

Н.И. Дорохов

ОБЕСПЕЧЕНИЕ УСТОЙЧИВОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ: ОСНОВЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Аннотация. Рассматриваются актуальные проблемы административно-правового регулирования обеспечения государством устойчивого экономического развития. Раскрывается общее состояние, определяются возможные перспективы и высказывается ряд рекомендаций по созданию условий «для устойчивого экономического роста страны и повышения благосостояния граждан» в соответствии со статьей 75.1 Конституции Российской Федерации.

Ключевые слова: механизм административно-правового регулирования, устойчивое экономическое развитие, конституционная модернизация, национальные проекты, государственное управление.

N.I. Dorokhov

ENSURING SUSTAINABLE ECONOMIC DEVELOPMENT: FUNDAMENTALS OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION

Abstract. The current problems of administrative and legal regulation of ensuring sustainable economic development by the state are considered. The general state is revealed, possible prospects are determined and a number of recommendations are made to create conditions “for sustainable economic growth of the country and improving the welfare of citizens” in accordance with Article 75.1 of the Constitution of the Russian Federation.

Keywords: mechanism of administrative and legal regulation, sustainable economic development, constitutional modernization, national projects, public administration.

Две наиболее влиятельные тенденции развития социально-экономических отношений – регулирование государством основ хозяйственно-экономической деятельности и развитие рыночных механизмов с опорой на свободные рыночные отношения, права и свободы человека как высшей ценности в условиях развития гражданского общества, принципы либерализма, естественные права и нормы гражданских институтов – предопределили формирование новой парадигмы социально-экономической политики Российского государства, которая, по всей видимости, будет доминирующей в обозримом будущем.

Содержательная сторона современного этапа социально-экономической политики России во многом была предопределена модернизацией Конституции РФ – принятием конституционных поправок (в общей сложности более 200 поправок, которые предполагают принятие 98 федеральных законов) к Основному закону РФ, что стало ориентиром для дальнейшего обновления российского законодательства и правовой системы в целом, актуализировало функционирование всех институтов государственной власти по обеспечению устойчивого экономического развития общества и страны.

Дорохов Николай Иннокентьевич

кандидат исторических наук, профессор, почетный работник сферы образования Российской Федерации, профессор кафедры публичного и уголовного права, Российский новый университет, Москва; профессор кафедры теории и истории государства и права, Московский университет имени С.Ю. Витте, Москва; доцент Департамента международного и публичного права, Финансовый университет при Правительстве РФ, Москва. Сфера научных интересов: государственно-правовая сфера; история, теория, методология государства и права. Автор более 240 опубликованных научных работ.

Электронная почта: arnita@mail.ru

Концепция устойчивого социально-экономического развития, являясь общемировой тенденцией и идеологией, стала основой для разработки стратегии развития отдельных конкретных государств, в том числе и России. Важно отметить, что впервые о концепции перехода Российской Федерации к устойчивому экономическому развитию заговорили еще во второй половине 1990-х годов. Однако только в последующие годы была сформирована соответствующая нормативно-правовая база долгосрочного характера в области устойчивого социально-экономического развития Российской Федерации.

К числу основных нормативно-правовых актов следует отнести Федеральный закон от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». К документам стратегического планирования законодатель отнес ежегодные послания Президента РФ Федеральному Собранию РФ, Стратегию социально-экономического развития РФ, Стратегию национальной безопасности РФ, Стратегию научно-технологического развития РФ, Стратегию экономической безопасности РФ до 2030 года, Стратегию экологической безопасности РФ до 2025 года и др. [10].

В обновленной редакции Конституции РФ в статье 75.1 (новая статья) указывается, что «в Российской Федерации создаются условия для устойчивого экономического роста страны и повышения благосостояния граждан». Данным конституционным положением концепция устойчивого экономического развития наполняется социальным содержанием, новым социальным смыслом, можно говорить о ее сближении с концепцией социального государства и их взаимном дополнении.

Следует отметить, что первые попытки определить модель устойчивого долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации и ее административно-правовые механизмы были предприняты в 2010-е годы. В основу этой модели была положена идея устойчивого экономического развития с ее следующими направлениями, показателями и измерениями: экономический рост; занятость и борьба с безработицей; снижение инфляции и антиинфляционное регулирование; развитие финансового сектора экономики; денежно-кредитная система; рынок ценных бумаг; государственное регулирование экономики; социальная политика государства и др. [5, с. 281–491]. Однако первые проекты определения модели долгос-

Обеспечение устойчивого экономического развития: основы административно-правового регулирования

рочного социально-экономического развития Российской Федерации оказались безуспешными. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года («Стратегия-2020»), принятая в 2008 году, осталась нереализованной [4].

В сложившихся условиях актуальным стало векторное развитие, то есть развитие общества в отдельных его социально-экономических областях. На протяжении последних лет ключевые векторы развития российского общества определялись майскими (2012 и 2018 годы) указами, которые также остались нереализованными [11].

К векторным направлениям устойчивого социально-экономического развития на современном этапе относятся здравоохранение, образование, жилье и городская среда, экология, автодороги, рынок труда, наука, цифровая экономика, культура, малый бизнес, сотрудничество и экспорт, демография; всего двенадцать направлений, закрепленных в соответствующих национальных программах (проектах). Каждый из национальных проектов содержит цели, задачи, показатели развития, программные направления и ожидаемые результаты в соответствующей области его реализации, сопровождается ответственными федеральными структурами из числа федеральных органов исполнительной власти и координационными звеньями в их обеспечении [7].

Однако программные цели и задачи в области устойчивого экономического развития России, заложенные в национальных проектах и программах их реализации, в условиях санкционной политики Запада, а также вследствие спада экономики по причине пандемии коронавирусной инфекции COVID-19 потребовали корректировки [1, с. 104–109].

Для справки отметим экономические последствия санкционной политики и коронавирусного фактора для экономики страны: численность населения с доходами ниже промежуточного минимума увеличилась на 1,3 млн человек по сравнению с 2019 годом и составила 19,9 млн человек (уровень бедности вырос до 13,5 % в сравнении с 2019 годом; падение темпов роста производительности труда с 6 % (2010 год) до 1 % (2019–2020 годы); замедлился рост численности трудоспособного населения, технический прогресс, не растет уровень образования, Россия минимизировала участие в глобальных торговых цепочках; российский рубль – одна из худших валют мира; снижение банковского кредита на инвестиции до 3%; снижение по целому ряду показателей в «Глобальном инновационном индексе»: общее место – 47-е, по объему венчурных инвестиций – 57-е, по наличию инновационных компаний, имеющих собственные образовательные программы, – 91-е; уровень ВВП на душу населения – 50-е место в мире; сокращение численности рабочей силы (за последние 10 лет) на 7,5 млн человек; падение экономического сектора только за период пандемии – до 16 % [14; 15].

В новом Указе Президента РФ от 21 июля 2020 года № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» в целях осуществления прорывного развития Российской Федерации были уточнены национальные цели развития Российской Федерации: сохранение населения, здоровье и благополучие людей; возможности для самореализации и развития талантов; комфортная и безопасная среда для жизни; достойный, эффективный труд и успешное предпринимательство; цифровая трансформация. Их достижение и реализация, безусловно, возможны в условиях стабильного и устой-

чивого экономического развития во всех отраслях и областях социально-экономической сферы общества.

Важно отметить, что на наших глазах формируется новая парадигма социально-экономической политики, которая будет доминировать в обозримом будущем. По мнению В.А. Мау, в основе государственной политики по обеспечению долгосрочного устойчивого экономического развития будут лежать технологические тренды, ведущие к радикальному и быстрому обновлению всех сторон жизни общества; инновации (прежде всего бытовые), в особенности цифровизация; социальные тренды, нашедшие отражение в новых социальных стандартах – в области образования, здравоохранения, труда и др.; инвестиции (инвестиционные модели экономики); приоритеты национальных интересов в экономике с одновременным торможением процессов глобализации; усиление внимания к вопросам национальной, в их числе экономической безопасности; заметное изменение соотношения развития военных и гражданских технологий; переосмысление антимонопольной политики; и, наконец, трансформация государственной политики, точнее, модели управления через призму разграничения благосостояния и экономического роста и нового феномена в эпоху цифровых технологий – технологической дефляции [6, с. 5–27].

Складывающиеся новые условия формирования и развития социально-экономической политики объективно предполагают усиление роли административно-политических процессов по отношению к экономике и обеспечению долгосрочного устойчивого развития общества и государства и, что прежде всего, совершенствование института администрирования, *системное совершенствование административно-правовых механизмов*

(*основ*) в рассматриваемых областях, выявление круга организационных и правовых проблем, связанных с оценкой, состоянием и перспективами развития экономической сферы [2, с. 528–540].

Административно-правовые механизмы (основы) в указанных областях социально-экономической сферы:

1) организационно-управленческий механизм, а именно оптимизация системы органов государственного управления, иных органов, организаций и учреждений, участвующих в реализации государственной политики в экономической сфере, ее структуризация, повышение эффективности и результативности;

2) программно-целевой механизм, в том числе цели, задачи, критерии, приоритеты, принципы государственной политики в рассматриваемых областях, их уточнение и актуализация с учетом и ресурсного потенциала России и ответственности государства перед обществом за новое качество жизни, благополучие, безопасность, здоровье российских граждан, создание реальных возможностей для самореализации каждого человека;

3) нормативно-правовой механизм, в частности, оценка нормативно-правовой базы, ее состояния и совершенствования с учетом новых задач и перспектив развития общества и государства;

4) механизм административной ответственности, содержание которого прежде всего выражается в институте административной ответственности за правонарушение в социально-экономической сфере, анализе их составов, а также характеристике мер административного обеспечения;

5) административно-территориальный (территориально-функциональный) механизм, заключающийся в формировании оптимальной модели территориального обустройства для обеспечения устойчиво-

Обеспечение устойчивого экономического развития: основы административно-правового регулирования

го экономического развития как отдельных регионов, так и экономики страны в целом;

6) административно-демографический (миграционно-демографический) механизм, дающий возможность оптимизации демографической структуры (состояния) регионов и страны в целом;

7) проблемно-целевой механизм, направленный на выявление проблем и определение путей их решения, совершенствования механизма государственного управления [3, с. 41–56].

В рамках данной статьи нет возможности достаточно полно и в равной степени оценить каждый административно-правовой механизм. В связи с этим предпочтение отдано характеристике институциональной подсистемы административно-правового регулирования, организационно-управленческому механизму государственной политики в области обеспечения устойчивого экономического развития; а также наиболее востребованным и актуальным в наши дни административно-территориальному и административно-демографическому механизмам.

Выступая на встрече с сенаторами Российской Федерации 23 сентября 2020 года, в преддверии открытия очередной сессии Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, президент РФ В.В. Путин в который раз подчеркнул, что первостепенная задача нашего времени состоит в том, чтобы «на десятилетия вперед зафиксировать фундаментальные основы устойчивого развития страны». Одним из важных условий решения этой и иных задач являются «укрепление и совершенствование баланса, равновесия между всеми ветвями власти», формирование и качественное развитие управленческой и правовой базы.

Субъектами государственного управления, участвующими в реализации государ-

ственной политики по устойчивому экономическому развитию, являются Президент РФ, Федеральное собрание – Парламент РФ, Правительство РФ, Администрация президента РФ, аппарат Совета безопасности РФ, федеральные органы исполнительной власти, Центральный банк РФ, органы законодательной и исполнительной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления, государственные внебюджетные фонды, фонды и институты экономического развития, торгово-промышленные палаты РФ и субъектов РФ, государственные корпорации, компании с государственным участием, бизнес-сообщества, частные компании.

Важно отметить, что сложившаяся система субъектного состава управления стала результатом общих процессов становления и развития современной российской государственности, многоэтапного реформирования государственного управления, прежде всего оптимизации системы и структуры органов исполнительной власти, разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, соотношения публичных интересов и функционирования институтов публично-правового регулирования общественными процессами, и объективно включает следующие этапы: 1992–1994, 1996–1998, 2002–2004, 2006–2008, 2012–2016, 2018 – январь 2020, январь 2020 – настоящее время.

Все эти годы продолжался (и продолжается до сих пор) поиск оптимальной структуры и системы органов исполнительной власти, иных субъектов государственного управления. Критериями оптимизации являлись соотношение отраслевого и функционального подходов; совершенствование федеральных институтов управления и поиск форм создания системы территори-

альных звеньев федеральных министерств, ведомств в регионах, а также оптимизация структуры органов исполнительной власти субъектов РФ; определение и поиск эффективных организационно-правовых форм органов исполнительной власти специальной компетенции для осуществления надзорных, контрольных, разрешительных и иных функций и др.

В итоге за все эти годы устойчиво сложилась динамика изменения структуры субъектов государственного управления как на федеральном, так и на региональном уровнях. Так, к примеру, на федеральном уровне структура субъектов исполнительной власти включала в 1993 году 22 министерства, 11 государственных комитетов, 22 комитета, 16 федеральных служб, агентств, надзоров; в 1996 году – 24 министерства, 19 государственных комитетов, 18 федеральных служб, три агентства и два федеральных надзора; в 2000 году – 24 министерства, шесть государственных комитетов, две федеральных комиссии, 13 федеральных служб, восемь федеральных агентств, два федеральных надзора, три иных органа; в 2006 году – 16 федеральных министерств, 35 федеральных служб, 32 федеральных агентства и так далее.

На сегодняшний день в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 21 января 2020 года № 21 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» федеральных министерств – 21, федеральных служб – 29, федеральных агентств – 21. Из них непосредственное отношение к организации государственного управления в сфере экономики по обеспечению устойчивого экономического развития страны и общества имеют восемь федеральных министерств (Министерство экономического развития РФ, Министерство энергетики, Министерство финансов, Министерство транспорта,

Министерство сельского хозяйства, Министерство промышленности и торговли, Министерство природных ресурсов и экологии, Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства), восемь федеральных служб, одиннадцать федеральных агентств.

Вместе с тем система государственного управления в сфере экономики, как и в социальной области, образовании, здравоохранении и др., на сегодняшний день, несмотря на значительную поддержку действующего правительства со стороны как законодателя, так и регионов и населения страны находится в глубоком кризисе. Что, собственно, подтвердили отставка Правительства России 15 января 2020 года и формирование его нового состава с видом на ожидаемые перемены.

Интересными были кадровые изменения в правительстве. Предыдущий кабинет министров с учетом самого председателя состоял из 32 членов, из которых 10 занимали должности вице-премьеров, один из которых совмещал ее с портфелем министра финансов, и 21 имел статус федеральных министров. Новый состав правительства включает также 10 заместителей (первоначально было девять) – вице-премьеров, в том числе один первый вице-премьер, один по совместительству возглавляет аппарат правительства и еще один является также полпредом президента в Дальневосточном федеральном округе. У вице-премьеров совмещения с министерскими должностями отсутствуют. Действующий кабмин, учитывая и его председателя, состоит из 31 человека. Из прежнего состава правительства потеряли членство 15 человек, новыми назначенными членами правительства стали 14 человек. Фактически состав правительства обновился наполовину. Отметим, что в ноябре 2020 года произошли изменения в составе Правительства

Обеспечение устойчивого экономического развития: основы административно-правового регулирования

РФ с уточнением состава министров – членов Правительства и введением еще одной должности вице-преьера (десятого, заместим).

Кризисная ситуация подтверждается богатой статистической фактурой и реальным положением дел, свидетельствующим о сокращении промышленного производства, стагнации инвестиционного рынка, падении доходов граждан, снижении качества жизни. Рассмотрим несколько конкретных показателей кризиса государственной политики в сфере экономики.

В последние (до пандемии) годы мировая экономика развивалась самыми быстрыми за последнее десятилетие темпами – почти 4 % в год. Если взять 37 крупнейших экономик мира, в 2018 году их средний рост составил 3,3%, в 2019 году ожидалось также 3,3 %. В России в 2018 году рост ВВП составил около 1,5 %. Таким образом, Россия, как это ни печально, отстает от мирового роста примерно в два раза.

В России очень сильная проблема неравенства. Достаточно сказать, что на долю 10 % самых обеспеченных приходится 82 % всего богатства страны. 1 % миллиардеров сконцентрировал половину всего богатства. По нормальным меркам показатели просто дикие. Но, кроме этой общеизвестной проблемы, нарастает напряжение и в области огромного неравенства между регионами. Вот только один пример: по уровню валового регионального продукта (далее – ВРП) на душу населения богатейший регион – Сахалинская область и беднейший – Ингушетия отличаются в 17 раз. Для наглядности специалисты приводят сравнение различных регионов России с разными странами. Сахалинская область окажется аналогична Сингапуру, Тюменская область – ОАЭ, Чукотка – Гонконгу, Москва – Нидерландам, Магаданская об-

ласть – Новой Зеландии. С другой стороны, беднейшая в РФ Тыва аналогична Боливии, Кабардино-Балкария – аналог Кабо-Верде, Карачаево-Черкесия – Конго, Чечня – Мьянмы, Ингушетия – Гондурас.

По общему внутрирегиональному уровню бедности разброс тоже огромный. Если в Татарстане, Петербурге и Москве за чертой бедности живет менее 10 % населения, то в Тыве, Ингушетии и Калмыкии доля бедных доходит до 40 %. В России 319 моногородов, из которых 94 признаны городами с тяжелой социально-экономической ситуацией. Заметим, что, если раньше государство старалось сглаживать межрегиональное экономическое неравенство с помощью финансовой поддержки (субсидий, субвенций, дотаций), то в 2013–2020 годах объем вливаний из центра в реальном выражении сократился на 22 %. Это вызвало существенные снижения социальных расходов: на образование – на 18 %, на медицину – на 23 %, на социальную защиту – на 6 %, на транспортный сектор – на 14 %, на ЖКХ – на 22 %. Полагаем, что эти расходы нужно срочно восстанавливать, это едва ли главная задача региональной экономической политики на ближайшие годы.

Промышленное производство, фактически разрушенное в 1990-е годы, так и не восстановлено, кроме нескольких отраслей. За все эти годы страна потеряла около 70 тысяч заводов и фабрик. Это больше, чем за годы войны. Из оставшихся 10 % пребывают в перманентно предбанкротном состоянии. И только около 13–14 % можно отнести к благополучным промышленным предприятиям, и то они являются аффилированными с госбюджетом.

Падение в машиностроении еще более катастрофическое. За тридцать лет, по данным Росстата, оно составило свыше 90 %. В станкостроении показатели экономи-

ческого падения свидетельствуют: в 2018 году на территории России было произведено 4188 металлорежущих станков, в то время как в 1989 году – 157 тыс. штук, в том числе 23,7 тыс. с ЧПУ [12].

Это одна из сторон статистического сопровождения кризиса государственного управления в сфере экономики, но есть и другая, не менее «привлекательная» сторона. Речь идет о кризисе правового регулирования практически во всех сферах российского общества и прежде всего в экономической области. Вот несколько характеристик относительно поднятого вопроса. За российский (постсоветский) период истории количество законов выросло примерно с двухсот (в СССР) до более чем восьми тысяч федеральных (рост в 40 раз) и 158 тысяч региональных законов, а общее количество правовых документов, по данным СПС «Консультант-Плюс», составляет около 166 млн единиц. Все это говорит о системном кризисе правового регулирования социально-экономических процессов.

И последний сюжет в затянувшемся вопросе относительно дееспособности нынешней системы государственного управления – о месте и роли Правительства Российской Федерации в развитии экономической сферы российского общества.

В соответствии с Конституцией РФ и Федеральным конституционным законом «О Правительстве Российской Федерации» Правительство РФ осуществляет исполнительную власть Российской Федерации. Являясь высшим органом исполнительной власти в стране, Правительство РФ в экономической сфере реализовывает ряд полномочий, в их числе осуществление регулирования экономических процессов; обеспечение единства экономического пространства и свободы экономической деятельности; прогнозирование социаль-

но-экономического развития Российской Федерации и др.

И надо отметить, что в решении этих задач в области экономики были свои успехи. Так, к примеру, в период с 1999 по 2008 год за 10 лет валовой продукт в России вырос практически вдвое. В долларах – в 8,5 раз, с совершенно мизерных по нынешним временам 210 млрд (1999 год) до 1,8 трлн долл. в 2008 году. Тот экономический рост, как говорят, на собственном кошельке, да и общих условиях жизни почувствовали все. Российская Федерация вошла в число стран с крепким средним доходом народа, в наиболее богатую треть стран мира [13].

Однако в последние годы, пять-семь лет, положение в экономической области российского общества стало полной противоположностью той в целом благополучной картине. В какой-то мере можно сослаться на экономические санкции Запада («козни врагов»), мировой экономической кризис, в наше время – пандемию, другие, казалось бы, объективные причины. Но все же, на взгляд специалистов, главная причина экономического спада практически по всем направлениям и показателям – совершенно провальная политика ранее действовавшего кабинета министров. Рост ВВП в России планомерно снижался с 2011 года, к 2013 году практически остановился. На сегодняшний день Россия переживает самый затяжной спад за все постсоветские годы. Если кратко, к 2019 году реальный ВВП России откатился на уровень 2008 года. С 2012 по 2018 год средний рост ВВП был всего лишь 1 % в год. При том, что в мире в среднем рост ВВП разных стран от самых бедных до самых богатых составил 3–4 % в год. Такое положение дел в экономической области не могло не сказаться на материальном положении населения. 20 млн человек взрослого трудоспособного населения официально живут на зарплату ниже минимальной.

Обеспечение устойчивого экономического развития: основы
административно-правового регулирования

В этих условиях система государственной власти стала неуклонно трансформироваться. Правительство утратило доверие населения страны (чем, собственно, и была вызвана отставка правительства 15 января 2020 года), теряет его у основных институтов государственной власти, субъектов РФ, политических партий и институтов гражданского общества, и в сложившейся ситуации Президент РФ вынужден брать на себя определение экономических приоритетов развития страны, вносить соответствующие коррективы в нынешнюю финансово-экономическую политику правительства. Свидетельством этого стали заметно участвовавшие случаи председательства на заседаниях правительства главы государства (как до, так и во время пандемии); проведение Президентом регулярных, едва ли не еженедельных совещаний с членами правительства и другие формы публичного регулирования. Намечившаяся тенденция трансформации власти может привести в дальнейшем к более радикальным переменам в организации системы государственной власти в стране, возможно, даже к уточнению и конституционному закреплению новой модели формы правления, иным радикальным публично-правовым изменениям.

Действия предшествующих составов Правительства:

- громкие коррупционные дела, связанные с миллиардными состояниями, в настоящее время уже экс-министров, бывших членов правительства;
- инициатива принятия Лесного кодекса, последствием которого стали увольнение практически всего лесничего состава и катастрофические темпы вырубki леса на всей территории России и сплав его за кордон;
- провальные национальные проекты прошлых лет по вводу нового жилья еже-

годно по пять миллионов квадратных метров, а на деле – не более 120 тысяч;

- наглядное лоббирование финансовых и региональных кланов, представителями которых выступали отдельные члены правительства, выражающееся в разворовывании бюджета и богатств страны;
- отмена пенсионного возраста (с учетом порога смертности в стране) путем введения пенсионной реформы;
- шесть лет функционирования проекта «Открытое правительство» – серийного проекта, разработанного американским миллиардером и крупнейшим в мире спекулянтом Дж. Соросом с условием абсолютной прозрачности информации и ее доступности для обозрения западным спецслужбам;
- за последние тридцать лет страна потеряла до 70 тысяч фабрик и заводов;
- невыполнение национальных проектов в соответствии с майскими (2012 год) Указами Президента РФ и уже заявленные предложения со стороны отдельных членов финансово-экономического блока предыдущего (до 15 января 2020 года) правительства о пересмотре и даже отказе от показателей 12 национальных проектов, принятых в развитие майского (2018 год) Указа Президента России.

Несомненно, в этих условиях встает задача срочной разработки нового видения финансово-экономической политики правительства, главным ориентиром которой, скорее всего, должно стать выполнение показателей «нацпроектов» (2018–2024 годы) любой ценой, с перспективой до 2030 года.

Формирование в январе 2020 года нового правительства РФ отражало общественное стремление к ускорению экономического развития. В сложившихся условиях важен был не сам по себе темп роста ВВП, а рост, обеспечивающий повышение благо-

состояния и техническую модернизацию. Неслучайно Президент РФ В.В. Путин, встречаясь с новым составом кабинета после его назначения, обратил внимание на доминирующие ожидания в обществе. Предложенный Председателем Правительства М.В. Мишустиным план экономических преобразований [9] представляет собой комплекс инвестиционных, институциональных и структурных мер, формирующихся вокруг установленных в мае 2018 года национальных целей и проектов (программ).

К сожалению, ситуация 2020–2021 годов, вызванная пандемией коронавируса и ценами на нефть, еще в большей степени обострила экономический кризис как в мировом масштабе, так и в российском экономическом секторе. Очевидно, что в сложившихся условиях жесткой рецессии с последствиями в виде роста бедности и безработицы не избежать. По данным Центра микроэкономического развития и краткосрочного прогнозирования (ЦМАКП), можно ожидать два сценария развития экономики в России – «конструктивный» и «жесткий». «Конструктивный вариант» предполагает, что приоритетами в экономике страны станут предотвращение безработицы, поддержка доходов населения, инвестиционной активности и рубля и сдерживание инфляции. В этом случае падение ВВП удастся сдержать на уровне 2,3–2,5 % в 2020 году и 0,5–0,8 % в 2021 году. К 2022 году прирост должен составить 0,6–1,0 %. Ясно, что без активной государственной поддержки рецессия может оказаться еще серьезней.

«Жесткий сценарий» подразумевает, что ВВП в 2020 году может упасть на 3,0–3,3 %, в 2021 году – на 0,8–1,0 %. Не исключается и такой вариант – сочета-

ние «карантинного шока» с остановками в крупных городах целых секторов бизнеса и резкого падения «нефтяных доходов», кризис может оказаться куда более серьезным, с большими последствиями, чем для мира в целом.

В этом отношении важным решением в оптимизации и укреплении системы управления и повышения качества жизни может стать закрепление в Конституции РФ положений о единстве публичной власти (см. статьи 80, 131, 132, 133 Конституции РФ).

Другим достаточно актуальным элементом в общем механизме административно-правового регулирования обеспечения устойчивого экономического развития на протяжении последних 10–15 лет стал *административно-территориальный механизм*, содержание и требования которого предполагают формирование крупных социально-экономических агломераций (даже первоначально с преодолением административных границ), крупных населенных пунктов (городов), которые вместе будут существенно экономически мощнее и в социальном плане гораздо привлекательнее и перспективнее. Данный аспект в определенной степени ранее рассматривался в рамках возможного проведения реформы в области федеративного устройства.

Так, в 2010-е годы в эшелонах власти обозначились контуры грядущей реформы государственно-территориального устройства (федеративной реформы), в основе которой лежала идея укрупнения субъектов Федерации. Предполагалось, что такая реформа позволит одновременно решить массу проблем – экономических, социальных, политических, демографических и так далее. Планировалось, что по итогам реформы разом исчезнут такие нежелатель-

Обеспечение устойчивого экономического развития: основы административно-правового регулирования

ные показатели оценки отдельных субъектов федерации, как маленькие и большие, богатые и бедные, доноры и реципиенты, национальные и обычные, многоконфессиональные и моноконфессиональные, с титульной нацией или без таковых и пр. Более того, проекты такой реформы были одобрены в администрации президента и начинали понемногу реализовываться.

По одному проекту предполагалось, объединив субъекты (республики, края и области), создать 28 субъектов, примерно равных по своему экономическому и социальному потенциалу. По другому проекту и того меньше – 20 субъектов. Основной административно-территориальной единицей будущего государственного устройства предлагалась губерния.

Однако данным проектам не суждено было воплотиться. Причин, на наш взгляд, было достаточно много – и внешних, объективных, к примеру, начавшийся мировой финансово-экономический кризис, и внутренних, субъективных, неготовность политической системы к подобным радикальным переменам. К примеру, первоначально надо было сменить Конституцию РФ, подготовить общественное мнение, провести массу иных подготовительных мероприятий и пр. И хотя реформа явно рассчитывалась на несколько лет (а может быть, и не один десяток лет), но в условиях экономической, политической, социальной нестабильности она могла бы привести к ряду дополнительных крайне непростых издержек и последствий [8, с. 571–584].

В наши дни данная идея претерпела изменения в виде формирования крупных социально-экономических агломераций. По мнению ряда экспертов, такие агломерации должны вырасти вокруг всех городов с населением от 500 тысяч человек. В списке первых кандидатов называют Ка-

лининград, Ярославль, Воронеж, Нижний Новгород, Волгоград, Уфу, Екатеринбург, Тюмень, Новосибирск, Красноярск. Стронники агломераций в Правительстве РФ предлагают определить для них единую схему развития транспорта, ЖКХ, единые правила привлечения инвестиций, сбора и распределения налогов и др. Более того, ряд экономистов считает, что на будущей социально-экономической карте России должны сформироваться города будущего, некие треугольники городов, расположенные на расстоянии, которое можно преодолеть максимум за полчаса. При надежном транспортном сообщении, полагают, можно жить в одном городе, зарабатывать или учиться в другом, а культурный досуг проводить в третьем, где удобнее и интереснее. По мнению специалистов, таких полноценных «треугольных» городов с совокупным населением не менее 1 млн жителей на сегодня в России может быть порядка 24. В числе перспективных и реально формируемых «треугольных городов» на первых этапах административно-территориального регулирования концепции устойчивого экономического развития называют треугольники Курск – Белгород – Старый Оскол (1,2 млн чел.); Воронеж – Липецк – Тамбов (2 млн чел.); Уфа – Магнитогорск – Стерлитамак (1,9 млн чел.); Ижевск – Нефтекамск – Набережные Челны (1,7 млн чел.); Ярославль – Кострома – Иваново (1,5 млн чел.); Калуга – Тула – Рязань (1,4 млн чел.).

Автор убежден, что функционирование административно-территориального механизма обеспечит реальное формирование единого экономического пространства. От этого выиграют как жители небольших городов и поселков, которые войдут в состав агломераций, так и большие города, ставшими центрами агломераций.

Особую актуальность в вопросах административно-правового регулирования устойчивого экономического развития приобретает миграционно-демографический механизм. Данная проблема вызвана, с одной стороны, прямо скажем, тяжелым демографическим состоянием России (Россия в последние годы ежегодно теряет от 600 до 800 тысяч человек), с другой, отсутствием трудовых ресурсов по причине низких показателей роста народонаселения в отдельных регионах страны. Что, безусловно, находит прямой отрицательный эффект в реализации концепции обеспечения устойчивого экономического развития.

В целях обеспечения *административно-демографического механизма* предлагается множество проектов. Это и готовность принять к 2024 году до пяти миллионов трудовых ресурсов из стран ближнего зарубежья (М. Хуснуллин, вице-премьер в правительстве России); известные проекты по стимулированию роста рождаемости (маткапитал, развитие репродуктивных технологий, социальные программы для молодых семей, развитие инфраструктуры для подрастающего поколения, детей) и др. Однако эффект от этих программ можно ожидать не ранее чем через 12–15 лет.

Заметим, что правительственный проект привлечения трудовых ресурсов из стран ближнего зарубежья уже обретает определенные очертания. Так, Министерство сельского хозяйства планирует решение проблемы с дефицитом персонала в отрасли за счет привлечения рабочей силы из Узбекистана. К 1 ноября 2021 года планировалось собрать заявки от сельскохозяйственных компаний на 3,5 тысячи рабочих. К концу года для потребности строительной индустрии Минсельхоза дополнительно ожидается привлечение еще 10 тысяч человек. Правовой основой привлечения

потенциальных трудовых демографических ресурсов должны стать соглашения с Агентством внешней трудовой миграции (АВТМ) Узбекистана. Общие затраты на привлечение одного работника оцениваются в 45–50 тысяч рублей. Можно предположить, что перспектива запуска административно-демографического механизма для обеспечения устойчивого экономического развития России на ближайший и дальнейшие периоды в этом отношении более чем реальная.

В этих условиях весьма перспективным и одновременно достаточно быстрым выглядит проект, предложенный министром обороны С.К. Шойгу, поддержанный Президентом России. Инициативу министра обороны поддерживает и Российская академия наук. Речь идет о новом проекте освоения богатств огромного региона страны – Западной и Восточной Сибири и Дальнего Востока за счет строительства городов-миллионников. Такой проект, как нам представляется, интересен во многом. Во-первых, значительно улучшится, а главное, выровняется демографическая ситуация в стране; во-вторых, экономически богатейшие районы страны получат дополнительные трудовые ресурсы, которые будут вовлечены в развитие экономики Сибири и Дальнего Востока; в-третьих, как показывают социологические исследования, почти половина опрошенных россиян готовы переехать из районов центральной европейской части страны в новые города Сибири и Дальнего Востока, видя в таком решении качественное улучшение жизни (гарантированность трудоустройства, высокая заработная плата, обеспеченность детей местами в детских садах и школах с передовыми образовательными технологиями, новое комфортное жилье и множество иных положительных перемен).

Обеспечение устойчивого экономического развития: основы административно-правового регулирования

Надо отметить и такой факт, что опыт строительства новых городов, будущих макроэкономических регионов, в России достаточно богатый. Как в период СССР – строительство новых городов, ныне известных экономических центров Комсомольск-на-Амуре, Братск, Набережные Челны, Тольятти, Дивногорск, Волжский, Зеленоград, Магнитогорск, Ангарск, Мирный и др., так и в современной России с нуля были построены столица Ингушетии Магас, Иннополис – в Татарстане и др.

Специалисты полагают, что одним из наиболее реальных проектов могут стать Ангаро-Енисейский регион (Тыва, Хакасия, Красноярский край, Иркутская область) и территория Южной Сибири. Новые научно-промышленные и экономические центры должны стать новыми полюсами притяжения как для населения всей России, так и для многочисленных соотечественников в странах СНГ и дальнем зарубежье. В числе первых центров с численностью населения до 1 млн человек должны стать:

- промышленный центр «Медь и электротехника» (между Братском и Красноярском);
- кластер, полностью сфокусированный на производстве продукции высоких переделов по переработке алюминия, «Алюминиевая долина»;
- в Южной Сибири центр по созданию масштабной и высокодоходной добычи с более высоким переделом коксующегося угля;
- кластер по созданию углехимического производства востребованных пластиков из неликвидного сырья (район города Канска);
- кластер «Лес и строительные материалы» (вокруг города Лесосибирска) с высокой долей продукции верхних переделов и привлекательной экономикой.

Итак, в большом регионе Сибири – бассейны рек Обь, Енисей, Ангара; Вилюйское водохранилище; города – Иркутск, Братск, Красноярск, Канск, Лесосибирск предполагается создание Корпорации Ангаро-Енисейского макрорегиона до пяти городов с численностью населения до 1 млн человек. На наш взгляд, это вполне реализуемый механизм по достижению устойчивого экономического развития региона и страны в целом.

Для иллюстрации сказанного – немного актуальной статистики. Сибирский и Дальневосточный федеральные округа вместе занимают две трети территории России, но здесь проживает менее 17,2 % граждан. Если в 2016 году отмечался миграционный прирост в пяти регионах, то теперь только в четырех (Новосибирская область, Республика Якутия и Алтай, Чукотский автономный округ). В остальных 17 субъектах – миграционная убыль. Только за 2019–2020 годы население Сибирского федерального округа сократилось на 169,5 тыс. человек, а население Дальневосточного федерального округа – на 64,5 тыс. человек. Однако, согласно проводимым социальным опросам, подавляющее большинство сибиряков и дальневосточников надеются жить там, где живут. Государство должно обеспечить им эту возможность. В этом случае динамика и реальное воплощение реальных контуров административно-территориального и административно-миграционного (демографического) механизмов представляются реальными условиями достижения качества жизни, обеспечения устойчивого экономического развития [16].

В этих условиях объективно встает вопрос о *формировании новой парадигмы социально-экономической политики РФ*, которая будет доминировать в обозримом будущем [6, с. 5–27]. Учитывая характер общих и региональных вызовов современности,

состояние экономического развития страны, комплекс тех проблем, которые отягощают последовательность курса на устойчивое социально-экономическое развитие Российской Федерации, по мнению ряда специалистов, в основу новой парадигмы устойчивого экономического развития должны быть положены следующие компоненты (в определенной степени они нашли отражение в национальных проектах, хотя далеко не все и не в полном варианте):

а) технологические тренды, ведущие к радикальному и относительно быстрому обновлению всех сторон жизни общества;

б) социальные тренды, определенные обновленной Конституцией РФ и иные социальные стандарты, включая экономику образования, экономику здравоохранения, экономику труда и так далее;

в) инвестиционные тренды, включая так называемые инвестиционные модели экономики; приоритет национальных интересов в экономике (национально-экономические тренды), прежде всего в области использования национальных экономических ресурсов;

г) тренды безопасности, требующие усиления внимания к вопросам национальной (экономической) безопасности и др.

При этом способность генерировать благосостояние на основе внедрения новых технологий становится важнейшим показателем эффективности государственного управления, а значит, и его административно-правовых основ.

Таким образом, двенадцать направлений стратегического развития российского общества, принятые в соответствии с Указом Президента России от 7 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года», детализированные и уточненные в Указе Президента РФ от 21 июля 2020 года

№ 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года», зафиксированные в 12 национальных и 69 федеральных проектах с общим объемом средств около 25 трлн рублей, призваны вывести Россию на качественно новые рубежи социально-экономического, демографического, технологического, научно-технического развития; создать условия и предпосылки для того, чтобы войти в число пяти крупнейших экономик мира, закрепить за собой статус развитого социального государства с устойчивым экономическим развитием.

В порядке общих выводов отметим, что решение столь содержательных и конструктивных задач объективно актуализирует, на наш взгляд, ряд проблем государственного управления, в их числе:

- оптимизация федеральных и региональных проектов в реализации стратегических программ по всем направлениям (деятельность систем исполнительной власти, нормативно-правовое обеспечение, исключение дублирующих функций и задач и так далее);
- исключение излишнего администрирования, создание условий для сокращенных процедур включения широких кругов бизнеса и предпринимательства в участия национальных проектах;
- поддержка общественных и частных инициатив и взаимное информирование общества и государства о вложении ресурсов в реализацию соответствующих программ развития;
- организация на качественно ином уровне контроля, учета и отчетности, с участием общественности, процессов реализации национальных приоритетов; расширение доступа различных институтов (структур) к различным сервисам – информационным, образовательным, учредительным, бытовым и др.

Литература

1. Губин Е.П. Правовая основа национальных проектов в Российской Федерации // Государство и право. 2020. № 8 С. 104–109.
2. Дорохов Н.И. Административно-правовые основы государственного управления в области охраны окружающей среды и природных ресурсов: содержание и проблемы // Экологические и природоохранные проблемы современного общества и пути их решения: мат-лы XIII междунар. науч. конф.: в 2 ч. М., 2017. Ч. 2. С. 528–540.
3. Дорохов Н.И. Административно-правовые основы государственного управления в условиях глобализации информационных процессов и перехода к рыночной экономике // Актуальные проблемы современного общества и пути их решения в условиях перехода к цифровой экономике: мат-лы XIV междунар. науч. конф.: в 4 ч. М., 2018. Ч. IV. С. 41–56.
4. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года: утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 года № 1662-р.
5. Кураков Л.П., Яковлев Г.Е., Костромин А.Г., Кураков А.А. Экономика: учеб. М.: Юни-ВестМедиа, 2011. С. 281–491.
6. Мау В.А. Экономика и политика 2019–2020 годы: глобальные вызовы и национальные ответы // Вопросы экономики. 2020. № 3. С. 5–27.
7. О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года: Указ Президента России от 7 мая 2018 года № 204 (утв. Президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам, сентябрь–декабрь 2018 года).
8. Развитие современного общества: вызовы и возможности: мат-лы XVII Междунар. науч. конф. М.: Изд. ЧОУ ВО «МУ им. С.Ю. Витте», 2021. Ч. 2. С. 571–584.
9. Соповещение с членами Правительства. 2020. 5 февраля. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/62734>.
10. О Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию: Указ Президента РФ от 1 апреля 1996 года № 440; О стратегическом планировании в Российской Федерации: Федеральный закон от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ; О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации: Указ Президента РФ от 31 декабря 2015 года № 683; О Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации: Указ Президента РФ от 1 декабря 2016 года № 642; О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года: Указ Президента РФ от 13 мая 2017 года № 208; О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года: Указ Президента РФ от 19 апреля 2017 года № 176.
11. Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления: Указ Президента РФ от 7 мая 2012 года № 601; О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года: Указ Президента РФ от 7 мая 2018 года № 204.
12. Аргументы недели. 2019. № 27 (17–23 июля).
13. Аргументы недели. 2019. № 32 (21–28 августа).
14. Аргументы недели. 2020. № 35 (9–15 сентября).
15. Аргументы недели. 2020. № 37 (23–29 сентября).
16. Аргументы недели. 2020. № 41 (20–26 октября).

References

1. Gubin E.P. (2020) Pravovaya osnova nacional'ny'x proektov v Rossijskoj Federacii [The legal basis of national projects in the Russian Federation]. *State and Law*. No. 8. Pp. 104–109. (In Russian).
2. Doroxov N.I. (2017) Administrativno-pravovy'e osnovy gosudarstvennogo upravleniya v oblasti ohrany okruzhayushhej sredy i prirodny'x resursov: sodержanie i problemy [Administrative and legal foundations of public administration in the field of environmental protection and natural resources: content and problems]. *Ecological and environmental problems of modern society and ways to solve them*. Moscow. Vol. 2. Pp. 528–540. (In Russian).
3. Doroxov N.I. (2018) Administrativno-pravovy'e osnovy gosudarstvennogo upravleniya v usloviyax globalizacii informacionny'x processov i perexoda k ry'nochnoj e'konomike [Administrative and legal foundations of public administration in the conditions of globalization of information processes and transition to a market economy]. *Actual problems of modern society and ways to solve them in the conditions of transition to a digital economy*. Moscow. Vol. IV. Pp. 41–56. (In Russian).
4. Konceptiya dolgosrochnogo social'no-e'konomicheskogo razvitiya Rossijskoj Federacii na period do 2020 goda: utv. rasporyazheniem Pravitel'stva Rossijskoj Federacii ot 17 noyabrya 2008 g. No. 1662-r.
5. Kurakov L.P., Yakovlev G.E., Kostromin A.G., Kurakov A.L. (2011) *E'konomika* [Economy]. Moscow: YuniVestMedia. Pp. 281–491. (In Russian).
6. Mau V.A. (2020) E'konomika i politika 2019–2020 gg.: global'ny'e vy'zovy i nacional'ny'e otvety [Economics and Politics 2019–2020: Global Challenges and National responses]. *Questions of Economics*. No. 3. Pp. 5–27. (In Russian).
7. O nacional'ny'x celyax i strategicheskix zadachax razvitiya Rossijskoj Federacii na period do 2024 goda: Ukaz Prezidenta Rossii ot 7 maya 2018 goda No. 204 (utv. Prezidiumom Soveta pri Prezidente Rossijskoj Federacii po strategicheskomu razvitiyu i nacional'ny'm proektam, sentyabr'-dekabr' 2018 g.).
8. Razvitie sovremennoogo obshhestva: vy'zovy i vozmozhnosti: mat-ly' XVII Mezhdunar. nauch. konf. M.: Izd. ChOU VO «MU im. S.Yu. Vitte», 2021. Ch. 2. S. 571–584.
9. Soveshhanie s chlenami Pravitel'stva. 2020. 5 fevralya. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/62734>.
10. O Konceptii perexoda Rossijskoj Federacii k ustojchivomu razvitiyu: Ukaz Prezidenta RF ot 1 aprelya 1996 goda No. 440; O strategicheskome planirovanii v Rossijskoj Federacii: Federal'ny'j zakon ot 28 iyunya 2014 goda No. 172-FZ; O Strategii nacional'noj bezopasnosti Rossijskoj Federacii: Ukaz Prezidenta RF ot 31 dekabrya 2015 goda № 683; O Strategii nauchno-texnologicheskogo razvitiya Rossijskoj Federacii: Ukaz Prezidenta RF ot 1 dekabrya 2016 goda No. 642; O Strategii e'konomicheskoy bezopasnosti Rossijskoj Federacii na period do 2030 goda: Ukaz Prezidenta RF ot 13 maya 2017 goda No. 208; O Strategii e'kologicheskoy bezopasnosti Rossijskoj Federacii na period do 2025 goda: Ukaz Prezidenta RF ot 19 aprelya 2017 goda No. 176.
11. Ob osnovny'x napravleniyax sovershenstvovaniya sistemy gosudarstvennogo upravleniya: Ukaz Prezidenta RF ot 7 maya 2012 goda No. 601; O nacional'ny'x celyax i strategicheskix zadachax razvitiya Rossijskoj Federacii na period do 2024 goda: Ukaz Prezidenta RF ot 7 maya 2018 goda No. 204.
12. Argumenty nedeli. 2019. No. 27 (17–23 iyulya).
13. Argumenty nedeli. 2019. No. 32 (21–28 avgusta).
14. Argumenty nedeli. 2020. No. 35 (9–15 sentyabrya).
15. Argumenty nedeli. 2020. No. 37 (23–29 sentyabrya).
16. Argumenty nedeli. 2020. No. 41 (20–26 oktyabrya).