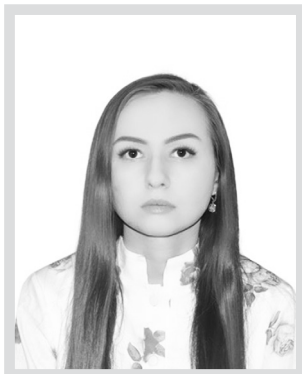


УДК 342.55

## К вопросу о правовом регулировании пространственного развития Волжского региона



**Булатова З.А.**

Аспирант кафедры конституционного и административного права Казанского (Приволжского) федерального университета

*Статья посвящена исследованию правовой характеристики пространственного развития на предмет субъективного и объективного содержания правового регулирования федерального законодательства. Приведены примеры исследований, проведенных в области правового регулирования пространственного развития. Автор приходит к выводу о том, что категория пространственного развития еще не включена в систему регионального законодательства в полной мере. В юридической науке исследования категории пространственного развития и смежных с ним понятий и категорий находятся на начальном этапе развития. Выводы исследования могут служить основой для формирования научно обоснованного стратегического планирования в части совершенствования правового регулирования пространственного развития.*

*Ключевые слова:* правовое регулирование, пространственное развитие, правовая характеристика, Волжский регион

В настоящее время тематика пространственного развития всё больше оформляется и обретает юридическую форму посредством принятия соответствующих норм федерального законодательства, подзаконных и ненормативных актов, документов стратегического планирования, принимаемых на федеральном и регионально-субъектном уровнях. В Волжский или, как его еще принято называть, Поволжский экономический район включаются следующие субъекты Российской Федерации: Татарстан, Калмыкия, Ульяновская, Волгоградская, Астраханская, Пензенская, Самарская, Саратовская области. Особенности местоположения указанных регионов дают возможность через Волго-Камский речной путь резидентам экономической зоны выходить в Каспийское, Черное, Азовское, Балтийское и Белое моря. Это предоставляет возможность усиливать экономическую специализацию как конкретных субъектов Федерации, так и территорий с хорошими логистическими возможностями.

Специалисты в области физической и экономической географии отмечают, что Поволжье характеризуется такой территорией, которая различна

по своему охвату [1, с. 4]. Вместе с тем, согласно Стратегии пространственного развития до 2025 г., Волжский регион должен иметь иную расстановку сил, поскольку, по мнению Правительства Российской Федерации, в целях концентрации ресурсов материального и финансового планов с последующим освоением неразвитых территорий Волжский регион предлагается разграничить на макрорегионы, а именно создать Волго-Камский макрорегион, включающий в себя 8 субъектов Российской Федерации, и Волго-Уральский макрорегион, объединяющий 6 субъектов Российской Федерации. В этом плане, при построении концепции пространственного развития органы государственной власти, скорее всего, исходили не из особенностей природно-климатического характера регионов, физических и географических особенностей, а из возможности группировки регионов, соприкасающихся друг с другом, имеющих схожие черты и особенности экономической специализации, способные удовлетворять потребности населения в различных товарах и услугах.

Исследования, проводимые в области пространственной организации экономики, доказывают, что

дефиниции «пространственное развитие» в основном используются в экономической теории, географии, нежели в отечественном правоведении [2, с. 12]. Вместе с тем с недавнего времени начали появляться учебные пособия и монографические исследования, посвященные правовому регулированию пространственного развития [3-5]. Несмотря на это, анализ правовых исследований в области пространственного развития показывает, что они затрагивали в основном вопросы правового регулирования градостроительства, экономической сферы, взаимодействия стран – участников СНГ в данной области общественных отношений. Глубокие юридические исследования в области правового регулирования макрорегионального развития, в общем, и Волжского региона, в частности, еще не проводились. Во многом это обусловлено тем, что категория пространственного развития в отечественной юриспруденции начала культивироваться совсем недавно.

Анализ исторических источников и, в частности, зарубежной литературы показывает, что категория пространственного развития и смежные с ним понятия и явления, прежде всего экономического и географического характеров исследовались в трудах немецких ученых XIX в. – Иоганна Генриха Тюнена, Альфреда Вебера, Вальтера Кристаллера, Августа Лёша и др. [6-10]. При этом следует отметить, что в советский период в основном и преимущественно использовалась плановая система экономики, а также так называемая система директивного планирования, что, конечно же, не могло не вступать в противоречие с идеями пространственного развития, т.к. они не могли быть приняты советской народно-хозяйственной системой отношений, поскольку олицетворяли собой идеи буржуазного общества, в котором процветали институты частной собственности, предпринимательского труда и многое другое.

Несмотря на это, в современное время идеи пространственного развития стали рассматриваться на предмет правового регулирования в системе стратегического планирования, поскольку в Федеральном законе от 28 июня 2014 г. № 172 «О стратегическом планировании в Российской Федерации» было закреплено ряд норм, посвященных исследуемой экономической категории. В частности, в соответствии с данным законом, органы государственной власти федерального уровня совместно должны разработать стратегию пространственного развития (ст. 20) [11, с. 3378]. Между тем такая стратегия определяет лишь общие контуры территориального и пространственного развития экономики субъектов Российской Федерации, которые, в силу положений ст. 21 указанного федерального закона, совместно с федеральными органами государственной власти, в объединенном формате должны разрабатывать стратегию развития макрорегионов.

13 февраля 2019 г. была принята Стратегия пространственного развития Российской Федерации [12, с. 702], в которой нашли отражение ключевые понятия, основные принципы, проблемы и направления пространственного развития в Российской Федерации, но, что самое главное, все субъекты Российской Федерации теперь могут быть разграничены на макрорегионы. Таким образом, с недавнего времени два макрорегиона, а именно Волго-Камский и Волго-Уральский можно с теоретической позиции объединить более широким понятием Волжский регион. Однако проблема правового регулирования пространственного развития Волжского региона заключается в том, что действующая редакция Конституции Российской Федерации, а также федеральное законодательство, подзаконные нормативные правовые акты, нормативные акты регионального и муниципального уровня публичного властвования не закрепляют такой административно-территориальной единицы, как Волжский регион либо Волго-Камский и Волго-Уральский макрорегионы. Такие новообразования, рожденные в недрах федерального министерства экономического развития, не являются какими-то качественными образованиями в системе конституционного права России. Если, в соответствии со ст. 65 Конституции Российской Федерации, в нашем государстве с недавнего времени существуют 89 субъектов Федерации, то, конечно же, они являются конституционно оформленными административно-территориальными образованиями Российской Федерации. Возникает вопрос: как, с конституционно-правовой позиции, должны функционировать макрорегионы, если с точки зрения пространственного развития такие макрорегионы – Волго-Камский и Волго-Уральский и другие – не облечены в конституционно-правовую или иную законодательную форму? Ответ риторический, поскольку если процесс создания макрорегионов санкционирован высшим исполнительным органом Российской Федерации, т.е. Правительством Российской Федерации в соответствии с его Распоряжением от 13 февраля 2019 г. № 207-р (в ред. от 25.06.2022 г.) «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года», то легитимация общественных отношений в области пространственного развития влечет за собой динамику правового регулирования на уровне федерального законодательства, что в принципе сделано еще в 2014 г., когда был принят Федеральный закон от 28.06.2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

Вместе с тем стратегия пространственного развития – это документ стратегического планирования, и после пяти лет экспертного обсуждения, что называется, «дошли руки» до самого документа, который, как уже было сказано выше, утвержден 13

февраля 2019 г. Между тем, исходя из содержания федеральной стратегии пространственного развития, в Волго-Камский и Волго-Уральский макрорегионы входят 14 субъектов Российской Федерации. Такие данные суть не физической, географической, а именно нормативно-правовой характеристики, которая, исходя из анализа правового регулирования пространственного развития на регионально-субъектном уровне, еще не была предметом серьезных обсуждений. Вместе с этим для правильного построения общественных отношений в этой области и недвусмысленного применения закона нужна именно правовая характеристика макрорегионов, которую предлагает Правительство Российской Федерации, включая Волго-Камский и Волго-Уральский макрорегионы. Такая характеристика должна основываться на принципах права, современных формах и методах административного управления. Правовая характеристика пространственного развития на макрорегиональном уровне также включает в себя нормативно-правовые условия взаимодействия органов публичной власти на предмет функционирования основных элементов пространственного развития, если при этом руководствоваться положениями ст. 21 Федерального закона № 172-ФЗ. Однако стоит отметить, что еще не все субъекты Российской Федерации, входящие в Волго-Камский и Волго-Уральский макрорегионы, приняли нормативные положения о пространственном развитии в региональных законах, регулирующих вопросы стратегического планирования, и это происходит на фоне, когда, по задумке Минэкономразвития России, субъекты Федерации должны объединяться в макрорегионы. Сложно себе представить, что усилиями лишь высшего исполнительного органа Российской Федерации консолидация в формате макрорегионов, например, таких как Волго-Камский и Волго-Уральский, объединение регионов произойдет само по себе. Также к правовой характеристике пространственного развития следует отнести ненормативные положения о пространственном развитии, принятые в программах социально-экономического развития региона, муниципального образования. Но, если такие программы де-факто являются реально действующими, то как в правовом смысле они согласуются с положениями регионального законодательства, в которых, как уже было сказано выше, отсутствуют правовые нормы о пространственном развитии. Эти и многие другие вопросы требуют серьезной проработки и проведения глубоких научных исследований в области конституционной экономики.

### Литература:

1. Горшкова Л.Ю., Самонина С.С. География Поволжья: учеб.-метод. пособие. – Саратов: Саратовский национ. исслед. гос. ун-тет им. Н.Г. Чернышевского, 2003. – 32 с.
2. Инфраструктура пространственного развития РФ: транспорт, энергетика, инновационная система, жизнеобеспечение / Под ред. к.э.н. О.В. Тарасовой. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2020. – 456 с.
3. Гринёв В.П. Информационное моделирование градостроительной деятельности как механизм реализации Стратегии пространственного развития Российской Федерации: правовые аспекты: науч.-практич. пособие. – М.: Юстицинформ, 2022. – 529 с.
4. Правовые проблемы устойчивого пространственного развития государств – участников СНГ / Отв. ред. Е.А. Галиновская, М.В. Пономарев. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: ИНФРА-М, 2022. – 456 с.
5. Новая пространственная стратегия для России / Отв. ред. д.э.н., проф. Е.М. Бухвальд, д.э.н., проф. А.В. Виленский. – М.: Институт экономики РАН, 2020. – 250 с.
6. Anas A. Vanishing Cities: What Does the New Economic Geography Imply About the Efficiency of Urbanization? // Journal of Economic Geography. – 2004. – № 4. – P. 181–199.
7. Christaller W. Die zentralen Orte in Süddeutschland. – Jena, 1933. – 64 p.
8. Lösch A. Die zentralische Ordnung der Wirtschaft. – Jena, 1940. – 634 p.
9. Murdal G. Economic Theory and Underdeveloped Regions. – London: Duckworth, 1957. – 239 p.
10. Weber A. Ueber den Standort der Industrien. – Berlin, 1909. – 268 p.
11. Федеральный закон от 28.06.2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2014. – № 26. – Ч. I. – Ст. 3378.
12. Распоряжение Правительства РФ от 13.02.2019 г. № 207-р (ред. от 25.06.2022) «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года» // СЗ РФ. – 2019. – № 7. – Ст. 702.

## **On the Issue of Legal Regulation of Spatial Development of the Volga Region**

***Bulatova Z.A.***  
***Kazan (Volga Region) Federal University***

*The article is devoted to the study of the legal characteristics of spatial development for the subjective and objective content of the legal regulation of federal legislation. Examples of studies conducted in the field of legal regulation of spatial development are given. The author concludes that the category of spatial development is not yet fully included in the system of regional legislation. In legal science, studies of categories of spatial development and related concepts and categories are at the initial stage of development. The conclusions of the study can serve as the basis for the formation of scientifically based strategic planning in terms of improving the legal regulation of spatial development.*

*Key words: legal regulation, spatial development, legal characteristics, Volga region*

