приравненных к ним местностям, районов Дальнего Востока, а также территорий, входящих в Арктическую зону Российской Федерации. И я надеюсь на ваше активное участие в работе этого совета.

Указ Президента Российской Федерации «Об утверждении основ государственной политики регионального развития Российской Федерации» сформировал новое институциональное пространство возможностей развития регионов и страны в целом. Сегодня Правительство Российской Федерации активно работает над проектом стратегии пространственного развития страны. При этом очевидно, что территории опережающего развития, макрорегионы, агломерации, кластеры сами по себе не решают проблем конкурентоспособного и кризисоустойчивого развития регионов. Без формирования институциональных механизмов обеспечения целевых эффектов безопасного устойчивого развития регионов, включая систему ответственности полномочий за реализацию межрегиональных проектов и стратегий, выполнение сформулированных Президентом России приоритетов региональной политики бесперспективно.

К сожалению, у нас до сих пор отсутствуют эффективные законодательные механизмы, обеспечивающие реализацию межмуниципальных, межрегиональных и регионально-отраслевых инвестиционных проектов и кон-



трактов. Федеральные целевые программы оказались малопродуктивными, а государственные программы и отраслевые стратегии слабо взаимосвязаны с пространственным и территориальным планированием развития регионов.

При этом положения указа Президента России «Об основах государственной политики регионального развития» прямо предусматривают формирование межрегиональных соглашений, контрактов в целях реализации приоритетных инвестиционных проектов. Лучшие практики, включая семилетние комплексные контрактные планы во Франции, импакт-контракты в США для достижения целевых социально-экономических эффектов и специнвестконтракты Минпромторга России для реализации приоритета промышленной политики прямо свидетельствуют о продуктивности данного подхода.

Президент Российской Федерации уже обращал внимание федеральных и региональных органов власти на перспективность использования законодательных механизмов консолидированной ответственности за обеспечение целевых эффектов государственных закупок, а не только непосредственных результатов в виде продуктов и услуг. В этой связи мы планируем в рамках экспертного совета инициировать совместно с комитетом по региональной политике подготовку предложений по законодательному обеспечению формирования реализации межрегиональных соглашений в целях реализации сформулированных Президентом Российской Федерации основных направлений государственной и региональной политики.

Целесообразным также представляется инициирование образования Фонда межрегионального развития для поддержки межрегиональных инвестиционных проектов и контрактов аналогичного Фонду развития промышленности, созданному Правительством Российской Федерации в целях реализации приоритетов развития промышленности. Да, у нас сегодня непростые внешние и внутренние условия для принятия решения такого масштаба, но мы тем более не должны упускать возможности для повышения эффективности

и продуктивности бюджетных расходов. Надеюсь, что совместными усилиями нам удастся подвинуть наших коллег по Государственной Думе независимо от фракционной принадлежности и Правительство Российской Федерации на законодательные подвижки в этой сфере. Спасибо за внимание.

**Председательствующий.** Спасибо большое, Ольга Николаевна.

Слово для выступления предоставляется Росляку Юрию Витальевичу, аудитору Счётной палаты Российской Федерации. Приготовиться Волкову Павлу Михайловичу. Пожалуйста.

**Росляк Ю. В.** Уважаемая Ольга Николаевна, уважаемый Николай Михайлович и уважаемые участники заседания «круглого стола»!



По нашему мнению, главной задачей на современном этапе является создание системы управления региональным развитием, системы, которая была бы понятна, предсказуема и рассчитана на среднесрочную перспективу. При этом эта система должна быть основана на главных принципах и нормах, которые заложены были в федеральный закон № 172-ФЗ о стратегическом развитии, а эти принципы и нормы, мне кажется, пока недостаточно использу-

ются, даже несмотря на то, что сам цикл формирования стратегии и государственных программ под них ещё недостаточно сформирован и внедрён.

Какие главные принципы, мы считаем, нужно соблюдать в обязательном порядке? Это обеспечение сбалансированности всех решений и программ, которые принимаются на федеральном и региональном уровне и в первую очередь с ресурсами, которые необходимы для достижения целей. И здесь определяющими являются именно финансовые ресурсы. Эта система должна предусматривать два крупных блока, которые, к сожалению, пока у нас смешаны и размыты.

Первое. Это обеспечение реализации на территории субъектов Российской Федерации всех предусмотренных действующим законодательством полномочий на установленном и гарантированном уровне в областях здравоохранения, образования, социальной защиты, жилищно-коммунальном хозяйстве и других сферах с возможностью выделения приоритетов, но обязательных для всех по всей территории Российской Федерации.

И второй, главный принцип или блок. Это формирование и обеспечение в установленные сроки на территории регионов заданий и государственных программ по отраслям народно-хозяйственного комплекса с целью ликвидации имеющих место диспропорций и дифференциации в обеспечении и исполнении социальных стандартов и обязательств и решение программ и задач развития.

При этом нужно понимать, что задания эти должны быть чётко сформулированными и характерными для каждого конкретного региона, они не могут носить общий характер, и об этом уже Валентина Николаевна говорила.

Эти задачи должны быть чётко сформулированы под те приоритеты национальной политики, в том числе и экономической, уже сформировавшихся и по макрорегионам, в числе которых Дальний Восток, Северный Кавказ, Арктическая зона, Калининград и целый ряд других. Задачи эти имеют принципиальное значение и должны быть реализованы в кратчайшие сроки.

В связи с этим мы считаем, что необходимо разработать план реализации Основ государственной политики регионального развития на срок до 2025 года, которые были утверждены указом Президента России от 16 января 2017 года № 13.

План реализации должен включать в себя комплекс мер организационного и правового регулирования, направленных на повышение бюджетной обеспеченности регионов и обеспечения сбалансированности региональных бюджетов на требуемом уровне.

В основе этого плана должна быть положена инвентаризация расходных полномочий регионов, о чём уже сегодня говорилось, которую необходимо не только продолжить, но и завершить в текущем году.

Но самое главное, не только полномочия и полный их реестр и учёт, но и расходные обязательства, которые принимаются соответствующими бюджетами. Самое главное – это те социально значимые обязательства, которые являются уже достигнутым уровнем, потому что сегодня во многих регионах наблюдается тенденция сокращения принятых социальных обязательств для целого ряда категории граждан.

В перечень действующих исполняемых полномочий должны быть включены те 108, которые были предусмотрены базисным Федеральным законом № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов власти субъектов Российской Федерации», а также те, которые возложены на субъекты Федерации другими федеральными законами и нормативно-правовыми актами, об этой проблеме уже сегодня тоже говорилось.

Эти полномочия уже выявлены Минюстом России, их количество составляет 81 полномочие и при этом должна быть не только сформирована база, а значит, уточнён закон № 184-ФЗ, и должна быть проведена объективная оценка расходов каждого субъекта Российской Федерации на исполнение полного объёма полномочий и обязательств, а не только тех расходов, которые могли позволить себе субъекты Российской Федерации в условиях объективного сокращения доходов на уровне 2015 года, что было сделано на первом этапе инвентаризации. Также должны быть обязательно предусмотрены необходимые бюджетные ассигнования, в том числе на реализацию заданий, как минимум, 55 отраслевых госпрограмм и федеральных целевых программ, которые реализуются на территории соответствующих субъектов Федерации с использованием средств субсидий и финансовой помощи из федерального бюджета.

В каждой госпрограмме должны быть сформированы перечни мероприятий, а лучше всего объектов в разрезе каждого из субъектов Российской Федерации. И это должно стать ответственностью отраслевых министерств, которые осуществляют функции распорядителей бюджетных средств по про-

граммам с целью обеспечения реального изменения ситуации на территориях и достижения конкретного осязаемого результата. А также территориальные программы должны быть тоже учтены в развитии макрорегионов, о которых я уже говорил – Дальний Восток, Кавказ, Крым, Арктика, и должны включать расходы бюджетов регионов на реализацию задач и заданий этих программ, в том числе по развитию соответствующей инфраструктуры с учётом специфики соответствующих зон приоритетного развития.

Объективная оценка расхода бюджетов субъектов Российской Федерации должна отражаться в единой информационной системе расходных полномочий обязательств регионов, решение о необходимости создания которой уже отмечалось и Президентом Российской Федерации, и Советом Федерации. Формирование данной информационной системы, её постоянное ведение в режиме мониторинга, объективная оценка доходного потенциала территорий и его изменение в соответствии с изменяющимся в том числе законодательством, справедливое и обоснованное распределение средств помощи из федерального бюджета, в первую очередь дотации на сбалансированность и оценка необходимых объёмов этих дотаций создаст реальные условия для реализации главного принципа закона № 172-ФЗ – обеспечение сбалансированности целей и ресурсов, и в первую очередь финансовых, о чём я уже говорил, необходимых для достижения планомерного и устойчивого развития территорий. Это главное требование закона № 172-ФЗ. Пока реализация не обеспечивается. Соблюдение баланса разработки среднесрочных программ, в том числе отраслевых, на основе утверждённых схем территориального планирования создаст основу полноценной системы управления региональным развитием.

В заключение отмечу, что перечисленные предложения были поддержаны Советом Федерации, Минфином России и Минэкономразвития России на заседании Президиума научно-экспертного совета при Председателе Совета Федерации, которое состоялось 14 марта этого года.

Я благодарю вас за внимание и просил бы учесть наши предложения. Спасибо.

**Председательствующий.** Спасибо, Юрий Витальевич.

Слово для выступления предоставляется Волкову Павлу Михайловичу, статс-секретарю – заместителю министра Российской Федерации по развитию Дальнего Востока. Приготовиться Диденко.

**Волков П. М.** Большое спасибо, Николай Михайлович. Я приветствую коллег! Хочу в начале своего выступления поблагодарить депутатов за слаженную работу и за вашу поддержку нашего министерства, которую вы оказываете, и Правительству Российской Федерации за те шаги, которые мы предпринимаем в рамках развития Дальнего Востока.

И вот тема, которая сегодня была выбрана, она очень своевременна и ак-





туальна. Потому что, в общем-то, законодательным обеспечением развития макрорегиона, которым является Дальневосточный федеральный округ, мы занимались на протяжении последних трёх лет. И вот, благодаря совместной работе были приняты законы о территории опережающего развития, о Свободном порте Владивосток. Были реализованы возможности для понижения энерготарифов, доведения их на территории Дальнего Востока до среднероссийского уровня.

Также были совместно с Минсельхозом России нами реализованы поправки в соответствующие законы, касающиеся предоставления квот на вылов рыбных ресурсов в обмен на инвестиции. Также были произведены большие изменения совместно с Министерством финансов Российской Федерации в части упрощения получения льгот по региональным инвестиционным проектам и приняты многие другие решения, которые, собственно говоря, лежали в контексте совместной работы и регионального развития.

Мы не стоим на месте, продолжается работа по развитию законодательства, связанного с опережающим развитием Дальнего Востока. Я не упомянул ещё принятый документ, достаточно сложный и новаторский документ – это предоставление так называемого дальневосточного гектара, реализация этого мероприятия активно сейчас идёт.

Я не буду приводить цифры предоставленных гектаров и имеющихся заявок. Но хочу сказать, что сейчас уже та практика, которая была наработана нами по применению закона, требует живо откликнуться на те проблемы, которые возникают при его реализации. Поэтому в ближайшее время мы придём на площадку Государственной Думы с этими изменениями и будем просить ваших предложений и вашей поддержки в этом.

Также мы будем в рамках правоприменительной практики и менять закон о территориях опережающего развития, который тоже нуждается в корректировке, в расширении. Самые значимые изменения касаются того, что у нас

появляется возможность к территории опережающего развития прирезать акватории водоёмов – на Дальнем Востоке всем известно, что возможности для рыбоводства, для аквакультуры безграничны. В общем-то, теперь наша основная идея связана с тем, чтобы максимально дать возможность развитию этих отраслей.

Также в рамках президентского поручения намечено рассмотрение вопроса о расширении Свободного порта Владивосток за счёт отдельных муниципальных районов Хабаровского края, Камчатского края и Сахалинской области. У нас есть предложение, которое, в общем-то, тоже обсуждается сейчас в рамках федеральных органов исполнительной власти. Речь идёт об исключении НДС на перевозку грузов и багажа по маршрутам, одной из точек которых является Дальний Восток, это тоже актуальная тема.

Пусть это мы не связываем с повышением или понижением цен на билеты сразу, но в данном случае это повышает возможности конкуренции, развития бизнеса и развития малой авиации.

Есть сложный инструмент, который мы называем единым налогом Свободного порта Владивосток, он у нас разрабатывался, и мы его хотели принять в пакете законопроектов, связанных со Свободным портом Владивосток. С чем связана была необходимость его принятия и разработки? У нас Дальний Восток развёрнут в сторону Азиатско-Тихоокеанского региона, и если посмотреть на карту, то ближайшие соседи или его, скажем так, конкуренты в международной торговле имеют такие же территории, аналогичные Свободному порту, особым экономическим зонам и территориям опережающего развития.

Мы провели анализ, который показал, с точки зрения инвесторов, что предоставленные льготы, которые мы сейчас даём на территориях опережающего развития Свободного порта Владивосток, они, безусловно, конкурентоспособны, но в условиях сильного отставания инфраструктуры от территорий, которые, собственно говоря, предоставляет, например, Сингапур, или Южная Корея, или тот же самый Китай, этого недостаточно, с точки зрения окончательного принятия решения инвесторов.

В этой связи мы разрабатываем новый инструмент (сейчас мы его продолжаем развивать и обсуждать в рамках правительственных процедур), который мы назвали единым налогом Свободного порта Владивосток. Я надеюсь, он появится на площадке Государственной Думы и будет одним из предметов подробного рассмотрения депутатами Государственной Думы.

Я согласен с Валентиной Николаевной относительно предложения об упорядочении и, скажем так, систематизации законодательства о региональной политике, но при этом надо всё-таки учесть и региональные особенности. И не цель – упорядочение всех отношений и систематизация, хотя систематизация нужна, безусловно. Я всегда говорил, что кодекс пространственного развития, или закон о пространственном развитии нужен для того, чтобы создать целостную картину о методах и формах регионального развития.

Но особенности, которые связаны с экономикой и географией каждого региона, должны быть учтены. Учтены, исходя из того, с кем конкурирует каждый конкретный регион. Если иметь в виду Дальний Восток, то точно мы

должны его развивать в контексте того, чтобы он стал конкурентоспособным по отношению к своим ближайшим соседям и смог бы встроиться в систему международного разделения труда. Спасибо.

**Председательствующий.** Спасибо, Павел Михайлович. Как раз по времени.

Коллеги, не поленитесь, полистайте те рекомендации, которые Комитет подготовил, и в своём выступлении, может быть, что-то добавите в них. Это очень желательно.

Павел Михайлович поскромничал, самое главное, наверное, сказать, что в том созыве при нашем активном участии дали название нашему новому космодрому «Восточный», а город называется, наверное все слышали, Циолковский.

Слово для выступления предоставляется председателю Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления Диденко Алексею Николаевичу. Приготовиться Маслову Александру Ивановичу. Пожалуйста.

**Диденко А. Н.** Спасибо большое, Николай Михайлович, за приглашение и возможность поучаствовать в обсуждении столь важной темы. Тем более что вышеназванный указ, о котором много говорилось, – это документ, который в какой-то степени, наверное, предопределяет принятие других важных актов на уровне Президента Российской Федерации в развитие закона о стратегическом планировании.

Я напомним уважаемым коллегам, что их всего четыре: два из них принято, два документа – это стратегия национальной безопасности и стратегия научно-технического развития.

Осталось два самых важных, наверное, документа – стратегия пространственного развития и стратегия социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу. И, конечно, в рамках указанной вами темы стратегия пространственного развития Российской Федерации представляется весьма и весьма важной.

Я остановлюсь коротко на том, что удалось при усилиях нашего Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и местному самоуправлению уже погрузить в текст указа и что не удалось. И мы надеемся, это найдёт своё отражение в соответствующих стратегиях, поскольку и стратегия социально-экономического развития, и стратегия пространственного развития весьма и весьма переплетены и между собой связаны.

Но при непосредственном участии Комитета нам удалось закрепить это положение, нашедшее выражение в подпункте «Г» основ государственной региональной политики, эффективного применения мер финансовой ответственности.

Как вы знаете, законом № 17-ФЗ от 15 февраля 2016 года мы предусмотрели возможность отправления в отставку, то есть отрешения от должности





главы муниципального образования местной администрации в случае, если он использует направленную финансовую помощь не по целевому назначению.

Более того, мы настаивали на том, чтобы нашло своё отражение в Основных положениях подпункта «д» пункта 7, того же самого, который предусматривает частичное зачисление в бюджеты субъектов Российской Федерации и местные бюджеты доходов от отдельных налогов и сборов, подлежащих зачислению в федеральный и региональный бюджеты. Эта проблема назрела. Комитет Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления последовательно разделяет точку зрения о том, что необходимо увеличивать долю зачисления соответствующих налоговых доходов в бюджетную систему Российской Федерации. Мы предлагали неоднократно «расщепить» и транспортный налог по аналогии с налогом на имущество физических и юридических лиц. Сегодня этот региональный налог можно было бы также сделать для юридических лиц, зачисляя в субъектовый бюджет. Налог для физических лиц, которые пользуются транспортом в муниципальных образованиях и наносят соответствующий ущерб дорогам межмуниципального местного значения, было бы логично зачислять в бюджеты местных соответствующих муниципальных образований (поселений).

Более того, это уплата НДФЛ по месту жительства, введение некоторых новых сборов неналогового характера. Например, обсуждается давно в экспертном сообществе сбор на благоустройство: нужно или не нужно его вводить или всё-таки повесить эту обязанность на собственников тех зданий и сооружений – юридических и физических лиц, которые на прилегающей территории должны предпринимать меры благоустройства.

И многое, многое другое. Это сборы на общераспространённые полезные ископаемые, это так называемый мусорный сбор для юридических лиц, которые занимаются утилизацией твёрдых бытовых отходов, и многие-многие другие меры, которые наш Комитет неоднократно, собственно говоря, на различных научных, экспертных и думских площадках озвучивал.

Представляется весьма целесообразной и уместной мысль о том, что необходимо закрепить и в стратегиях соответствующих, и в стратегиях субъектов субъектовую специализацию. Ведь проблема, что у нас до 2019 года отложено принятие стратегий социально-экономического развития страны, они же у нас каркасообразующие, то есть нельзя субъектам детерминировать свою стратегию, определить конкурентные преимущества, пока не принята федеральная стратегия, схема расселения и соответствующие приоритеты специализации экономической. Ведь ничего нового, у нас, собственно говоря, точно такая же экономическая специализация была между союзными республиками в рамках СССР. Конечно, ни о какой региональной... Вернее, была региональная специализация в рамках РСФСР, но с учётом того, что в РСФСР гуманитарной академии наук не было, собственно, как других отделений Академии наук, этой проблематикой никто не занимался. Когда страна оказалась в тех границах, в которых находится сегодня, выяснилось, что каких-то серьёзных наработок по экономической специализации в субъектах внутри РСФСР как раз не велось.

Хотя этот подход, разумеется, представляется разумным, а иначе имеют место случаи, когда на границе Свердловской и Челябинской областей появляются два мусороперерабатывающих завода, хотя очевидно, что именно на этом участке, может быть, это чрезмерно. Я хочу сказать, что подобную мысль высказывал уже Дмитрий Анатольевич Медведев, Минэкономразвитию России давал соответствующее поручение по итогам Инвестиционного форума в Сочи.

Этого не удалось пока достичь, что у нашего Комитета вызывает очень серьёзную озабоченность. Что же касается схемы расселения и принятия стратегии пространственного развития в Российской Федерации в части агломерирования больших городов... Ну, это большая тема, многие страны шли по этому пути и отказались от этого пять лет назад. Те, кто шли исключительно по урбанистическому пути создания больших городских агломераций, сегодня столкнулись с обратными тенденциями – с урбанизацией и постреализацией, когда городское население в депрессии, и при определённых экологических неблагоприятных условиях выезжает за пределы агломераций или в течение рабочего дня, или на постоянное место жительства. Поэтому представляется возможным эту позицию развить в стратегии пространственного развития через баланс сельско-городской агломерации. Подобные примеры есть у наших соседей в Казахстане, очень активно сельско-городские агломерации развиваются в Китае. И, на наш взгляд, удастся обеспечить баланс сельского и городского населения. Иное приведёт к очаговости в схеме расселения Российской Федерации.

Ведь что такое в стратегии регионального развития схема расселения? Ни одна страна в мире на земном шаре не находится в таком географическом положении, с таким количеством геополитической конкуренции, геополитических вызовов. Когда сторонники агломерационного подхода говорят, что у них агломерации вдоль побережья Австралии активно развиваются... Ну, коллеги, стоит на карту посмотреть и понять, что вокруг Мировой океан и угрозы стоит ждать только от боевых дельфинов.

Конечно же, у нас с нашей протяжённостью границ с Арктикой, Дальним Востоком и с депопуляцией этих территорий вызывает очень серьёзные опасения эти агломерационные подходы. Особенно следует отказаться от практики создания искусственных городских округов в границах муниципальных районов: это приводит к депопуляции населения, к деградации села, сельской инфраструктуры, заoptimизации сфер здравоохранения, сфер образовательных и, в конечном итоге, к выезду населения из этих территорий. Мы предлагали дополнительные меры социального стимулирования при переселении граждан как раз не в большие города, а наоборот – когда они уезжают из больших агломераций на сельские территории.

Уважаемые коллеги, пожалуй, это всё, что можно сказать по этой теме. Остальные материалы, Николай Михайлович, мы направим в адрес Комитета. Спасибо.

**Председательствующий.** Спасибо, Алексей Николаевич.

Слово для выступления предоставляется Маслову Александру Ивановичу, председателю Думы Чукотского автономного округа. Следующим выступать будет Егоров. Пожалуйста, Александр Иванович.

**Маслов А. И.** 16 января 2017 года законом № 13-ФЗ утверждены Основы государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года.

Одним из ведущих принципов реализации государственной политики и регионального развития является принцип обеспечения территориальной целостности единства правового и экономического пространства Российской Федерации, поэтому все принимаемые федеральные законы едины для любого субъекта Российской Федерации. Но нельзя забывать, что в России, как в государстве, расположенном на огромной территории и устроенном на федеративных началах, региональный фактор играет чрезвычайно важную роль в государственном политическом устройстве и социально-экономическом развитии страны.

Хотелось бы на нескольких примерах проиллюстрировать, с какими проблемами сталкивается Дальневосточный федеральный округ, и, в частности, Чукотский автономный округ при реализации федерального законодательства.

А начать я хочу с того, что многие положения федеральных законов фактически не могут быть применены, они просто не работают в силу того, что на уровне Правительства Российской Федерации не приняты нормативно-правовые акты для их реализации, либо они являются, я это называю мягко, неудобными, а некоторые мои коллеги называют их просто антинародными.

Одним из примеров такого неработающего федерального закона мы считаем Федеральный закон № 150-ФЗ «Об оружии». Сегодня основу сельского хозяйства Чукотки составляет северное оленеводство, и вот вроде бы в этом законе всё красиво написано – как люди должны иметь оружие, кто должен охранять стада. Всё это красиво, но, к сожалению, не разработаны сегодня нормативы, а нормативы отданы на откуп Министерству внутренних дел Российской Федерации. В нормативах определены подразделения, имеющие право на оружие – только Российская академия наук, проводящая полевые работы, организации, связанные с геологоразведкой, охраной природы и природных ресурсов в районах Крайнего Севера. Но, к сожалению, не приведены нормативы для тех оленеводческих хозяйств, которые работают на Чукотке. И вот сегодня сложилась такая ситуация, что оленеводы абсолютно не имеют оружия, а значит, не могут защитить ни себя, ни те олени стада, которые они охраняют.

Вот буквально 10 дней назад вернулся из тундры, был в оленеводческой бригаде. Неудобно перед людьми – люди отбиваются от волков, которые вокруг стада бегают, палками. Но в то же время говорят: «Вот, Александр Иванович, скоро весна, медведь проснётся, у нас их очень много, это явная угроза и нашей жизни, и самим оленям». Ответить на такие вопросы бывает очень трудно. Но куда бы мы ни писали по поводу оружия для оленеводов, к сожалению, пробить пока ничего не можем.

И таких примеров достаточно много. Такие законы приносят большие неприятности нашему малому и среднему бизнесу, а они очень важны для нашей экономики. Вот эти пресловутые тахографы, про которые так много, мне кажется, говорят, что это уже оскомину всем набило. Невозможно сегодня применить закон о них на территории, где, собственно, нет дорог. У нас есть



только направления. Но, не к сожалению, а к нашей радости, здесь достаточно много сегодня предпринимателей, частных водителей, которые обеспечивают доставку грузов до отдалённых сёл Чукотки. Это именно частные транспортные предприятия, они используют автомобили, которым больше 10 лет и на которые технически невозможно установить данные приборы. Да и, собственно говоря, зачем это делать? В отсутствие дорог, когда автомобиль едет по бездорожью, преодолевая водные преграды, замёрзшие реки, это всё приводит к частым поломкам. Нужны ли в такой ситуации тахографы. Это вызвало на Чукотке большой резонанс, возмущались водители, которые собрались со всей Чукотки в Анадыре, и мы кое-как погасили этот конфликт, скажем так, на уровне «круглых столов», работы депутатов с этими водителями.

Столь же неудобным для нас оказался, скажем так, закон, предусматривающий применение контрольно-кассовой техники. Федеральным законом были внесены изменения, предусматривающие поэтапный переход к новому порядку применения контрольно-кассовой техники, которую предприниматели должны использовать, начиная с 1 июля 2017 года, и которая позволяет через Интернет в режиме реального времени передавать данные о наличных расчётах или о расчётах с применением платёжных карт в налоговую инспекцию.

Для предпринимателей Чукотки исполнение данного закона – это очередная непреодолимая полоса препятствий, так как из-за несовершенства технологий и слабой работы у нас Интернета, особенно в отдалённых населённых пунктах округа, могут быть закрыты многие торговые организации. А эти организации у нас, как вы, наверное, уже поняли, в основном предоставлены частными торговыми предприятиями.

Это только два примера сложностей с исполнением некоторых законов, что вызвало большой негативный отклик у нас на Чукотке среди населения. Я не хочу говорить о целом ряде других постановлений и законов, которые приняты на уровне субъекта Федерации, но, честно говоря, у меня такое впечатление,

чатление сложилось, что после выборов 30 сентября 2016 года какой бы ни был принят законодательный акт либо федеральный закон, у нас на Чукотке он абсолютно не работает. И, к сожалению, должен констатировать, что при выходе этих законов мы заранее думаем, как их обойти, ищем какие-то лазейки, чтобы люди могли хотя бы жить в рамках какого-то законодательного поля, потому что уже, честно говоря, не знаем, как им помочь.

К сожалению, здесь придётся ещё, наверное, констатировать тот факт, что очень жёстко за федеральным законодателем следят органы как юстиции, так и прокуратуры. И какой бы законодательный акт для пользы людей мы ни принимали, он опротестовывается тут же в течение нескольких дней. И, к сожалению, мы все суды проигрываем. Поэтому наш труд, труд законодателей, не приносит нам удовлетворение.

Уважаемые коллеги, в Основах государственной политики регионально-го развития Российской Федерации на период до 2025 года, с которых я начал своё выступление, определено, что одним из результатов реализации государственной политики регионального развития должно стать повышение уровня удовлетворённости населения деятельностью органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. До тех пор, пока не будут учитываться особенности региона, не работающие на территории федеральные законы и иные нормативно-правовые акты будут вызывать только негативную реакцию у населения. Избежать это можно в том числе, наверное, предоставляя регионам большей самостоятельности в законодательном регулировании. Ну, у меня, наверное, всё. Спасибо.

**Председательствующий.** Александр Иванович, спасибо.

Я давненько уже в Государственную Думу избираюсь, но от Чукотки ни разу, по-моему, с законодательной инициативой никто не приезжал.

**Рудченко В. В.** Нет толку во внесении законодательных инициатив, так как что бы ни вносилось, всё равно не поддерживалось Государственной Думой.

**Председательствующий.** Сегодня половина избрана по одномандатным округам. И я думаю, что, в первую очередь, будут территории, где они избраны, а уж потом, ну может быть, политический процесс, партийный имеется в виду.

**Кармазина Р. В.** Можно реплику тоже? Я работаю четвёртый созыв, я не могу с вами согласиться. Хочу просто напомнить, коллеги: пенсионное законодательство для северян сначала вроде бы не принимали, а потом всё равно приняли. Я не буду здесь перечислять, что ещё мы принимали. Поэтому, кто ищет, тот найдёт, а кто хочет добиваться, тот будет добиваться, чего бы ему это ни стоило. Буквально последний пример, это аптеки. Добились же. Если хотим, добьёмся.

**Рудченко В. В.** Уже закрыли все ГУПы и МУПы. Когда мы, наконец, приняли закон в первом чтении, на Чукотке уже не стало ГУПов и МУПов, занимающихся фармацевтической деятельностью. Поэтому тот закон уже бесполезный.

**Кармазина Р. В.** Откроете снова, потому что ни один коммерсант розницу не повезёт, не повезёт десятирублевый аспирин, тетрациклин, не повезёт, в том числе, наркотические препараты.



**Председательствующий.** Александр Иванович сейчас парирует. Александр Иванович, пожалуйста.

**Маслов А. И.** Я парировать не буду, я согласен со всем и хочу сказать, что в принципе все федеральные законы хороши, но, действительно, их трудно выполнять на столь отдалённых территориях. И про лекарства, о которых вы тут сказали, спасибо, что напомнили, я уж не стал говорить, для нас это очень большая проблема. Первый год Чукотка осталась без жизненно необходимых лекарств только лишь потому, что, как вы правильно сказали, копеечные лекарства никто не хочет туда возить.

Ну а то, что, как вы говорите, мы никуда не обращаемся... Обращаемся везде. В том числе и с законодательными инициативами. К сожалению, даже в своде предложений и рекомендаций, который лежит передо мной, Чукотка как-то вообще не обозначена, хотя мы вам наши предложения присылали. Это не в плане критики, просто небольшое замечание.

**Председательствующий.** Ваше выступление двойной тягой, и Раиса помогала. Стенограмма нашего заседания делается, я думаю, что ваши предложения обязательно в рекомендациях будут.

Спасибо, Александр Иванович, за дискуссию, спасибо. Немножко разогрели.

Так, Егоров Игорь Викторович, директор Департамента регионального развития Министерства экономического развития Российской Федерации. Вот как раз это министерство видит дальше всех и глубже всех. Пожалуйста.

**Егоров И. В.** Коллеги, в своём выступлении я хотел бы рассказать о той работе, которая сейчас проводится Правительством Российской Федерации по подготовке плана реализации основ региональной политики, где одним из ключевых элементов будет являться разработка стратегии пространственного развития. При этом, как уже было отмечено Алексеем Николаевичем, в этот документ мы погружаем в обязательном порядке определение экономической



специализации субъектов Федерации на основе конкурентных преимуществ.

Кроме того, мы постараемся дать оценку приоритетам регионального развития в размещении производительных сил, определить и зафиксировать планы государства по развитию транспортной, энергетической и социальной инфраструктуры, а также отобразить оптимальную систему расселения с учётом потребностей и ресурсов.

При этом важно отметить, что стратегия пространственного развития – это не механизм директивного планирования. В данном случае мы не стремимся определить, что субъекты Федерации могут развивать только какие-то конкретные отрасли. Мы перед собой ставим задачу определить именно те отрасли, которые дадут максимальную отдачу при условии широкой поддержки со стороны государства. Мы хотим сформировать инструмент открытой, прозрачной и понятной для инвесторов среды, чтобы бизнесу были понятны основные приоритеты и куда государство планирует вкладывать свои средства.

Чтобы создать ожидаемые условия для привлечения частных инвестиций в развитие приоритетных экономических специализаций территории, считаем, необходимо чётко планировать размещение объектов транспортной, ... инженерной и социальной инфраструктуры.

В этой связи стратегия пространственного развития должна определить механизмы взаимной увязки отраслевых документов стратегического планирования Российской Федерации, схем территориального планирования, государственных программ, федеральных целевых программ и инвестиционных программ субъектов Федерации естественных монополий с точки зрения синхронизации пространства и времени размещения соответствующей инфраструктуры. При этом ключевым фактором должны быть обозначены механизмы гарантированного финансирования в долгосрочной перспективе программных мероприятий. Очень важно, чтобы не происходило так, что бизнес, исходя из планов Федерации по развитию той или иной территории, начал реализацию проекта, а федеральные, региональные или местные власти вдруг изменили свои приоритеты и не стали реализовывать те или иные ранее обозначенные планы. Мы считаем, что необходимо предусмотреть ответственность за долгосрочное планирование и реализацию планов по созданию инфраструктуры.

Кроме того, как уже тоже было ранее сказано, мы ставим перед собой целью провести инвентаризацию различных инструментов развития территорий, сейчас мы определили минимум 14 таких инструментов, при этом они все крайне схожи друг с другом. И если сопоставлять те же территории опережающего социально-экономического развития и особой экономической зоны, мы видим, что по своей сути эти инструменты очень близкие и предоставляют инвесторам, по сути, только различные ставки налоговых льгот. Другие инструменты – территориальные кластеры, индустриальные парки, технопарки также по своей

сути очень близки, и по факту лишь вносят сумятицу в возможность выбора потенциального юридического лица какого-то механизма поддержки.

С учётом этого мы закладываем возможность инвентаризации этих механизмов и разработки так называемого единого инструмента развития территорий, в основу которого мы планируем положить пакетный характер предоставления льгот в зависимости от уровня социально-экономического развития территории, а также от возможностей самого региона по представлению льгот. Что мы имеем в виду?

Если мы имеем социально и экономически развитые территории, то надо прекрасно понимать, что уровень поддержки на таких территориях должен быть значительно ниже, чем в тех субъектах Федерации, где уровень социально-экономического развития необходимо повышать. И как следствие этого нужно предоставлять потенциальным инвесторам максимальный пакет налоговых льгот, а также возможности по структурной поддержке со стороны государства.

Кроме этого, в проект плана реализации основ региональной политики мы также закладываем механизмы, которые должны повысить доходную обеспеченность субъектов. Соответственно Министерством финансов совместно с нами будет проведена работа по инвентаризации всех ранее предоставленных льгот, и было подготовлено предложение по отмене неэффективных льгот. Кроме того, будет введена система «двух ключей», наверное, уже довольно широко известная, когда Федерация не сможет предоставлять льготы тем или иным юридическим лицам без согласия субъекта. Таким образом, у субъекта не будут образовываться дополнительные выпадающие доходы.

Кроме этого, в план реализации отдельным пунктом, конечно же, положена разработка проекта федерального закона, который предусмотрит изменение порядка зачисления доходов от прироста по ряду налогов в пользу субъектов Российской Федерации, что также станет дополнительным источником для реализации их планов по дальнейшему экономическому развитию. Вот что я хотел бы сказать по проводимой нами сейчас работе. Мы план реализации в ближайшее время завершим, он уже в Правительстве Российской Федерации, и надеюсь, скоро будет принят.

**Председательствующий.** Спасибо.

Слово для выступления предоставляется Новожилову Виктору Феодосевичу, председателю Архангельского областного Собрания депутатов. Приглашается Хворостухиной.

**Новожилов В. Ф.** Уважаемый Николай Михайлович, уважаемые участники «круглого стола»!

Реализация государственной политики в Российской Федерации должна преследовать единственную цель – повышение качества жизни населения. Один из главных элементов оценки качества жизни – получение достойной заработной платы независи-







мо от сферы деятельности, обеспеченности бюджетов, а также территории, где человек работает. При этом работа в местностях с особыми климатическими условиями предусматривает повышенную оплату труда, так как неблагоприятные факторы должны быть компенсированы специальным коэффициентом и надбавкой к зарплате.

В Архангельской области остро стоит вопрос о выплате районного коэффициента и процентной надбавки за работу в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях сверх минимального размера оплаты труда, МРОТ. Правоприменительная практика показывает неоднозначное толкование отдельных норм Трудового кодекса Российской Федерации в части включения в состав минимальной зарплаты указанных выплат.

Судебная практика в последние годы, к сожалению, неоднократно менялась. Так, последнее изменение произошло в сентябре 2016 года, когда Верховный Суд Российской Федерации высказал позицию о допустимости установления окладов как составных частей заработной платы работников в размере меньше МРОТ, когда размер месячной зарплаты будет не меньше установленного федеральным законом МРОТ.

С учётом изложенного. При подготовке итоговых решений рабочей группе по рассмотрению вопроса о доведении МРОТ до уровня прожиточного минимума необходимо обеспечить обязательный учёт позиции органов государственной власти субъектов Российской Федерации по данному вопросу. В этой связи внушает оптимизм недавнее решение Комитета Государственной Думы по региональной политике и проблемам Севера и Дальнего Востока о создании рабочей группы по совершенствованию законодательства о госгарантиях и компенсациях для лиц, работающих в указанных местностях, в Арктической зоне и на Дальнем Востоке. Уверен, что эта группа станет площадкой для конструктивной выработки совместных решений всеми заинтересованными сторонами.

Второе. Повышение качества жизни населения неразрывно связано с обеспечением достаточного уровня социальных благ и гарантий, однако не все категории граждан могут самостоятельно обеспечить этот уровень. Одна из таких категорий – дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей. Федеральным законом № 184-ФЗ за субъектами Российской Федерации закреплены полномочия по обеспечению таких детей жилыми помещениями за счёт средств региональных бюджетов. При этом количество детей-сирот, состоящих на учёте на получение жилого помещения, неуклонно растёт, что не позволяет субъектам Российской Федерации самостоятельно переломить складывающуюся тенденцию.

Федеральным законом № 159-ФЗ установлен запрет на совместное проживание детей-сирот и лиц, лишённых родительских прав в отношении этих детей, что влечёт необходимость обеспечения таких детей жильём за счёт средств региональных бюджетов.

Представляется, что более справедливым является обеспечение жильём за счёт средств родителей, лишённых родительских прав, либо путём раздела жилого помещения, которое имеется в их собственности. И лишь при невозможности такого подхода – за счёт средств бюджета.

В связи с этим предлагается рекомендовать Правительству Российской Федерации совместно с органами власти субъектов Российской Федерации проработать вопросы совершенствования законодательства в сфере обеспечения жильём детей-сирот в следующих направлениях.

Во-первых, изменение механизма распределения субсидий на предоставление жилья в целях повышения темпов обеспечения жильём над темпами роста количества детей-сирот.

Во-вторых, разработка механизма принудительного обмена жилья лиц, лишённых родительских прав, в интересах их детей по достижению ими совершеннолетия.

В-третьих, изменение формы обеспечения жильём помещением путём предоставления социальных выплат с правом выбирать муниципальное образование в случае трудоустройства или проживания в таком муниципальном образовании. Уверен, что в настоящее время приоритетным направлением государственной региональной политики должно быть повышение качества жизни населения. Если мы говорим об эффективном достижении целей и задач регионального развития, то именно рост качества жизни является обязательным условием этого процесса.

Благодарю за внимание. Наши предложения включены.

**Председательствующий.** Спасибо.

Детей-сирот более 200 тысяч. В Государственной Думе вопрос горячо обсуждался и на прошлой неделе. Я думаю, сейчас под контролем эта ситуация. Принимается ваше предложение.

Слово для выступления – Хворостухиной Дарье Сергеевне, заместителю директора Департамента межбюджетных отношений Минфина России. Как раз уже мы переваливаем экватор нашего «круглого стола» и, наконец-то, мы дождёмся, когда будем деньги оставлять в регионах. Пожалуйста. Приготовиться Руппелю Александру Александровичу.



**Хворостухина Д. С.** Добрый день!

Указ Президента России по основам государственной политики и регионального развития поставил несколько основных задач в рамках именно межбюджетных отношений, повышения их эффективности.

Первое – это разработка стимулирующих мер государственной поддержки регионов, именно стимулирование к экономическому росту.

В рамках этой основной задачи планируется реализовать несколько мер поддержки – это, прежде всего, предоставление грантов за рост налогового потенциала. В ближайшую трёхлетку планируется ежегодное предоставление таких грантов, 20 миллиардов рублей, соответственно.

И второй тоже момент, о котором много здесь говорилось, – это определённый механизм возврата налогов в бюджеты регионов в зависимости от того, какими темпами формируется поступление с территории субъектов Федерации по налогу на прибыль в федеральный бюджет.

Вот с 2018 года в соответствии с этим указом планируется такой механизм разработать и предусмотреть средства в федеральном бюджете для такого стимулирующего механизма. Но помимо стимулирования также задача была и обеспечить поддержку регионов, у которых уровень социально-экономического развития низок и перспективы социально-экономического развития, скажем так, достаточно туманные, то есть регионы с низким уровнем бюджетной обеспеченности. И поэтому в методику предоставления дотаций на выравнивание также были внесены изменения, предполагающие учёт результатов инвентаризации расходных полномочий, о которых здесь Юрий Витальевич Росляк тоже говорил, завершённых в прошлом году.

Сейчас планируется, что мы будем работать в направлении повышения влияния вот этих результатов новой инвентаризации, которая проходит сейчас, на результаты распределения дотаций.

Результаты распределения дотаций, которые мы получили в 2016 году, говорят о том, что всё-таки для субъектов Федерации с низким уровнем бюджетной обеспеченности рост дотаций был очень существенный. И, конечно, такой прирост дотаций должен подразумевать и некие обязательства, которые субъект со своей стороны должен реализовать в части повышения эффективности расходов и роста доходного потенциала субъекта.

Это реализуется в рамках заключённых соглашений о предоставлении дотаций, которые реализовываются также с 2017 года. То есть мы видим, что указ поставил задачи достичь некоего баланса интересов регионов в этой части. То есть, с одной стороны, это стимулирование субъектов с высоким уровнем социально-экономического развития, с другой стороны, это поддержка регионов с низким уровнем бюджетной обеспеченности.

Что касается инвентаризации разграничения полномочий, то, действительно, в этом году планируется завершение очередного этапа инвентаризации полномочий, уже не как самих полномочий, а регулирующего воздействия актов, принятых на федеральном уровне, на полномочия, на исполнение полномочий субъектов Федерации, органов местного самоуправления. То есть федеральных законов, актов Правительства Российской Федерации и актов федеральных органов.

Соответственно, такая работа в этом году ведётся Минфином России, Минюстом России, федеральными органами. И это должно дать возможность, во-первых, определиться с теми нормативами, стандартами, установленными на федеральном уровне, которые определяют объёмы расходных обязательств, а во-вторых, поставить определённые задачи в этом направлении.

Какие? Это выявление и отмена избыточных актов, которые приняты на федеральном уровне, это установление некоего моратория на принятие новых подобных решений так же на федеральном уровне. То есть, принятие решений должно сопровождаться передачей финансовых ресурсов.

Ну и, тоже связанная с этим задача – это, конечно, предоставление субъектам Федерации больше возможностей при исполнении собственных полномочий исполнять их без учёта регулирующих актов федеральных органов. Но это к вопросу об отмене избыточных актов. То есть вот сейчас... Это, действительно, очень большая работа, но она будет в этом году завершена на уровне Правительства Российской Федерации. И мы предполагаем, что по итогам этой работы будут приняты какие-то решения уже по отмене актов или по их изменению, будут готовиться соответствующие изменения в федеральные законы. Предполагается также и подготовка изменений в федеральные законы № 184-ФЗ, № 131-ФЗ.

Также большая тема, с которой связано много проблем, это совершенствование межбюджетных трансфертов именно в части предсказуемости их предоставления, прозрачности, своевременного доведения до регионов.

Что в этом направлении планируется делать? В части предоставления субсидий это, конечно, определение их количества. Мы будем дальше двигаться в направлении их сокращения, большая работа была в прошлом году проделана, было предусмотрено восемь консолидированных субсидий, сокращено количество субсидий. Но мы на этом не останавливаемся, у нас стоит задача всё-таки сделать одну субсидию, одну государственную программу.

Второй момент – это доведение объёмов субсидий до регионов до начала финансового года. Мы, конечно, в 2016 году при формировании бюджета на 2017–2019 годы повысили количество распределённых законом субсидий и поставили задачу распределения субсидий до 1 февраля. Мы с этой задачей справились. Правительство распределило все субсидии до 1 февраля. Но мы понимаем, что необходимо доводить итоги распределения для того, чтобы субъекты имели возможность предусматривать средства в своих бюджетах, понимали свой уровень софинансирования как бы заранее, не дожидаясь 1 февраля. Поэтому задача стоит о переходе к распределению субсидий законом, федеральным законом о бюджете. Готовятся соответствующие поправки

в Бюджетный кодекс Российской Федерации, который бы сделали обязательным такое распределение законом.

Большой задачей в части предоставления субсидий является также переход к более прозрачным распределениям. То есть это интеграция в Бюджетный кодекс Российской Федерации подходов по распределению субсидий, это учёт уровня бюджетной обеспеченности в обязательном порядке при распределении субсидий, а также переход к единым методикам определения уровня софинансирования. Для того, чтобы уровень софинансирования, то есть участие субъекта Федерации в государственной программе или в каком-то механизме стимулирования, поднимался заранее, чтобы он был единым, и не был предметом каких-то договорённостей между федеральными органами и субъектами Федерации.

С 2018 года предполагаем перейти на единый уровень. Новая методика этого единого уровня вот как раз была утверждена... вчера были приняты изменения в постановление № 999, где были определены новые подходы к определению этого уровня.

Ну и, конечно, следующий этап – это увязка целей, задач, государственных программ в части предоставления субсидий субъектам со стратегией пространственного развития. То есть стратегия пространственного развития должна будет определить цели, должна будет определить некую специализацию региона, о чём Минэкономразвития России говорило здесь. И в зависимости от этого, в зависимости от того, в каких регионах необходимо развивать те или иные отрасли, должны формироваться перечни приоритетных направлений в части субсидий. Сейчас сделан в этом направлении первый шаг – определён на 2017 год перечень приоритетных направлений. Это последнее, что я хотел бы сказать, поэтому спасибо за внимание.

**Председательствующий.** Спасибо, спасибо, Дарья Сергеевна.

Слово для выступления предоставляется Рупелю Александру Александровичу, министру экономики Краснодарского края. Приготовиться Акимову Александру Константиновичу.

**Рупель А. А.** Добрый день, уважаемые коллеги! Спасибо, Николай Михайлович.

Я начну с той фразы, которую сказал Юрий Васильевич, о том, что сегодня нет системы стратегического планирования. Я даже добавил бы больше: нет системы стратегического управления регионом. И в этой части закон № 172-ФЗ много чего внёс. Но хочется сказать, что до этого тоже мы писали хорошие стратегии, они были понятные и много чего декларировали.

В частности, например, могу сказать про Краснодарский край. У нас была закреплена хорошая цель – повышение, кардинальное, причём повышение качества жизни населения. Но как его считать, как его измерять и к какому году его достигать, об этом всегда в документах умалчивалось.

Сегодня есть возможность это все преодолеть. И мы сегодня работаем над социально-экономической стратегией региона до 2030 года. Мы для себя чётко определили, что должны быть конкретные цели и задачи, чёткое бюджетное обеспечение и конкретная ответственность за достижение каждого результата.



Что хочется сказать о территориальном планировании? Вы прекрасно знаете, что регион чётко ложится на такой вот не то что кластер, а специфичное направление. Вот в этой части мы собираемся развивать всё. Но если говорить о 172-ФЗ и его проблемах... Например, хорошо, что в законе затронут муниципальный уровень, отмечается, что на муниципальном уровне могут разрабатываться документы стратегического планирования.

Но, к сожалению, если вначале в законе говорится о том, что на уровне муниципальных образований должны быть такие-то и такие-то документы, то дальше содержится специальная норма, которая говорит только о двух уровнях муниципальных образований – о городских округах и муниципальных районах, опуская все другие территории.

В самом законе понятие «муниципальное образование» не даётся. И если общую практику брать, мы должны посмотреть на другие нормативно-правовые акты специального толка. Это закон № 131-ФЗ, который говорит и о внутригородских округах и поселениях, то есть получается, что для поселений и внутригородских округов разработка всех документов стратегического планирования является вообще обязательной.

Ещё хотел бы сказать об одной проблеме – о государственных программах. Закон № 172-ФЗ дал понятие, что такое государственная программа. Это набор целей и задач, которые сгруппированы в одну государственную программу. Появились приоритетные проекты, и сегодня утверждено постановление Правительства Российской Федерации по государственным программам, в котором говорится, что, например, по городской среде, благоустройству должна быть отдельная государственная программа. Тогда это нарушает вообще принцип закона № 172-ФЗ, если есть у региона уже сгруппированные программы, в которых, в том числе и эта содержится. В постановлении же Правительства Российской Федерации чётко указано, если у вас не будет на этот счёт отдельной программы, вы не получите субсидии.

Что хотелось бы по проблемам межбюджетных отношений сказать? Хорошо, что по решению Минфина России уже до 1 февраля распределяется субсидия и до 1 марта заключается соглашение. То есть это позволяет нам выстраивать понятную политику внутри региона.

Но на что хотелось бы обратить внимание? Например, на предметы совместного ведения. Вот уже шла речь о детях-сиротах и строительстве для них жилья. Вроде бы совместное ведение, но мы ежегодно выделяем на эти цели, например, 500 миллионов рублей, а федеральный бюджет 170. Но проблема даже не в этом, а в предметах ведения Федерации, которые они передают именно на региональный уровень.

Вот, например, памятники культурного наследия. Когда рассчитывали субвенцию, на территории региона их было 211. Сейчас уже их, включённых в федеральный реестр, более пяти тысяч. А финансируется всё по-прежнему из расчёта на 211 объектов.

У меня всё. Николай Михайлович, спасибо.

**Председательствующий.** Спасибо, Александр Александрович, спасибо.

Слово для выступления предоставляется Акимову Александру Константиновичу, заместителю председателя Комитета Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера. Следующей будет выступать Лаврикова Юлия Георгиевна.

**Акимов А. К.** Спасибо, Николай Михайлович.

Во-первых, мы полностью поддерживаем те тезисы и концептуальные подходы, которые были изложены сегодня в докладе Валентины Николаевны, и рекомендациях «круглого стола». Очень принципиальный подход.

И я хотел бы поблагодарить Комитет, именно Николая Михайловича. Он всегда инициирует эти вопросы – по Дальнему Востоку, по Арктике,

и активно работает. И мы вместе с ним работаем по этим проблемам в Совете Федерации, именно эти вопросы очень часто рассматриваем.

Я хотел бы сегодня сказать о том, что согласен с выступавшими, особенно из регионов, которые говорили, что мы подошли к красной черте именно по реализации региональной политики. Об этом, например, представитель Чукотки говорил, и я с ним во многом согласен (сам я из Республики Саха (Якутия)). Действительно, сегодня эта политика неэффективно проводится. Об этом в докладе очень хорошо было сказано. Можно привести разные критерии подхода, показатели, по которым мы сегодня видим разницу уровня социально-экономического развития регионов. Если посмотреть по ВРП на душу населения, практически это валовой региональный продукт, в 43 раза отличается. Ни в какой стране такого нет.



Дальше. По бюджетной обеспеченности тоже на душу населения отличие где-то в 14–15 раз, понимаете? Также и по занятости, по уровню оплаты труда, по районным коэффициентам, о чём сегодня говорили. Это свидетельствует о том, что сегодня региональная политика, межбюджетная политика проводится, мягко говоря, на недостаточном уровне. Понимаете?

Помните, покойный Примаков Евгений Максимович говорил: соотношение между федеральным центром и регионами каким должно бы? Хотя бы 50 на 50. Вот Минфин России сегодня говорил о том, что стимулировать надо регионы. А сейчас, вы посмотрите, какое соотношение? Я думаю, что в пользу федерального центра соотношение, где-то 70 на 30 по налоговой политике, по бюджетной политике и так далее.

Госдолг регионов растёт. Сегодня вообще многие регионы, особенно дальневосточные регионы, даже центральные регионы, понимаете, в больших долгах. Раньше регионов-доноров было около десяти, а сегодня их всего пять.

**Председательствующий.** Шестнадцать было в недалёком прошлом.

**Акимов А. К.** Да, в недалёком прошлом, правильно, Николай Михайлович, 16 регионов. Даже Республика Саха (Якутия), богатейший край, сегодня на дотации. А ведь здесь кроме алмазов ещё нефть, газ добывают и так далее. Почему такая ситуация сложилась?

Сегодня основными докладчиками здесь должны были быть Минфин России и Минэкономразвития России, понимаете. Пока мы в этом не разберёмся, в этой ситуации... Вот сегодня регионы правильно говорят: принят хороший закон «О стратегическом планировании». Он работает? Нет, не работает. А расселение, а размещение производительных сил?

И, конечно, если государство хочет развиваться, прежде всего, должна быть стратегия развития производительных сил, экономики, электроэнергетики, транспортной инфраструктуры. Всё чётко должно быть расписано по регионам, по развитию приоритетных отраслей в нашей стране – оборона там и так далее, инфраструктура, строительство железных дорог, автомобильных дорог. Потом уже, конечно, мы должны стимулировать регионы, чтобы они развивали производство, чтобы у них доходная часть росла. Каким образом?

А сегодня наоборот, Минфин России такую политику проводит, что в регионах ничего не остаётся. Хоть сколько губернаторов меняй, от этого лучше не будет.

В региональной политике сегодня совершенно другие должны быть подходы. Мы этот вопрос в Совете Федерации неоднократно рассматривали. Хотя есть очень хорошие регионы, которые привлекают инвестиции, например, Белгородская, Воронежская области и ряд других регионов.

Я думаю, что если при правильной постановке региональной политики, налоговой политики мы будем стимулировать регионы, то будет сильное государство. Раньше говорили: сильные субъекты Федерации – сильная Россия.

Я не буду продолжать, наши предложения – в этом ключе, нужен закон по регулированию региональной политики обязательно на основе стратегического планирования, выработки приоритетов нашего государства, чтобы наши субъекты могли работать достаточно эффективно. Вот в чём суть региональной политики. Спасибо.



**Председательствующий.** Замечательно, коллега. Спасибо большое вам.

Слово для выступления предоставляется Лавриковой Юлии Георгиевне, временно исполняющей обязанности директора Института экономики Российской академии наук. Пожалуйста.



**Лаврикова Ю. Г.** Я выступаю в двух лицах, поскольку Александр Петрович Моисеев, заместитель полномочного представителя Президента России по Уральскому федеральному округу, к сожалению, не смог приехать. И одновременно хочу изложить предложения нашей научной организации<sup>1</sup>. *(Демонстрация слайда.)*

И следующий слайд. *(Демонстрация слайда.)* Предложения, которые сформулированы от имени Аппарата

полномочного представителя Президента России в Уральском федеральном округе, представлены. Действительно, мы сформировали единую методическую площадку по помощи регионам в плане реализации документов стратегического планирования. И опыт, первый опыт такой единой площадки показывает, что здесь мы регионам помогаем, консультируем и таким образом пытаемся этот новый инструмент, который введён в Российской Федерации, сделать наиболее эффективным.

Следующий слайд. *(Демонстрация слайда.)* Особо я бы хотела остановиться на предложениях о необходимости внесения в правовое поле понятия «агломерация». В настоящее время региональная политика тесно переплетается, как уже было неоднократно сказано, с документами стратегического планирования. И стратегии, которые сегодня приняты – стратегия научно-технологического развития Российской Федерации, стратегия социально-экономического развития и те, которые активно принимаются, разрабатываются (стратегия пространственного развития), они так или иначе на первом этапе обязательно будут ориентированы на наши крупные агломерации, крупнейшие города.

Затем при правильном подходе этот экономический рост перекинется на другие территории. Но, прежде всего, безусловно, агломерации, вот эти крупные города должны быть достаточно сильными.

*(Демонстрация слайда.)*

И здесь хотелось бы отметить, что, к сожалению, сейчас вот такую роль агломерации, крупные города-миллионники выполнить не в состоянии. Посмотрите, доля доходов и расходов муниципальных бюджетов в общей системе Российской Федерации не высока. Кроме того, есть дисбаланс, который при трансфертах ставит в зависимость эти наши крупные городские агломерации.

*(Демонстрация слайда.)*

---

<sup>1</sup> Здесь и далее иллюстративный материал не публикуется.



Например, для города Екатеринбурга мы разработали стратегию, в том числе, новой индустриализации. Именно в крупнейших городах будут реализовываться эти стратегии. Такую стратегию реализовать можно только если город обладает определёнными инструментами, если город сильный в методическом плане и так далее.

*(Демонстрация слайда.)*

Если мы с вами посмотрим по городам, они действительно становятся центрами роста – столицы регионов. Вы видите, какая разница в росте, в динамике роста численности населения в этих городах-столицах и в регионах, где они расположены.

Но вот изменение бюджетной обеспеченности за последние пять лет, к сожалению, оно не покрыло даже уровень инфляции. То есть эти трансферты, они не просто не позволяют хорошо существовать, но даже думать о стратегическом развитии. *(Демонстрация слайда.)* И это же подтверждает то соотношение безвозмездных поступлений и налоговых, неналоговых собственных доходов этих городов-миллионников, что тоже создаёт препятствия для стратегического видения.

*(Демонстрация слайда.)*

Ну и наши предложения, учитывая роль городов в стратегиях Российской Федерации, прежде всего, на первом этапе. Я абсолютно согласна с Алексеем Николаевичем, с его предложением, что поляризованное развитие должно обязательно сочетаться с развитием территорий помимо крупных агломераций. Но в настоящее время, если мы хотим добиться успеха, то у этих агломераций на первом месте должен появиться особый какой-то налоговый статус, который позволял бы им реализовывать приоритеты стратегии Российской Федерации на первом этапе.

Коллеги, спасибо за внимание.

**Председательствующий.** Вам, Юлия Георгиевна, большое спасибо.

Слово для выступления предоставляется Новикову Василию Федоровичу, мэру города Орла, председателю Орловского городского Совета народных депутатов.

Подготовиться Гребенщикову. Пожалуйста, можно на трибуну, где удобнее.



**Новиков В. Ф.** Уважаемый Николай Михайлович! Уважаемые депутаты!

Я целиком и полностью согласен с предыдущим оратором, хотя то, о чём он говорил, относилось больше к городам-миллионникам. Наш город Орёл к ним не относится.

Уважаемые депутаты, в 2016 году город Орёл отметил своё 450-летие. Благодаря подготовке к этому юбилею, на государственном уровне нам удалось решить ряд многолетних проблем: обес-

печили качественной водой большую часть города, две дороги новые построили, разгрузили самые перегруженные транспортные районы. Появился ряд новых школ, детских садов, благодаря которым мы сегодня полностью решили проблему очередей в дошкольные учреждения для детей в возрасте до пяти лет и сможем ставить подобные задачи на перспективу по ясельным группам.

Комплексный подход к развитию городской инфраструктуры позволил добиться снижения количества дорожно-транспортных происшествий на 15 процентов, а числа погибших в ДТП на 60 процентов при росте транспортного потока.

Растёт также туристическая привлекательность города. Отмечу, что в орловских вузах учатся более тысячи иностранных и иногородних студентов.

С 2009 года по 2016 год подготовка к юбилею позволила привлечь в город порядка 10 миллиардов рублей из федерального и регионального бюджетов. Мы, конечно, очень признательны за такую поддержку, но я должен привести ещё одну сопоставимую цифру. 14 миллиардов – столько орловские налогоплательщики перечислили в бюджеты всех уровней в 2016 году. В 2003 году в бюджет города Орла поступало 30 процентов налоговых доходов, собранных на его территории, а вот в 2016 году – 11,5.

Перечислять достижения приятно, однако развитие муниципалитетов всё больше ограничивается трудностями, связанными с диспропорцией в развитии бюджетных отношений.

Значение областного центра как регионального налогового донора растёт. Так в 2016 году по сравнению с 2015 годом доля налогов, собранных на территории города Орла, перечисленных в бюджет области, увеличилась на 773 миллиона и составила около 9 миллиардов, в федеральный бюджет направлено было 3,8, это 26 процентов. Поэтому цифры все видны здесь.

Существующая система распределения налоговых доходов привела к хронической нехватке собственных средств для покрытия расходных полномочий

муниципального образования, об этом в том числе, свидетельствует ежегодный рост муниципального долга. Размер привлекаемых кредитов по сравнению с 2012 годом растёт. Расходы на обслуживание также, естественно, растут.

Во внебюджетной системе страны местные бюджеты самые многочисленные. Они являются корнями, от укрепления которых зависит прочность и надёжность всей системы.

Однако за последнее время в существующем бюджетном законодательстве как на федеральном, так и на региональном уровне не произошло никаких существенных перемен в части совершенствования межбюджетных отношений для укрепления местных бюджетов. Это создаёт трудности социально-экономического развития муниципальных образований и расширения их собственной налоговой базы, порождает высокую степень зависимости муниципального образования от решения федеральных и региональных органов власти, лишая финансовой самостоятельности, поскольку почти все связанные с этим налоги поступают в бюджеты других уровней.

Среди возможных мер по увеличению налоговых доходов бюджетов муниципальных образований можно рассматривать и перераспределение между уровнем бюджетной системы в пользу местных бюджетов также таких налоговых доходов, как налога на имущество с организации, налога на прибыль организации, налоговая база, которая зависит от результатов деятельности и стоимости имущества предприятий и организаций, расположенных на территории муниципальных образований.

Пользуясь возможностью этой высокой трибуны, обозначу ещё одну проблему, актуальную для муниципалитетов.

Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» дополнены положениями, согласно которым законами субъектов Федерации можно осуществить перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Аналогичными нормами дополнили Земельный кодекс Российской Федерации, Градостроительный кодекс Российской Федерации и некоторые другие федеральные законы.

С учётом указанных положений в регионе перераспределены полномочия в сфере градостроительной ... деятельности организаций электроснабжения. При этом возникли проблемы, требующие дополнительного нормативного регулирования на федеральном уровне. Одна из них – отсутствие законодательного регулирования вопросов правопреемства в реализации перераспределённых полномочий.

Так, например, законом области в числе перераспределённых полномочий предусмотрена подготовка генеральных планов городских округов, правил землепользования и застройки и других документов.

Градостроительный генеральный план города особенно актуален, он нужен нам как воздух, заказчиком изменений в генплан выступает муниципа-

литет. Обязанность по оплате услуг его разработки возникают после передачи полномочий в регион. В итоге спор по оплате затянул жизненно важную городу разработку всего генерального плана на полтора года.

В итоге финансисты, муниципалитеты и регионы считают оплату таких услуг нецелевыми расходами средств, у одних нет полномочий, у других не заключаются сделки.

Вопросы о правопреемственности возникают также при рассмотрении судебных споров и исполнении судебных решений.

В силах федеральных законодателей решить эту важную проблему.

Уважаемые депутаты, хочу также подчеркнуть, что именно муниципалитеты выступают своеобразным посредником между органами власти и населением. Мы первыми должны реагировать на потребности жителей муниципальных образований. Поэтому, на мой взгляд, должны быть пересмотрены с учётом реальных условий работы муниципальных образований вопросы межбюджетных отношений.

Спасибо огромное.

**Председательствующий.** Спасибо, Василий Фёдорович. Спасибо за толковое такое выступление.

Слово для выступления предоставляется Гребенщикову Эдуарду Вадимовичу, заместителю руководителя аппарата правительства Ярославской области. Пожалуйста.



**Гребенщиков Э. В.** Добрый день, уважаемый Николай Михайлович, уважаемые депутаты и приглашённые!

Правительство Ярославской области благодарит за предоставленную возможность выступить на сегодняшнем «круглом столе» и обозначить важные для региона вопросы в сфере законодательного обеспечения государственной региональной политики.

В 2016 году структура полномочий в области благоустройства на уровне местного самоуправления Ярославской области предусматривала следующее: с одной стороны, это нормативно-правовое регулирование правил благоустройства непосредственно муниципальными образованиями, также организация благоустройства муниципальными образованиями и, в свою очередь, применение мер административного воздействия за нарушение муниципальных правил в рамках организации благоустройства.

Потребность жителей в повышении уровня комфорта, эстетики и безопасности окружающей среды, отсутствие единых правовых стандартов, а также системы сдержек и противовесов обусловили законодательную инициативу губернатора Ярославской области о передаче на региональный уровень ряда полномочий, связанных с нормативно-правовым регулированием правил благоустройства и также в области контроля за их исполнением.

Недостаточный уровень эффективности работы ряда муниципальных административных комиссий, а также практически полное отсутствие составов административных правонарушений в соответствующем законодательстве Ярославской области, также послужили основанием для комплексного и всестороннего изменения закона Ярославской области «Об административных правонарушениях». К примеру, существовавшая редакция данного закона закрепляла только два состава административных правонарушений в области благоустройства, тем не менее она касается практически каждого жителя.

В процессе рассмотрения законодательной инициативы проведена масштабная работа по созданию уполномоченного органа исполнительной власти региона по контролю за исполнением таких правил благоустройства, финансовое, материально-техническое обеспечение, а также серьёзные организационно-штатные мероприятия, которые позволили на конкурсной основе привлечь служащих с учётом территориальных подразделений данного органа исполнительной власти.

Инициированные законопроекты в данной сфере до рассмотрения на очередных заседаниях законодательного органа также проходили экспертизу и получили поддержку общественных объединений, органов местного самоуправления, оценку регулирующего воздействия. Результатом данной работы послужило принятие ряда законов: закон о перераспределении полномочий в области благоустройств, закон о благоустройстве и, соответственно, о внесении изменений в закон об административных правонарушениях.

Приступивший к работе в 2017 году орган исполнительной власти за непродолжительный период времени, применяя меры как профилактического, так и административного воздействия в виде предупреждений и штрафов, существенно повысил качество выполнения подрядными организациями работ по благоустройству и позволил эффективно решить множество локальных проблем, которые волнуют жителей области.

Также с принятием законов региональных, которые я только обозначил, орган исполнительной власти субъекта Федерации в сфере жилищно-коммунального хозяйства приступил к масштабной комплексной разработке и утверждению правил благоустройства, которые стали бы единым стандартом на территории области. При этом федеральным законом от 28 декабря 2016 года № 494-ФЗ внесены изменения в федеральный закон № 131-ФЗ, которым уточнено, что перераспределение полномочий может осуществляться только в случаях, установленных федеральными законами. Данная корректировка при этом не нашла своего отражения в федеральном законе № 184-ФЗ, который остался без изменений в редакции, позволяющей перераспределять полномочия законами субъектов Федерации без каких-либо оговорок.

Практика перераспределения полномочий на региональном уровне в случаях, не установленных специальными федеральными законами, реализована не только на территории Ярославской области, но и как минимум в семи субъектах России.

Правительство Ярославской области не ставит своей целью поиск правовых коллизий, но отсутствие в принятом законе положений о переходном

периоде или о придании отдельным его нормам обратной силы создаёт определённые сложности в его толковании и правоприменении.

В случае распространения федерального закона на полномочия, перераспределённые в регионе до 1 января 2017 года, возникает необходимость как нормативно-правового регулирования и прохождения заново всей процедуры по легализации передачи полномочий на уровень местного самоуправления, так и сокращения соответствующих служащих в уполномоченных контрольных органах, принятия решения относительно имущества, а также организации самих способов передачи данных полномочий, что может также повлиять на качество их исполнения.

Резюмируя вышесказанное, правительство области предлагает рассмотреть вопрос о закреплении нормы, согласно которой перераспределённые до 1 января 2017 года полномочия между органами государственной власти субъектов Федерации и органами местного самоуправления могут в соответствии с региональным законодательством осуществляться на территории соответствующего субъекта Федерации и после указанной даты.

Хочу отметить, что проект рекомендаций в раздаточном материале и заключение Министерства юстиции Российской Федерации, которое также отражает определённые правовые положения принятого 28 декабря федерального закона, этот вопрос не поднимает.

Со своей стороны правительство области информирует о готовности организационного, правового обеспечения процедуры законодательной инициативы субъекта Федерации, либо всестороннего полного участия в рабочих группах в соответствующих комитетах Государственной Думы.

Доклад закончен. Спасибо.

**Председательствующий.** Спасибо, Эдуард Вадимович.

Я сейчас предоставлю слово Бондарь Оксане Андреевне, заместителю председателя Комитета Государственной Думы по региональной политике. Раиса Кармазина тоже заявку на выступление написала. Ещё хотят выступить наши сотрудники, они эксперты нашего Комитета – Лексин Владимир Николаевич и Швецов Александр Николаевич.

Оксана Андреевна Бондарь, пожалуйста.

**Бондарь О. А.** Добрый день! Интересное обсуждение, очень много важных вопросов поднимается здесь в сфере региональной политики, и нам, депутатам Государственной Думы, конечно, очень важно их проработать и брать в работу.

Я хотела бы для резолюции тоже предложить несколько направлений, поскольку здесь уж мы объединились, и Минэкономразвития России, и Минфин России, и Министерство Российской Федерации по развитию Дальнего Востока. Хотелось бы тоже отметить несколько таких болевых зон, которые характерны для северных территорий и для моей родной Магаданской области.

Во-первых, это правоприменительная практика федерального закона № 211-ФЗ, я сейчас обращаюсь к Минэкономразвития России, в отношении закрывающихся посёлков. Мы с 2011 года не можем никаким образом завершить процесс оформления наших некоторых северных посёлков как закры-



вающихся. Хотелось бы предложить изучить правоприменительную практику этого закона, и если есть какие-то коллизии, устранить их, чтобы этот закон был применим для тех территорий, где это остро необходимо.

И следующее предложение у меня к Минвостокразвития России. Мы прорабатывали этот вопрос по усовершенствованию закона о свободном порте, чтобы рассматривалась возможность некоторые городские округа Магаданской области тоже включить в качестве возможных участников преференций Свободного порта Владивосток.

Также мне хотелось обратиться к Минфину России и к Минэкономразвития России по вопросу финансирования региональных фондов медицинского страхования. Если мы говорим о развитии Дальнего Востока, то, конечно, мы там должны создавать необходимые условия. И когда изучается вопрос оттока населения из северных территорий, первое, что указывается в числе причин этого – это низкое качество медицинского обслуживания.

При выделении средств для финансирования регионального фонда медицинского страхования учитывается формула ИБР, она замечательная, но по этой формуле нашему региону следует выделить коэффициент 4,5, а в правилах распределения допускается не более 3. Таким образом, мы недофинансируемся ежегодно на очень большую сумму, на население 140 тысяч человек 300 миллионов нам недостаёт ежегодно.

И нужно, может быть, посмотреть, почему эти тяготы ложатся именно на три северных территории, а это очень большая проблема в нашей Магаданской области и других территориях. Тем более что Министерство здравоохранения Российской Федерации эту тему поддерживает и предлагает внести соответствующие изменения. Предлагаю пересмотреть ещё раз этот вопрос, очень актуальный для нашей Магаданской области.

Ещё один вопрос, который тоже очень важен. Он связан также с региональной политикой. У нас на территории Магаданской области в прошлом



году прошла реформа органов местного самоуправления. На небольшое население у нас было 48 муниципальных образований и 9 городских округов. После реформы у нас осталось всего 9 городских округов.

Изменилась только форма управления, и власть стала более эффективной. А что касается до людей, то сталкиваемся с такими трудностями. Раньше главы поселений, когда это были муниципальные образования, имели возможность нотариально заверять доверенности, а сейчас вот с такой реформой у них таких полномочий нет.

Поэтому вот предлагаю тоже нашему Комитету проработать вопрос об изучении закона № 131-ФЗ в рамках вот этих линий и изменений при реформе местного самоуправления, чтобы такие изменения были удобными и для людей. И, возможно, в тех городских округах, где нет нотариусов, наделить полномочиями глав территориальных администраций соответствующие полномочия исполнять.

Спасибо.

**Председательствующий.** Спасибо, Оксана Андреевна.

Слово для выступления предоставляется Кармазиной Раисе Васильевне. Очень эффективный и настойчивый депутат всех созывов.



**Кармазина Р. В.** Уважаемые коллеги, уважаемый Николай Михайлович, Валентина Николаевна, благодарю вас за очень полезный «круглый стол». И хотела бы отметить: конечно, законы нередко не учитывают специфику – северную, отдалённую, сельскую – такое ещё происходит.

И в этой связи мы выходили с поправками, сейчас такие поправки готовятся, например, по закону № 44-ФЗ.

Хотела бы напомнить, что когда мы приняли закон о неделимых грузах, появилась проблема, которая заставила бизнесменов на отдалённых территориях делить эти грузы, хотя это их дороги. Сейчас подготовлены соответствующие поправки.

И в Правительстве Российской Федерации, в Минэкономразвития России, в Минтрансе России сейчас работают над тем, чтобы придумать, как передать в концессию эти дороги. Тогда эта проблема была бы решена.

Всё это происходило только потому, что у нас не было нормы оценки регулируемого воздействия по принимаемому закону. Я хочу вам сообщить, что мы недавно в Государственной Думе приняли поправки в Регламент, и теперь ко второму чтению Правительство Российской Федерации при принятии закона будет обязано нам давать оценку регулируемого воздействия этого закона. После этого уже не будет получаться так, как получалось до сих пор.

Конечно, мы можем вносить поправки в то, что касается межбюджетных отношений, что касается закона № 184-ФЗ, закона № 131-ФЗ, но, думаю, вся беда вот в чём. Когда принимались эти законы, не были обсчитаны полномо-

чия, не были приняты финансовые нормативы по каждому полномочию и поэтому, сколько бы ни проводили «круглых столов», сколько бы ни принимали бюджетов, проблемы всегда возникают.

Вот Магадан. Сказали, что им следует выделить коэффициент 4,5, а допускается не более 3-х.

И следующая тема, на которую бы я хотела обратить внимание, об этом уже говорил представитель Архангельской области. Это применение районных коэффициентов к минимальной заработной плате.

Я признательна Комитету и Государственной Думе в целом, что создали такую рабочую группу по минимальной оплате труда. И вот от министра по труду и социальной защите слышу заявление: если мы принимаем, что минимальная зарплата равна прожиточному минимуму, значит, коэффициенты погружены будут в эту минимальную оплату труда.

На что я ему заметила: извините, пожалуйста, для северных территорий у нас ещё есть отложенный спрос и есть такие профессии, без которых не обойдёмся – без санитарки в больнице, без уборщицы, без гардеробщицы, у нас есть такие профессии.

И, конечно, тот пенсионный закон, который принят, для нас хорош тем, что теперь ничего не выбрасывается, нет там соотношений не выше применяемого районного коэффициента. Но хочу напомнить: у нас на Севере особые и опасные условия труда, люди выходят раньше на пенсию и получается, что работодатель платит по полной в Пенсионный фонд страховые взносы с работающих пенсионеров. А между тем это молодые люди – женщина на пенсию в 40 лет выходит, мужчина – в 45, они получают только 3 балла. Нам с вами нужно работать по этой теме, я подготовила законопроект. Поэтому подключайтесь и будем работать.

Ещё раз большое вам спасибо за то, что вы провели вот такой «круглый стол».

**Председательствующий.** Спасибо, Раиса Васильевна.

Курляндская Галина Витальевна настаивает на выступлении? Не настаиваете. А то мы предоставим слово, ещё две минутки до окончания у нас есть.

**Курляндская Г. В.** Я остановилась на проблеме разграничения доходов. Дело в том, что если действовать по принципу, что должны быть для всех одинаковые нормативы отчисления от налога на прибыль...

Причина, почему мы централизовали НДС, – это то, что налоговая база НДС никак не отражает уровень экономического развития. В последние годы всё меньше и меньше налоговая база налога на прибыль стала коррелировать с уровнем экономического развития. Это по причине мобильности налоговой базы, то есть перерегистрации в головных офисах. Да, вы прекрасно знаете, что





налог идёт в основном туда, где зарегистрировано головное предприятие, если оно межрегиональное.

Просто там, где есть действующее и работающее предприятие, но оно в составе межрегиональной группы, консолидированной группы налогоплательщиков, там уменьшаются доходы.

Так вот если посмотреть на практику... У нас другого инструмента нет, больше нечего передать Федерации на уровень регионов. Но если посмотреть на практику других стран, то там такие налоги используют, распределяют их по формуле. То есть собирают их по типу акцизов на ГСМ, потом по формуле распределяют пропорционально каким-то параметрам объективным и справедливым.

И я хочу призвать к тому, чтобы подумать над этой проблемой налога на прибыль, который стал совершенно неэффективен в смысле отражения налоговой базы, если он зачисляется по месту уплаты. А с остальным я со всем согласна, кроме того, что предоставленные регионам налоговые льготы по налогу, прежде всего, на прибыль, должны компенсироваться через дотации.

Такое было в 90-х годах, вспомним Новгородскую область, которая предоставляла огромное количество налоговых льгот, к ним шли инвесторы. Но как только была изменена система межбюджетных отношений, они не смогли продолжать предоставлять эти льготы, и все инвесторы ушли. То есть для инвестора, для привлечения это не самое главное. Спасибо большое.

**Председательствующий.** Спасибо вам большое.

Давайте будем заканчивать. 2 часа 5 минут мы уже отработали.

По большому счёту, тогда, когда мы готовили этот «круглый стол», и саму повестку, мы затронули громадный пласт вопросов, который беспокоит сегодня население Российской Федерации, независимо от того, кто в каком регионе проживает.



Завтра Правительство Российской Федерации во главе с Медведевым будет отчитываться. Председатель Правительства Российской Федерации сказал в интервью, что мы на подходе к пересмотру налоговой системы. Когда это произойдёт, не знаю, но мы сами чувствуем, что все вопросы регионального развития малых и больших городов – основа, знаменатель – финансы. Про остальное можно что угодно говорить.

В рекомендациях мы затронули, конечно, очень многое, и дай бог, если хотя бы чуть-чуть начнём в этом созыве все рекомендации выполнять и контролировать. Может быть, что-то доброе и получится у нас с вами.

Всем большое спасибо за активное участие. Не теряем связи, почта электронная, место явки – вам всё известно.

Спасибо. До новых встреч.

**Отчёт Комитета Государственной Думы  
по региональной политике и проблемам Севера  
и Дальнего Востока**

**О СОСТОЯНИИ И ОСНОВНЫХ НАПРАВЛЕНИЯХ  
СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СФЕРЕ  
ГОСУДАРСТВЕННОЙ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ**

**1. Состояние законодательства  
в сфере государственной региональной политики**

К настоящему времени в Российской Федерации, в основном, создана нормативно-правовая база для осуществления региональной политики. В целом разграничены полномочия между различными уровнями власти, упорядочено бюджетное устройство и сформированы принципы межбюджетных отношений, закреплены правовые основы осуществления стратегического планирования, сформированы инструменты «селективной» поддержки регионов, определены организационно-правовые и финансово-экономические условия для развития местного самоуправления, внедрены механизмы стимулирования эффективной деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

*Основополагающими документами федерального уровня, регулирующими в настоящее время региональную политику в Российской Федерации, являются:*

- Конституция Российской Федерации;
- Бюджетный кодекс Российской Федерации;
- Налоговый кодекс Российской Федерации;
- Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»;
- Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;
- Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»;
- Указ Президента Российской Федерации от 16.01.2017 № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года»;
- распоряжение Правительства Российской Федерации от 17.11.2008 № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» (вместе с «Концепцией долго-

срочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года»);

– постановление Правительства Российской Федерации от 18.05.2016 № 445 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами»;

– «Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года» (утв. Правительством Российской Федерации 14.05.2015);

– Указ Президента Российской Федерации от 19.12.2012 № 1666 «О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года».

Целый ряд положений реализации государственной региональной политики отражены в отраслевом законодательстве, в том числе кодексах Российской Федерации. Так, например, в Бюджетном кодексе Российской Федерации определены основные положения межбюджетных отношений (глава 16 и другие). В развитие данных положений приняты и ежегодно принимаются (корректируются) нормативные правовые акты, конкретизирующие существующие инструменты региональной политики. Например, методика распределения дотаций из федерального бюджета в регионы утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 22.11.2004 № 670 «О распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации», а общий порядок распределения субсидий – постановлением Правительства Российской Федерации от 30.09.2014 № 999 «О формировании, предоставлении и распределении субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации».

Существует и правовая основа для поддержки той или иной модели региональной политики. С точки зрения «политики выравнивания» принимаются нормативные акты о льготах, государственных инвестициях, выравнивании в развитии территорий [1]. С точки зрения «политики поляризации», «развития точек роста» принимаются законы об особых экономических зонах, территориях опережающего социально-экономического развития, зонах территориального развития, кластерах [2]. То есть теми или иными инструментами выстраивается региональная политика. Параллельно этому регулируется вопрос национальной безопасности и единства государства, вопросы защиты прав отдельных народов в многонациональной стране [3].

В отношении отдельных территорий принимаются федеральные законы. Например, Федеральный закон от 29.11.2014 № 377-ФЗ «О развитии Крымского федерального округа и свободной экономической зоне на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя», Федеральный закон от 13.07.2015 № 212-ФЗ «О Свободном порте Владивостока»; Федеральный закон от 10.01.2006 № 16-ФЗ «Об Особой экономической зоне в Калининградской области и о внесении изменений в некото-

рые законодательные акты Российской Федерации»; Федеральный закон от 31.05.1999 № 104-ФЗ «Об Особой экономической зоне в Магаданской области»; Федеральный закон от 07.05.2001 № 49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» и т. д.

В системе государственных программ Российской Федерации (перечень которых утверждён распоряжением Правительства Российской Федерации от 11.11.10 № 1950-р), наряду с программами, нацеленными на реализацию государственной политики в определённой отрасли экономики (сфере жизнедеятельности) и обеспечения национальной безопасности, существуют территориально ориентированные государственные программы, а именно:

- постановление Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 № 308 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона»;

- постановление Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 № 309 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие Северо-Кавказского федерального округа» на период до 2025 года»;

- постановление Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 № 311 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Калининградской области до 2020 года»;

- постановление Правительства Российской Федерации от 21.04.2014 № 366 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 года»;

- постановление Правительства Российской Федерации от 11.08.2014 № 790 «Об утверждении федеральной целевой программы «Социально-экономическое развитие Республики Крым и г. Севастополя до 2020 года».

В отношении отдельных территорий принимаются также федеральные целевые программы: распоряжение Правительства Российской Федерации от 17.12.2014 № 2572-р «Об утверждении Концепции федеральной целевой программы «Социально-экономическое развитие Курильских островов (Сахалинская область) на 2016–2025 годы»; распоряжение Правительства Российской Федерации от 16.12.2014 № 2563-р «Об утверждении концепции федеральной целевой программы «Развитие Республики Карелия на период до 2020 года» и т. д.

Таким образом, Российская Федерация реализует смешанную модель региональной политики и регулирует с помощью законов и подзаконных актов «политику выравнивания», «политику развития центров (полюсов) роста», «политику стимулирования», «политику сдерживания».

**Нормативные акты Российской Федерации,  
реализующие смешанную модель региональной политики**

<p><b>Модели региональной политики</b></p>	<p><b>Примеры нормативных правовых актов</b></p>
<p>Политика выравнивания, которая развивалась и традиционно доминировала в государственной региональной политике ещё со времён СССР</p>	<p>Федеральный закон от 28.12.2016 № 508-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об электроэнергетике», Постановление Совета Министров СССР от 03.01.1983 № 12 «О внесении изменений и дополнений в Перечень районов Крайнего Севера и местностей, приравненных к районам Крайнего Севера, утверждённый Постановлением Совета Министров СССР от 10.11.1967 № 1029» (вместе с «Печенем районов Крайнего Севера и местностей, приравненных к районам Крайнего Севера, на которые распространяется действие Указов Президиума Верховного Совета СССР от 10.02.1960 и от 26.09.1967 о льготах для лиц, работающих в этих районах и местностях», утв. Постановлением Совета Министров СССР от 10.11.1967 № 1029); Постановление ЦК КПСС, Совета Министров СССР, ВЦСПС от 06.04.1972 № 255 «О льготах для рабочих и служащих предприятий, учреждений и организаций, расположенных в Архангельской области, Карельской АССР и Коми АССР» (По вопросу, касающемуся применения данного документа, см. Приказ Минтруда РСФСР от 22.11.1990 № 3, которым утверждена Инструкция о порядке предоставления работникам предприятий, учреждений и организаций, расположенных в Архангельской области, Карельской АССР, Коми ССР в составе РСФСР, в южных районах Дальнего Востока, Красноярского края, Иркутской области, а также в Бурятской АССР, Тувинской АССР и Читинской области, социальных гарантий и компенсаций в соответствии с Постановлением ЦК КПСС, Совета Министров СССР и ВЦСПС от 6.04.1972 № 255. Документ утратил силу в отношении Республики Карелия (Постановление Правительства Российской Федерации от 25.02.1994 № 155).); Постановление Правительства Российской Федерации от 27.03.2013 № 270 «О порядке осуществления выплаты пособия на обустройство участникам Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, и членам их семей» (вместе с «Правилами осуществления выплаты пособия на обустройство участникам Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, и членам их семей») и др.</p>



<p><b>Модели региональной политики</b></p>	<p><b>Примеры нормативных правовых актов</b></p>
<p>Политика развития полюсов (центров) роста, получившая особенно активное развитие в последние годы</p>	<p>Федеральный закон от 29.12.2014 № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации»; Федеральный закон от 22.07.2005 № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации»; Федеральный закон от 03.12.2011 № 392-ФЗ «О зонах территориального развития в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»; постановление Правительства Российской Федерации от 22 июня 2015 г. № 614 «Об особенностях создания территорий опережающего социально-экономического развития на территориях монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов)»; постановление Правительства Российской Федерации от 08.08.2015 № 822 «Об утверждении Положения о содержании, составе, порядке разработки и корректировки стратегий социально-экономического развития макрорегионов»; «Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года» (утв. Президентом Российской Федерации); Методические рекомендации по реализации кластерной политики в субъектах Российской Федерации» (утв. Минэкономразвития России 26.12.2008 № 20615-ак/д19) и др.</p>
<p>Политика стимулирования</p>	<p>Федеральный закон от 1.05.2016 № 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», Федеральный закон от 22.12.2014 № 425-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации» в части повышения мобильности трудовых ресурсов и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации», Указ Президента Российской Федерации от 22.06.2006 № 637 «О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом» (вместе с «Посударственной программой по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом»); постановление Правительства Российской Федерации от 25.10.2001 № 747 «Об утверждении Правил предоставления налоговых льгот организациям и индивидуальным предпринимателям, зарегистрированным на территории г. Байконура»;</p>

<p><b>Модели региональной политики</b></p>	<p><b>Примеры нормативных правовых актов</b></p>
	<p>постановление Правительства Российской Федерации от 20 августа 2015 г. № 864 «Об утверждении Правил предоставления субсидий из федерального бюджета управляющей компании, осуществляющей функции по управлению территориями опережающего социально-экономического развития в субъектах Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа, на финансовое обеспечение затрат на технологическое присоединение энергопринимающих устройств к электрическим сетям и газоснабжающего оборудования к газораспределительным сетям в рамках реализации государственной программы Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона» и др.</p>
<p>Политика сдерживания, которая, как правило, направлена на сдерживание неблагоприятных и нежелательных явлений и процессов</p>	<p>«Военная доктрина Российской Федерации» (утв. Президентом Российской Федерации 25.12.2014 № Пр-2976); постановление Правительства Российской Федерации от 13.08.2013 № 695 «О реализации Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Китайской Народной Республики о сотрудничестве в области предупреждения, сдерживания и ликвидации незаконного, несообщаемого и нерегулируемого промысла живых морских ресурсов от 6 декабря 2012»; постановление Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 № 314 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие рыбохозяйственного комплекса» и др.</p>

***Нормативно-методическое обеспечение региональной политики реализуется с помощью подзаконных актов и ведомственных документов.*** Такие документы начали активно обновляться и выходить особенно в последнее время. Они устанавливают правила разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации различных документов (например, постановление Правительства Российской Федерации от 08.08.2015 № 823, постановление Правительства Российской Федерации от 29.10.2015 № 1162, постановление Правительства Российской Федерации от 11.11.2015 № 1218, постановление Правительства Российской Федерации от 04.08.2015 № 789), устанавливают порядок разработки и утверждения стратегии пространственного развития Российской Федерации (постановление Правительства Российской Федерации от 20.08.2015 № 870), порядок государственной регистрации документов стратегического планирования и ведения федерального государственного реестра документов стратегического планирования (постановление Правительства Российской Федерации от 25.06.2015 № 631).

Важными для регулирования государственной региональной политики являются ряд постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации [4], направленных на развитие инструментов реализации региональной политики, мониторинг и контроль.

## **2. Направления совершенствования законодательства в сфере государственной региональной политики**

Итоги состоявшегося 22 сентября 2016 года заседания Совета Безопасности Российской Федерации подтверждают актуальность вопроса совершенствования законодательного обеспечения государственной региональной политики в Российской Федерации.

В большинстве государств региональная политика – это самостоятельное направление деятельности государства, наравне с экономической, социальной, демографической, экологической политикой, политикой безопасности, с которыми пересекается региональная политика. Особенно явно это прослеживается в федеративных государствах и унитарных государствах с автономными образованиями, в условиях значительных различий в потенциале регионов, экономическом развитии и качестве жизни населения.

Анализ зарубежного и российского опыта показывает, что проблемы законодательного обеспечения региональной политики и регионального развития возникают, как правило, в условиях неопределённости модели регионального развития, отсутствия ясного понимания конечной цели и приоритетов региональной политики, непонимания наиболее эффективных инструментов регионального развития.

Сегодня уже очевидно, что применительно к уникальной территории Российской Федерации необходимо использование дифференцированных подходов в государственной региональной политике.

Ряд инструментов региональной политики (межбюджетные отношения, территории опережающего социально-экономического развития, особые эко-

номические зоны, стратегическое планирование и т. д.) в законодательстве прописан достаточно чётко.

Вместе с тем предмет региональной политики как таковой в настоящее время «размыт» в многочисленных нормативных правовых актах федерального уровня. Это число актов увеличивается на субфедеральном уровне. В результате в России *множество актов региональной политики в отсутствие единства такой политики.*

Таким образом, вплоть до настоящего времени между законодателями *не достигнут консенсус относительно понимания термина «региональная политика».* В настоящее время его часто подменяют терминами «региональное развитие», «государственное регулирование регионального развития». Сущность региональной политики подменяют её целью. Региональное развитие, по сути своей, это результат региональной политики, а государственное регулирование регионального развития – это механизм реализации региональной политики, который использует разные инструменты (административные, экономические и др.).

*Смещение понятий (порой, их подмена) и смещение акцента от понимания сущности вопроса к инструментам его решения привели к доминированию отраслевого подхода (преимущественно экономического) и игнорированию других задач государственной региональной политики (решения вопросов национальных и федеративных отношений, геополитики, совершенствования системы государственного и муниципального управления и др.).* В результате понимание государственной региональной политики свелось к достижению экономического роста регионов и экономическому регулированию региональных процессов.

Россия должна быть обеспечена правовой основой для проведения единой по требованиям к обоснованию и разработке и дифференцированной с учётом реальных территориальных различий государственной региональной политики.

Эффективная реализация данного вопроса требует политического решения в трёх направлениях.

1. Может быть продолжено **развитие региональных аспектов в «отраслевом законодательстве».** В данном случае следует обратить особое внимание на совершенствование инструментов стимулирования регионального развития на основе анализа правоприменительной практики.

1) с целью обеспечения сбалансированного регионального развития необходимо пересмотреть сложившуюся схему разграничения полномочий между различными уровнями публичной власти по результатам инвентаризации доходных источников и расходных обязательств субъектов Российской Федерации.

Данная работа потребует внесения изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части совершенствования межбюджетных отношений, Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», Федеральный закон

от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и ряд других «отраслевых» законов.

2) особое внимание следует уделить правоприменительной практике Федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». Представляется важным, чтобы в разрабатываемых и утверждаемых в соответствии с положениями данного федерального закона нормативных правовых актах отражались не только общие вопросы социально-экономического развития Российской Федерации, но и особенности развития отдельных макрорегионов и субъектов Российской Федерации. С учётом важнейшей стратегической значимости вопроса развития Дальнего Востока, а также в связи с высокой степенью готовности необходимых документов следует рассмотреть вопрос о внесении изменений в указанный закон, предусматривающих возможность принятия отдельного решения об опережающей разработке и утверждении Стратегии социально-экономического развития Дальневосточного федерального округа, а также формирование в отраслевых документах стратегического планирования разделов, предусматривающих мероприятия по опережающему развитию Дальнего Востока.

3) необходимо также проводить работу по совершенствованию институтов регионального развития. Так, например, Президентом Российской Федерации по итогам Восточного экономического форума в 2015 году дано поручение «обеспечить с учётом ранее данных поручений докапитализацию открытого акционерного общества «Фонд развития Дальнего Востока и Байкальского региона». В этой связи полагаем целесообразным рассмотреть вопрос внесения в Государственную Думу проекта федерального закона, предусматривающего механизм докапитализации акционерного общества «Фонд развития Дальнего Востока и Байкальского региона» за счёт прироста доходов федерального бюджета в части налогов, поступающих с территории Дальневосточного федерального округа.

4) в рамках развития «политики выравнивания» следует, например, рассмотреть вопрос о внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации, предусматривающих по решению субъектов Российской Федерации предоставление налоговых льгот инвесторам инвестиционных проектов, реализуемых на Дальнем Востоке, в объёме осуществляемых ими инвестиций в объекты инфраструктуры.

5) необходимо также предпринять максимальные усилия по реализации рекомендаций Правительству Российской Федерации, выраженных в Постановлении Государственной Думы от 25.01.2017 № 832-7 ГД «Об информации Министра Российской Федерации по развитию Дальнего Востока А. С. Галушки».

2. Перспективным направлением является **развитие федерального законодательства в отношении отдельных территорий.**

1) в настоящее время Правительством Российской Федерации ведётся работа по проекту федерального закона «О развитии Арктической зоны Российской Федерации». Указанный законопроект разрабатывается во исполнение пунктов 1 и 2 раздела I протокола совместного заседания президиума Со-

вета по Арктике и Антарктике при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации с членами Государственной комиссии по вопросам развития Арктики от 20.11.2015 № 4, поручения Правительства Российской Федерации от 15.04.2016 № РД-П16-2213 и направлен на обеспечение соблюдения национальных интересов и создание условий для устойчивого социально-экономического развития Арктической зоны Российской Федерации. При выполнении этих работ необходимо учесть обозначенные предложения по развитию территорий Дальнего Востока.

Эффективному выполнению вышеуказанных задач, синхронизации действующего законодательства и повышению качества институционального обеспечения развития Арктической зоны Российской Федерации, районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей и Дальнего Востока во многом будет способствовать **создание постоянно действующего Совета по обозначенным вопросам под председательством заместителя Председателя Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.**

2) по итогам Восточного экономического форума Президентом Российской Федерации было дано поручение продолжить работу по распространению режима Свободного порта Владивосток на Дальнем Востоке (поручение от 21.09.2016 Пр-1827, пункт 4).

В этой связи с учётом предложений субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа, представляется целесообразным внести в Государственную Думу проект федерального закона о внесении изменений в Федеральный закон от 13.07.2015 № 212-ФЗ «О Свободном порте Владивосток» в части отнесения территорий городского округа Хабаровск и Советско-Гаванского муниципального района Хабаровского края, Углегорского муниципального района Сахалинской области, Елизовского муниципального района Камчатского края к Свободному порту Владивосток. Согласно информации Минвостокразвития России, данная мера позволит реализовать на соответствующей территории 57 инвестиционных проектов с общим объёмом частных инвестиций 150 млрд рублей и создать 5,8 тыс. новых рабочих мест.

3) в период 2014–2016 гг. сформированы первоочередные законодательные решения, которые стали стартовой платформой опережающего развития Дальнего Востока (приняты законодательные и иные нормативные правовые акты, регулирующие деятельность территорий опережающего социально-экономического развития Свободного порта Владивосток, функционирования региональных инвестиционных проектов, предоставления поддержки из федерального бюджета инвестиционным проектам, условия для инвестирования средств в рыбопереработку, предоставления гражданам безвозмездно земельных участков в дальневосточных регионах и др.).

Масштаб задачи, а также географические и экономические реалии Дальнего Востока требуют принятия новых механизмов, обеспечивающих опережающее развитие Дальнего Востока. В этой связи совершенно логичным с правовой точки зрения становится необходимость систематизации законодательных и иных решений по опережающему развитию Дальнего Востока в отдельном федеральном законе.

Таким образом, перспективным направлением развития законодательства в части усиления в нём территориальных аспектов представляется внесение в Государственную Думу проекта федерального закона об ускоренном социально-экономическом развитии Дальнего Востока, предусматривающего создание системы управления опережающим развитием Дальнего Востока, систематизацию действующих правовых особенностей государственного регулирования, мер государственной поддержки опережающего развития Дальнего Востока, а также определяющий меры бюджетной, инвестиционной и налоговой политики в целях достижения лучших условий для ведения предпринимательской деятельности и осуществления инвестиций.

4) в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 7.11.2016 № 1137 в настоящее время в государственных программах Российской Федерации и федеральных целевых программах формируются разделы по опережающему развитию Дальнего Востока.

Данная работа предусматривает определение с учётом специфики Дальнего Востока (включая низкую плотность населения, климатические условия, высокий уровень цен, ограниченную транспортную доступность, удалённость от центральной части России, особенности приграничных территорий) конкретных целей и задач по опережающему развитию макрорегиона, на решение которых должны быть акцентированы мероприятия и ключевые показатели эффективности соответствующих государственных и федеральных целевых программ.

В этой связи полагаем целесообразным рассмотреть возможность распространения практики формирования территориальных разделов и на другие макрорегионы Российской Федерации с учётом сформулированных целей и задач региональной политики.

Следует также рассмотреть вопрос закрепления в федеральном законодательстве соответствующих разделов государственных программ и федеральных целевых программ.

5) актуальным вопросом развития федерального законодательства в отношении отдельных территорий остаётся совершенствование нормативного правового обеспечения приграничного сотрудничества. Являясь отдельным видом внешнеполитической и внешнеэкономической деятельности государства, приграничное сотрудничество имеет значительную внутриэкономическую составляющую, непосредственным образом влияющую на сбалансированное социально-экономическое развитие приграничных субъектов Российской Федерации.

Нельзя сказать, что нормативное и правовое регулирование приграничного сотрудничества в настоящее время отсутствует.

Вместе с тем, практика приграничного сотрудничества весьма различна, и по мере возрастания объёма и многообразия форм такого сотрудничества всё очевиднее становится необходимость системного правового регулирования этой сферы деятельности. Проблема законодательного обеспечения приграничного сотрудничества является комплексной проблемой, поскольку затрагивает аспекты как внутригосударственного, так и международно-правового регулирования.

3. Отдельного осмысления требует **вопрос разработки и принятия базового федерального закона** в области региональной политики.

Такой закон должен быть направлен на создание институциональных и организационных условий в развитие положений главы 3 «Федеративное устройство» Конституции Российской Федерации, прежде всего, для реализации положений ст. 71 и ст. 72 о предметах ведения Российской Федерации и совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации и Указа Президента Российской Федерации от 16.01.2017 № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года».

Принципиальным в данном федеральном законе должно быть содержательное смещение акцентов в понимании региональной политики от узкоотраслевого подхода (социально-экономического) к комплексному подходу.

Региональная политика – предмет внутренней политики государства. В связи с этим такая политика должна быть привязана к реальному перечню региональных ситуаций и проблем, к характерным для каждого периода функционирования государства представлениям о приоритетности их регулирования и решения с учётом интересов властей, населения и бизнеса, и чётких представлений о ресурсных возможностях и о политических, социальных и экономических последствиях принимаемых решений.

Таким образом, формулирование государственной региональной политики может быть представлено через определение интересов страны, региональных и местных сообществ.

Интересы государства, регионов и местных сообществ, в свою очередь, динамичны и могут меняться (это показывает международный опыт региональной политики), но неизменными остаются сущность и назначение государственной политики – формулировать интересы и реализовывать согласованные интересы. Эти функции в Российской Федерации в соответствии с частью 3 статьи 80 Конституции Российской Федерации осуществляет Президент Российской Федерации, определяющий основные направления внутренней политики страны. Такие интересы в сфере региональной политики в настоящее время в основном сформулированы Указом Президента Российской Федерации от 16.01.2017 № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года».

Таким образом, предметом правового регулирования базового федерального закона в указанной сфере могло бы выступить определение основных понятий, целей, принципов, механизмов и инструментов региональной политики, полномочий и процедур согласования интересов государства, регионов и местных сообществ и взаимодействия на этой основе органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по разработке и реализации конкретных мер региональной политики.



## **ПОСТАНОВЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ**

### **Об информации Министра Российской Федерации по развитию Дальнего Востока А. С. Галушки**

Заслушав и обсудив в рамках «правительственного часа» 11 января 2017 года информацию Министра Российской Федерации по развитию Дальнего Востока А. С. Галушки, Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации **постановляет:**

1. Принять к сведению информацию Министра Российской Федерации по развитию Дальнего Востока А. С. Галушки.

2. Принять к сведению выступление аудитора Счётной палаты Российской Федерации Ю. В. Росляка.

3. Отметить необходимость последовательного применения особого подхода к решению вопросов развития Дальнего Востока, имея в виду обеспечение благоприятных условий экономического развития Дальневосточного федерального округа, а также доведение значений показателей качества жизни населения и социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа, до уровня, превышающего средний по Российской Федерации.

4. Рекомендовать Комитету Государственной Думы по региональной политике и проблемам Севера и Дальнего Востока совместно с Правительством Российской Федерации рассмотреть вопрос о необходимости дополнительного законодательного регулирования мер государственной поддержки ускоренного социально-экономического развития Дальнего Востока.

5. Рекомендовать Правительству Российской Федерации:

1) при участии субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа, обеспечить формирование системы взаимоувязанных и сбалансированных мероприятий, целевых показателей и индикаторов государственных программ Российской Федерации и государственных программ субъектов Российской Федерации, обеспечивающих комплексное и опережающее развитие Дальнего Востока, с учётом влияния приоритетных проектов на достижение показателей государственных программ Российской Федерации и необходимости достижения целевых показателей и индикаторов указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года;

2) при подготовке проекта федерального закона о федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов:

исходить из приоритетного обеспечения реализации мероприятий государственных программ и указов Президента Российской Федерации, направленных на обеспечение опережающего развития Дальнего Востока и Байкальского региона, обратив особое внимание на реализацию специальных мер

по повышению качества жизни населения и формированию благоприятных условий для привлечения инвестиций;

рассмотреть вопрос о целесообразности докапитализации акционерного общества «Фонд развития Дальнего Востока и Байкальского региона»;

3) обратить особое внимание на формирование разделов, предусматривающих мероприятия по опережающему развитию Дальнего Востока, в государственных программах Российской Федерации с учётом финансового обеспечения соответствующих мероприятий;

4) ускорить принятие необходимых нормативных правовых актов, устанавливающих особенности функционирования субъектов розничных рынков электрической энергии на территориях субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа, в целях реализации положений Федерального закона от 26 марта 2003 года № 35-ФЗ «Об электроэнергетике»;

5) с учётом анализа эффективности налоговых льгот, установленных для резидентов Свободного порта Владивосток, рассмотреть вопрос о возможности расширения перечня территорий, относящихся к Свободному порту Владивосток;

6) утвердить Концепцию демографической политики Дальнего Востока на период до 2025 года и план её реализации, предусматривающие мероприятия по увеличению численности населения Дальнего Востока;

7) рассмотреть вопрос о продлении сроков получения статуса резидента территорий опережающего социально-экономического развития, расположенных в Дальневосточном федеральном округе, и статуса резидента свободного порта Владивосток в целях применения пониженных тарифов страховых взносов в государственные внебюджетные фонды с учётом анализа эффективности применения указанными субъектами пониженных тарифов страховых взносов;

8) при реализации федеральной целевой программы «Развитие космодронов на период 2017–2025 годов в обеспечение космической деятельности Российской Федерации» считать приоритетным создание необходимых социальной, жилищной и коммунальной инфраструктур в городе Циолковском Амурской области;

9) в целях эффективной реализации положений Федерального закона от 1 мая 2016 года № 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» устранить некорректное отображение границ земельных участков на кадастровой карте, предназначенной для использования неограниченным кругом лиц.

6. Поручить Счётной палате Российской Федерации при проведении контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, предусмотренных Планом работы Счётной палаты Российской Федерации на 2017 год, осуществить:

1) экспертизу проектов государственных программ Российской Федерации, реализуемых на территории Дальневосточного федерального округа, с учётом обеспечения взаимосвязки мероприятий, отражённых в разделах по опережающему развитию Дальнего Востока, с целями развития субъектов

Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа, концентрации ресурсов в целях ликвидации незавершённого строительства и достижения мультипликативных эффектов;

2) оценку состояния консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа, в 2017 году и в период 2018–2020 годов в целях обеспечения сбалансированности параметров документов стратегического планирования.

7. Рекомендовать Генеральной прокуратуре Российской Федерации, Федеральной службе безопасности Российской Федерации, Министерству внутренних дел Российской Федерации обеспечить ежегодное проведение специального комплекса мероприятий, направленных на пресечение незаконного и нерегулируемого промысла водных биологических ресурсов в Дальневосточном рыбохозяйственном бассейне и незаконных рубок лесных насаждений на территории Дальневосточного федерального округа, и в шестимесячный срок направить в Государственную Думу предложения о внесении изменений в законодательство Российской Федерации, касающихся реализации указанных мероприятий.

8. Поручить Комитету Государственной Думы по региональной политике и проблемам Севера и Дальнего Востока организовать проведение в период весенней сессии Государственной Думы 2017 года «круглого стола» по вопросу о возможных механизмах и условиях обеспечения жильём граждан, выезжающих из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей, имеющих право на обеспечение жилыми помещениями в соответствии с законодательством Российской Федерации.

9. Поручить Комитету Государственной Думы по региональной политике и проблемам Севера и Дальнего Востока осуществлять контроль за выполнением настоящего Постановления.

10. Направить настоящее Постановление Президенту Российской Федерации, в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, комитеты и комиссии Государственной Думы, во фракции в Государственной Думе, в Правительство Российской Федерации, Генеральную прокуратуру Российской Федерации, Федеральную службу безопасности Российской Федерации, Министерство внутренних дел Российской Федерации, законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа.

11. Настоящее Постановление вступает в силу со дня его принятия.

Председатель Государственной Думы  
Федерального Собрания  
Российской Федерации

В. В. Володин

Москва  
25 января 2017 года  
№ 832-7 ГД

## Примечания

<sup>1</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 25.10.2001 № 747 «Об утверждении Правил предоставления налоговых льгот организациям и индивидуальным предпринимателям, зарегистрированным на территории г. Байконура»; постановление Правительства Российской Федерации от 29.06.1998 № 666 «Об утверждении перечня населённых пунктов в регионах, пострадавших от радиоактивного загрязнения вследствие чернойбыльской и других радиационных катастроф, на территории которых для находящихся (передислоцированных) там предприятий и организаций установлены льготы по налогу на прибыль»; Постановление Совмина СССР от 03.01.1983 № 12 «О внесении изменений и дополнений в Перечень районов Крайнего Севера и местностей, приравненных к районам Крайнего Севера, утверждённый Постановлением Совета Министров СССР от 10 ноября 1967 г. № 1029» (вместе с «Перечнем районов Крайнего Севера и местностей, приравненных к районам Крайнего Севера, на которые распространяется действие Указов Президиума Верховного Совета СССР от 10 февраля 1960 г. и от 26 сентября 1967 г. о льготах для лиц, работающих в этих районах и местностях», утв. Постановлением Совмина СССР от 10.11.1967 № 1029); Постановление ЦК КПСС, Совмина СССР, ВЦСПС от 06.04.1972 № 255 (с изм. от 25.02.1994) «О льготах для рабочих и служащих предприятий, учреждений и организаций, расположенных в Архангельской области, Карельской АССР и Коми АССР» (По вопросу, касающемуся применения данного документа, см. Приказ Минтруда РСФСР от 22.11.1990 № 3, которым утверждена Инструкция о порядке предоставления работникам предприятий, учреждений и организаций, расположенных в Архангельской области, Карельской АССР, Коми ССР в составе РСФСР, в южных районах Дальнего Востока, Красноярского края, Иркутской области, а также в Бурятской АССР, Тувинской АССР и Читинской области, социальных гарантий и компенсаций в соответствии с Постановлением ЦК КПСС, Совета Министров СССР и ВЦСПС от 6 апреля 1972 г. № 255. Документ утратил силу в отношении Республики Карелия (Постановление Правительства Российской Федерации от 25.02.1994 № 155)); № Письмо ФНС России от 26.12.2013 № ГД-4-3/23489 «О налоговых льготах для участников региональных инвестиционных проектов» (вместе с «Информацией о принятых законах и о законопроектах субъектов Российской Федерации по реализации положений Федерального закона от 30.09.2013 № 267-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации в части стимулирования реализации региональных инвестиционных проектов на территориях Дальневосточного федерального округа и отдельных субъектов Российской Федерации»). URL: <http://base.consultant.ru/>

<sup>2</sup> Федеральный закон от 29.12.2014 № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации»; Федеральный закон от 29.11.2014 № 377-ФЗ (ред. от 31.12.2014) «О развитии Крымского федерального округа и свободной экономической зоне на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя»; Федеральный закон от 13 июля 2015 года № 212-ФЗ «О Свободном порте Владивосток»; постановление Правительства Российской Федерации от 22 июня 2015 г. № 614 «Об особенностях создания территорий опережающего социально-экономического развития на территориях монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов)»; постановление Правительства Российской Федерации от 20 августа 2015 г. № 864 «Об утверждении Правил предоставления субсидий из федерального бюджета управляющей компании, осуществляющей функции по управлению территориями опережающего социально-экономического развития в субъектах Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа, на финансовое обеспечение затрат на технологическое присоединение энергопринимающих устройств к электрическим

сетям и газоиспользующего оборудования к газораспределительным сетям в рамках реализации государственной программы Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона»; постановление Правительства Российской Федерации от 08.08.2015 № 822 «Об утверждении Положения о содержании, составе, порядке разработки и корректировки стратегий социально-экономического развития макрорегионов». URL: <http://base.consultant.ru/>.

<sup>3</sup> Федеральный закон от 28.12.2010 № 390-ФЗ (ред. от 05.10.2015) «О безопасности»; Федеральный закон от 17.06.1996 № 74-ФЗ (ред. от 04.11.2014) «О национально-культурной автономии»; Указ Президента Российской Федерации от 08.11.2015 № 553 «Об отдельных мерах по обеспечению национальной безопасности Российской Федерации и защите граждан Российской Федерации от преступных и иных противоправных действий»; Указ Президента Российской Федерации от 10.09.2012 № 1274 (ред. от 27.04.2015) «О Координационном совете при Президенте Российской Федерации по реализации Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012–2017 годы» (вместе с «Положением о Координационном совете при Президенте Российской Федерации по реализации Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012–2017 годы»); Указ Президента Российской Федерации от 31.12.2015 № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации»; Указ Президента Российской Федерации от 31.08.2012 № 1248 «О Совете при Президенте Российской Федерации по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политике», «Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года» (утв. Президентом Российской Федерации); Указ Президента Российской Федерации от 19.12.2012 № 1666 «О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года»; Федеральный закон от 07.05.2001 № 49-ФЗ (ред. от 31.12.2014) «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации»; Федеральный закон от 20.07.2000 № 104-ФЗ (ред. от 28.12.2013) «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации». URL: <http://base.consultant.ru/>

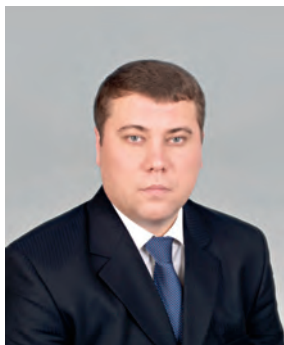
<sup>4</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 29.10.2015 № 1162 «Об утверждении Правил разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации отраслевых документов стратегического планирования Российской Федерации по вопросам, находящимся в ведении Правительства Российской Федерации»; постановление Правительства Российской Федерации от 11.11.2015 № 1218 «О порядке разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный период» постановление Правительства Российской Федерации от 29.10.2015 № 1162 «Об утверждении Правил разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации отраслевых документов стратегического планирования Российской Федерации по вопросам, находящимся в ведении Правительства Российской Федерации»; постановление Правительства Российской Федерации от 20.08.2015 № 870 «О содержании, составе, порядке разработки и утверждения стратегии пространственного развития Российской Федерации, а также о порядке осуществления мониторинга и контроля её реализации» (вместе с «Положением о содержании, составе, порядке разработки и утверждения стратегии пространственного развития Российской Федерации и подготавливаемых в её реализации; Положение о содержании, составе, порядке разработки и утверждения стратегии пространственного развития Российской Федерации и подготавливаемых в её составе предложений о совершенствовании системы расселения на территории Российской Федерации и приоритетных направлениях размещения производительных сил на территории

Российской Федерации Утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 20 августа 2015 г. № 870; постановление Правительства Российской Федерации от 08.08.2015 № 823 «Об утверждении Правил разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации стратегии социально-экономического развития Российской Федерации»; постановление Правительства Российской Федерации от 04.08.2015 № 789 «Об утверждении Правил разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации»; постановление Правительства Российской Федерации от 25.06.2015 № 631 «О порядке государственной регистрации документов стратегического планирования и ведения федерального государственного реестра документов стратегического планирования» (вместе с «Правилами государственной регистрации документов стратегического планирования и ведения федерального государственного реестра документов стратегического планирования»); распоряжение Правительства Российской Федерации от 06.10.2011 № 1757-р (ред. от 26.12.2014) «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Уральского федерального округа до 2020 года»; распоряжение Правительства Российской Федерации от 07.02.2011 № 165-р (ред. от 26.12.2014) «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Приволжского федерального округа до 2020 года»; распоряжение Правительства Российской Федерации от 17.12.2014 № 2572-р «Об утверждении Концепции федеральной целевой программы «Социально-экономическое развитие Курильских островов (Сахалинская область) на 2016–2025 годы»; Методические рекомендации по реализации кластерной политики в субъектах Российской Федерации» (утв. Минэкономразвития Российской Федерации 26.12.2008 № 20615-ак/д19); постановление Правительства Российской Федерации от 14.07.2007 № 446 (ред. от 23.04.2012) «О Государственной программе развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008–2012 годы»; Федеральная целевая программа «Социальное развитие села до 2013 года» (Утверждена Постановлением Правительства Российской Федерации от 3 декабря 2002 г. № 858); распоряжение Правительства Российской Федерации от 08.11.2012 № 2071-р «Об утверждении Концепции федеральной целевой программы «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014–2017 годы и на период до 2020 года»; распоряжение Правительства Российской Федерации от 16.12.2014 № 2563-р «Об утверждении концепции федеральной целевой программы «Развитие Республики Карелия на период до 2020 года»; распоряжение Правительства Российской Федерации от 31.05.2014 № 941-р «Об утверждении Стратегии развития туризма в Российской Федерации на период до 2020 года»; постановление Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 № 310 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами, повышения устойчивости бюджетов субъектов Российской Федерации»; Методические рекомендации по реализации кластерной политики в субъектах Российской Федерации» (утв. Минэкономразвития России 26.12.2008 № 20615-ак/д19); «Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года (новая редакция)» (утв. Правительством Российской Федерации 14.05.2015). URL: <http://base.consultant.ru/>

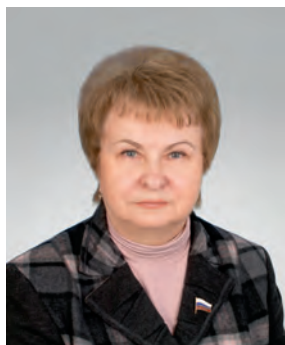
**Комитет Государственной Думы  
по региональной политике и проблемам Севера  
и Дальнего Востока**



**Председатель комитета  
ХАРИТОНОВ  
Николай Михайлович  
Фракция КПРФ**



**Первый заместитель  
председателя комитета  
АБРАМОВ  
Иван Николаевич  
Фракция ЛДПР**



**Первый заместитель  
председателя комитета  
ПИВНЕНКО  
Валентина Николаевна  
Фракция «ЕДИНАЯ РОССИЯ»**



**Заместитель  
председателя комитета  
БОНДАРЬ  
Оксана Андреевна  
Фракция «ЕДИНАЯ РОССИЯ»**



**Заместитель  
председателя комитета  
ПУШКАРЁВ  
Владимир Александрович  
Фракция «ЕДИНАЯ РОССИЯ»**



**ИГОШИН  
Игорь Николаевич  
Фракция «ЕДИНАЯ РОССИЯ»**



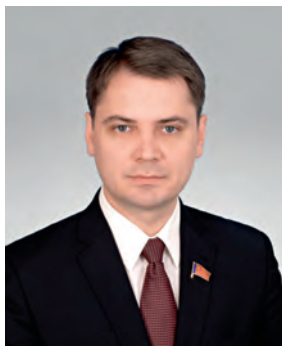
**РЕШУЛЬСКИЙ  
Сергей Николаевич  
Фракция КПРФ,  
исполнение полномочий  
депутата ГД до 23.06.2017**



**КОТКИН  
Сергей Николаевич  
Фракция «ЕДИНАЯ РОССИЯ»**



**НОВИКОВ  
Владимир Михайлович  
Фракция «ЕДИНАЯ РОССИЯ»**



**КОРНИЕНКО  
Алексей Викторович  
Фракция КПРФ**



**РУДЧЕНКО  
Валентина Васильевна  
Фракция «ЕДИНАЯ РОССИЯ»**



**ТИХОМИРОВ  
Анатолий Фёдорович  
Фракция «ЕДИНАЯ РОССИЯ»**



**ФИРЮЛИН  
Иван Иванович  
Фракция «ЕДИНАЯ РОССИЯ»**



О законодательном обеспечении  
государственной региональной политики  
в Российской Федерации

Редактор В. В. Нарбут  
Корректор Т. Д. Романосова  
Компьютерная вёрстка Л. А. Дерр

Оригинал-макет подготовлен  
ООО «Новосибирский издательский дом»  
630048, г. Новосибирск, ул. Немировича-Данченко, 104

---

Подписано в печать 07.11.2017  
Формат 60x90/16. Печ. л. 5,0. Печать офсетная. Тираж 250 экз. Заказ № 3492

---

Отпечатано с оригинал-макета: ИП Мочалов С. В.  
162614, Вологодская область, г. Череповец, ул. Сергея Перца, 3