

УДК: 342.4

Валитов К. С.

студент

юридический факультет

Казанский (Приволжский) федеральный университет

Научный руководитель: Жадан В. Н.

к.ю.н., доцент

Казанский (Приволжский) федеральный университет

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ФЕДЕРАЛИЗМА И ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ОСОБЕННОСТИ РАЗВИТИЯ СУБЪЕКТОВ РОССИИ

В работе рассматриваются конституционно-правовые основы федерализма и экономические особенности развития субъектов России на основе анализа конституционно-правовых норм и общетеоретических положений, материалов из средств массовой информации, научных подходов и авторского понимания.

Ключевые слова: конституционно-правовые основы, федерализм, экономические особенности, развитие, субъекты России, регионы доноры, дотационные регионы.

Тенденции быстротечного развития современного мира требуют от государств адаптироваться, изменяться и преобразовывать соответствующие сферы общественных отношений. Не обошли эти тенденции и Российскую Федерацию (далее – Россия, РФ). Исходя из конституционно-правовых основ, определяющих организацию и особенности федеративного устройства государства, принято выделять и конституционные принципы, которые отражают взаимоотношения между федерацией и ее субъектами, экономическое развитие субъектов федерации. Одними из главных конституционно-правовых принципов федеративного устройства России являются принцип разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ, и принцип равноправия субъектов РФ, из которых следует, что между соответствующими федеральными органами и субъектами РФ должны быть нормативно закрепленные и справедливые правила, направленные на развитие России и ее субъектов.

В научной литературе и материалах средств массовой информации (далее – СМИ) вопросам анализа конституционных основ России как федеративного государства, конституционно-правовых принципов федерации, моделей и видов построения федерализма, конституционно-правовых основ субъектов РФ [1-6] посвящено немало публикаций, что не исключает возможности продолжить исследование по данной теме.

Предметом данного рассмотрения будут конституционно-правовые основы федерализма и экономические особенности развития субъектов РФ.

Исходя из предмета исследования представляют интерес следующие вопросы: что понимается под федерацией и федерализмом; как определяется федерация как форма политико-территориальной организации государства; какие принято выделять виды федерации; в каких конституционно-правовых нормах определяется федеративное устройство России; к какому виду федерации относится Россия; какие конституционно-правовые нормы определяют экономические отношения в России; какие имеются экономические особенности в развитии субъектов РФ; какие имеются проблемы экономического характера в развитии субъектов РФ? На многие из указанных вопросов имеются научные работы, что не мешает автору высказать свое мнение [7, с. 77].

В отечественной государственно-правовой науке принято выделять термин «форма государственного устройства» и в обобщенном виде, под которой понимается государственно-территориальная организация, определяющая взаимоотношения государства

и ее административно и национально-территориальных частей, а также взаимоотношения между ее частями, между центральными, региональными и местными органами власти [8]. Исходя из государственного устройства выделяются такие формы государства, как унитарное, федерация и конфедерация. При этом под федерацией (от лат. foedus – союз, объединение) понимается союз государств и государственных образований – земель, кантонов, краев, областей, республик, штатов и т.д.

В науке конституционного права помимо термина «форма государственного устройства» достаточно часто используется термин «форма политико-территориальной организации государства». При этом политико-территориальная организация государства включает в себе не только политико-территориальную структуру государства, но и отношения между государством в целом и его территориальными частями, постольку в ее рамках определяется и характер этих отношений, в том числе централизация и децентрализация государственно-политической власти, политико-территориальной организации государства [9].

Автор солидарен с данным научным подходом, а поэтому под федерацией как формой политико-территориальной организации государства понимается сложная структура, которая состоит из двух или более государств, или государственно-подобных образований (штатов, провинций, земель), обладающих конституционно закрепленной политической самостоятельностью вне пределов прав и полномочий общего государства в целом [9].

Помимо термина «федерация» в науке также выделяется термин «федерализм». При этом принято считать, что понятие «федерация» уже понятия «федерализм», который в свою очередь включает теорию и практику строительства, функционирования и развития не только собственно федеративных государств, но и конфедераций и некоторых других межгосударственных объединений [9].

В науке конституционного права федерация как форма политико-территориальной организации государства классифицируется (подразделяется) по различным основаниям, например, по способу своего возникновения – на договорные (союзные) и конституционные (автономные); по своей структуре – на симметричные и асимметричные; по характеру взаимоотношений между федерацией и ее субъектами – на централизованные и децентрализованные [9]; по процессу формирования – возникающие в результате объединения (ассоциации) или разрыва единства (диссоциации); по характеру размежевания предметов ведения – на дуалистические и кооперативные; по характеру концентрации властных полномочий – на интеграционные (централизованные) и деволюционные (относительно децентрализованные); по функциональным особенностям и различиям в статусе отдельных составных частей государства – симметричные, асимметричные, симметричные с элементами асимметрии; по принципу разделения федерации на субъекты – территориальный, национально-территориальный, комплексно-территориальный; по реальности нормативно установленных федеративных моделей – на реальные и фантомные [10] и т. д.

Исходя из вышеизложенного представляют интерес конституционно-правовые основы федерализма в России, а также функциональные особенности и различия между субъектами РФ, взаимоотношения между федерацией и ее субъектами, уровни самостоятельности субъектов и экономические особенности развития субъектов.

Российская Федерация, согласно ч. 1 ст. 1 Конституции РФ, является демократическим федеративным правовым государством с республиканской формой правления [11].

В соответствии с ч. 1 ст. 5 Конституции РФ [11] Российская Федерация состоит из республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов [11] и все они являются равноправными, т.е. согласно законодательству, Россия является симметричной федерацией.

Согласно ст. 65 Конституции РФ в состав России входят: 22 республики, 9 краев, 46 областей, 3 города федерального значения, 1 автономная область и 4 автономных округов [11].

Россия по статусу субъектов РФ является симметричной, но в части экономических отношений федерации и ее субъектов, имеет все предпосылки называться ассиметричной федерацией. Обусловлено это рядом причин: 1) демографическим и социальным уровнем: плотностью населения, численностью, продолжительностью жизни, культурно-историческими, а также и национальными особенностями; 2) природные условия; 3) экономическая особенность субъектов: степень самостоятельности, неравномерность развития, льготная система для отдельных регионов, дифференциация регионов.

Что касается других федеративных государств в мире, хотелось бы отметить, что в нынешнее время нет «чистых» симметрий в федеративном устройстве. В таких странах, как США или Германия, мы также не можем сказать, что они являются симметричными, а скорее являются симметричными федерациями с элементами асимметрии [12, с. 128]. К примеру, округ Колумбия в США. Он не входит ни в один штат; население имеет меньше полномочий в самоуправлении. Данный регион не представлен в Сенате, а представитель в Палате Конгресса не имеет права голоса. Следствием этого происходит ущемление субъекта. Данный факт говорит нам о том, что США как федеративное государство не в полной мере является симметричным.

В последнее время интерес к проблематике федеративной асимметрии все больше возрастает. В юридической науке даже был введен термин «асимметричный федерализм» [13, с. 26], означающий федеративные отношения, в основу которых заложено неравенство в различных сферах общественных отношений.

Вопросы о «асимметричном федерализме» исследовали в своих работах Л. М. Дробижева, О. В. Малиновская, И. К. Харитонов и др. Изучая его, они выявили плюсы и минусы, складывающиеся между государством и ее субъектами отношений, последствия такого развития.

Следует также отметить, что достаточно острой проблемой в ассиметричной федерации являются экономические отношения между федерацией и ее субъектами, а именно разнородность развития различных субъектов и тем самым дифференциация одних субъектов от других. По этой причине в России принято выделять регионы доноры и дотационные (реципиенты) регионы. Основным отличием между ними является только то, что у регионов доноров государство забирает большую часть налоговых поступлений (до 70%) в федеральный бюджет и затем их распределяет, в свою очередь, дотационным регионам остро не хватает доходов, что порождает их иждивенческий настрой [14, с. 57].

Не стоит забывать и о том, что Российское государство регулирует экономические отношения, в том числе бюджетные отношения на основании норм Конституции РФ, которые определяют финансово-экономические отношения (ст. 4, 5, 8, 11, 12, 15, 66, 71-76, 132, 133 Конституции РФ). Однако, указанные статьи определяют бюджетные отношения лишь на общих началах. К примеру, в п. «и» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ большие нарекания вызывают «общие принципы» налогообложения, т.е. напрямую нет детализации бюджетных и налоговых отношений между федерацией и ее регионами, подчеркивается и некая неопределенность в разграничении компетенции, что приводит к определенным трудностям в правоприменительной деятельности [15, с. 32].

По мнению автора, несмотря на существования финансово-плановых актов федерации, конкретизирующих экономическую деятельность, конституционное закрепление в отдельных статьях (или главе), предусматривало бы детализацию финансовой деятельности и межбюджетных отношений, явилось бы хорошим стимулом стабильности отношений между федерацией и ее субъектами.

Более того весь спектр экономических проблем состоит в том, что на данный момент бюджетная политика Правительства РФ вызывает определенные разногласия. Регионы-

доноры, а их 15 субъектов: Москва, Санкт-Петербург, Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономный округа, Тюменская, Ярославская, Калужская, Сахалинская, Самарская, Свердловская, Московская, Челябинская и Ленинградская области, Ненецкий автономный округ и Республика Татарстан [16], отдают значительную часть своих поступлений в федеральный бюджет. Что приводит данные регионы к заметным и незаметным ослаблениям, повышает расходы данных субъектов, увеличивая, тем самым, риск долговой зависимости от федерального бюджета.

В свою очередь, к числу основных дотационных регионов в 2013-2016 годы относятся: Республика Саха (39.6 млрд. рублей), Республика Дагестан (30.37 млрд. рублей), Камчатский край (29.55 млрд. рублей), Республика Чечня (13.07 млрд. рублей), Алтайский край (15.88 млрд. рублей), Республика Бурятия (10.26 млрд. рублей), Ставропольский край (8.85 млрд. рублей), Ростовская область (9.52 млрд. рублей), Архангельская область (8.89 млрд. рублей) и Магаданская область (8.5 млрд. рублей) [16].

На форуме «Инвестиции в регионы России: приоритеты региональной политики» 27.02.2017 г. основной темой обсуждения было сокращение региональной доли налога на прибыль на 1% в пользу отстающих субъектов, т. е. с 18% до 17%, которое по предложению Минфина России приведет к пополнению в федеральный бюджет [17].

Председатель Правительства РФ Д. Медведев предложил для поддержки регионов, отличающихся экономической стабильностью, взамен сокращения на 1% налога на прибыль, ввести стимулирующие гранты, льготы по налогам. Он также заявил, что «Мы должны понимать, что данные льготы реализуются за счет налогового потенциала субъектов, в первую очередь регионов-доноров и чем больше льгот, тем меньше получает региональный бюджет, что приводит к тому, что они не могут покрыть все свои расходы. В качестве примера следует взять статистику: в 2011 году было 26 «профицитных» и 57 «дефицитных», в 2016 году 9 к 76 соответственно. Общий объем дефицита бюджетов субъектов РФ за данный период возрос с 35 млрд. рублей до 172 млрд. рублей [18].

По мнению автора, неутешительным является и то обстоятельство, что у субъектов нет или недостаточно стимулов для развития экономики страны. Данный факт подтверждается тем, что если посмотреть с точки зрения регионов-доноров, которые являются «локомотивом» развития государства, то увеличивая темпы своего развития, большая часть бюджета данного субъекта в виде налогов переходит в федеральный бюджет, не оставляя достаточных средств для развития данного субъекта.

Примером может послужить Республика Татарстан. В ходе дискуссии «Новая региональная политика» в рамках Гайдаровского форума 12.02.2017 года, Рустам Минниханов изложил недовольство о решениях Министерства экономического развития России, направленных на выравнивание федерального бюджета за счет средств регионов. По его словам, в текущем году у республики будет изъято около 8 млрд. рублей по сравнению с бюджетными доходами 2016 года, «То есть весь заработок на следующий год, если мы будем хорошо работать, уйдет на покрытие того, что у нас изъяли», – утверждал Р. Минниханов [19].

Что касается дотационных регионов, то у них много точек роста. К примеру, Республика Дагестан и Ставропольский край с их курортно-туристским потенциалом, Камчатский край с рыбной промышленностью, Республика Саха с ее цветной металлургией и другие [20]. Но развития не происходит, рост экономики у дотационных регионов не ожидается и это достаточно закономерно. И здесь уместно сослаться на мнение политолога Г. Кузнецова утверждающего, что, увеличивая свою доходную базу, развивая экономику, с региона легко могут снять часть дотации. В случае ухудшения ситуации в субъекте и это приведет к необходимости увеличения дотации, но ее либо будет сложно получить, либо уже невозможно, ведь, «показав свои способности», государство элементарно не предоставит дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности. Субъектам, как и людям, присуще не

улучшения своей ситуации, в нашем случае экономики для общего благосостояния, а иждивенческая позиция [21].

Таким образом, данное исследование может рассматриваться как анализ конституционно-правовых норм, общетеоретических положений и материалов из СМИ, научных подходов о федерации и федерализме, и авторского понимания России как симметричной федерации с элементами асимметрии и экономических особенностей развития субъектов РФ.

Литература

1. Авакьян, С. А. Конституционное право России. Учебный курс: учеб. пособие: в 2 т. / С. А. Авакьян. – 5-е изд., перераб. и доп. – М. : Норма: ИНФРА-М, 2017. – 864 с.
2. Конституционные основы федеративного устройства Российского государства – [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://pandia.ru/text/78/351/333.php> (дата обращения: 30.04.2017).
3. Конституционно-правовые основы статуса субъектов Российской Федерации – [Электронный ресурс] – Режим доступа: http://studbooks.net/1161762/pravo/konstitucionno_pravovye_osnovy_statusa_subektov_rossiyskoy_federatsii (дата обращения: 30.04.2017).
4. Принципы построения и модели федерализма – [Электронный ресурс] – Режим доступа: http://studbooks.net/1059029/pravo/printsiyu_postroeniya_modeli_federalizma (дата обращения: 30.04.2017).
5. Регионы России. Основные характеристики субъектов Российской Федерации – [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://oldsmb.economy.gov.ru/content/statistic/stats/m,f,633732/> (дата обращения: 30.04.2017).
6. Чиркин, В. Е. О сущности субъекта Федерации: традиции и реальность // Государство и право. – 2003. – № 7. – С. 24-31.
7. Жадан, В. Н. Некоторые вопросы международном терроризме и его угрозе для мирового сообщества // Таврический научный обозреватель. – 2016. – № 2 (7). – С. 77-81.
8. Форма государственного устройства – [Электронный ресурс] – Режим доступа: http://www.be5.biz/gosudarstvo_i_pravo/forma_gosudarstvennogo_ustroistva.html (дата обращения: 30.04.2017).
9. Конституционное право. § 1. политико-территориальная организация государства и многообразие ее форм – [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://robotlibrary.com/book/74-konstitucionnoe-pravo/43-1-politiko-territorialnaya-organizaciya-gosudarstva-i-mnogoobrazie-ee-form.html> (дата обращения: 30.04.2017).
10. Становление российского федерализма – [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://works.doklad.ru/view/cta6YI6flJg/2.html> (дата обращения: 30.04.2017).
11. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // СЗ РФ. – 2014. – № 31. – Ст. 4398.
12. Чиркин, В. Е. Модели современного федерализма: сравнительный анализ // Государство и право. – 2003. – № 6-7. – С. 123-131.
13. Тимченко, Д. В. Асимметрия российского федерализма: конституционно-правовой аспект // Вопросы политической науки: материалы Междунар. науч. конф. (г. Москва, июнь 2015 г.). – М. : Буки-Веди, 2015. – С. 24-29.
14. Симметрия и асимметрия в Российской модели Федеративных отношении / Под рук. С. Д. Валентя. – М. : Институт экономики РАН, 2012. – 57 с.
15. Семин, С. В. Асимметрия субъектов как черта конституционно-правового статуса субъектов Российской Федерации // Электронный научный журнал «Наука. Общество. Государство». – 2013. – № 1. – С. 29-34.

16. Griffon. 10 ноября 2016. Хватит кормить кого? Дотационные регионы и «доноры» России – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.griffon.media/articles/28/11/2016/russian-donor-regions> (дата обращения 30.04.2017).
17. ИА REGNUM. УФА, 3 марта 2017. «Формат взаимоотношений регионов и центра нуждается в реформировании» – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://regnum.ru/news/economy/2245294.html> (дата обращения 30.04.2017).
18. ИА REGNUM. ТЮМЕНЬ, 18 ноября 2016. Дно регионов: «За пять лет дефицит бюджетов регионов вырос в пять раз» – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://regnum.ru/news/economy/2206978.html> (дата обращения 30.04.2017).
19. ИА REGNUM. КАЗАНЬ, 12 января 2017. Минниханов: «Мы на месте лучше знаем, кому сколько льгот дать» – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://regnum.ru/news/economy/2226345.html> (дата обращения 30.04.2017).
20. ИА REGNUM. МОСКВА, 18 августа 2016. Диаметральное расслоение регионов грозит России расслоением в обществе – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://regnum.ru/news/economy/2168551.html> (дата обращения 30.04.2017).
21. ИА REGNUM. МОСКВА, 27 апреля 2015. Необходимо сократить разрыв между Москвой и регионами – эксперты – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://regnum.ru/news/polit/1919438.html> (дата обращения 30.04.2017).