

РОССИЙСКОЕ ПРАВО: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ

УДК 342.41
ББК 67.400.1

ПРОБЛЕМЫ РАЗРАБОТКИ И РЕАЛИЗАЦИИ РЕГИОНАЛЬНЫХ АКТОВ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

А. А. Гвоздева

Алтайский государственный университет (Барнаул, Россия)

Статья посвящена исследованию проблем разработки и реализации региональных актов стратегического планирования. Анализируется правовая природа актов стратегического планирования субъектов Российской Федерации, проводится анализ нормативного поля стратегического планирования отдельных регионов, исследуются пробелы правового регулирования в сферах разработки и реализации документов планирования регионального уровня. Описываются проблемы конституционно-правового регулирования сферы стратегического планирования регионального уровня, предлагаются пути их решения.

Ключевые слова: разработка, реализация, проблемы, региональные акты стратегического планирования.

THE PROBLEMS OF DRAFTING AND IMPLEMENTATION OF REGION STRATEGIC PLANNING ACTS

A. A. Gvozdeva

Altai State University (Barnaul, Russia)

Article research is in the problems of drafting and implementation of region strategic planning acts. The article analyzes the legal nature of region strategic planning acts, the analysis of the normative field of strategic planning of individual regions is carried out, explores the gaps of legal regulation in the areas of drafting and implementation of planning documents at the regional level. The article addresses the issues of constitutional regulation of region strategic planning acts, solutions suggested.

Keywords: the drafting, the implementation, the problems, the region strategic planning acts.

Doi: [https://doi.org/10.14258/ralj\(2021\)2.1](https://doi.org/10.14258/ralj(2021)2.1)

Одну их важнейших основ конституционного строя составляет то, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью в соответствии со статьей 2 Конституции Российской Федерации [1]. Для государства закреплена соответствующая неотъемлемая обязанность по признанию, соблюдению и защите прав и свобод человека и гражданина. Основным законом предполагается участие органов публичной власти в реализации стратегических направлений развития государства. В отношении свободы действий регионов сформулирована правовая позиция Конститу-

ционного Суда Российской Федерации, согласно которой регионы не могут изменять предусмотренные конституционные приоритеты действия законов и иных правовых актов федерального уровня, устанавливать ограничения их применения, приостанавливать действия [2].

В современных условиях главными элементами суверенитета и государственности выступают, по мнению В. А. Кряжкова, защита населения и уважение прав человека, что предполагает неукоснительное соблюдение принятых обязательств перед собственным народом, так называемый ответственный суверенитет [3, с. 26].

Основополагающим профильным нормативным правовым актом в сфере стратегического планирования — Федеральным законом от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (Федеральный закон № 172-ФЗ) [4] закреплены полномочия субъектов Российской Федерации в сфере подготовки и реализации документов стратегического планирования. Законодательство регионов отнесено Федеральным законом № 172-ФЗ к источникам правового регулирования вопросов стратегического планирования. Часть 1 ст. 5 Конституции Российской Федерации, перечисляя виды регионов России, устанавливает равноправие всех субъектов Федерации, что не исключает их различия в силу объективных причин:

- 1) разнородности их социального и экономического развития;
- 2) плотности и численности населения;
- 3) различия по обеспеченности сырьевыми и продовольственными ресурсами.

Несмотря на существующие фактические различия, статья 5 Федерального закона № 172-ФЗ предоставляет регионам равные по правовому содержанию полномочия в сфере стратегического планирования: определение приоритетов социально-экономической политики, долгосрочных целей и задач социально-экономического развития, установление требований к содержанию документов стратегического планирования, порядку их разработки, рассмотрению и утверждению (одобрению) в соответствии с требованиями федерального законодательства и так далее, оставляя данный перечень открытым, что означает признание федеральным законодателем права регионов на самостоятельность нормотворчества в соответствии с предоставленной компетенцией.

Изучение действующего регионального законодательства в сфере стратегического планирования показывает, что в настоящее время региональные законы о стратегическом планировании приняты в большинстве субъектов Российской Федерации. Большая часть актов была принята вскоре после принятия Федерального закона № 172-ФЗ. Наряду с преимущественным регулированием системы государственного планирования на уровне регионального закона встречаются единичные случаи отсутствия такого регулирования. Например, в ряде регионов в отсутствие профильного областного закона приняты лишь Стратегии социально-экономического развития на период до 2030 г. (Магаданская, Новосибирская области [5, 6] и др.) и иные нормативные правовые акты стратегического планирования (Омская, Томская области [7, 8] и др.).

В отдельных регионах были приняты областные законы о реализации положений Федерального закона № 172: в Белгородской области региональным законом определили лишь полномочия Правительства Белгородской области в сфере стратегического планирования [9], а в Новгородской области — полномочия высших исполнительного и представительного органов власти [10]. В Тюменской области вопросы стратегического планирования сужены лишь до сферы социально-экономического развития [11].

Отсутствие регионального законодательного акта в сфере планирования противоречит пункту «г» части 2 статьи 5 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [12], которым предусмотрено, что только законом субъекта Российской Федерации утверждается порядок осуществления стратегического планирования в данном субъекте РФ. Из теории государства и права следует верховенство закона в системе правового регулирования, соответственно, правила реализации планирования на территории субъекта Российской Федерации должны базироваться на нормах закона, а подзаконные акты могут детализировать отдельные необходимые процедуры. Лишь при таком подходе возможно построение цельной иерархически и логически выстроенной системы актов стратегического планирования на уровне региона. В таком случае становится возможной реализация конституционного принципа федерализма при соблюдении правил регионального законотворчества.

Интересным представляется тот факт, что региональные законы, несмотря на единый для всех предмет правового регулирования, имеют существенные различия содержательной части: ряд актов стратегического планирования содержат понятийный аппарат, применяемый в тексте правового акта, в то время как другие акты — отсылочную норму к Федеральному закону № 172-ФЗ и оперируют терминами, принятыми в этом документе. Например, закон Тюменской области [13] довольно кратко и регулирует самые общие вопросы стратегического планирования областного уровня, в то время как закон Республики Крым [14] достаточно подробно и обстоятельно регламентирует стратегическое планирование региона.

Различная степень разработки и применения актов стратегического планирования на территории регионов, к сожалению, не позволяет сделать вывод о формировании целостной системы стратегического планирования по всей Федерации. Тем не менее можно сделать вывод о том, что принятие Федерального закона № 172-ФЗ способствовало:

1) законодательному определению системы документов стратегического планирования в законодательстве регионов, их иерархии;

2) законодательному определению наименования, содержания, сферы применения документов стратегического планирования не были законодательно определены;

3) разработке механизма правового регулирования и ответственности уполномоченных органов и должностных лиц за подготовку, принятие и реализацию принимаемых актов планирования;

4) осуществлению мониторинга правоприменения актов стратегического планирования.

Следует отметить, что сохраняется проблема согласованности по целям, задачам и срокам реализации федеральных и региональных актов стратегического планирования, которые не только не должны противоречить друг другу, но быть сбалансированными с учетом имеющихся ресурсов. Решение указанной проблемы обеспечит исполнение конституционного принципа разделения и совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, закрепленного в статье 72 Конституции Российской Федерации. Представляется, что наиболее важная роль в процессе координации принадлежит Стратегии пространственного развития и Основам государственной политики регионального развития [15, 16].

Вместе с тем продолжает отмечаться наличие ряда проблем в разработке, действии, реализации актов стратегического планирования регионального уровня:

1) отсутствие разработанной унифицированной системы количественных целевых критериев и показателей эффективности;

2) слабая взаимосвязь бюджетного процесса и актов стратегического планирования;

3) асинхронность сроков планирования с управленческими решениями;

4) несогласованность элементов стратегического планирования — прогноза, планирования и т. п.;

5) отсутствие надлежащей оценки результативности реализации актов планирования.

Федеральным законом № 172 была введена система стратегического планирования, включающая все предусмотренные Конституцией Российской Федерации уровни публичной власти. Определяющими для всех уровней власти являются цели и ограничения, предусмотренные федеральным законодательством. Исходя из заданной вертикали принимаемых документов выстраивается иерархичная система актов стратегического планирования.

При распределении сфер ведения Федерации и регионов Основным законом предусмотрены также предметы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Федеральным законом № 172-ФЗ разработка и утверждение актов планирования по указанным вопросам отнесены к ведению федеральных органов государственной власти, а органы государственной власти субъектов участвуют в формировании указанных документов. Однако ни формы участия регионов, ни права и обязанности, ни механизм реализации формально закрепленного полномочия нормативно не закреплены. С учетом того, что суть стратегического планирования Российской Федерации согласно конституционным нормам сводится всего к двум аспектам: обеспечению социально-экономического развития всей страны и ее административных составляющих, а также к обеспечению национальной безопасности в отношении всего государства, представляется важным закрепить соответствующего механизма реализации полномочия регионов в формировании документов стратегического планирования по предметам совместного ведения.

Сегодня можно констатировать постепенное неуклонное сужение регионального права путем расширения сфер правового регулирования федерального законодателя, вследствие чего наблюдается усиление централизации в системе федеративных отношений. Например, вопросы, возникающие при координации действий территориальных федеральных органов исполнительной власти и региональных органов исполнительной власти, решаются зачастую руководителями федеральных органов исполнительной власти [17]. При этом главным остается вопрос о сохранении условий развития внутреннего потенциала регионов с соблюдением гарантий автономии в пределах Федерации.

По мнению Л. В. Андриченко, существующие проблемы в разграничении полномочий между центром и регионами связаны с нарушением механизма разграничения либо ошибками в определении уровня властных полномочий. Безусловно, такая ситуация требует своевременного мониторинга и тщательного анализа [18, с. 41]. С точки зрения укрепления единства правовой системы государства важно подчеркнуть, что нормы права, установленные в региональном законодательстве, не могут противоречить федеральным правовым нормам, что также свидетельствует о зависимости законодательства субъектов Российской Федерации от федерального законодательства.

Также необходимо отметить проблему взаимосвязанности актов стратегического планирования регионального и федерального уровней. Представляется, что наибольшую эффективность можно ожидать в том случае, когда субъекты Федерации будут приводить в соответствие и корректировать региональные документы после принятия необходимых федеральных нормативных правовых актов.

Федеральным законом № 172-ФЗ были созданы правовые рамки для реализации поставленных целей и задач стратегического планирования, но при этом не были решены в полной мере вопросы стратегического планирования с учетом сложного построения правовой системы Российской Федерации. Необходимо отметить, что основы стратегического развития российских регионов обусловлены множеством параметров как внутреннего, так и внешнего происхождения, за исключением общей, одинаковой для всех нормативной базы федерального законодательства. Исходя из анализа ситуации с нормативным регулированием стратегического планирования в регионах, в связи с тем, что качество подготовки документов стратегического планирования, а также организация и уровень финансовых затрат на их подготовку между регионами существенно различаются, представляется целесообразным организовать методическую помощь от федеральных органов власти, уполномоченных на разработку методических документов. Такая централизованная организация подготовки методических рекомендаций позволит обеспечить более высокий уровень качества разрабатываемых документов.

Для решения обозначенных проблем представляется целесообразным осуществление следующих действий:

1) в каждом субъекте Российской Федерации должен быть принят закон о стратегическом планировании, поскольку только нормативный правовой акт уровня закона обладает наибольшей юридической силой и именно такой акт должен быть основополагающим для всех последующих актов в сфере планирования;

2) федеральными органами исполнительной власти должна быть разработана методология для региональных актов стратегического планирования;

3) акты стратегического планирования регионов должны быть согласованы с соответствующими актами стратегического планирования федерального уровня;

4) необходима разработка механизма реализации полномочия регионов в формировании документов стратегического планирования по предметам совместного ведения.

Обозначенные в настоящей статье проблемы правового регулирования требуют последовательного решения путем принятия соответствующих нормативных правовых актов для решения вопросов пробелов правового регулирования, а также устранения существующих противоречий.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ, от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ, от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ) // Российская газета. 1993.

25 дек.; СЗ РФ. 2009. № 1. Ст. 1; 2009. № 1. Ст. 2; 2014. № 9. Ст. 851. URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 04.07.2020 (дата обращения: 18.05.2021).

2. По запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке соответствия Конституции Российской Федерации отдельных положений Конституций Республики Адыгея, Республики Башкортостан, Республики Ингушетия, Республики Коми, Республики Северная Осетия — Алания и Республики Татарстан: Определение Конституционного Суда РФ от 27.06.2000 № 92-О // СПС Консультант плюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_27806/ (дата обращения: 18.05.2021).

3. Кряжков В. А. Конституционный Суд РФ как участник процесса исполнения решений межгосударственного органа по защите прав и свобод человека // Государство и право. 2017. № 5. С. 21–33. URL: <https://publications.hse.ru/mirror/pubs/share/direct/206822153.pdf> (дата обращения: 18.05.2021).

4. О стратегическом планировании в Российской Федерации : Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ (в ред. от 31 декабря 2017 г.) // СЗ РФ. 2014. № 26 (часть I). Ст. 3378. // СПС Консультант плюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/ (дата обращения: 18.05.2021).

5. Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Магаданской области на период до 2030 года : постановление Правительства Магаданской области от 05.03.2020 № 146-пп // СПС Гарант. URL: <http://base.garant.ru/73728797/> (дата обращения: 18.05.2021).

6. Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Новосибирской области на период до 2030 года : постановление Правительства Новосибирской области от 19.03.2019 № 105-п. URL: <https://docs.cntd.ru/document/465728379> (дата обращения: 18.05.2021).

7. Об отдельных вопросах стратегического планирования в Омской области : постановление Правительства Омской области от 23.12.2015 № 368-п. URL: <https://docs.cntd.ru/document/432844870> (дата обращения: 18.05.2021).

8. Об утверждении Бюджетного прогноза Томской области на период до 2030 года : постановление администрации Томской области от 24.03.2017 № 98а. URL: <https://docs.cntd.ru/document/467934124> (дата обращения: 18.05.2021).

9. О реализации в Белгородской области некоторых положений Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» : Закон Белгородской области от 03.11.2016 № 106. URL: <https://docs.cntd.ru/document/444743486> (дата обращения: 18.05.2021).

10. О мерах по реализации Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» на территории Новгородской области: областной закон Новгородской области от 26.12.2014 № 684-ОЗ. URL: <https://docs.cntd.ru/document/423910248> (дата обращения: 18.05.2021).

11. О стратегическом планировании социально-экономического развития Тюменской области: закон Тюменской области от 25.02.2015 № 13. URL: <https://docs.cntd.ru/document/570710699> (дата обращения: 18.05.2021).

12. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации : Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (в ред. от 30 апреля 2021 г.) // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005 // СПС Консультант плюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_14058/ (дата обращения: 18.05.2021).

13. О стратегическом планировании социально-экономического развития Тюменской области: закон Тюменской области от 25.02.2015 № 13. URL: <https://docs.cntd.ru/document/570710699> (дата обращения: 18.05.2021).

14. О стратегическом планировании в Республике Крым : Закон Республики Крым от 02.06.2015 № 108-ЗРК/2015 // СПС Гарант: <http://base.garant.ru/23706552/> (дата обращения: 18.05.2021).

15. Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года : Распоряжение Правительства РФ от 13.02.2019 N 207-р // СПС Консультант Плюс: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_318094/ (дата обращения: 18.05.2021).

16. Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года : Указ Президента РФ от 16.01.2017 № 13 // СПС Консультант Плюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_210967/ (дата обращения: 18.05.2021).

17. О взаимодействии и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти : Постановление Правительства РФ от 05.12.2005 № 725 // СПС Консультант плюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_56941/ (дата обращения: 18.05.2021).

18. Андриченко Л. В. Разграничение полномочий между органами власти различных территориальных уровней: проблемы централизации и децентрализации // Вопросы государственного и муниципального управления. 2013. № 4. С. 41. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/razgranichenie-polnomochiy-mezhdu-organami-vlasti-razlichnyh-territorialnyh-urovney-problemy-tsentralizatsii-i-detsentralizatsii> (дата обращения: 18.05.2021).

УДК 342.413

ББК 67.400

К ВОПРОСУ О РЕАЛИЗАЦИИ РОССИЙСКИМИ ЖЕНЩИНАМИ ПРАВА НА СВОБОДУ ТРУДА

А. В. Головинов

Алтайский государственный университет (Барнаул, Россия)

Ю. В. Головинова

Алтайский государственный педагогический университет (Барнаул, Россия)

В рамках настоящей публикации авторами анализируются некоторые проблемы реализации российскими женщинами конституционного права на свободу труда. Акцент сделан на принципе равенства как базовой платформе, позволяющей эффективно реализовать представительницами женского пола права на свободу труда. Авторы исходят из того, что равноправие как принцип права есть не что иное, как идеал справедливого устройства государства и общества, которому характерна всесторонняя реализация и защита прав и свобод человека и гражданина. Потому равноправие канонизирует паритет во взаимоотношениях личности и государства, дискриминации со стороны государственных органов при такой трактовке исключены.

В статье показано, что российское государство, стремясь улучшить условия женского труда, с целью эффективной защиты их конституционных прав создает систему нормативно-правовых актов, закрепляющих перечень профессий и разновидностей профессиональных работ, замещать которые женщины не имеют права. Это в свою очередь приводит к обращению последних в судебные инстанции, вплоть до Верховного Суда Российской Федерации и Европейского суда по правам человека в Страсбурге.

Ключевые слова: равенство, гендер, конституционная свобода труда, разделение профессий.

ON THE QUESTION OF THE EXERCISE BY RUSSIAN WOMEN OF THE RIGHT TO FREEDOM OF LABOR

A. V. Golovinov

Altai State University (Barnaul, Russia)

Yu. V. Golovinova

Altai State Pedagogical University (Barnaul, Russia)

Within the framework of this publication, the authors analyze some of the problems of the realization by Russian women of the constitutional right to freedom of labor. The emphasis is placed on the principle of equality as a basic platform that allows women to effectively exercise their right to freedom of work.