

ФОРМЫ, МЕТОДЫ И НАПРАВЛЕНИЯ, ВЗАИМОСВЯЗИ МЕСТНОЙ ВЛАСТИ И ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

М.А. Мирзаев, доцент

С. Салихова, студент

Дагестанский государственный университет

(Россия, г. Махачкала)

***Аннотация.** Данная публикация посвящена достаточно актуальной теме выделения региональной политики как составляющей отдельного направления единой государственной политики. Такая политика основана на объективных обстоятельствах, к которым автор относит сложившуюся неравномерность развития регионов, а также потребность создания более эффективной системы центрально-региональных отношений. Автор отмечает, что региональная политика в Российской Федерации представляет собой комплекс законодательно оформленных мер по оптимизации политических, экономических, социальных и других отношений на уровне субъекта федерации, которые и определяют деятельность федеральных, региональных и муниципальных государственных органов в сфере регионального развития. Далее автор отмечает, что объектом региональной политики в Российской Федерации выступает регион, который обладает некоторой совокупностью природных, социально-экономических, национально-культурных и других условий.*

***Ключевые слова:** регион, субъект, полномочия, взаимоотношения, формирование, региональная политика, дотации.*

В последние годы в России достаточно остро обозначена постановка задачи формирования четко структурированной и результативной политики субъектов РФ, что обусловлено переориентацией экономики командного типа в экономику рыночного типа, а также независимостью отдельных регионов Российской Федерации. В основе такого рода региональной политики заложены специфические особенности субъектов Российской Федерации, доведение экономических реформ до регионального уровня, совершенствование системы местного самоуправления и предпринимательства на местах, а также решение ряда основных социальных проблем. В настоящее время как федеральные, так и органы власти субъектов Российской Федерации оказывают непосредственное влияние на органы местного самоуправления. В основном научные и практические работники, которые занимаются проблемами региональной политики, ориентируются на следующее понимание государственной региональной политики: это система ценностей и целей, государственно-управленческих мер, предусмотренных

нормативными правовыми актами, программами и иными документами, направленными на региональное развитие [13]. Актуальность выделения региональной политики как составляющей отдельного направления единой государственной политики основана на объективных обстоятельствах, к которым мы можем отнести сложившуюся неравномерность развития регионов, а также потребность создания более эффективной системы центрально-региональных отношений. Региональная политика в Российской Федерации представляет собой комплекс законодательно оформленных мер по оптимизации политических, экономических, социальных и других отношений на уровне субъекта федерации, которые и определяют деятельность федеральных, региональных и муниципальных государственных органов в сфере регионального развития. Объектом региональной политики в Российской Федерации выступает регион, который обладает некоторой совокупностью природных, социально-экономических, национально-культурных и других условий. Следует подчеркнуть, что под понятием

«регион» понимается не только территория, представляющая собой или входящая в состав субъекта федерации, но и в некоторых случаях совокупная территория нескольких административно-территориальных единиц - субъектов федерации - объединенная по каким-либо схожим параметрам или характеристикам[9].

Нельзя не отметить, что базовые компоненты региональной политики складываются в большей степени из географических и исторических факторов, сформировавшейся в советский период довольно разрозненной территориальной структуры хозяйства, а также преобразований в экономическом пространстве регионов, обусловленных перестройкой общественных отношений и экономическими кризисами.

«Региональная политика современного российского государства направлена на устранение региональных проблем, которые в контексте российских реалий зачастую обусловлены огромной территорией, большая часть которой располагается в зоне сурового климата; богатыми залежами природных ресурсов, расположенных в основном в труднодоступных для освоения районах; неравномерным распределением экономического потенциала и населения, три четверти которого приходится на европейские регионы страны, а оставшаяся четверть концентрируется в основном вдоль южной границы; низкой плотностью населения и растянутостью транспортных коммуникаций. Следует отметить, что под воздействием исторического фактора (унитарная форма устройства российского государства на протяжении многих веков, жесткие традиции иерархического администрирования в сочетании с государственными приоритетами) существенно осложняется проведение реформ, связанных с децентрализацией управления и демократизацией общества»[12].

«Отметим, что стоящие перед Российской Федерацией проблемы политического, экономического и социального развития, масштабы российской территории, огромное разнообразие природных и экономических условий, сложность организационно-территориальной структуры госу-

дарства, а также многонациональный состав населения объективно выдвигают региональную политику в число ведущих направлений деятельности государства» [5].

Важно различать региональную политику субъекта федерации и федеральную региональную политику последняя представляет собой политику, основанную на дифференцированном отношении к различным субъектам федерации с целью оптимизации территориальной структуры общества и перераспределения ресурсов. «Основной целью реализации региональной политики в Российской Федерации можно назвать снижение межрегиональной дифференциации в социально-экономическом плане и качестве жизни граждан. Для того, чтобы достичь этой цели, государством осуществляется децентрализация власти путем закрепления за субъектами Российской Федерации определенного числа полномочий, а также обеспечение принципа равноправия регионов как в межсубъектных отношениях, так и в отношениях с федеральными органами государственной власти» [10]. Причем, необходимым условием обеспечения принципа равноправия является учет специфики каждого региона, соблюдение прав и интересов субъектов Российской Федерации в ходе подготовки и принятия правовых актов. Поэтому крайне важно совершенствовать законодательный процесс таким образом, чтобы мнение субъектов учитывалось на этапе разработки законопроектов.

«Тем не менее, базовая цель региональной политики - сокращение социально-экономических различий субъектов Российской Федерации - на современном этапе так и не достигнута. Применение на федеральном уровне различных инструментов влияния на социально-экономическое развитие субъектов РФ - межбюджетные трансферты, федеральные целевые программы, Инвестиционный фонд, особые экономические зоны (ОЭЗ) - осуществляется без должной координации, в отсутствие четких приоритетов региональной экономики, на поддержку развития которых необходимо направить действие ука-

занных инструментов»[7]. Распределение финансовых средств между некоторыми регионами несправедливо, поскольку это распределение осуществляется не по результатам эффективной деятельности регионов и налоговых отчислений, а по субъективному отношению или политической целесообразности. Эту динамику можно проследить по рейтингу дотаций региональным бюджетам: так, в 2015 г. самую большую дотацию получили Республика Якутия (51 млрд руб.), Республика Дагестан (43 млрд руб.), Камчатский край (31 млрд руб.)». В течение ближайших трёх лет Республика Крым и Севастополь также будут ежегодно получать из федерального бюджета около 50 млрд руб. дотаций на сбалансированность своих бюджетов. Однако, как отмечает []. Самым крупным получателем дотаций на выравнивание третий год подряд станет Дагестан — из федерального бюджета республика получит более 59 млрд руб., на 6,6 млрд руб. больше, чем в текущем году. А наибольший прирост по объему дотаций в 2018 году продемонстрирует Якутия – в следующем году республика получит на выравнивание бюджетной обеспеченности на 7,3 млрд руб. больше и станет вторым по объему получателем этой дотации. Третья по величине дотация — более 39,3 млрд руб. – будет направлена в Камчатский край.

Эти регионы входят в число высокодотационных, у которых доля зависимости от федеральных трансфертов максимальна: доля федеральных дотаций в доходах их бюджетов превышает 40%, объясняет завкафедрой госрегулирования экономики Института общественных наук РАНХиГС Владимир Климанов. Также к высокодотационным относятся Алтайский край (в 2018 году дотация на выравнивание вырастет на 4,5 млрд руб., до 27,1 млрд), Чечня (дотация составит 27 млрд руб.), Крым (17,7 млрд руб.), Тыва (15,7 млрд руб.), Ингушетия (9,2 млрд руб.), Карачаево-Черкесия (9,1 млрд руб.). Доходы бюджета Чечни на 84% складываются из безвозмездных поступлений из федерального центра (дотации, субвенции, субсидии и прочие поступления), а доходы бюджета

Крыма — на 67%, следует из уточненных законов о бюджетах на 2017 год двух республик. В целом разрыв в бюджетной обеспеченности регионов таков, что первая пятерка самых дотируемых субъектов получит 30% всех дотаций на выравнивание в 2018 году[18]. С учетом констатации подобной ситуации логично предположить, что если такое положение дел сохраняется на протяжении достаточно длительного периода времени, то в итоге это может поспособствовать выработке психологии социального иждивенчества на региональном уровне, и тогда ни о каком динамичном развитии регионов, хотя бы в обозримом будущем, говорить вряд ли придется. Безусловно, важной составляющей в осуществлении политики субъектов РФ является обеспечение гарантий органов местного самоуправления. Именно она дополняет комплексную систему отношений между федеральными органами государственной власти и органами власти субъектов Российской Федерации, что, в свою очередь, завершает построение вертикали власти в государстве на принципах, закрепленных Конституцией Российской Федерации. Однако имеется тенденция ввести новый регламент по выборам в органы местного самоуправления вопреки Международной Хартии, что нарушает демократические основы этой структуры. «На органы местного самоуправления возлагается решение задачи по созданию как соответствующего институционального обеспечения, так и благоприятных экономических условий для эффективного регионального развития». Первоочередной задачей, которую должны ставить перед собой органы местного самоуправления, является обеспечение совокупного урегулирования вопросов обслуживания населения посредством взаимосогласованных действий органов государственной власти и местного самоуправления, посредством которых и достигается политическая и социальная стабильность в регионе в целом. Определение полномочий местного самоуправления должно исходить из принципа subsidiarity, который предусматривает возложение федерацией и регионом таких компе-

тенций на органы местного самоуправления, которым последние в состоянии соответствовать[8]. Кроме того, только обоснованно самостоятельные, независимые от государственных структур с точки зрения организационного, финансового, правового компонента органы местного самоуправления способны грамотно и успешно реализовывать региональную политику, учитывающую потребности населения. К сожалению, в настоящее время финансирование местных бюджетов оставляет желать лучшего, поскольку всем распоряжаются вышестоящие структуры. «Политика субъектов Российской Федерации становится малоэффективной, когда во время ее реализации перестает учитываться фактор координации усилий федеральных, региональных и местных органов власти, особенно в области реформирования социальной сферы, поскольку финансирование ряда социальных проектов в условиях федеративных отношений происходит почти полностью за счет местных бюджетов»[11].

На современном этапе наблюдается тренд снижения роли представительных органов местного самоуправления и чрезмерного акцентирования внимания на работу исполнительных органов местной власти в лице местных элит. Результатом такого положения дел становится нивелирование главного действующего лица в системе местного самоуправления - самого населения.

Современная политика по отношению к местному самоуправлению в России должна быть сбалансирована. Одной из основных является система бюджетного регулирования. В период становления демократической системы местного самоуправления в Российской Федерации обеспечение бюджетными ресурсами всего объема полномочий местной власти является основой всей государственной региональной политики.

«Из числа предметов совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, к местному самоуправлению имеют отношение следующие: общественная безопасность и правопорядок, владение и пользование землей, недра, водные и при-

родные ресурсы, разграничение государственной собственности, природопользование, охрана окружающей природной среды и обеспечение экологической безопасности, особо охраняемые природные территории, охрана памятников истории и культуры, общие вопросы воспитания, образования, науки, культуры, физкультуры и спорта, координация вопросов здравоохранения, защиты семьи, социальной защиты и социального обеспечения, реализации мер по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями и ликвидации их последствий, установление общих принципов налогообложения и сборов, установление общих принципов организации местного самоуправления». По вышеуказанным направлениям субъекты Федерации могут принимать нормативные акты, только если они не регулируются законодательством РФ. Кроме этого принятые акты не могут противоречить федеральным нормативным актам и изменять нормы действующего федерального законодательства, которые регулируют тот же вопрос. Федеральное законодательство применяется исключительно в случае, если нормами федерального законодательства и законодательства субъектов Федерации урегулированы одни и те же отношения, которые находятся в сфере совместного ведения[17].

Субъекты Российской Федерации могут увеличивать список вопросов местного значения, а также возлагать на органы местного самоуправления осуществление отдельных государственных полномочий субъектов Российской Федерации, действуя исключительно в пределах своей компетенции. Органы местного самоуправления могут рассматривать вопросы, не входящие в компетенцию федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также иных органов местного самоуправления [15].

Государственные задачи, исполнение которых в высших эшелонах государственной структуры управления определяется законом, относятся к делегированным полномочиям. Органы государственной власти, устанавливая для муниципалите-

тов обязанность, осуществлять определенные полномочия, могут принять решение не создавать для осуществления полномочий особые органы на местном уровне. Делегированные полномочия непосредственно должны относиться к интересам местного населения [8].

На сегодняшний день происходит реформирование организационной структуры местного самоуправления: изменяется порядок формирования органов местного самоуправления, сокращается численный состав его представительных органов, устанавливаются новые принципы взаимоотношений представительного органа местного самоуправления и местной админи-

страции. В заключении необходимо отметить, что новая региональная политика должны быть нацелена, прежде всего, на устойчивость и стабильность межрегиональных отношений и внутрирегиональных процессов, а законотворческий процесс в сфере региональной политики должен быть направлен на гармонизацию отношений между федеральным центром и субъектами Российской Федерации. Сегодня Конституция Российской Федерации создает для этого необходимые предпосылки, являясь основой для разработки механизма регулирования федеративных отношений [1].

Библиографический список

1. Конституция Российской Федерации. – Москва: Проспект, 2016. – 49 с.
2. Бюджетный кодекс Российской Федерации: принят Государственной Думой РФ 17 июля 1998 года // Собрание законодательства РФ. – 2016 – №145. – Ст. 100
3. О ратификации Европейской хартии местного самоуправления: федер. закон от 11.04.1998 № 55-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1998. – №36. – Ст. 18.
4. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон от 06.10.2003 г. №131-ФЗ (ред. 28.11.2015) // Собрание законодательства РФ. – 2003. – № 40. – Ст. 3822; 2015. – №357. – Ст. 3822.
5. Авдонин, В. С. Региональная политика: современные тенденции и проблемы / В.С. Авдонин // Вестник Московского университета. Сер. 12: Политические науки, 2010. – № 5. – С. 45-52.
6. Аганбегян, А.Г. Нужна ли России смена парадигмы социально-экономического развития? / А.Г. Аганбегян // Экономическая политика. – 2012. – № 6. – С. 54-66.
7. Будовская, О. В. Проблема межрегионального выравнивания как способ разрешения противоречия между равенством и эффективностью / О.В. Будовская // Каспийский регион: политика, экономика, культура. – 2015. – № 1. – С. 62-68.
8. Загидуллин, Р.И. «Горизонтальные» формы взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере наделяния государственными полномочиями / Р.И. Загидуллин // Пробелы в российском законодательстве. – 2010. – № 3. – С. 33-34.
9. Ильин, В.А. Проблемы регионального развития как отражение эффективности государственного управления / В.А. Ильин, А.И. Поварова // Экономика региона. – 2014. – №3. – С. 48-63.
10. Игнатьева, Е.Д. Методология и инструментарий структурно-функционального анализа регионального развития / Е.Д. Игнатьев, О.С. Мариев // Экономика региона. – 2013. – № 1. – Ст. 13-14.
11. Коростелева, М.В. К вопросу о полномочиях органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области местного самоуправления / М.В. Коростелева, А.П. Анисимов, Г.С. Працко // Философия права. – 2015. – №3. – С. 68-71.
12. Местное самоуправление как стабилизатор развития региона: политологический анализ // Стратегия развития региона: социально-экономические, политико-правовые инновации. – Орел: ОРАГС, 2010. – С. 23-32.
13. Овчинников, И.И. Современные проблемы соотношения норм федерального и регионального законодательства в области местного самоуправления / И.И. Овчинников // Ведомости Московской городской Думы. – 2014. – № 1. – С. 89-92.

14. Поваров, А.И. Региональный бюджет 2015-2017: бездефицитность или отказ от развития? // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. – 2015. – № 1. – С. 150-170.

15. Печенская, М.А. Межбюджетные отношения: состояние, регулирование, оценка результативности монография. – Вологда: ИСЭРТ РАН, 2015. – 161 с.

16. Савельева Ю.В. Направления совершенствования системы межбюджетных отношений / Ю.В. Савельева// Проблемы современной науки и образования. –2014. –№ 9. – С. 67-69.

17. Шиганов, В.В. Полномочия органов государственной власти в сфере местного самоуправления муниципальных территорий / Шиганов В.В., Рыжков О.В. // Государственное и муниципальное управление в XXI веке: теория, методология, практика. – 2014. – № 12. – С. 105-109.

18. *Получатели самых больших дотаций из федерального бюджета* - rbc.ru/economics/11/10/2017/...- дата обращения 2 июня 2018 года

FORMS, METHODS AND DIRECTIONS, INTERRELATIONS OF LOCAL AUTHORITY AND BODIES OF STATE POWER OF THE SUBJECT OF THE RUSSIAN FEDERATION FEDERATIONS IN CONTEMPORARY RUSSIA

M.A. Mirzaev, *associate professor*

S. Salikhova, *student*

Dagestan state university

(Russia, Makhachkala)

***Abstract.** This publication is devoted to a very relevant topic of regional policy as a component of a single direction of a unified state policy. Such a policy is based on objective circumstances, to which the author attributes the existing uneven development of the regions, as well as the need to create a more efficient system of central-regional relations. The author notes that the regional policy in the Russian Federation is a complex of legislative measures designed to optimize political, economic, social and other relations at the level of the subject of the federation, which determine the activities of federal, regional and municipal state bodies in the sphere of regional development. Further, the author points out that the region, which has a certain set of natural, socio-economic, national-cultural and other conditions, acts as the object of regional policy in the Russian Federation.*

***Keywords:** region, subject, authority, relationship, formation, regional policy, subsidies.*