

Раздел II. Лаборатория федерализма

Выездное совещание Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления на тему: «Актуальные вопросы развития российского федерализма» (Республика Саха (Якутия), город Якутск, 20 июня 2016 года)

РЕКОМЕНДАЦИИ по итогам совещания

Концепция федерализма неразрывно связана с теорией государственного суверенитета, являющегося одним из главных признаков государства, в том числе и федеративного.

Федерализм (от латинского *federation* – союз, объединение) понимается как форма государственного устройства, как принцип разделения государственной власти «по вертикали» и как принцип организации и деятельности негосударственных объединений.

Родоначальником теории федерализма традиционно считается Иоханнес Альтузиус (1562 - 1638), разработавший федеральную теорию народного суверенитета на основе принципа союза, или согласия. Он считал, что федерация учреждалась в результате иерархического возвышения новообразованного союза над меньшими по размерам союзами - начиная с семьи и заканчивая государством.

Российская политическая и правовая система своими корнями уходит в глубокие пласты народной культуры и государственности.

В исторической ретроспективе Россия прошла различные варианты как государственного устройства, так и способов организации и управления социально-экономическими процессами в стране.

Московское царство (XIV – XVII в.в.) отличалось жесткой централизацией государственной власти. С его образованием происходит существенное изменение властеотношений, принципиально меняющее их суть. Традиционные договорные отношения между князьями, между князем и обществом сменяются на подданство, то есть полное подчинение воле московского князя. Договорные отношения отходят на второй план, а затем и вовсе исключаются из методов регулирования властеотношений.

Последующее развитие института федерализма можно рассматривать через призму становления системы высшей государственной власти в Российской империи. Петровские реформы стали попыткой соединить самодержавно-крепостническое государственное устройство России с некоторыми движениями Западной Европы в развитии права.

Идеи федерализма в плане политического устройства России возникли в начале XIX века в связи с надеждами передовых представителей российского общества на серьезность либеральных намерений Александра I. Член союза русских рыцарей граф М.А. Дмитриев-Мамонов предлагал проект разделения Российской империи на тринадцать крупных единиц (подобно Соединенным штатам Северной Америки). Представители Северного тайного общества декабристов также видели будущее России как правового

государства, построенного по федеративному принципу. По мнению Н. Муравьева, Россия должна была быть федеративным государством, где вся страна делилась на области (державы), и для каждой из них учреждалось областное управление. В основу деления России на державы были положены исторические, экономические и географические характеристики. Со схожей позицией выступал и декабрист Г.С. Батеньков.

На пражском съезде славян в 1848 году М. Бакунин выдвинул идею федерации славянских народов. Все славянские народы он предлагал объединить в общий союз во главе с центральным славянским советом, которому принадлежала бы высшая политическая и судебная власть.

Высоко ценил идею федерализма и А. Герцен. Убежденный противник российского самодержавия, он признавал право на отделение и самобытность не только народов, но и отдельных регионов, например, Сибири.

Взгляды М. Бакунина и А. Герцена оказали сильное влияние на всю радикальную оппозицию самодержавию. При этом оппозицией идеи федерализма использовались в основном не как механизм оптимизации государственного управления в стране, а как механизм ослабления центрального правительства вплоть до расчленения страны.

При этом надо иметь в виду, что исторически Россия создавалась как централизованное унитарное государство путем объединения, порой и в междуусобной борьбе, «суверенных» удельных княжеств, причем проходя при этом в своеобразной форме все этапы государствообразования, описываемые теорией федерализма (от конфедерации через федерацию к унитарному государству)¹, а потому федерализм в официальных кругах Российской империи никогда не признавался, ассоциируясь именно с этакой «феодалной раздробленностью» и откатом назад в государственном строительстве.

Законы Российской империи начинались с положения: «Государство Российское едино и нераздельно», однако автономия для отдельных территорий существовала. Наиболее высокий уровень автономии был предоставлен Великому княжеству Финляндскому и Царству Польскому. Ко времени включения в состав империи оба эти региона имели формы управления, сложившиеся в соответствии с европейской культурно-политической традицией. Финляндия находилась в составе Российской империи с 1809-го по 1917 год, при этом поступления от пошлин и налогов полностью использовались на территории Великого

¹ Отражением этого государственного движения являлся полный титул Императорского Величества (приводится по последнему изданию Основных государственных законов Российской империи 1906 года): «Император и Самодержец Всероссийский, Московский, Киевский, Владимирский, Новгородский; Царь Казанский, Царь Астраханский, Царь Польский, Царь Сибирский, Царь Херсониса Таврического, Царь Грузинский; Государь Псковский и Великий князь Смоленский, Литовский, Волынский, Подольский и Финляндский; Князь Эстляндский, Лифляндский, Курляндский и Семигальский, Самогитский, Белостокский, Корельский, Тверский, Югорский, Пермский, Вятский, Болгарский и иных; Государь и Великий Князь Новгорода Низовския Земли, Черниговский, Рязанский, Полотский, Ярославский, Белозерский, Удорский, Обдорский, Кондийский, Витебский, Мстиславский и всея Северные страны Повелитель; и Государь Иверския, Карталинския и Кабардинския земли и области Армения; Черкасских и Горских Князей и иных наследный Государь и обладатель; Государь Туркестанский; наследник Норвежский, Герцог Шлезвиг-Голстинский, Сторманский, Дитмарсенский и Ольденбургский, и прочая, и прочая, и прочая.»

княжества. Царство Польское стало частью Российской империи в 1815 году, российский император стал также царем Польши, а Конституция 1815 года закрепила квазигосударственный статус Польши.

По сути, и Финляндия, и Польша имели все признаки субъекта федерации, что дает возможность теоретически рассматривать Российскую империю как асимметричную федерацию; на самом деле, говоря языком федерализма, все империи и являются своеобразными асимметричными монархическими федерациями, чем империи и отличаются от обычных монархий.

В начале XX века значительное место в политической жизни страны занял вопрос о перспективах реформирования государственной власти. Первым шагом на пути реформирования государственной и политической системы должен был стать созыв представительного законодательного учреждения - парламента.

Провозглашением Манифеста 17 октября 1905 года в России наметился переход к конституционному строю. Революции 1905 - 1907 и 1917 годов обнажили все имеющиеся на ту пору в стране противоречия, в том числе и противоречия между интересами центра и территорий.

После Февральской революции 1917 года в Российской империи стали явственно прослеживаться дезинтеграционные тенденции. У Временного правительства была идея по укреплению административных субъектов России. Независимо от этнической принадлежности населения, а лишь из соображений социально-экономической устойчивости административно-территориальных субъектов, предполагалась создать около 20 областей.

Основные политические партии России не предлагали строительства федеративного государства в полном смысле этого слова, их предложения сводились к автономии для окраин, в наибольшем объеме - для Финляндии, Украины, Польши.

В марте 1917 года был издан «Акт об утверждении Конституции Великого княжества Финляндии», в это же время было признано право поляков на создание независимого государства.

В июне Временное правительство признало украинскую Центральную раду и ее генеральный секретариат как официальное представительство украинской нации. Это означало, что впервые в своей истории центральное российское правительство признало национальный принцип как основу административного устройства страны и передало часть своей власти национальному образованию.

В период от февраля до октября 1917 года Российская империя распалась. Разрушилось многовековое государственное единство России. В 1917 году реальный политический процесс в условиях системного кризиса пошел по пути фрагментации страны. С октября 1917 по 1920 год на территории бывшей Российской империи было провозглашено более чем 100 «государств».

В новых геополитических обстоятельствах и угрозах (как внешних, так и внутренних), схожих по существу, но более усложненных по технологиям, с реалиями сегодняшнего времени, федерализм в Советском государстве стал развиваться как официальная политико-правовая идеология строительства государства, что соответствовало доктрине созидания всемирного социалистического государства на федералистских конструкциях.

Идея федеративной организации советского государства, основанного на национально-территориальных принципах, впервые получила формальное закрепление в Декларации прав трудящегося и эксплуатируемого народа, принятой III Всероссийским съездом Советов 13 января 1918 года, провозгласившей, что:

«1. Россия объявляется Республикой Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов. Вся власть в центре и на местах принадлежит этим Советам.

2. Советская Российская Республика учреждается на основе свободного союза свободных наций как федерация советских национальных республик».

На основе данной Декларации на V Всероссийском съезде Советов, состоявшемся в июле 1918 года, была принята первая Конституция РСФСР. В основу федеративного устройства был положен национально-территориальный принцип.

В своем дальнейшем развитии российский федерализм прошел три основных этапа.

1. Создание основ социалистического федерализма (1918 - 1936 гг.). Советская федерация, как уже отмечалось, служила своеобразной формой государственно-правового строительства в перспективе мировой социалистической революции и создания единого мирового социалистического государства и созданный в 1922 году СССР являл собой именно такой прообраз всемирного федеративного государства, состоявшего из равных по статусу национально-территориальных субъектов. Для того чтобы подчеркнуть равенство субъектов всемирной социалистической федерации и добровольность ее создания, субъектам федерации было предоставлено конституционное право выхода из состава федерации.

2. Однако ко времени принятия Конституции СССР 1936 года и РСФСР 1937 года государство, оставаясь по конституционной форме федеративным, стало политически унитарным (унитарность возникла, прежде всего, вследствие жесткой иерархической структуры партийной организации, органы которой руководили, а нередко и подменяли собой государственную власть). В Конституции РСФСР было перечислено 16 автономных республик и 6 автономных областей.

3. В 1990 - 1991 годах 15 из 16 автономных республик провозгласили себя суверенными государствами в составе РСФСР, а 4 из 5 автономных областей России получили статус республик. В условиях усилившихся центробежных тенденций, создававших угрозу для целостности Российской Федерации, большое значение имело заключение 31 марта 1992 года Федеративного договора, который 10 апреля 1992 года был включен в Конституцию Российской Федерации как ее составная часть. Договор подтверждал суверенитет республик в составе Российской Федерации, а края, области, автономная область, автономные округа, города Москва и Санкт-Петербург признавались субъектами Российской Федерации.

Политико-правовая природа Советского Союза и Российской Федерации была различной. СССР как федерация формально имел договорную природу, закрепленную затем конституционно. Природа Российской Федерации была иной: не ранее независимые государства создали федерацию, а само государство, провозгласившее себя федеративным, предоставило автономную государственность национально-территориальным образованиям (имевшим до этого различную по статусу национально-территориальную автономию), с

одной стороны, и административно-территориальным образованиям (никакой автономии до этого не имевшим и не могущим иметь), с другой.

К сожалению, так получилось, что в самом начале 90-х годов в условиях ослабления центральной государственной власти и государства вообще лозунги федерализма служили прикрытием и оправданием стихийной децентрализации, то есть присвоения регионами целого ряда функций и полномочий, бывших ранее прерогативой федерального центра.

В 1992 - 1993 годах удалось преодолеть наиболее опасный для целостности государства момент истории. 12 декабря 1993 года на всенародном голосовании была принята ныне действующая Конституция России, которая заложила современные основы федеративных отношений. Согласно Конституции Российской Федерации, Россия – это федеративное государство (часть 1 статьи 1); суверенитет России распространяется на всю ее территорию (статья 4).

Конституция Российской Федерации и федеральные законы имеют верховенство на всей территории страны; у субъектов Российской Федерации отсутствует право сепарации – выхода из состава России.

Следующей стадией в развитии федеративных отношений стало согласование интересов Федерации и ее субъектов через двусторонние внутрифедеральные договоры о разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и субъекта Федерации.

В целом за период с 1994 по 1999 год было заключено 46 двусторонних договоров. Договоры между центром и регионами были направлены на обеспечение единства страны и, вместе с тем, должны были отражать специфику регионов.

В то же время договорная практика отразила известное несовершенство федеративных отношений, не во всем соответствовала существующим конституционным принципам. Необходимость реформы федеративных отношений стала очевидной.

Преобладающей особенностью такой реформы стала стабилизация федерального и регионального законодательства, систематическое приведение конституций и уставов субъектов Российской Федерации в соответствие с Конституцией Российской Федерации, региональных законов – в соответствие с федеральными законами.

С 2000 года начинается реформирование отечественного федерализма, основными тенденциями которого стало укрепление федерального центра, увеличение его возможностей по реализации своих конституционных полномочий, повышение ответственности глав и законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации в сфере соблюдения законности и оказания качественных публичных услуг своим жителям, оптимизация внутреннего устройства субъектов Российской Федерации, развитие местного самоуправления и обеспечение целостности и единства конституционного пространства России.

Конституционный Суд Российской Федерации (в Постановлении от 7 июня 2000 года № 10-П, в Определении от 27 июня 2000 года № 92-О и в целом ряде других своих решений) сформулировал правовую позицию, согласно которой Конституция Российской Федерации не допускает какого-либо иного носителя суверенитета и источника власти, помимо многонационального народа России, и, следовательно, не предполагает какого-либо иного

государственного суверенитета, помимо суверенитета Российской Федерации. Суверенитет Российской Федерации, в силу Конституции Российской Федерации, исключает существование двух уровней суверенных властей, находящихся в единой системе государственной власти, которые обладали бы верховенством и независимостью, т.е. не допускает суверенитета ни республик, ни иных субъектов Российской Федерации.

Опыт конституирования федерализма в качестве типа государственного устройства и управления показывает, что реформирование российской государственности на современном этапе должно быть направлено на построение модели реального федерализма, отвечающего историческим традициям и современному состоянию страны, позволяющей установить гармоничные отношения между субъектами Федерации и федеральным центром на основе справедливого и демократичного разделения государственной власти и местного самоуправления, при этом учитывая то обстоятельство, что местное самоуправление является неотъемлемой частью и одной из основ федерализма.

Таким образом, формирование современных федеративных отношений в России обусловлено историческими корнями, политическими факторами, национально-этническими особенностями. Здесь следует отметить, что федерации, создаваемые по национально-территориальному принципу, традиционно рассматриваются как средство решения национального вопроса в многонациональных государствах. В советском государствоведении длительное время противопоставлялись «буржуазные» федерации, созданные по территориальному принципу, и федерации «социалистические», в основе которых лежал национально-территориальный принцип.

Социалистическая федерация, во-первых, должна была строиться только по национально-территориальному принципу; во-вторых, согласно теории социалистического федерализма, должна сочетать в себе суверенитет федерации и ее субъектов, из чего и выводилось право выхода субъектов из федерации; в-третьих, основываться на принципах добровольности объединения и равноправия субъектов федерации, из чего также выводилось право выхода субъектов из федерации.

Опыт последних десятилетий развития федерализма показывает, что ни национально-территориальный подход (средство решения национального вопроса), ни подход территориальный (в частности, как способ децентрализации управления) в организации федеративного государства нельзя абсолютизировать.

КОМПЕТЕНЦИОННЫЕ ОСНОВЫ РОССИЙСКОГО ФЕДЕРАЛИЗМА

Единство системы государственной (публичной) власти – один из основных принципов федерализма и гарантия государственной целостности Российской Федерации. Одновременно это единство выступает в качестве одного из важнейших проявлений суверенитета Российской Федерации.

Система органов публичной власти основана на принципе разделения властей и по горизонтали, то есть между законодательной, исполнительной и судебной властями, и по вертикали, то есть разграничение предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией, ее субъектами. Конституция Российской Федерации устанавливает рамки

полномочий для каждого вида федеральных органов, которыми они ограничены, а также устанавливает характер их взаимоотношений с органами власти субъектов Российской Федерации и местным самоуправлением.

Разграничение предметов ведения и полномочий между уровнями публичной власти можно отнести к одному из ключевых элементов федерализма.

Роль Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее также – Федеральный закон № 184-ФЗ) и Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее также – Федеральный закон № 131-ФЗ) в распределении полномочий органов публичной власти по вертикали весьма значительна. По своему системообразующему и организационно-правовому воздействию данные Федеральные законы существенно влияют на процессы функционирования публичной власти в регионах Российской Федерации.

Как следует из смысла и духа Конституции, субъекты Федерации должны обладать широкими возможностями по установлению и реализации собственной компетенции, осуществлению самостоятельного правотворчества, организации собственной системы органов государственной власти и органов местного самоуправления. Относительная автономия субъектов Федерации позволяет формировать свойственную им архитектуру конституционных (уставных) отношений, ориентируясь при этом на положения федеральной Конституции и учитывая специфику развития конкретного региона.

Министерством юстиции Российской Федерации в 2015 году проведена инвентаризация полномочий, переданных органам государственной власти субъектов Российской Федерации (117 полномочий в 20 сферах общественных отношений, 125 соглашений о передаче отдельных полномочий федеральных органов исполнительной власти), которая определила исходные условия для программы дальнейшего развития законодательства в сфере делегирования полномочий.

По данным Министерства юстиции Российской Федерации по состоянию на 1 января 2016 года насчитывается:

- около 140 разновидностей собственных полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляемых ими самостоятельно за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации;

- более 130 соглашений между федеральными органами исполнительной власти и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации о передаче ими друг другу осуществления части своих полномочий и распоряжений Правительства Российской Федерации об утверждении указанных соглашений;

- около 120 полномочий Российской Федерации, переданных федеральными законами для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления.

Кроме того, насчитывается 107 собственных полномочий субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения, указанных в пункте 2 статьи 26³ Федерального закона № 184-ФЗ.

Полномочия, входящие в этот перечень, различаются степенью детализации: от конкретных полномочий (например, утверждение нормативов минимальной обеспеченности населенными пунктами технического осмотра) до более абстрактных (создание благоприятных условий для развития туризма в субъекте Российской Федерации) и отсылочных (например, реализация полномочий в сфере теплоснабжения, предусмотренных Федеральным законом от 27 июля 2010 года № 190-ФЗ «О теплоснабжении»).

В настоящее время установлено 105 собственных полномочий субъектов Российской Федерации, по которым принято более 80 федеральных нормативных правовых актов.

Наблюдаются также различия полномочий органов власти субъектов, которые устанавливаются отраслевыми законами и Федеральным законом № 184-ФЗ.

В ряде случаев они не в полной мере соответствуют друг другу, что вызывает определенные трудности в правоприменительной практике.

Одновременно наблюдается и рост числа полномочий, делегированных для осуществления субъектам Российской Федерации.

Главным итогом последнего этапа перераспределения полномочий стало принятие Федерального закона от 13 июля 2015 года № 223-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации», закрепившего полномочия Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации по принятию актов о передаче полномочий Российской Федерации, реализуемых федеральными органами исполнительной власти, для осуществления органам исполнительной власти субъектов Федерации.

Нельзя не отметить сравнительно новую практику частичной рецепции в законодательстве отдельных субъектов Российской Федерации правовых моделей, которые уже успешно действуют на территории других субъектов Российской Федерации.

Данная тенденция приводит к определенной унификации в развитии регионального законодательства, но не в рамках одного региона, а в рамках всего государства в целом.

Среди других тенденций развития регионального законодательства следует назвать увеличение числа бланкетных норм, чем обеспечивается установление структурной связи между законодательством субъектов Российской Федерации и федеральным законодательством.

Использование региональных особенностей при перераспределении полномочий должно стать более селективным, ориентированным на использование механизмов и форм реализации своих базовых задач в регионах разных типов, каждый из которых нуждается в универсально - «специфических» формах взаимодействия с федеральным центром.

Вопрос совершенствования института распределения полномочий продолжает оставаться актуальным, особенно в связи с Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 1 декабря 2015 года № 30-П.

Местное самоуправление является первичным звеном федеративных отношений. Сильные регионы это, прежде всего, сильные муниципальные образования всех уровней – от сельских поселений до крупных городов.

При этом местное самоуправление одновременно является естественным противовесом угрозам целостности государства. В данном случае важно принять во внимание, что крупные муниципалитеты, имеющие высокий уровень концентрации промышленности, инвестиционный и инновационный потенциал, крайне заинтересованы в едином политическом и экономическом общегосударственном пространстве. Для страны важен и подлинный федерализм, и подлинное местное самоуправление, уравнивающие друг друга в конституционной конструкции власти. В связи с этим важно иметь в виду, что местное самоуправление – основа не только региональной, но и всей системы российской государственности.

Для федерализма важнейшим условием является оптимальное сочетание интересов общегосударственных с интересами региональными и местными. Поиск такой оптимальной конфигурации – одна из основных конституционных задач устойчивого федеративного государства.

ПОНЯТИЕ, СОСТОЯНИЕ БЮДЖЕТНОГО ФЕДЕРАЛИЗМА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И НАПРАВЛЕНИЯ ПО ЕГО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ

Обусловленность бюджетного устройства государственным устройством констатирована в законодательстве еще советского периода (статья 2 Закона СССР от 30 октября 1959 года «О бюджетных правах Союза ССР и союзных республик»).

Содержание понятия «бюджетный федерализм» можно проследить в Постановлении Правительства Российской Федерации от 15 августа 2001 года № 584 «О Программе развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года». Хотя в действующей редакции Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее – БК РФ) не содержатся каких-либо упоминаний о понятии «бюджетный федерализм», тем не менее, его основные принципы в БК РФ определены и связаны с необходимостью обеспечения единства общегосударственных интересов и интересов населения, проживающего на территориях субъектов Российской Федерации и входящих в них муниципальных образований.

Определяющим положением бюджетного федерализма является высокая степень самостоятельности территориальных бюджетов. Это означает высокую степень ответственности региональных и местных органов власти за сбалансированность своих бюджетов, бюджетную обеспеченность.

Российская Федерация относится, как уже отмечалось, к ассиметричной федерации. В ее состав входят республики (государства), края, области, автономные области, автономные округа, города федерального значения. Но, согласно Конституции Российской Федерации, все субъекты Российской Федерации равны между собой (статья 5). Принцип равенства здесь не исключает различия в исторических, социально-экономических и политических условиях субъектов Российской Федерации. В этой связи особая роль принадлежит федеральному центру для создания исходных условий, чтобы на всей территории страны население могло

получать социальные услуги не менее определенного минимально необходимого уровня.

Для реализации принципов бюджетного федерализма, особенно в условиях ассиметричной федерации, важная роль принадлежит механизмам межбюджетных отношений на всех уровнях управления. Важно подчеркнуть, что качественное состояние межбюджетных отношений в целом и межбюджетного регулирования в частности в значительной степени определяется тем, насколько разграничение доходов и расходов на постоянной основе отвечает принципам бюджетного федерализма, в первую очередь принципу самостоятельности бюджетов, в основе которого лежит повышение уровня собственных доходов.

В то же время приходится констатировать, что в 2001 году была приостановлена, а в 2004 году вовсе исключена из БК РФ (статья 48) норма о 50-процентной доле объема доходов субъектов в общем объеме доходов бюджетной системы Российской Федерации.

Вследствие этого, в 2005 - 2008 годах доля доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации без учета межбюджетных трансфертов в доходах консолидированного бюджета Российской Федерации сложилась на более низком уровне по сравнению с 2002 - 2004 годами. В последующие два года указанная доля выросла и составила в 2010 году 38,3 %, в 2014 году – 33,6 %, в 2015 году – 36,9 %, а в 2016 году прогнозируется увеличение указанной доли до 37,1 %.

С учетом межбюджетных трансфертов доля доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в доходах консолидированного бюджета Российской Федерации в 2010 году была на уровне 44 %, в 2013 году – 38,5 %, в 2015 – 40,5 %.

Доля расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации (без учета межбюджетных трансфертов) в расходах консолидированного бюджета Российской Федерации также имеет общую тенденцию к снижению и в 2016 году составит 34,6 % и сохранится на уровне 2015 года.

Анализ расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации с учетом межбюджетных трансфертов показывает, что в 2002 - 2008 годах их доля в расходах консолидированного бюджета Российской Федерации сохранялась на уровне, близком к 50 % (в 2007 году – 46 %), а, начиная с 2009 года, сложилась устойчивая тенденция к снижению этой доли. В 2016 году указанная доля снизится до 41,0 %.

За последние годы число субъектов Российской Федерации, не получающих из федерального бюджета межбюджетные трансферты на выравнивание бюджетной обеспеченности, стабильно не превышает 15. Что касается местных бюджетов, то в соответствии с мониторингом за 2015 год, проводимым Минфином России, доля муниципальных образований, не получающих дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований, составляет 5 % от общего количества муниципальных образований.

Так, например, в достаточно благополучной Ленинградской области из 18 муниципальных районов и городских округов только 1 муниципальное образование не получало дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности в 2015 году.

Таким образом, для российской модели бюджетной системы характерна значительная централизация финансовых средств в федеральном бюджете по отношению к региональным

и в региональных – по отношению к местным.

Бюджетную систему Российской Федерации отличает также использование бюджетов субъектов Российской Федерации, как механизма перераспределения бюджетных средств федерального бюджета для их частичного направления в местные бюджеты (в форме субсидий или субвенций). И субсидии, и субвенции - строго целевые средства, субъекты Российской Федерации наделяются дополнительными обязанностями по обеспечению целевого характера передачи их в местные бюджеты и, соответственно, становятся объектом дополнительного контроля со стороны федеральных контрольных органов.

Учитывая значительную долю субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, получающих дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности, можно утверждать, что наличие финансовой зависимости от финансовой помощи из бюджетов вышестоящего уровня характерно для большинства бюджетов бюджетной системы России.

Учитывая жесткие требования, предъявляемые к заимствованиям публично-правовых образований, можно констатировать, что главным инструментом обеспечения сбалансированности бюджетов выступает вторичное перераспределение, то есть предоставление межбюджетных трансфертов, а также бюджетных кредитов, получение которых также жестко регламентируется бюджетным законодательством Российской Федерации.

Бюджетные кредиты для субъектов России и муниципальных образований в большинстве случаев выступают способом погашения взятых ими ранее коммерческих кредитов. При этом 36 регионов имеют коммерческую задолженность выше среднероссийского уровня (34,3%), а 18 из таких регионов имеют в структуре долга коммерческого долга более 50%. Следует также отметить, что по данным Счетной палаты Российской Федерации государственный долг региональных бюджетов по состоянию на 1 квартал 2016 года превысил 2,3 трлн. рублей.

Вместе с тем имеются две существенные проблемы, которые препятствуют полноценной реализации принципов бюджетного федерализма.

Первая проблема связана с используемым способом закрепления полномочий за соответствующим публичным субъектом. На сегодняшний день не удалось достигнуть полного и четкого распределения полномочий между уровнями публичной власти, целый ряд формулировок, прежде всего, в сфере социальной поддержки граждан, дают основание полагать, что в законодательстве фактически сохранилось «совместное ведение» предметов разными публично-правовыми образованиями.

Вторая проблема связана с «дополнительными расходными полномочиями», которая заключается в признаваемом праве публично-правовых образований возлагать на себя не только закрепленные за ними полномочия, но и иные полномочия, направленные на обеспечение прав граждан, если такая возможность им предоставлена федеральным законом.

Однако эти полномочия объективно ограничены объемом собственных финансовых ресурсов.

В Федеральном законе № 184-ФЗ имеется и специальная норма (статья 26³⁻¹) о праве субъектов Российской Федерации на участие в финансировании федеральных полномочий.

В БК РФ содержится еще одно правило, связанное с анализируемой проблемой «дополнительных» расходных обязательств. В статье 130 БК РФ, создающей целую систему ограничений для субъектов Российской Федерации, которые получают дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности, предусмотрен запрет на установление и исполнение расходных обязательств, не связанных с решением вопросов, отнесенных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Это, по сути, императивный запрет на какие-либо финансовые инициативы в сфере «не собственной» компетенции действует для тех субъектов Российской Федерации, которые превысили предельный норматив получения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности, то есть в бюджетах которых доля дотаций из федерального бюджета в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет превышала 10 процентов объема собственных доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации.

Приведенные положения свидетельствуют о возможности возникновения сложных ситуаций в разрешении споров по поводу правомерности установления и исполнения дополнительных расходных обязательств.

На муниципальном уровне действуют аналогичные положения в Федеральном законе № 131-ФЗ (часть 5 статьи 20) и БК РФ (пункт 5 статьи 86 и пункт 3 статьи 136). Вместе с тем для местного самоуправления характерен также весьма своеобразный институт, разрешающий участвовать органам местного самоуправления в осуществлении государственных полномочий, не переданных им в установленном порядке с необходимым финансированием, если такая возможность предоставлена им федеральным законом.

Кроме того, местному самоуправлению известен и такой правовой механизм, как права органов местного самоуправления по решению вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения, которые закреплены в статьях 14¹, 15¹, 16¹ Федерального закона № 131-ФЗ.

Существование таких расходных обязательств, возникающих в виде разрешения исполнять не переданные в установленном законом порядке государственные полномочия либо полномочия не собственной компетенции, принадлежность которых государству или местному самоуправлению неочевидна, размывает принцип четкого распределения расходных обязательств между всеми публично-правовыми образованиями.

Все вышеизложенное позволяет увидеть в сегодняшнем состоянии правового регулирования бюджетного выравнивания в России итог конкуренции двух базовых принципов бюджетной системы - принципа самостоятельности бюджетов и принципа единства бюджетной системы со значительным перевесом последнего.

При этом в ближайшей перспективе (до 2020 года) федеральный бюджет останется основополагающим звеном бюджетной системы Российской Федерации. Именно обеспечение его сбалансированности и устойчивости являются основной задачей Правительства Российской Федерации (Распоряжение Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2013 года № 2593-р), следовательно, будет сохраняться существенная централизация финансовых ресурсов. Однако естественным образом система перераспределения финансовых ресурсов будет приводить к дотационности и финансовой

зависимости бюджетов нижестоящих уровней бюджетной системы Российской Федерации и недостаточность стимулов для развития налогового потенциала.

Таким образом, в настоящее время, бюджетный федерализм, включая неотъемлемую часть бюджетного выравнивания в России, находится в крайне подвижном состоянии, и поиск баланса интересов в справедливом финансовом обеспечении всех уровней публичной власти продолжается.

В условиях «централистского бюджетного федерализма» особенно актуальным представляется повышение эффективности бюджетных расходов и направленность на гармонизацию межбюджетных отношений в сочетании рационального исполнения уже принятого бюджета и стратегического управления бюджетными ресурсами.

Что касается местного самоуправления, то, по мнению Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления, в этой области необходимо сменить фискальную бюджетно-налоговую политику на стимулирующую, при которой муниципальные образования будут иметь возможность влиять на увеличение налоговых поступлений в свои бюджеты через механизмы расширения налогооблагаемой базы местных бюджетов и через механизмы участия в учете и контроле за взиманием налогов, которые (доли которых) поступают в местные бюджеты.

В связи с этим Комитет неоднократно ставил вопрос о целесообразности закрепления за бюджетами субъектов Российской Федерации и местными бюджетами дополнительных устойчивых источников налоговых доходов.

Направления по совершенствованию межбюджетных отношений и организации бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях должны быть учтены при разработке нового Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Основные подходы к совершенствованию бюджетного федерализма должны обеспечивать достижение долгосрочных целей, сформированных в стратегиях государства, в частности – рост трудоспособного населения и его доходов, что возможно лишь через существенное повышение уже в настоящем времени и в последующем расходов на социальную сферу (вложения в человеческий капитал); реиндустриализацию страны на основе современных технологий и достижений науки; промышленное производство, развитие и модернизацию сельского хозяйства и связанного с ним агробизнеса; кардинальное увеличение вложений в фундаментальную науку; грамотную пространственно-поселенческую политику страны; совершенствование федеративного устройства страны, включая оптимальное разграничение публичных полномочий «по вертикали» и «по горизонтали» и обеспечение соответствующих им доходных источников бюджетов; переход с в основном фискальной на в основном стимулирующую бюджетно-налоговую политику; разработку четко регламентированной системы стратегического планирования на федеральном, региональном и местном уровнях.

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОГО УСТРОЙСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

До подписания Федеративного договора от 31 марта 1992 года и принятия Конституции Российской Федерации от 12 декабря 1993 года регионы (края, области, автономные округа) не являлись самостоятельными субъектами Российской Федерации, а были административно-территориальными единицами высшего уровня.

В статье 5 Конституции Российской Федерации было закреплено, что Российская Федерация состоит из республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов - равноправных субъектов Российской Федерации, перечисленных в статье 65 Конституции Российской Федерации.

В части 2 статьи 5 Конституции Российской Федерации указано, что республика имеет свою конституцию и законодательство, край, область, город федерального значения, автономная область, автономный округ имеет свой устав и законодательство. Республики вправе устанавливать свои государственные языки (наряду с русским языком) (статья 68 Конституции Российской Федерации).

До 1 декабря 2005 года Российская Федерация включала 89 субъектов федерации (21 республика, 6 краев, 49 областей, 2 города федерального значения (Москва и Санкт-Петербург), 1 автономная область, 10 автономных округов). В настоящее время в состав Российской Федерации входит 85 субъектов Российской Федерации (22 республики, 9 краев, 46 областей, 3 города федерального значения (Москва, Санкт-Петербург и Севастополь), 1 автономная область, 4 автономных округа) (статья 65 Конституции Российской Федерации), созданных на принципах равноправия, но, вместе с тем, имеющих известные различия в конституционном статусе.

Таким образом, согласно части 1 статьи 5 Конституции Российской Федерации Россия состоит из равноправных, но конституционно разностатусных формирований, что в известной степени предопределяет фактическую асимметричность федеративных отношений.

Административно-территориальное устройство населенных пунктов и территорий в субъектах Российской Федерации базируется на ряде принципов. Важнейшим из них является экономический принцип, требующий при образовании административно-территориальных единиц в субъектах федерации учета особенностей хозяйственного профиля, направления развития хозяйства, количества населения, состояния путей сообщения.

Действующая Конституция Российской Федерации не регулирует вопросы административно-территориального устройства населенных пунктов и территорий в субъектах федерации. Эти вопросы, по сложившейся практике, - область деятельности главным образом самих субъектов Российской Федерации, каждый из которых решает их самостоятельно применительно к своим специфическим условиям. Эти решения находят отражение в конституциях республик в составе Российской Федерации, а также в уставах других субъектов Российской Федерации

Как показывает анализ, конституции и уставы субъектов Российской Федерации различают базовые и первичные административно-территориальные единицы субъектов Российской Федерации. К первым из них относятся районы и города республиканского, областного (краевого) подчинения. Вторые включают в себя города районного подчинения, районы в городах, поселки, сельские поселения.

В Федеральном законе № 131-ФЗ сельское поселение – один или несколько объединенных общей территорией сельских населенных пунктов (поселков, сел, станиц, деревень, хуторов, кишлаков, аулов и других сельских населенных пунктов), в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления. В поселениях, состоящих из нескольких населенных пунктов, один из них является административным центром.

В официальной статистике населенные пункты отдельно отражаются в Общероссийских классификаторах объектов административно-территориального деления (ОКАТО) и территорий муниципальных образований (ОКТМО), объектами классификации которого являются территории муниципальных образований и с 2014 года – населенные пункты, (определены три группы поселений: города; посёлки городского типа (рабочие посёлки, курортные посёлки, городские посёлки и т.д.); сельские населённые пункты (посёлки, села, станицы, деревни и др).

Согласно положениям Федерального закона от 18 декабря 1997 года № 152-ФЗ «О наименованиях географических объектов» населенные пункты являются географическими объектами и с точки зрения административно-территориального устройства населенные пункты принято рассматривать как первичные элементы административно-территориального деления страны.

В Постановлении от 3 ноября 1997 года № 15-П Конституционный Суд Российской Федерации отметил, что территориальное устройство местного самоуправления жестко не связано с административно-территориальным делением, перечень территорий муниципальных образований является открытым и эти территории устанавливаются в соответствии с законами субъектов Российской Федерации с учетом исторических и иных местных традиций.

В соответствии с подпунктом «л» пункта 2 статьи 5 Федерального закона № 184-ФЗ установление административно-территориального устройства субъекта Российской Федерации и порядка его изменения осуществляется законом субъекта Российской Федерации.

При отсутствии специального федерального закона об общих принципах административно-территориального устройства в Российской Федерации по настоящее время при разработке и принятии собственных законов об административно-территориальном делении учитывают подход, сформированный Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 17 августа 1982 года «О порядке решения вопросов административно-территориального устройства РСФСР» (далее также – Указ от 17 августа 1982 года), где были сформулированы достаточно четкие критерии отнесения территории к конкретному виду населенного пункта.

Так, к городским населенным пунктам были отнесены города республиканского

(РСФСР и АССР), краевого, областного подчинения (численность населения свыше 50 тыс. чел.), окружного подчинения (численность населения не менее 15 тыс. чел.) и районного подчинения (численность населения не менее 12 тыс. чел., из которых рабочие, служащие и члены их семей составляли не менее 85 %), рабочие, курортные и дачные поселки, к сельским - все остальные населенные пункты.

К категории рабочих поселков относятся населенные пункты, на территории которых имеются промышленные предприятия, стройки, железнодорожные узлы и другие экономически важные объекты. Курортными поселками являются населенные пункты, расположенные в местностях, имеющих лечебное значение. К дачным поселкам относятся населенные пункты, основное назначение которых заключается в обслуживании городов в качестве места летнего отдыха.

На территории некоторых субъектов Федерации для компактно проживающих численно небольших групп национальностей создаются национальные районы.

Сегодня в законах субъектов Российской Федерации административно-территориальное деление носит более произвольный характер, хотя в своей основе по-прежнему опирается на положения Указа от 17 августа 1982 года.

Территориальная организация местного самоуправления выступает в качестве одного из видов организации территории государства, при этом законодательством недостаточно четко определено, как оно соотносится с некоторыми другими его видами (административно-территориальным устройством Российской Федерации и ее субъектов, градостроительным, земельно-правовым устройством, выделением избирательных округов и пр). В связи с чем установление на федеральном уровне общих подходов административно-территориального устройства в субъектах российской Федерации, общих подходов к соотношению административно-территориального устройства и территориальной организации местного самоуправления представляется чрезвычайно важным.

Следует признать необходимость установления на федеральном уровне правового содержания понятия «населенный пункт» как родового и его виды (город, поселок, сельский населенный пункт), критерии отнесения населенных пунктов к тем или иным видам, порядок наделения населенных пунктов соответствующим видовым статусом и лишения этого статуса, понятия административно-территориальных единиц и административно-территориального устройства в субъекте Российской Федерации.

Именно основные элементы муниципального образования: населенный пункт с его градообразующим инфраструктурным (производственным, жилищно-коммунальным, социально-бытовым, культурно-информационным) комплексом и его количественными и качественными характеристиками; жители – и существенные характеристики их муниципального коллектива; цель существования и деятельности муниципалитета должны являться основой юридического конструирования и типологизации муниципальных образований. В свою очередь, основу правовой типологизации населенных пунктов должны составить существенные свойства составляющих его элементов: населения, инфраструктурного поселенческообразующего комплекса, территории.

Особенно важно установить федеральным законом правовое определение понятия «город», критерии и порядок наделения населенного пункта статусом города и лишения

этого статуса, а также дать более четкую корреляцию разных видов населенных пунктов с разными видами муниципальных образований.

Установление на федеральном уровне подобных общих подходов помогло бы в значительной степени предотвратить имеющую место негативную практику в сфере территориальной организации местного самоуправления (неоправданное укрупнение поселений, создание в сельской местности городских округов на месте муниципальных районов), избежать возможного нарушения прав граждан на местное самоуправление и т.п.

Вместе с тем в отношении малонаселенных, отдаленных и труднодоступных мест с учетом указанных общих федеральных подходов могли бы быть выработаны особые, учитывающие специфику регионов, подходы к организации местной власти.

**ФОРМИРОВАНИЕ НОВОЙ АРХИТЕКТУРЫ РОССИЙСКОГО ПРОСТРАНСТВА
НА ОСНОВЕ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ
И КОНСТРУИРОВАНИЕ ФЕДЕРАТИВНОГО УСТРОЙСТВА
С УЧЕТОМ НОВОГО ТЕХНОЛОГИЧЕСКОГО УКЛАДА XXI ВЕКА**

Факторы, повлиявшие на сложившееся в Российской Федерации государственное единство при сохранении культурного многообразия, многочисленны и разнообразны. Это географическое разнообразие, условия и особенности заселения территорий, и направленная политика государства в разные исторические периоды. Все это необходимо учитывать и на современном этапе реформирования федеративных отношений в стране.

Государственная политика, направленная на создание единства разных регионов огромной страны, вместе с тем должна довольно гибко учитывать региональные и местные особенности.

Продолжением экономического подхода могла бы стать и такая модель федерализма, как интегрированный, суть которого состоит в том, что субъекты федерации группируются в экономико-географические макрорегионы (федеральные округа), включающие в себя несколько субъектов федерации и играющие в отношении субъектов координирующую и интегрирующую роль. Фактически и эта модель в России уже сегодня реализована на уровне федеральных округов, объединивших субъекты Российской Федерации не только географически, но и в целях социально-экономического развития. В частности, Указ Президента Российской Федерации от 13 мая 2000 года № 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» одной из функций полномочного представителя в федеральном округе называет разработку совместно с межрегиональными ассоциациями экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации программ социально-экономического развития территорий в пределах федерального округа.

Принятие Федерального закона от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее также – Федеральный закон № 172-ФЗ) знаменует новый этап законодательного регулирования планирования в условиях рыночной экономики, в связи с которым наиболее актуальным на сегодняшний день становится вопрос унификации подходов к формированию системы стратегических документов,

предусмотренных законом на всех уровнях управления, а также необходимости соответствующего методического обеспечения и сопровождения (помощи) на местах.

Особое внимание при этом следует уделять не формальному подходу к созданию пакета стратегических документов в регионах и муниципальных образованиях страны, а созданию реально и эффективно работающих инструментов планового территориального развития. Важную роль в этих процессах, несомненно, должны сыграть механизмы парламентского контроля в регионах.

Особенно остро стоит задача переноса в практическую плоскость реализации сформированных в соответствии с нормами Федерального закона №172-ФЗ стратегических, прогнозных, программных и плановых документов, определяющих направления средне- и долгосрочного развития муниципалитетов, регионов и страны в целом.

Решение этой задачи находится в способности увидеть перспективные горизонты во всех сферах социально-экономической жизни страны, в ближайшее время разработать и реализовать на всех уровнях программы подготовки квалифицированных кадров, управленцев-стратегов, ведь сама стратегия - это искусство управления, а создание рациональной и практически выполнимой системы стратегирования – это высшая интеллектуальная способность и сфера управленческой деятельности, потому и качество специалистов в данной области должно быть соответствующим.

Однако следует обратить внимание на возможность прямого стратегирования на основе четких целей развития страны и целесообразность сделать такой подход конституционно установленным.

На современном этапе административной реформы взят курс на формирование особых статусов территорий в связи с их потенциалом и ожидаемыми эффектами. В нашей стране во всех федеральных округах сегодня действуют площадки разного типа: особые экономические зоны (ОЭЗ), технопарки, территории опережающего социально-экономического развития, территориальные инновационные кластеры, бизнес-инкубаторы.

При этом следует отметить особую роль наукоградов и закрытых административно-территориальных образований страны, интеллектуальный и инфраструктурный потенциал которых может продуцировать все виды решения экономических задач и выступать катализатором их достижения.

Таким образом, в настоящее время законодательно созданы механизмы решения задач территориального развития, в том числе институированы муниципальные образования с особым статусом, государственно-частное и муниципально-частное партнерства как механизмы участия бизнеса в решении публичных задач.

На протяжении последних лет идут также горячие дискуссии о необходимости создания таких организационных формирований как городские агломерации и закреплении их правового статуса.

Здесь необходимо особо подчеркнуть значимость разработки Стратегии пространственного развития Российской Федерации, которая также призвана содействовать возрождению государственной региональной политики, в том числе в сфере расселения населения и распределения ресурсов в муниципальных образованиях страны.

В современных условиях и направлениях движения Комитет Государственной Думы

по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления неоднократно отмечал, что процесс территориального агломерирования – весьма сложный процесс, несущий как немало позитивного, так и серьезные риски, должный учитывать интересы как городских, так и сельских территорий Российской Федерации, а также интересы субъекта Российской Федерации, в связи с чем следует более конкретно определить порядок взаимодействия между городскими и сельскими поселениями в сложившейся структуре местного самоуправления и территориального расселения и возможные рамки взаимодействия агломераций с субъектом Российской Федерации.

Идея агломерирования не должна быть также направлена на узаконение порочной практики создания городских округов на месте муниципальных районов и создавать предпосылки для ликвидации поселенческого уровня местного самоуправления в стране.

Разделяя позицию Президента Российской Федерации о необходимости укрепления сельских поселений, Комитет планомерно поддерживает мероприятия и законопроекты, направленные на социальную и организационно-экономическую поддержку села и сельского населения. В частности, Комитет последовательно отстаивает позицию, что для предотвращения обезлюдивания и социально-экономической деградации сельских поселений ключевое значение имеет сохранение в них необходимой и достаточной инфраструктуры образования (школа), здравоохранения (как минимум – фельдшерско-акушерский пункт), культуры (современный библиотечно-культурно-досуговый центр), связи, информационно-финансовых услуг (почта, отделение банка), общественного порядка (участковый полицейский) при соответствующей оптимизации количества и качества вопросов местного значения, решаемых сельскими поселениями преимущественно за счет средств местных бюджетов, а также при синергии созидательных усилий в целях повышения устойчивости сельских территорий, в том числе через механизм межмуниципального сотрудничества.

Указанные механизмы позволят создать основы для восстановления и укрепления статуса сельских поселений, инфраструктуры сельских территорий и территориальной организации страны в целом.

В связи с этим представляется целесообразным включение в Стратегию пространственного развития Российской Федерации концепции развития всех типов агломераций, включая «сельско-городские агломерации», а не только преимущественно городских агломераций. Необходимо также уделять особое внимание развитию малых городов и сельских территорий как основ для развития эколого-агропромышленного производства и «зеленой» экономики, а также как основ для формирования сельско-городских агломераций агробиопромышленного и эколого-рекреационного профиля.

Кроме того, правовые инструменты, определенные Федеральным законом № 131-ФЗ, могут быть вполне дееспособным механизмом «агломерационного», межмуниципального сотрудничества, в том числе выступать инструментом формирования внутриагломерационных связей, реализации проектов «городского» и «сельско-городского» агломерирования.

Таким образом, представляется, что важнейшим этапом совершенствования территориальной институциональной основы федерализма является содержательное

наполнение ключевых векторов государственной политики в долгосрочной перспективе и исполнительская дисциплина при реализации документов стратегического планирования на всех уровнях управления с одновременным мониторингом практики правоприменения, а также выработкой направлений совершенствования данных вопросов, в том числе, при необходимости, законодательных с учетом основных положений Стратегии национальной безопасности, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 года № 683.

Федерализм как конституционный принцип устройства деятельности государства и федеративные отношения как его реализация находятся в прямой взаимосвязи с государственной региональной политикой, которая является средством обеспечения устойчивого и сбалансированного социально-экономического роста субъектов Российской Федерации.

Эта взаимосвязь проявляется, в частности, в том, что проблемы федеративных отношений, в том числе связанные с разграничением полномочий органов власти всех уровней и с обеспечением финансовых ресурсов для их исполнения, практически всегда корреспондируются с проблемами в сфере государственной региональной политики и ведут к необходимости её корректировки.

Основной проблемой в сфере государственной региональной политики является чрезмерная дифференциация в социально-экономическом развитии субъектов Российской Федерации.

Согласно официальным данным Росстата объемы валового регионального продукта на душу населения по регионам страны отличаются более чем в 45 раз. По величине доходов бюджетов субъектов Российской Федерации, приходящихся на душу населения, разрыв показателей составляет более чем 14 раз. Различия в размерах заработной платы работников одной профессии и квалификации составляет до четырех и даже более раз. При этом большие различия отмечаются даже в пределах одного федерального округа.

В целях формирования перспективной и эффективной государственной региональной политики субъекты Российской Федерации могут группироваться и по частным индикаторам и по интегрированным показателям, так как это позволяет понять, за счет каких именно социально-экономических комплексов и механизмов достигнут действующий уровень социально-экономических показателей и какие социальные и экономические сферы жизни наименее развиты в субъекте федерации.

Регионы *разных типов* должны иметь *свои особенности* социально-экономического развития, исходя из уже достигнутого уровня, а также имеющегося в них социально-экономического потенциала, особенностей экономико-географического положения, возможностей развития инфраструктуры и других факторов.

При этом внутри каждого типа регионы необходимо разделить на группы со схожими особенностями и приоритетами социально-экономического развития в соответствии со стратегическими направлениями государственной политики, заложенными в соответствующих плановых документах на всех уровнях управления в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации.

ВОПРОСЫ РЕОСВОЕНИЯ ЕВРОПЕЙСКОГО СЕВЕРА, СИБИРИ И ДАЛЬНЕГО ВОСТОКА

Органами местного самоуправления муниципальных образований, расположенных в малонаселенных, труднодоступных и отдаленных местностях исполняются полномочия по решению всех вопросов местного значения, предусмотренных Федеральным законом № 131-ФЗ. Для муниципальных образований, расположенных на территориях Европейского Севера, Сибири и Дальнего Востока (как правило, это муниципальные образования с низкой плотностью сельского населения, в труднодоступных и отдаленных местностях), в целом характерны те же проблемы, что и для иных муниципальных образований, особенно малочисленных, однако острота проблем существенно выше, что обусловлено соответствующим климатическими, географическими, демографическими особенностями.

Кроме того, названными особенностями обусловлены и определенные проблемы в реализации полномочий органов местного самоуправления.

Предоставленная органами местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на указанных территориях, информация позволяет сделать вывод о том, что наиболее затратным для них является комплекс вопросов, связанных с жилищно-коммунальным хозяйством.

Строительство и содержание жилищного фонда, электро-, тепло-, газо- и водоснабжение, благоустройство и освещение, осуществление мероприятий по обращению с отходами указываются как вопросы, требующие наибольшего расхода бюджетных средств. Дорожная деятельность называется сложной для осуществления как с финансовой, так и с организационной стороны.

Аналогичные оценки получены и от органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Такая ситуация связана со спецификой удаленных и труднодоступных местностей, характеризующейся слабым развитием дорожной сети, высокими затратами на строительство новых дорог, а также сложными погодными условиями, отрицательно влияющими на сохранность дорог существующих. При этом, в отличие от того же коммунального хозяйства, затраты на которое также высоки, расходы на эксплуатацию дорог полностью ложатся на местный бюджет, поскольку прямые платежи граждан за предоставляемые услуги здесь отсутствуют. По той же причине затруднено и привлечение инвестиционных капиталов в дорожное строительство.

При этом, субъекты Федерации Европейского Севера, Сибири и Дальнего Востока, обладая колоссальными запасами природных ресурсов, составляют авангард регионов-доноров, питающих российскую экономику доходами от своей деятельности, что диктует особую необходимость возрождения системы поддержки данных территорий, в том числе посредством мер, реализуемых государством через программы развития Арктики, Сибири и Дальнего Востока.

Проблемой, связанной с реализацией полномочий, можно назвать несовершенство методик и критериев расчета финансовых потребностей, определяющих необходимый объем средств для исполнения расходных обязательств местных бюджетов в регионах Севера, Сибири и Дальнего Востока и приравненных к ним местностях.

При этом применение несовершенной среднероссийской методики определения прогнозных параметров расходов «от достигнутого» с учетом коэффициентов-дефляторов приводит к известной некорректности информации о состоянии бюджетной обеспеченности расходов муниципальных образований.

Таким образом, вопросы социально-экономического развития малонаселенных, отдаленных и труднодоступных территорий остаются чрезвычайно актуальными и их решение должно стать одним из важных направлений государственной политики.

Это могло бы дополнительно стимулировать проживание на таких территориях трудоспособного населения. Также на федеральном уровне следует проработать вопрос о дополнительной финансовой поддержке указанных муниципальных образований, в том числе за счет разработки и принятия соответствующих федеральных и региональных государственных программ.

Одним из важнейших условий стабильного функционирования и планомерного развития федеративного государства являются взвешенно и сбалансированно построенные правоотношения между центральной государственной властью и органами государственной власти субъектов Российской Федерации; их четкое юридическое закрепление с распределением предметов ведения и полномочий, в первую очередь на конституционном уровне, с использованием, в том числе, договорных методов регулирования для вспомогательных целей.

В настоящее время, институциональный аспект российской демократизации строится на базе Конституции Российской Федерации и толкующих ее положения правовых позициях Конституционного Суда Российской Федерации. Заложенные в основе Конституции Российской Федерации постулаты в целом позволяют создать эффективную систему взаимоотношений властей, адаптируя ее к имеющимся российским условиям. В политическом устройстве России присутствуют все необходимые для демократического устройства институты. Необходимо наполнить их соответствующим демократии содержанием.

Дальнейшее устойчивое развитие страны невозможно без совершенствования федеративного устройства России, сближения возможностей субъектов Российской Федерации в социально-экономическом развитии и качестве предоставления публичных услуг своим жителям, развитии местного самоуправления. В то же время необходимо экономически поощрять те регионы, которые показывают возможности социально-экономического роста на основе собственных резервов и источников развития.

Таким образом, ключевым фактором, который может обеспечить единство страны и решение основных и наиболее конфликтных межэтнических проблем в условиях федеративного устройства, является обеспечение равных или близких условий и стандартов качества жизни граждан вне зависимости от места их проживания.

Формирование общероссийской гражданской идентичности, не умаляющей этнической самобытности народов России и включающей региональную идентичность, должно привести к становлению российской нации, что на уровне индивидуальном означает

осознание каждым себя россиянином, а на уровне регионального сообщества – частью целого многонационального российского народа.

В сфере государственной региональной политики необходимо разработать и утвердить в качестве генерального документа Основы государственной политики регионального развития Российской Федерации, а также план их реализации.

В сфере регулирования полномочий публичной власти следует провести ревизию норм, регулирующих вопросы организации и деятельности региональных органов государственной власти, устранить противоречия как федерального законодательства (отраслевого с базовым – Федеральными законами № 184-ФЗ и № 131-ФЗ), так и нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации с федеральным законодательством.

Одновременно следует провести анализ расходных обязательств и бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, с учетом которого подготовить предложения по корректировке нормативов отчислений в бюджеты субъектов Российской Федерации и муниципальных образований доходов от налогов и иных платежей с целью закрепления за ними достаточных источников доходов для самостоятельного формирования бюджетов (включая компенсацию выпадающих доходов в связи с предоставлением установленных Налоговым кодексом Российской Федерации налоговых льгот), подготовить изменения в Бюджетный кодекс Российской Федерации, направленные на обеспечение максимальной прозрачности и формализации расчетов межбюджетных трансфертов, обеспечение своевременного доведения трансфертов до бюджетов, учет позиции субъектов Российской Федерации при принятии на федеральном уровне нормативных правовых актов, влекущих перераспределение налоговых поступлений.

В целях обеспечения задач конвергенции, а также объективизации межбюджетных отношений необходимо разработать и утвердить единый стандарт качества жизни в Российской Федерации (в натуральном выражении), применяемый для расчета обязательного объема государственных, социальных, инфраструктурных и иных услуг, предоставляемых гражданам Российской Федерации на всей территории страны, прежде всего, гарантированных Конституцией Российской Федерации.

В целях совершенствования законодательства об административно-территориальном устройстве населенных пунктов и территорий в субъектах Российской Федерации усматривается необходимость разработать и принять федеральный закон об общих принципах административно-территориального устройства (территориальной организации) в Российской Федерации. Одновременно проработать предложения о регулировании особенностей организации местного самоуправления в малонаселенных и труднодоступных местностях.

В сфере стратегического планирования требуется обеспечить унификацию правовых норм на всех уровнях управления, включая уровень поселений, муниципальных районов и городских округов, и организовать методическое обеспечение разработки прогнозов социально-экономического развития макрорегионов и субъектов Российской Федерации, стратегий социально-экономического развития макрорегионов, стратегий социально-экономического развития субъектов Российской Федерации и муниципальных образований,

планов их реализации, государственных программ с акцентом на согласование указанных документов между собой, с документами стратегического планирования, разрабатываемыми в рамках целеполагания на федеральном уровне, а также на необходимость использования в них одинаковых целевых индикаторов и показателей. При этом необходимо разработать методические рекомендации по формированию документов стратегического планирования на всех уровнях управления и методик проектирования агломерационных формирований городского, сельско-городского и сельского (аграрного) типов.

Следует рекомендовать создание и реализацию «пилотных» проектов стратегий социально-экономического развития субъектов Российской Федерации и муниципальных образований с учетом имеющихся и потенциально возможных ресурсов конкретных территорий с выделением институции «лучших практик» и создания соответствующих стимулирующих мер для населения и организаций (хозяйствующих субъектов), участвующих в реализации наиболее эффективных проектов.

Важным аспектом является стимулирование кооперационных и межрегиональных связей, а также механизмов межмуниципального хозяйственного сотрудничества, обеспечивающих связанность и интеграцию единого экономического пространства страны.

В целях укрепления культурного каркаса федеративного устройства необходимо разработать комплекс мер, направленных на повышение качества преподавания русского языка и литературы, а также контроля за соблюдением образовательных стандартов в области преподавания русского языка и литературы в субъектах Российской Федерации. При этом следует скорректировать действующую систему нормативно-подушевого финансирования образовательных организаций с учетом необходимости обеспечения прав всех граждан Российской Федерации на получение качественного образования во всех регионах Российской Федерации вне зависимости от места проживания (городская или сельская местность) и недопустимости дальнейшего сокращения сети образовательных учреждений.