УДК 34.03

Максуров Алексей Анатольевич, доцент, к.ю.н.
(Ярославский госуниверситет, г. Ярославль)
Aleksey Anatolyevich Maksurov, Associate Professor, Candidate of Legal Sciences (Yaroslavl State University, Yaroslavl)

СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ РАЗВИТИЯ УГОЛЬНЫХ РЕГИОНОВ: ВОПРОСЫ КООРДИНАЦИИ

SOCIO-ECONOMIC ASPECTS OF COAL REGION DEVELOPMENT: ISSUES OF COORDINATION

Аннотация. Статья посвящена вопросам согласованного правового обеспечения социально-экономического развития угольных регионов. Показаны формы координации. Выявлены проблемы координационного взаимодействия. Определены способы и средства координации. Даны рекомендации по оптимизации координационного процесса.

Abstract. This article addresses the issue of coherent legal support for the socio-economic development of coal-producing regions. It outlines various forms of coordination, identifies challenges in the coordination process, and defines the methods and tools for coordination. Recommendations are provided for optimizing the coordination process.

Вопросы социально-экономического развития угольных регионов исторически имеют свою специфику.

С одной стороны, в современных условиях наблюдаются кризисные системные явления в угольной отрасли, что объясняется не только текущими рыночными условиями, но и представляют собой ярко выраженный тренд на постепенное (в долгосрочной перспективе) сокращение угольной промышленности.

Переход к диверсификации региональной экономики должен быть согласован, как с точки зрения своих параметров (сроки, процедуры, направления и т.п.), определяемых органами публичной власти [6, с. 21-25], так и в части взаимодействия региональных субъектов публичного и частного права, имеющих собственные, нередко, разнонаправленные экономические интересы [9, с. 12-13]. Отсутствие такой согласованности не только замедляет развитие региона [5, с. 89-94], создает предпосылки для неисполнения обязательств предприятиями угольной отрасли и связанными с ними субъектами предпринимательства [2, с. 88], а также условия для криминализации полученных на развитие отрасли денежных средств [20, с. 17-23], но и выступает самостоятельной угрозой для национальной экономики [1, с. 11-15].

С другой стороны, отмеченные риски предполагают такие изменения в экономике региона, которые неизбежно значительно затрагивают социальную сферу и по этой причине должны быть контролируемы и сбалансированы. Без контроля процесса обеспечения должного уровня социальной защиты населения угольного региона, право не сможет выполнять свои социальные [2, с. 121-125], политические [16, с. 23-32] и иные функции [15, с. 29-36]. Эффективность правовых норм будет сведена на нет [18, с. 109-116].

Таким образом, согласование государственно-правового воздействия в области социально-экономического развития угольных регионов позволят в значительно большей степени использовать потенциал правового регулирования. Представляется, что добиться этого можно с помощью механизма юридической координации, предполагающего учет интересов субъектов публичного и частного права в реализации той или модели социально-экономического развития региона на основе принципа равенства и самостоятельности субъектов права [21, с. 59-64], для установления наиболее целесообразного соотношения между действиями и операциями всех заинтересованных лиц [8, с. 59] и достижения общего позитивного синергетического эффекта вследствие скоординированной их деятельности [10, с. 233].

В связи с отмеченными обстоятельствами, цель работы – анализ проблем координации социально-экономического развития угольных регионов.

Материалы исследования – правовая и управленческая доктрина, действующее законодательство, направленное на обеспечение социально-экономического развития угольных регионов и практика его применения. Основным методом исследования выступил системный анализ, а также применялись методы формальной логики, специально-юридические методы и приемы исследования.

В первую очередь, проблемой является несогласованность нормативно-правового регулирования в указанной области, в том числе, в части экологического, трудового, гражданского и административного законодательства [7, с. 54-58]. Пересмотр общих норм права в такой ситуации вряд ли возможен и целесообразен, однако определение особенностей и порядка их применения с учетом специфики угольного региона возможно путем толкования права, тем более, что вопросы административного и экологического законодательства относятся к предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Специфика гражданско-правового регулирования может быть уточнена специальным федеральным законом или, в отдельных случаях, Указом Президента РФ.

По этой причине целесообразна разработка и принятие Федерального закона с рабочим названием «Об особенностях социально-экономического развития региона с угольной промышленностью».

В России имеются федеральные и региональные программы в данной предметной области, однако касаются они специфики развития угольной промышленности, но не самого угольного региона. Соответственно, предлагается разработка на уровне Правительства РФ Программы социально-экономического развития угольных регионов, которая может быть утверждена Постановлением Правительства РФ. На основе такой Программы в каждом угольном регионе (Кузбасс, Ростовская область, Печорский бассейн, Якутия, Тыва, Хакасия, Забайкалье, Таймыр, Чукотка) должны появиться собственные региональные программы.

Такие программы в аспекте правовых аспектов должны строиться по методике правового проектирования [19, с. 80-87], где каждый конкретный социально-экономический раздел (социальные гарантии шахтерам при ликвидации рабочих мест, экологические обязательства при ликвидации угольных предприятий и т.п.) должен получить собственную юридическую структуру (субъектно-объектный состав, ресурсы, сроки, процедуры и т.п.), которая бы могла стать предметом текущего управления [12, с. 154] и контроля [14, с. 64-67] без какого-либо изменения параметров самой программы.

Использование проектного метода юридического управления позволило бы создать целевые программы на предприятиях, направленные на решение вопросов переквалификации кадров, обеспечения им компенсаций в связи с досрочным выходом на пенсию вследствие ликвидации прежнего рабочего места и т.п., учитывая при этом социально-психологические вопросы такого рода согласованных действий [22, с. 89-94].

Сегодня, к сожалению, отсутствует развитое координационное законодательство, опираясь на которое можно было бы сформулировать подход к координации социально-экономического развития угольного региона с точки зрения координационной тактики [4, с. 50-55]. Подобные предложения были ранее сделаны в доктрине [11, с. 27-35], однако остановились пока на этапе законопроектной деятельности.

В данных условиях требуемые формы координационного взаимодействия разработаны лишь в юридической и управленческой доктрине, причем в самом общем виде [13, с. 15-18]. Они должны быть адаптированы к практике и апробированы в рамках межведомственного взаимодействия.

К таким формам можно отнести создание координационных советов, особых правовых и налоговых режимов для прихода средств инвесторов в неугольные сектора экономики угольного региона, государственно-частное партнерство и т.п.

Представляется, что особое значение в координационном процессе в рассматриваемой области будет иметь установление порядка разрешения споров между участниками координационного процесса. Ввиду отсутствия на данном этапе соответствующих процессуальных норм можно предложить широкое использование процедуры альтернативного разрешения споров, в том числе, путем медиации [17, с. 29-35]. По мнению автора, система законодательства о медиации позволяет это делать уже сегодня.

Таким образом, координация деятельности по обеспечению поступательного социально-экономического развития угольных регионов может принести ощутимые позитивные эффекты в практическом плане, как в настоящее время, так и в долгосрочной перспективе.

Среди способов обеспечения согласованной деятельности необходимо назвать надлежащее нормативно-правовое регулирование координационных процессов и алгоритмов, разработку программ социально-экономического развития угольных регионов и их упорядочение относительно региональных стратегий развития, а также федеральной стратегии развития национальной угольной промышленности. Требуется сверка уже существующих программ, упорядочение действующих программ с помощью методики юридического проектирования и дальнейшее управление такими правовыми проектами, конструирование активных форм координационного взаимодействия как способов организации уже существующих взаимосвязей в рассматриваемой области.

Также в работе сделаны и иные предложения по оптимизации социально-экономического развития региона в контексте организационно-управленческих и правовых аспектов, потенциально подразумевающие значительные положительные результаты в будущем.

Список литературы

1. Баранов, В. М., Карташов, В. Н. Основные недостатки координационной практики по обеспечению экономической безопасности Российской Федерации на современном этапе / В. М. Баранов, В. Н. Карташов // Экономическая безопасность России: политические ориентиры, законодательные приоритеты, практика обеспечения. Вестник Нижегородской академии МВД России. 2006. № 6. – С.11-15.

2. Бриль, Г. Г. Малоисследованные общесоциальные функции координационной юридической практики / Г. Г. Бриль // Актуальные проблемы теории и истории права и государства на современном этапе. Сб. науч. Тр. V-й Межвуз. научн.-практич. конф. / Отв. ред.проф. Г.Г. Бриль. – Кострома, 2007. – С.121.-125.

3. Гражданское исполнительное право. Под ред. Власова А.А. – М.: Экзамен, 2004. – 430 с.

4. Карташов, В. Н. К вопросу о понятии координационной юридической тактики / В. Н. Карташов // Развитие молодежной юридической науки в современном мире. Сб. науч.тр. по материалам VIII Международной научно-практической интернет-конференции 15 мая 2011 года. – Тамбов, 2011. – С.50-55.

5. Карташов, В. Н. Координационная юридическая практика государственных органов: взгляд на проблему эффективности / В. Н. Карташов // Актуальные проблемы теории и истории права и государства на современном этапе. Сб. науч. Тр. V-й Межвуз. научн.-практич. конф. / Отв. ред.проф. Г.Г. Бриль. – Кострома, 2007. – С.89-94.

6. Карташов, В. Н. Механизм координационного регулирования / В. Н. Карташов // Вестн. науч. тр. Нижнекам. филиала Москов. гуманитарно-эконом. ин-та. Вып.3. Часть 8. Вопросы теории и истории гос. и права / Отв.ред. П.А.Кабанов. – Нижнекамск, 2001. – С.21-25.

7. Кивленок, Т. В. Правовой акт как внешняя форма координационной деятельности / Т. В. Кивленок // Актуальные проблемы юриспруденции. Сборник научных трудов. – Владимир: ВГПУ, 2002, Вып. 3. – С.54-58.

8. Макаров, И. И. Координация в праве / И. И. Макаров. – Ярославль: ЯФ МФЮА. 2012. – 314 с.

9. Максуров, А. А. Дискуссионные вопросы методологии правовых исследований (на примере координационной технологии) / А. А. Максуров // Юридическое образование и наука. – 2014. № 3. – С.12-13.

10. Максуров, А. А. Координационная юридическая технология и проблемы ее эффективности. Серия: экспертное мнение. / А. А. Максуров – М.: ЭкООнис, 2014. – 696 с.

11. Максуров, А. А. Проект федерального закона «О координации деятельности федеральных органов государственной власти Российской Федерации, основах координации деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления Российской Федерации» / А. А. Максуров // Государственная власть и местное самоуправление. – 2011. – № 9. – С.27-35.

12. Максуров, А. А. Управление юридическими проектами. Сер.: «Проектный подход в праве». / А. А. Максуров – М.: ЭкООнис, 2017. – 390 с.

13. Мельников, Ю. И. Формы координационного взаимодействия в праве: Координационный семинар /Ю. И. Мельников // Вестник научных трудов Ярославского филиала Московской финансово-юридической академии. Юриспруденция. / Под ред. Ю.И. Мельникова, А.А. Максурова, Г.В. Семеновой. – Ярославль. 2003. Вып.1. – С.15-18.

14. Постнов, А. С. Контроль и надзор как факторы повышения эффективности координационной практики / А. С. Постнов // Российское право в период социальных реформ. Материалы конференции студентов, аспирантов, соискателей и молодых ученых-юристов (г. Нижний Новгород, 26-27 ноября 2004 г.). Вып. 6: Ч. 1. 2005. – С.64-67.

15. Таланова, М. В. К вопросу о классификации функций медиативной юридической практики / М. В. Таланова // Современное право. – 2012. – № 10. – С.29-36.

16. Таланова, М. В. Политическая функция медиативной юридической практики / М. В. Таланова // Государственная власть и местное самоуправление. – 2012. – № 1. – С.23-32.

17. Таланова, М. В. Цели и результаты медиативной юридической деятельности / М. В. Таланова // Мировой судья. – 2012. – № 2. – С.29-35.

18. Таланова, М. В. Эффективность норм частного права / М. В. Таланова / Частно-правовые отношения в условиях глобализации. – Saarbrüchen.: Lambert academic publishing, 2012. Часть 1. Глава 7. – С.109-116.

19. Таланова, М. В. Юридическое проектирование координационных процессов / М. В. Таланова // Право и бизнес: сборник статей I ежегодной международной научно-практической конференции, приуроченной к 80-летию со дня рождения профессора В.С. Мартемьянова / М.Ю. Абрамкина, М.Г. Абрамова, А.А. Алпатов и др. Под ред. И.В. Ершовой. – М.: Юрист, 2012. – С.80-87.

20. Уколова, Ю. А. При каких обстоятельствах невозвращение кредита может повлечь уголовную ответственность ? / Ю. А. Уколов // Юридический справочник руководителя. – 2009. – № 11. – С.17-23.

21. Фролов, С. Е. Принципы координационной деятельности / С. Е. Фролов // Актуальные проблемы юриспруденции: сборник научных трудов. – Владимир. 2002. – С.59-64.

22. Чернецов, В. Ю. Психологический подход к изучению проблем координационной юридической практики / В. Ю. Чернецов // Законодательство и правоприменение в Российской Федерации. Доклады и сообщения VII международной научной конференции, Москва, 17 апреля 2007 г. – М.: РГГУ, 2007. – С.89-94.