**Правовое обеспечение экономики регионов**

Одно из основных направлений деятельности государства - управление экономикой. Это наиболее емкая сфера общественных отношений, включающая отрасли материальной и нематериальной сферы. Управление экономикой осуществляется в разных направлениях. Это прежде всего формирование правовой базы рыночных отношений, создание административных структур для осуществления государственного регулирования, участие государства в производстве (функционирование государственных, муниципальных унитарных предприятий), осуществление национализации и приватизации, регулирование развития отдельных отраслей народного хозяйства. Обширные пространства нашей страны обусловливают различия в темпах и масштабах социально-экономического развития конкретных регионов. С одной стороны, внедрение рыночной экономики предполагает создание единого экономического пространства. С другой - диспропорции в социально-экономическом развитии регионов подталкивают к увеличению самостоятельности и субъективной их автономности. Поэтому важное место занимает государственное регулирование экономики, направленное на снижение неравномерности в развитии различных территорий.

В этой связи особенно возрастает роль экономического законодательства, которое имеет определенные тенденции и приоритеты. Ввиду очевидной комплексности оно требует научного осмысления для формирования теоретических основ его дальнейшей динамики\*(1).

В настоящее время в Российской Федерации, во многих ее субъектах приняты основополагающие законы и множество подзаконных актов, регулирующих экономику.

Основная проблема - выявление соотношения между "сущим" и "должным", реальной и возможной ролью законодательства в сфере региональной экономики. Целью регионального экономического законодательства является правовое регулирование на территории субъекта РФ экономических отношений. Это и непосредственно экономическое производство (промышленность и строительство), и агропромышленный комплекс, и хозяйственная инфраструктура (транспорт, связь, торговля и пр.), налоги, финансы, кредит, а также бюджетные отношения и отношения собственности. Разумеется, эти задачи стоят перед органами государственного управления Российской Федерации и ее субъектов в любом регионе. Однако каждая республика, край, область имеют свои особенности экономического и социального, территориального и природно-климатического, национально-культурного характера, которые влияют на направления содержания правового регулирования экономической деятельности в регионе.

Основы функционирования экономики определяет законодательство Российской Федерации. В блок экономического законодательства страны входят Гражданский и Налоговый кодексы, законы о конкуренции, о валютном регулировании, о лицензировании и т.д. В соответствии с Конституцией РФ правовые основы единого рынка, федеральные налоги и сборы устанавливаются федеральной законодательной властью. Согласно ст.71 Конституции РФ последняя осуществляет кредитное, валютное, таможенное, финансовое регулирование. Определяющее для экономики государства гражданское законодательство максимально осуществляется федеральным центром.

Субъекты РФ, формируя региональное законодательство, конкретизируют определенные его направления в едином русле федерального законодательства. Правовое поле для такой деятельности весьма широкое: устав (конституция), законы, распоряжения губернатора, постановления администрации (правительства), правовые акты законодательного собрания.

Средства правового регулирования экономических отношений на уровне региона составляют в совокупности правовое обеспечение региональной экономической деятельности. Оно включает два основных элемента:

1. Экономические органы исполнительной власти в регионе;

2. Правовые акты и методы правового регулирования экономики.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации субъекты РФ имеют собственную систему органов государственной власти. Во многом они копируют федеральные при сохранении вертикальной соподчиненности. Можно выделить три основные группы, составляющие систему экономических органов исполнительной власти в регионе: 1) губернатор и администрация (правительство), выполняющие общие экономические функции; 2) специальные экономические органы области, входящие в состав областной администрации и находящиеся в двойном подчинении с доминантой подчинения губернатору; 3) территориальные экономические органы, создаваемые федеральными органами исполнительной власти. Они входят в систему органов исполнительной власти субъектов РФ, но подчиняются федеральным органам исполнительной власти.

Правовую основу их деятельности составляют: Конституция РФ; федеральные законы; нормативные акты Президента РФ и Правительства РФ; региональные правовые акты. К последним можно отнести Устав (Конституцию) субъекта Федерации, положения о департаментах (отделах, комитетах) администрации, региональные законы, постановления администрации (правительства). Например, действуют законы "Об администрации Пермской области", "О Правительстве Свердловской области". Администрация Нижегородской области приняла постановление "О закреплении за отраслевыми департаментами (комитетами) администрации отраслей промышленности".

В Уставе Иркутской области четко выделены предметы ведения и полномочия администрации как органа исполнительной государственной власти Иркутской области. Согласно ст.37 на нее возлагаются распорядительные функции по выработке и реализации эффективной экономической и социальной, налоговой и бюджетной политики, концентрации финансовых ресурсов на приоритетных направлениях социально-экономического развития области, управления и распоряжения собственностью, а также ряд других исполнительных функций. В соответствии со ст.33 Устава организует и контролирует работу администрации области по реализации ее задач и полномочий и несет ответственность за результаты ее деятельности губернатор. Он является высшим должностным лицом и среди множества функций ему вменено в обязанность распоряжаться средствами областного бюджета. Его постановления и распоряжения являются обязательными для исполнения на территории области.

Специальные экономические органы, выполняющие управленческие, регулятивные и контрольные функции, создаются обычно в рамках структуры администрации области, утверждаемой законодательным собранием. Это - департаменты экономики и прогнозирования; транспорта, дорог и связи; сельского хозяйства и перерабатывающей промышленности; финансов; топливно-энергетического комплекса; цен; строительства; лесного хозяйства и лесной промышленности; внешнеэкономических связей; департамент промышленности и т.п.

К территориальным структурам федеральных органов исполнительной власти, непосредственно не подчиненных губернатору, относятся управление Министерства РФ по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства, региональное отделение по рынку ценных бумаг, управление Министерства РФ по налогам и сборам и многие другие. Разнообразие таких территориальных структур весьма широко. И поэтому следовало бы, на наш взгляд, подумать о некотором их сокращении с параллельным совмещением ряда функций. Прежде всего необходимо привести эти структуры в соответствие с территориальным делением страны на федеральные округа, придать им системность и стройность.

Систему органов исполнительной власти в регионе дополняет еще один институт - полномочного представителя Президента в федеральном округе, преобразованный Указом Президента РФ от 13 мая 2000 года из института полномочного представителя Президента РФ в регионах РФ. В соответствии с утвержденным Положением определен статус полномочного представителя Президента в федеральном округе как федерального государственного служащего, входящего в состав Администрации Президента РФ. Деятельность этого института имеет непосредственное отношение к организации экономических отношений в субъекте РФ.

Создание федеральных округов предполагает укрепление исполнительной вертикали власти - от Президента через полномочного представителя в федеральном округе до федеральных территориальных округов, усиление контроля за реализацией федеральных законов, указов, распоряжений и поручений главы государства на местах. В связи с этим полномочному представителю вменяется в обязанность обеспечение координации деятельности федеральных органов исполнительной власти в округе, организация взаимодействия федеральных органов с органами государственной власти субъекта РФ, органами местного самоуправления, организация контроля за исполнением федеральных законов. Совместно с межрегиональными ассоциациями экономического взаимодействия полномочный представитель разрабатывает программы социально-экономического развития, организует проведение согласительных процедур для разрешения разногласий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, находящимися в пределах федерального округа, и т.д.

Указ главы государства и утвержденное им Положение о полномочном представителе Президента в федеральном округе содержит его обширные функции, являясь единственным правовым актом, регламентирующим деятельность этого института. На территории региона полномочный представитель выполняет функции федеральных властей. Его основная деятельность сконцентрирована на выявлении стратегических направлений деятельности округа, в том числе входящих в его состав субъектов Федерации. В экономике это - концентрация финансов на наиболее важных направлениях хозяйственной деятельности; оптимизация технологических и сырьевых потоков; развитие предпринимательства, повышение качества продукции.

В настоящее время формирование управленческих структур в семи федеральных округах порождает немало проблем. С одной стороны, легче осуществлять координацию деятельности территориальных органов федеральных министерств и ведомств и их связей с органами субъектов РФ. С другой - предстоит поиск форм экономической деятельности в рамках такого региона или округа. Потребуются новые программы для объединения ресурсов субъектов Федерации, нестандартные решения. В Южном федеральном округе уже разрабатывается программа социально-экономического развития округа. Совет Сибирского федерального округа рассмотрел в ноябре 2000 года концепцию реструктуризации РАО "ЕЭС Россия", поскольку состояние энергетики в регионе сложное. В Приволжском федеральном округе создана комиссия по приведению законодательства субъектов РФ в соответствие с федеральным законодательством. В октябре 2000 года проведено совещание председателей региональных судов округа. Тем не менее существует потребность в принятии нормативных актов, более конкретно определяющих полномочия полномочного представителя и основы взаимодействия его с другими звеньями исполнительной власти, прежде всего с органами государственной власти в регионе, органами местного самоуправления.

Важной составляющей законодательного обеспечения являются правовые акты, определяющие различные методы регулирования экономики. Их, в свою очередь, можно разделить на: а) правовые акты о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и субъектов РФ, в том числе в экономической сфере, а также о статусе региональных органов, осуществляющих организацию и управление экономической деятельностью в регионе; б) общее тематическое законодательство, регулирующее перечисленные направления в сфере экономики; в) договоры и соглашения по вопросам межрегионального взаимодействия и отношений с федеральным центром.

В первую группу входит прежде всего Конституция РФ, где перечислены вопросы совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ. К экономической сфере принадлежат вопросы владения и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами; разграничения государственной собственности; установления общих принципов налогообложения и сборов в Российской Федерации; административное, трудовое законодательство и пр.

Федеральный конституционный закон "О Правительстве Российской Федерации" выделяет полномочия Правительства в сфере экономики, бюджетной, финансовой, кредитной и денежной политики. Основы правового статуса законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ и основные полномочия высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, их взаимоотношения определяет Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ". При этом на высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ возлагаются полномочия по разработке и осуществлению мер по обеспечению комплексного социально-экономического его развития, в том числе управление и распоряжение собственностью субъекта РФ и переданной ему в управление федеральной собственностью, разработка и исполнение бюджета субъекта РФ и т.д.

Речь идет также об осуществлении полномочий федеральными органами исполнительной власти на территории субъекта непосредственно или через создаваемые ими территориальные органы. Положения об этих органах утверждаются федеральными органами исполнительной власти, а новая их структура утверждена Указом Президента РФ от 17 мая 2000 года. Правительство РФ руководит работой федеральных министерств и иных федеральных управленческих структур.

В эту группу правовых актов входит Федеральный закон "О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ". Он устанавливает порядок принятия федеральных законов по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, основные принципы и порядок разграничения предметов ведения и полномочий при заключении договоров между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов. Но, к сожалению, в этом законе мало предметных критериев, к тому же остались вне поля зрения вопросы управления и организации.

Важное место среди составляющих правового обеспечения экономической деятельности в регионе занимают Бюджетный и Налоговый кодексы. Бюджетный кодекс фиксирует компетенцию органов государственной власти субъектов РФ в области регулирования бюджетных отношений, определяет полномочия законодательных и исполнительных органов субъектов Федерации по формированию доходов региональных бюджетов. Налоговый кодекс РФ регулирует ряд отношений, связанных с компетенцией субъектов Федерации в налоговой сфере. С 1 января 2001 года вступила в действие вторая часть Налогового кодекса. Изменения в нем касаются прежде всего налога на добавочную стоимость и на содержание жилого фонда. С ее введением часть налогов, ранее распределявшихся в регионе, переходит в федеральный бюджет (налог на добавочную стоимость, налог на содержание жилого фонда, недоимки предприятий по НДС). Потеря этих источников пополнения областного бюджета, видимо, заставит власти ужесточить местные налоги для увеличения доходов казны и вызовет необходимость принятия ряда правовых актов по вопросам налогообложения.

К этой же группе актов можно отнести те, которые определяют правовой статус экономических региональных органов. Это положения о специальных экономических органах, утверждаемые обычно губернаторами. Большинство полномочий отраслевых департаментов или комитетов администрации области или аппарата правительства субъекта Федерации связано с их конкретной сферой деятельности, закреплено в правовых актах федеральных органов исполнительной власти, Уставе (Конституции). Среди типичных региональных законов, регулирующих конкретные экономические вопросы, назовем законы "Об энергосбережении", "О государственной поддержке промышленных предприятий", "О государственной поддержке инвестиционной деятельности" и др. Они содержат права и обязанности органов государственной власти субъекта Российской Федерации, определяют их компетенцию в различных сферах экономической деятельности.

К группе правовых актов, определяющих статус региональных экономических органов, принадлежат постановления и распоряжения о создании нетрадиционных структур управления экономической сферой, консультативных органов. В Нижегородской области это, например, Комиссия по урегулированию вопросов, связанных с введением единого налога на вмененный доход для определенных видов деятельности, Межведомственная коллегия по внешнеэкономической деятельности, Координационные советы по развитию медицинской промышленности и по вопросам земельно-имущественных отношений. Все перечисленные структуры призваны содействовать более эффективному развитию той или иной отрасли хозяйства, встраиваясь в структуру государственного управления экономической сферой в области.

Во вторую группу мер правового обеспечения региональной экономической деятельности входит нормативно-правовое регулирование вопросов государственного программирования социально-экономического развития области, отношений собственности и бюджетных правоотношений, антимонопольное законодательство, ценообразование и защита прав потребителей. К ним относятся меры государственной поддержки экономической деятельности и отраслевое законодательство (о промышленности, сельском хозяйстве, топливно-энергетическом комплексе, экономической инфраструктуре, налогах и финансах и пр.).

Важное направление правового регулирования экономики в регионе - разработка, утверждение и реализация прогнозов и программ социально-экономического развития. Порядок прогнозирования и составления программ и соответствующие полномочия государственных органов в этой сфере закреплены в региональных законах. Вот ряд таких законов: "О концепции, прогнозах и программах социально-экономического развития Московской области", "О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Республики Дагестан", "О порядке разработки и реализации территориальных (областных) программ" (в Брянской области). Долгосрочные целевые программы должны представлять механизм комплексного управления как в отраслевом, так и в территориальном срезе. Эта проблема в свое время активно разрабатывалась. В настоящее время комплексное отраслевое управление в стране ослаблено, хотя оно позволяет снизить дисбаланс в структуре региональной экономики, выделить наиболее перспективные (не только "доходные") отрасли, найти пути наиболее рационального использования ресурсов региона.

Децентрализация управления и расширение самостоятельности хозяйствующих субъектов обусловливает необходимость комплексного управления территорией. В связи с этим актуальным является вопрос о создании схем управления регионом. В ряде уставов областей и краев присутствуют подобные нормы, закрепляющие совокупность всех органов исполнительной власти, управления, контроля, органов местного самоуправления, расположенных и действующих в области, включая характер, виды, основное содержание административных отношений между ними. Согласно Уставу Иркутской области правом утверждения Схемы управления области наделен губернатор (после предварительного согласования с Законодательным собранием области)\*(2).

В 2000 г. Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ провел научное исследование различных аспектов взаимоотношений федеральных и региональных органов исполнительной власти. Была предложена Схема управления Нижегородской областью. Важность такого рода документов определяется тем, что они позволяют выявить способы комплексного управления областью как субъекта Федерации, усилить горизонтальные связи\*(3).

Определяющее воздействие на региональную структуру экономики оказывают отношения собственности. Собственность является главной экономической основой субъекта РФ. К числу последних правовых актов, принятых на федеральном уровне, можно отнести постановление Правительства Российской Федерации от 16 октября 2000 года "О передаче отдельных видов объектов, находящихся в федеральной собственности, в собственность субъектов Российской Федерации", где конкретизируются объекты, находящиеся в федеральной собственности и передаваемые в собственность субъектов РФ, определяется порядок передачи объектов недвижимости в собственность субъектов РФ. Назовем также постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации "О разграничении государственной собственности в Российской Федерации", где речь идет о необходимости приостановить передачу субъектам РФ объектов собственности до принятия федерального закона, регламентирующего вопросы отнесения государственного имущества к федеральной собственности и собственности субъектов РФ. Но есть и некоторые противоречия между этими актами.

Правовой режим собственности регионов устанавливают нормативно-правовые акты субъектов Федерации - конституции, уставы, региональные законы. Действуют законы "О государственной собственности Орловской области", "О порядке управления и распоряжения собственностью Псковской области", "Об управлении государственной собственностью Амурской области". Основные направления в этой сфере - управление государственными предприятиями; управление территориально-производственными зонами; приватизация государственных предприятий и объектов недвижимости; создание кадастра недвижимости; управление недвижимостью и государственное регулирование земельно-имущественных отношений и рынка недвижимости; развитие землеустройства и повышение государственного контроля за целевым использованием земель и соблюдением земельного законодательства; управление акциями и иными ценными бумагами, находящимися в государственной собственности области.

В Нижегородской области сейчас внедряется системный подход к управлению собственностью на региональном уровне. Создана концепция, составлена и реализована комплексная программа управления собственностью. В связи с этим утверждены целевая программа "Государственная автоматизированная система земельного кадастра Нижегородской области", "Программа приватизации государственных и муниципальных предприятий и иных преобразований отношений собственности в Нижегородской области", "Положение о порядке использования средств земельного налога и арендной платы за землю, централизуемых в областной бюджет". Принят Закон "О гарантиях частных инвестиций в Нижегородской области", введен Реестр муниципальной собственности и т.д.

Несмотря на детальную регламентацию многих вопросов собственности в регионе, явным недостатком является отсутствие закона, с помощью которого все действующие нормативно-правовые акты составили бы единый механизм, "работающий" в направлении упорядочения и систематизации отношений собственности\*(4). Поэтому в настоящее время осуществляется попытка принять Закон "О государственной собственности в Нижегородской области". Этот законопроект уже прошел обсуждение в первом чтении.

Одна из бюджетообразующих отраслей экономики - промышленность. В тех регионах, где сконцентрированы предприятия военно-промышленного комплекса, приоритетными направлениями промышленной политики являются конверсия и оптимизация структуры промышленности. И практически во всех субъектах Федерации проводится политика привлечения инвестиций, протекционизма в налоговой и кредитной сфере, развития малого и среднего предпринимательства. Принимаются соответствующие нормативно-правовые акты. На федеральном уровне изданы распоряжения Правительства РФ "О создании в Нижегородской области внебюджетного фонда содействия конверсии" и "О предоставлении администрации Нижегородской области налогового кредита в целях переориентации военного производства предприятий области на выпуск гражданской продукции". Была разработана Программа государственной поддержки малого предпринимательства на 1998-1999 годы, утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации. Действует Федеральный закон "О лицензировании отдельных видов деятельности" и др.

На региональном уровне подготовлены законодательные акты о прогнозировании и программах социально-экономического развития области, государственной поддержке малого предпринимательства, инвестиционной деятельности и т.п. Значимыми являются законы "О промышленной политике", "О промышленной деятельности", которые определяют промышленные и экономические основы, цели, элементы и принципы реализации промышленной политики в регионе. Они приняты в Нижегородской, Челябинской и Пермской областях, в городе Москве. В Челябинской области реализована Программа развития предприятий легкой промышленности на 1999 - 2000 гг. и Программа по охране и воспроизводству лесов. Там же действуют постановления Законодательного собрания "О выдаче кредитов" и "О предоставлении поручительства банкам" и др.

Для решения задач стабилизации экономического роста сельскохозяйственного производства осуществляется финансово-правовое и организационно-правовое обеспечение управления сельскохозяйственными предприятиями. Некоторые регионы принимают комплексные законы, определяющие экономические, социальные и правовые основы организации и деятельности АПК. Вступили в силу законы Республики Адыгея, Удмуртской Республики, Республики Коми "О государственном регулировании агропромышленного производства", "Об агропромышленном комплексе Рязанской области". Эти правовые акты содержат основные способы государственного регулирования сельского хозяйства. В Костромской и Нижегородской области несколько иная практика решения вопросов регулирования сельскохозяйственной деятельности, когда принимаются подзаконные нормативно-правовые акты\*(5). При этом подчас они противоречат действующему законодательству. Например, администрация Нижегородской области издала распоряжение "Об открытии особых счетов "Посевная-99" сельскохозяйственным предприятиям всех форм собственности" для зачисления на них бюджетных поступлений, авансов за предстоящие поставки продукции сельскохозяйственного производства, чтобы сконцентрировать денежные средства сельхозпроизводителей. Однако оно не вполне законно, поскольку противоречит ст.855 Гражданского кодекса Российской Федерации о жесткой очередности списания денежных средств со счетов юридических лиц\*(6).

Несмотря на то, что на территории многих областей производственные мощности недогружены, инвестиции в производственную сферу снижаются, их структура меняется не в лучшую сторону. Инвесторов привлекают более доходные финансовые активы, короткие сроки получения прибылей. Поэтому первоочередной задачей является восстановление потенциала инвестиционного комплекса регионов.

За последние годы приняты законы "Об областной государственной инвестиционной политике" (Иркутская область), "О государственной поддержке инвестиционной деятельности на территории Тульской области". Они определяют формы, объемы, источники, условия инвестирования. При этом наиболее распространенными формами являются введение для субъектов инвестиционной деятельности налоговых льгот; предоставление инвестиционного налогового кредита, обязательных государственных гарантий возврата привлекаемых для инвестиционной деятельности денежных средств; инвестирование из государственных источников финансирования. В Нижегородской области субъектам инвестиционной деятельности предоставляются еще льготы при аренде объектов недвижимости государственной собственности, преимущественное право на выкуп (минуя конкурс, аукцион) государственной доли области в объекте недвижимости; устанавливаются минимальные ставки арендной платы при аренде участков для осуществления на них инвестиционной деятельности\*(7).

Значительный круг бюджетных отношений закрепляет Бюджетный кодекс Российской Федерации, конкретизирует же бюджетное устройство соответствующее региональное законодательство субъектов Федерации. В Нижегородской и Ивановской областях приняты законы об областных бюджетах развития, в Тверской и Новосибирской - об областных бюджетных и внебюджетных фондах, в Тюменской, Челябинской, Брянской областях - об областном валютном фонде.

Налоговое и ценовое регулирование в регионе осуществляется либо комплексными актами, которые регламентируют совокупность налоговых отношений и отношений ценообразования\*(8), либо актами, решающими конкретные вопросы указанной сферы\*(9).

Принятие актов финансового законодательства часто приводит к коллизиям с федеральным законодательством. Так, Закон Республики Мордовия "О фонде развития села" не соответствует нормам НК РФ по установлению индивидуальных налоговых льгот и перечня обязательных платежей, служащих доходными источниками фонда "Развития села". Другой пример. Закон Республики Мордовия "О налоге с продаж" в п.1, 2 ст.1 предусматривает, что филиалы, представительства и иные обособленные подразделения российских юридических лиц являются плательщиками налога с продаж. Это противоречит ст.19 НК РФ, где содержится норма о том, что филиалы российских юридических лиц не являются налогоплательщиками\*(10).

Принятие в регионах нормативно-правовых актов, регулирующих экономическую сферу, преследует главную цель - обеспечить экономический рост на основе сочетания целевого регулирования экономики органами власти с механизмами складывающегося рынка, привлечения инвестиций в производство и экономическую инфраструктуру, гибкой налоговой и ценовой политики, развития мелкого и среднего предпринимательства, межрегиональной интеграции и взаимодействия с федеральным центром.

Важную роль в развитии региональной экономики играют межрегиональные ассоциации экономического взаимодействия (МАЭВ), которые были созданы в целях расширения сотрудничества и координации. Их правовой статус определен Федеральным законом "Об общих принципах организации деятельности ассоциаций экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации" 1999 г., где перечислены права и обязанности членов МАЭВ, задачи и принципы их разносторонних отношений. В настоящее время существует восемь таких ассоциаций. Это - ассоциация по экономическому взаимодействию республик и областей Поволжского региона "Большая Волга", "Сибирское соглашение", "Черноземье", "Центральная Россия" и др. Деятельность в рамках ассоциаций в определенной степени активизирует процесс интеграции между экономическими регионами - ее членами, способствует развитию хозяйства. Практика показывает, что МАЭВ являются довольно эффективными формами региональной интеграции. С одной стороны, в их рамках созданы органы и структуры по определенным направлениям их деятельности, разработаны и реализуются межрегиональные экономические проекты. С другой - МАЭВ адаптируются к меняющейся вертикали исполнительной власти. Поэтому главное сейчас - найти новое место МАЭВ в управлении экономикой, возможно, совместив их с федеральными округами.

Достаточно проблемным остается вопрос заключения договоров о разграничении полномочий между субъектами Российской Федерации и федеральным центром\*(11).

Не только межрегиональные, но и международные связи регионов являются значительным по объему компонентом экономических отношений. Приняты федеральные законы "О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации", "О мерах по защите экономических интересов РФ при осуществлении внешней торговли товарами". Регионы, пытаясь поддержать достойный уровень социально-экономического развития в условиях рыночной экономики, пытаются как можно интенсивнее участвовать в многообразных внешнеэкономических связях. Это приводит к необходимости правового регулирования данной сферы деятельности. Так, законы Кабардино-Балкарской Республики и Республики Коми "О внешнеполитической деятельности" регламентируют вопросы содействия со стороны государственных органов власти развитию внешнеторговой деятельности. Способы и формы их решения предусмотрены в постановлениях областной администрации "О мерах по усилению государственного контроля за внешнеэкономической деятельностью на территории Нижегородской области" и "О дополнительных мерах по привлечению в область валютных ресурсов", в совместном распоряжении администраций Нижегородской области и Нижнего Новгорода "О развитии сотрудничества между Нижегородской областью и государственными организациями и компаниями Финляндии". Данная сфера регулируется и Законом Нижегородской области "О международных и межрегиональных отношениях", который устанавливает процедуру заключения, подписания, присоединения, выполнения соглашений, определяет компетенцию органов государственной власти области в этих вопросах.

Нельзя обойти вниманием органы местного самоуправления. Им как органам публичной власти отводится в регулировании экономической деятельности в регионе значительная роль. При этом наиболее сложная проблема - разграничение полномочий органов местного самоуправления и органов государственной власти. Сложность заключается в том, что экономические отношения включают в себя целый комплекс вопросов производственного, финансового, административного, социального порядка, регулируемых на всех уровнях власти. Выделить те проблемы, которые должны решаться только на уровне муниципальных образований, достаточно трудно. Поэтому наряду с Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" в регионах приняты свои законы.

Законы о порядке наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями есть в Псковской, Белгородской, Тамбовской, Владимирской, Нижегородской областях. В них регламентируются основные формы взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления, порядок делегирования органами государственной власти и осуществления отдельных государственных полномочий муниципальными образованиями. В Нижегородской области приняты постановления областной администрации "О работе органов местного самоуправления по развитию конкуренции и защите прав потребителей" и "О передаче полномочий по регулированию цен и тарифов органам местного самоуправления". Интересно распоряжение администрации области "О соглашениях с органами местного самоуправления", хотя такого рода соглашения не являются правилом. Противоречиво решаются проблемы обеспечения муниципальных органов финансами и материальными ресурсами в ходе делегирования им отдельных государственных полномочий. Они нередко осуществляются без согласия органов местного самоуправления, через принятие подзаконных актов.

Итак, развитие экономики в регионе регулируется целым комплексом средств экономического и государственно-правового характера. Региональное законодательство в этой сфере развивается в соответствии с федеральными актами применительно к различным отраслям региональной экономики.

В этой связи предстоит решить ряд актуальных проблем. Лучше отладить взаимодействие областных, окружных и федеральных структур. Привести региональные акты в соответствие с федеральным законодательством. Создать более эффективные механизмы согласованного правотворчества Российской Федерации с ее субъектами. Усилить внимание региональных органов к реализации федеральных законов и иных актов.

И.В. Михеева,

старший преподаватель кафедры права

Государственного университета - Высшая

школа экономики (Нижегородский

филиал), кандидат юридических наук

"Журнал российского права", 2001, N 2

—————————————————————————————————————————————————————————————————————————

\*(1) Подробно см.: Исполнительная власть: организация и взаимодействие / Отв. ред. Ю.А. Тихомиров. М.: Юрид. Дом "Юстицинформ", 2000; Проблемы организации и деятельности законодательной и исполнительной власти в субъектах Российской Федерации. М.: Изд-во Моск. ун-та, 2000; Толстошеев В.В. Региональное экономическое право в России: Учебно-практическое пособие. М.: БЕК, 1999; Антюганов С.В. Методология управления собственностью: региональный аспект. Нижний Новгород: Изд-во ВВАГС, 1999; Правотворчество в Республике Мордовия / Авт. коллектив и др.

\*(2) Игнатенко В.В. Устав Иркутской области как законодательный акт. Иркутск: Изд-во ИГЭА, 1999. С. 114.

\*(3) Подробно о результатах исследования см.: Исполнительная власть: организация и взаимодействие. М.: Юрид. Дом "Юстицинформ", 2000. 240 с.

\*(4) Антюганов С.В. Методология управления собственностью: региональный аспект. Нижний Новгород: Изд-во ВВАГС, 1999. С. 19.

\*(5) Постановление администрации Нижегородской области "О первоочередных мерах по упорядочению взаимозачетов и заключению ценовых соглашений в АПК", принятое во исполнение ФЗ "О государственном регулировании агропромышленного производства" от 14 июля 1997 года, и др.

\*(6) Муратшин Ф. Правовое регулирование аграрных отношений в субъектах РФ // Законодательство и экономика. 2000. N 1 (190). С. 40-41.

\*(7) Закон Нижегородской области "О государственной поддержке инвестиционной деятельности на территории Нижегородской области" от 22 июня 2000 года N 116-З.

\*(8) Закон Волгоградской области "О налоговой системе на территории Волгоградской области" от 18 декабря 1998 года; Закон Иркутской области "О налоговой системе Иркутской области" от 5 октября 1998 года; Закон Республики Башкортостан "О ценообразовании" и др.

\*(9) Закон Белгородской области "О продовольственном налоге с сельхозтоваропроизводителей" от 22 июля 1996 года; Закон Республики Коми "О налоговых льготах" от 17 марта 1997 года; Закон Республики Карелия "О государственном регулировании тарифов на электрическую и тепловую энергию" от 2 июня 1997 года.

\*(10) Подробнее см.: Правотворчество в Республике Мордовия / Авт. колл.: Дудко И.Г. (отв. ред.), Буянкина С.В., Еремин А.Р. и др. Саранск, 2000. С. 77.

\*(11) Подробнее см.: Елисеев Б.П. Договоры и соглашения между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации: регулирование или порождение проблем? // Государство и право. 1999. N 4. С. 5-13; Рузенков В. Ассоциации экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации: правовой статус и роль в становлении федеративных отношений // Российский федерализм: конституционные предпосылки и политическая реальность. Сборник докладов / Под ред. Н.В. Варламовой, Т.А. Васильевой. М., 2000. С. 84-97.