

На правах рукописи

Хвоцин Алексей Александрович

***КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ
ЭКОНОМИЧЕСКОГО ФЕДЕРАЛИЗМА
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ***

Специальность 12.00.02 –
конституционное право; муниципальное право
(юридические науки)

*Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук*

Тюмень 2007

Диссертация выполнена
на кафедре конституционного и муниципального права
Института государства и права
Тюменского государственного университета.

Научный руководитель: Доктор юридических наук,
профессор
Добрынин Николай Михайлович

Официальные оппоненты: Доктор юридических наук,
профессор
Кокотов Александр Николаевич

Заслуженный юрист России,
кандидат юридических наук
Серков Валерий Анатольевич

Ведущая организация: Юридический факультет Московского
государственного университета
им. М.В. Ломоносова

Защита диссертации состоится 20 апреля 2007 г. в 9-00 часов на заседании диссертационного совета Д 212.274.06 в Тюменском государственном университете по адресу: 625000, г. Тюмень, ул. Ленина, 38, зал заседаний Совета.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Тюменского государственного университета.

Автореферат разослан 15 марта 2007 года.

*Ученый секретарь
диссертационного совета,
доктор юридических наук,
профессор*

В. Д. Плесовских

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. В основе системы государственной власти и управления лежит совокупность ряда принципов. Они находят свое выражение в конкретных общественных институтах, составляющих целостный механизм, обеспечивающий существование, функционирование и успешное развитие государства. В их ряду экономическая основа государственной власти занимает ведущее место. Отсутствие должной ресурсной базы делает любой самый совершенный механизм публичной власти лишенным жизни и каких-либо перспектив.

В федеративном государстве проблема формирования экономической основы власти и управления приобретает особый характер. Центральной составляющей федерализма является принцип согласованности. Однако его действие будет искажено в отсутствие реализации другого базового начала федеративной государственности – самостоятельности и независимости уровней власти и управления в решении подведомственных им задач. Распределенный характер государственной власти выдвигает на первый план вопрос формирования экономической основы самостоятельной деятельности властных уровней, без которой федеративное государство не может считаться федеративным.

Таким образом, практическая реализация основополагающих принципов федерализма, в том числе, предполагает адекватную *«федерализованную»* систему формирования ресурсного потенциала публичной власти и управления на всех уровнях федерации. И это не только вопрос распределения экономических ресурсов. Важнейшим элементом этой системы являются гарантии и процедуры учета и согласования общенациональных и региональных интересов, самостоятельная и, вместе с тем, совместная деятельность федерации и ее субъектов в разработке и реализации политики социально-экономического развития государства.

Исследователями современного российского федерализма в качестве бесспорной истины утверждается, что *«российский федерализм должен основываться на определенном экономическом базисе»*¹. Поэтому, наряду с общи-

¹ Золотарева М.В. Конституционные основы укрепления российской государственности // Доклад на семинаре «Экономические факторы федерализации России». Казань, 2 октября 2000 г.; Валентей С. Экономические проблемы становления российского федерализма / С. Валентей // Федерализм. 1999. № 1. С. 99–116.

ми проблемами федерализма, в России активно обсуждаются проблемы и так называемого «экономического федерализма».

В последнее время внимание к этой сфере взаимоотношений федерального центра и субъектов федерации вновь актуализировалось по следующим причинам:

во-первых, не решена проблема бюджетной обеспеченности полномочий, переданных на уровень субъектов федерации в соответствии с федеральным законом № 199-ФЗ от 31 декабря 2005 г., что делает невозможным их исполнение во многих субъектах федерации без федеральной финансовой помощи;

во-вторых, по-прежнему отсутствует согласованная и сбалансированная по интересам всех уровней власти и управления политика регионального социально-экономического развития, направленная на удвоение валового внутреннего продукта и, как следствие, рост благосостояния населения;

в-третьих, не преодолена высокая степень социально-экономической дифференциации субъектов федерации;

в-четвертых, не выработан организационно-правовой механизм совершенствования федеративного устройства государства.

Важное значение приобретает исследование проблем адаптации конституционно-правовой конструкции экономического федерализма в России в условиях перманентного совершенствования федеративных отношений.

Решение указанных задач требует глубокой исследовательской работы, направленной на системное описание российского экономического федерализма и выяснение того, каким должен быть механизм взаимодействия региональных и центральной властей, позволяющий достичь наибольшей согласованности их экономических интересов и, вместе с тем, обеспечить все предпосылки эффективного государственного управления. В основе такого исследования должно лежать ясное понимание того, что представляет собой экономический федерализм как составляющая и одна из основ федеративного государства. С помощью сопоставления отраженных в идеальной концепции существенных признаков явления и примеров его реального воплощения в федеративных государствах возможно определить пути, способствующие развитию в стране экономического федерализма.

Степень научной разработанности темы. Совокупность вопросов, формирующих проблемное поле в рамках изучения экономического федерализма, достаточно разнообразна и находится «на стыке» отраслевых научных дисциплин: юриспруденции, экономических и социологических наук, политологии.

Различные составляющие экономического федерализма становились объектом внимания множества авторов.

Так, сфера бюджетного федерализма в стране с начала 1990-х гг. подвергалась наиболее полному и тщательному изучению как российскими, так и зарубежными авторами, которыми было издано значительное количество работ по данной теме. Среди них – К.Ю. Багратуни, К.К. Баранова, А.Г. Бирюков, Дж. Бо и Х.М. Васкес, Е.М. Бухвальд, М.В. Глигич-Золотарева, В. Горегляд, М. Делягин, П.И. Евсеев, А.Г. Игудин, В.И. Климанов, В.В. Клисторин, Г.А. Ковалева, Н. Крылова, А. Лавров, Б.Л. Лавровский, В.Н. Лексин, Дж. Литвак, Л. Лыкова, Г. Мейер, Э.В. Пешина, С.Н. Рябухин, Д. Сазерлэнд, С.П. Сазонов, К.Х. Третнер, И. Трунин, А.В. Улюкаев, И.А. Умнова, В.Б. Христенко, С. Хурсевич, А. Чебанова, А.Н. Швецов, Ю.Г. Швецов, М.И. Яндиев и др.

Проблема соотношения федеративной формы государственного устройства и управления государственной собственностью в России оказалась менее изучена. Среди работ, в которых специально уделяется внимание этому аспекту федеративных отношений или он рассматривается в числе прочих, научные труды Е.М. Бухвальда, В.В. Гошуляк, В.Н. Лексина, П.Д. Половинкина, Э.В. Талапиной, А.Н. Швецова и др.

Кроме того, следует отметить исследования многих ученых – специалистов в различных областях научного знания – юриспруденции, экономике, политологии, социологии и философии, – посвященные изучению проблем государственной региональной политики (в том числе в управлении социально-экономическим развитием): Р.Г. Абдулатипова, Э.Б. Алаева, А.Н. Аринина, М. Афанасьева, А.В. Безрукова, А. Бим, Л.Ф. Болтенковой, С.Д. Валентя, К. Вартапетова, М. Гамбаряна, В. Глазычева, М.В. Глигич-Золотаревой, В. Горегляда, А.Г. Гранберга, В. Иванова, П. Иванова, А. Капустина, В.В. Климанова, В.И. Клисторина, О. Крыштановской, В.А. Крюкова, О.В. Кузнецовой,

Б. Лагутенко, Н.И. Лариной, В.Н. Лексина, В.Н. Лысенко, Г.В. Марченко, А.В. Мазурова, В.А. Мау, М.Ю. Махотаевой, А.Н. Медушевского, Л.В. Мельниковой, Н. Михеевой, В.А. Нехаева, Э.А. Паина, О.С. Пчелинцева, С.Н. Рябухина, В.Е. Селиверстова, Н. Смородинской, С.С. Собянина, М.В. Столярова, А.С. Суспицина, С. Тейлор, И.Л. Тимониной, В.Э. Тоскуниной, Р. Туровского, А.В. Улюкаева, И.А. Умновой, В.А. Филиппова, Р. Хакимова, О.В. Черковца, А.Н. Швецова, Ю.Г. Швецова и др.

Перечень был бы неполным без упоминания юристов (включая юристов-конституционалистов), в трудах которых так или иначе исследовались вопросы экономического федерализма: С.А. Авакьяна, А.С. Автономова, А.В. Безрукова, Л.Ф. Болтенковой, Г.А. Гаджиева, М.В. Глигич-Золотаревой, Н.М. Добрынина, Л.М. Карапетяна, А. Н. Кокотова, Б.С. Крылова, Л.В. Лазарева, В.И. Лафитского, И. Лексина, В.О. Лучина, С.В. Морозова, М. Саликова, С.С. Собянина, М.В. Столярова, Э.В. Тадевосяна, Э.В. Талапиной, Ю.А. Тихомирова, М.С. Тихонова, И.А. Умновой, М.Х. Фарукшина, Т.Я. Хабриевой, Г.Н. Чеботарева, В.А. Черепанова, А.Н. Черткова, В.Е. Чиркина и др.

В то же время, проникая в суть конституционно-правовых аспектов экономического федерализма, многие исследователи так и не предложили своего видения интегрированной модели экономического федерализма. Исключения составляют работы А.Н. Аринина и Г.В. Марченко², монография Н.М. Добрынина³, в какой-то мере труды В.Н. Лексина и А.Н. Швецова⁴. Однако и в исследованиях указанных авторов не представлена в полном объеме целостная, непротиворечивая, конституционно установленная и закрепленная модель экономического федерализма.

Объект исследования – общественные отношения, образующие в своей совокупности конституционно-правовую модель экономического федерализма в Российской Федерации.

² Аринин А.Н. Уроки и проблемы становления российского федерализма / А.Н. Аринин, Г.В. Марченко. М.: ТОО «Интелтех», 1999. 234 с.

³ Добрынин Н.М. Новый федерализм: Модель будущего государственного устройства Российской Федерации / Н.М. Добрынин. Новосибирск: Наука, 2003. 468 с.

⁴ Лексин В.Н. Государство и регионы. Теория и практика государственного регулирования территориального развития. / В.Н. Лексин, А.Н. Швецов. Изд. стереотипное. М.: Эдиториал УРСС, 2002. 368 с.

Предмет исследования – проблемы теории и практики российского экономического федерализма, система правовых норм, регулирующих деятельность и взаимодействие органов власти и управления в сфере экономики федеративных отношений и региональной социально-экономической политики.

Цель исследования – разработка концептуальной конституционно-правовой модели экономического федерализма.

Основные задачи исследования. Достижение поставленной цели диссертационного исследования предполагает решение следующих задач:

1) определение понятия «экономический федерализм», сферы отношений экономического федерализма;

2) анализ правовой основы и формирования экономики федеративных отношений в России (1991–2003 гг.);

3) изучение правового регулирования сложившейся в стране системы управления региональным развитием и согласования интересов федеральных и региональных властей в сфере региональной социально-экономической политики (в исторической динамике);

4) выявление особенностей процессов реформирования федеративных отношений в целом и, в частности, системы экономического федерализма в России (2003–2006 гг.), их законодательного обеспечения;

5) сравнительно-правовой анализ отношений экономического федерализма в зарубежных федерациях;

6) прогнозирование направлений трансформации отечественного экономического федерализма и его перспектив;

7) выработка предложений по совершенствованию конституционно-правовых механизмов согласования экономических интересов и социально-экономической политики федерации и ее субъектов как основных подсистем эффективной конституционно-правовой модели российского экономического федерализма.

Методологическая, теоретическая и эмпирическая основы исследования. В диссертационном исследовании использовалась совокупность подходов и методов научного познания.

Базовым стал *системный подход*, позволяющий составить комплексное

и полное представление об изучаемом явлении, объекте на основе раскрытия его сущностных характеристик.

Активно применялся *диалектический метод*, дающий возможность определить логику развертывания событий, выявить направления развития тех или иных процессов.

В работе над диссертацией использовались также *историко-сравнительный* и *историко-правовой, формально-юридический, сравнительно-правовой* методы и пр.

Формулировка и уточнение определений фигурирующих в работе понятий осуществлялись в соответствии с законами *логики* и правилами *лингвистики*.

Содержание и результаты диссертации базируются на анализе теоретических трудов и имеющих прикладную ориентацию работ, связанных с исследованием отдельных, наиболее «проблемных» направлений развития отечественного федерализма, – С. А. Авакьяна, А.В. Безрукова, Г.А. Гаджиева, М.В. Глигич-Золотаревой, Н.М. Добрынина, В. Иванова, Л.М. Карапетяна, Л.В. Лазарева, В.И. Лафитского, В.Н. Лысенко, И.А. Умновой, М.Х. Фарукшина, Р. Хакимова, В.А. Черепанова, А.Н. Черткова и других ученых.

Теоретической и научно-практической основой исследования в области экономики федеративных отношений и государственного управления региональным социально-экономическим развитием послужили труды таких ученых (и практических работников), как К.К. Баранова, Дж. Бо и Х.М. Васкес, Е.М. Бухвальд, А.Г. Гранберг, А. Золотарева, А.Г. Игудин, Л.М. Капустина, В.И. Клисторин, О.В. Кузнецова, А. Лавров, Б.Л. Лавровский, Н.И. Ларина, В.Н. Лексин, В.А. Мау, С.Н. Рябухин, В.Е. Селиверстов, В.Э. Тоскунина, И. Трунин, А.В. Улюкаев, В.А. Филиппов, В.Б. Христенко, С. Хурсевич, А.Н. Швецов, Ю.Г. Швецов, М.И. Яндиев, и многих других исследователей.

Кроме того, в изучении различных аспектов управления государственной собственностью значительную пользу принесло знакомство с работами Е.М. Бухвальда, В.В. Гошуляк, П.Д. Половинкина, Э.В. Талапиной.

На формирование позиции автора относительно тенденций и перспективных направлений развития государственного устройства и системы государственного управления непосредственное влияние оказало изучение работ

Р.Г. Абдулатипова, А.Н. Аринина и Г.В. Марченко, М. Афанасьева, В. Глазычева, А.Н. Медушевского, О. Крыштановской, Р. Туровского и др.

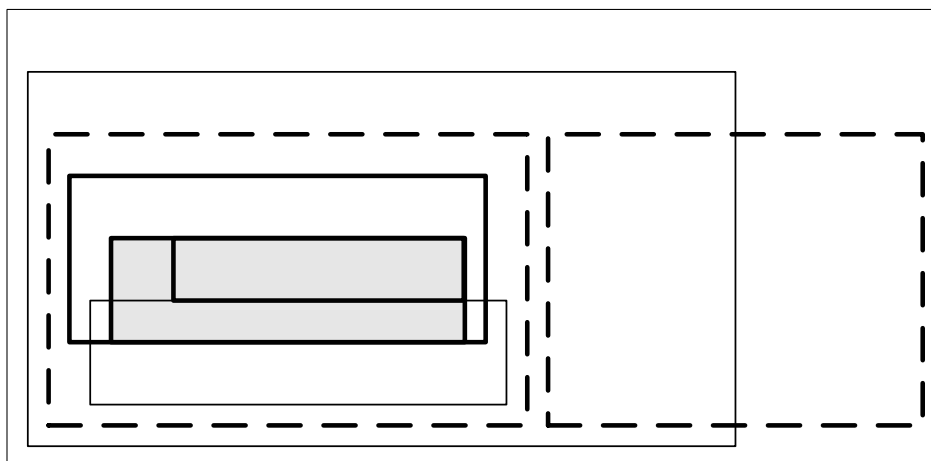
Выводы и предложения, содержащиеся в диссертации, основаны на анализе обширного массива правовых актов: Конституции Российской Федерации, конституций и уставов субъектов Российской Федерации, федеральных законов, законов субъектов федерации, указов Президента Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации, ведомственных нормативно-правовых актов и методических документов, актов конституционного правосудия, конституций и законов некоторых зарубежных государств, статистических данных. Указанные источники составляют документальную и фактологическую базу исследования.

Научная новизна исследования. Научную новизну диссертационного исследования конкретизируют следующие **основные положения, выносимые на защиту**:

1. В работе сформулировано авторское определение понятия **«экономический федерализм»**.

Экономический федерализм – это децентрализованная система обеспечения социально-экономического развития территориально-дифференцированного общества и ресурсных возможностей территориально распределенных уровней публичной власти, обладающих собственными полномочиями по регулированию социально-экономического развития и экономической базой, формируемой и управляемой ими в условиях реализации принципов самостоятельности, взаимодействия и взаимного учета экономических интересов федерации и ее субъектов.

Данное понятие включает в свой состав следующие структурные элементы:



2. В исследовании выделены *три группы базовых принципов экономического федерализма, которые образуют совокупность конституционно-правовых аспектов его функционирования и развития:*

первая группа – принципы бюджетного федерализма;

вторая группа – принципы экономического федерализма в управлении публичной собственностью;

третья группа – принципы экономического федерализма в региональной социально-экономической политике.

3. В диссертационном исследовании на примере развития федеративных отношений в государстве установлена *прямая зависимость степени политической и административной централизации в отношениях различных территориальных уровней власти и управления от степени централизации экономики отношений между ними, а также от согласованности и сбалансированности региональной социально-экономической политики.*

4. На основе сравнительно-правового анализа отечественного и зарубежного опыта развития экономического федерализма предлагается ввести в Конституцию Российской Федерации нормы, укрепляющие позиции субъектов федерации за счет последовательного внедрения в практику отношений между уровнями власти и управления принципов экономического федерализма.

В Конституции следует зафиксировать правовую модель экономики федеративных отношений и конституционно-правовую основу механизма согласования региональных и федеральных социально-экономических приоритетов и интересов.

5. Обосновывается необходимость разработки и заключения между Российской Федерацией и ее субъектами единого *Договора об основах экономики федеративных отношений* для установления системного равновесия федеративной конструкции государства; представлены перечень и характеристика основных положений, которые должны найти в нем свое закрепление. Договор как средство достижения согласия по вопросам экономики федеративных отношений должен стать базой для разработки и внесения изменений и дополнений в Конституцию.

6. Аргументируется обязательность применения *двусторонних согла-*

шений о социально-экономическом развитии между Российской Федерацией и ее субъектами как постоянно действующего механизма согласования интересов в сфере управления социально-экономическим развитием государства и регионов, установления между ними баланса.

В соглашениях следует отразить:

во-первых, специфику географических и природно-климатических условий на территории субъекта федерации, транспортной и иной инфраструктуры;

во-вторых, особенности развития экономической системы субъекта федерации и совокупность мер, направленных на повышение инвестиционной привлекательности, стимулирование социально-экономического развития субъектов федерации и наращивание их экономического потенциала;

в-третьих, место и роль субъекта федерации в реализации стратегии развития производительных сил страны;

в-четвертых, систему минимальных социальных стандартов с учетом специфики конкретного субъекта федерации;

в-пятых, договоренности о ресурсном обеспечении устойчивого развития социально-экономической сферы субъекта федерации, а также направления, условия и способы предоставления федеральной помощи в случае ее необходимости.

7. Излагается концепция и авторская позиция по вопросу *использования двусторонних соглашений о социально-экономическом развитии между Российской Федерацией и ее субъектами в качестве конституирующего элемента общей системы управления страной*. Кроме функции согласования интересов федерации и ее субъектов в системе управления, соглашения будут выполнять роль инструмента совместной разработки и осуществления долгосрочной *Стратегии регионального развития государства*, а также стратегий, концепций и программ социально-экономического развития субъектов федерации (см. Приложение). При этом финансовой базой их реализации могут стать средства Стабилизационного фонда Российской Федерации.

Научно-практическая значимость исследования определяется, прежде всего, возможностью применить сформулированные в диссертации выводы для выработки концептуальной конституционно-правовой модели экономического федерализма.

Представляется, что исследование будет иметь научно-практическое значение в силу того, что базой для его проведения послужили данные, результаты и достижения нескольких научных дисциплин (правовые дисциплины, политология, регионалистика, экономические дисциплины, социология) в смежной для них области. По мнению автора, узкоспециальные разработки могут лишь прояснить отдельные черты изучаемого явления, но полноценной основой для формулировки идей и концепций, ориентированных на практическое воплощение, они служить не могут и нуждаются, как правило, в расширении и дополнении.

Апробация результатов диссертационного исследования. Основные теоретические положения, выводы и научно-практические рекомендации, изложенные в диссертации, формировались в процессе многолетней работы над темой исследования и получили отражение в публикациях автора.

Результаты диссертационного исследования использовались в авторских учебных и учебно-методических разработках в рамках учебного процесса в Институте государства и права Тюменского государственного университета (дисциплины «Система государственного и муниципального управления», «Планирование и программирование регионального развития»).

Структура и объем работы. Диссертация состоит из введения, двух глав, включающих шесть параграфов, заключения, приложений, списка использованной литературы и нормативно-правовых актов. Объем диссертационного исследования без приложений, списка использованной литературы и правовых актов составляет 192 страницы.

СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во ***введении*** обосновывается актуальность и новизна диссертационного исследования, определяется его цель, гипотезы и задачи, методологическая база и научно-практическая значимость, формулируются положения, выносимые на защиту.

Глава первая – «Конституционно-правовые основы экономики федеративных отношений и региональной политики в России» – посвящен-

на характеристике сложившейся конституционно-правовой модели экономического федерализма в стране. Глава включает в себя три параграфа.

В первом параграфе – «Понятие и сущностные признаки экономического федерализма» – автором формулируется определение понятия «экономический федерализм», раскрываются его сущностные признаки, выявляется совокупность принципов и конституционно-правовых аспектов экономического федерализма.

Несмотря на то, что *термин «экономический федерализм»* уже с середины 1990-х гг. закрепился не только в научном обиходе, но и в официальных правительственных документах, до сих пор отсутствует его однозначное определение как одной из составляющих федеративных отношений в стране.

Известны различные точки зрения, акцентирующие внимание на отдельных входящих в него совокупностях общественных отношений: одними авторами в качестве центрального называется аспект межбюджетных отношений, другими – управление экономическим развитием. Тем не менее, различаясь в частности, предлагаемые специалистами подходы к определению сферы экономического федерализма обозначают ядро характерных для него свойств, образующих сущностные признаки экономического федерализма. *Среди них выделяются следующие.*

Во-первых, такое распределение и организация управления экономическими ресурсами публичной власти, при которых каждый уровень публичного управления в стране обладает собственной самостоятельно управляемой ресурсной базой.

Во-вторых, наличие территориально распределенной, децентрализованной системы публичного управления социально-экономическим развитием.

В-третьих, существование ощутимых различий в экономических интересах представителей различных территориальных (региональных) уровней управления, приоритетов социально-экономического развития страны в целом и ее отдельных регионов (субъектов федерации, административно-территориальных образований, муниципалитетов и др.).

В-четвертых, согласование баланса интересов в экономической сфере на основе принципов самостоятельности, взаимодействия и взаимовыгоды при

наличии гарантий обеспечения устойчивости экономики федеративных отношений и нивелировании противоречий между федерацией и ее субъектами.

Таким образом, **экономический федерализм** – это децентрализованная система обеспечения социально-экономического развития территориально-дифференцированного общества и ресурсных возможностей территориально-распределенных уровней публичной власти, обладающих собственными полномочиями по регулированию социально-экономического развития и экономической базой, формируемой и управляемой ими в условиях реализации принципов самостоятельности, взаимодействия и взаимного учета экономических интересов федерации и ее субъектов.

В противоположность отмеченному можно обозначить явление **государственного экономического централизма**, когда в основе управления общественным социально-экономическим развитием и обеспечения ресурсной базы деятельности органов власти и управления лежат не децентрализованные ресурсные источники и механизм согласования общегосударственных и местных экономических интересов, а директивное распоряжение в рамках единой вертикали публичной власти и управления, распределение ресурсов из единого фонда, управляемого центральными органами власти.

В структуре экономического федерализма следует выделить две его главных составляющих:

1) **экономика федеративных отношений:**

- бюджетный (финансовый) федерализм;
- федерализм в управлении публичной собственностью;

2) **федерализм в управлении региональным социально-экономическим развитием** (региональная социально-экономическая политика).

Экономический федерализм как система взаимоотношений между территориальными уровнями публичной власти и управления должен опираться на ряд принципов, образующих совокупность конституционно-правовых аспектов его функционирования и развития. Их можно свести в **три группы:**

Первая группа – принципы бюджетного федерализма:

- самостоятельность бюджетов различных уровней;
- разграничение бюджетных полномочий и ответственности;

- принцип равноправия нижестоящих бюджетов в их взаимоотношениях с вышестоящими;
- разграничение бюджетных доходов;
- принцип взаимной ответственности;
- единство бюджетной системы;
- принцип самодостаточности бюджетов;
- принцип сокращения встречных финансовых потоков;
- принцип обеспеченности минимально приемлемого уровня финансирования бюджетных расходов в соответствии с установленными стандартами предоставления социальных услуг;
- принцип стабильности распределения бюджетных доходов (источников бюджетных доходов) и расходных полномочий;
- принцип поощрения эффективной налоговой и бюджетной, экономической политики;
- принцип законности;
- принцип соответствия расходных полномочий «зоне обслуживания»;
- принцип адекватности бюджетных расходов полномочиям;
- принципы гласности и прозрачности публичных финансов;
- принцип эффективности бюджетных расходов.

***Вторая группа** – принципы экономического федерализма в управлении публичной собственностью:*

- разграничение объектов публичной собственности и полномочий по управлению ими;
- принцип взаимного учета и согласования интересов в управлении объектами публичной собственности.

***Третья группа** – принципы экономического федерализма в сфере управления социально-экономическим развитием, региональной социально-экономической политики:*

- единство принципов налогообложения;
- принцип единства экономического пространства и свободного перемещения в его рамках товаров, услуг и финансовых средств;

- принцип субсидиарности;
- принципы экономической и организационной самостоятельности властей различного уровня;
- единство основ государственной политики в сфере управления социально-экономическим развитием;
- принцип взаимного учета и согласования экономических интересов и экономической политики;
- принцип выравнивания межрегиональных социально-экономических диспропорций;
- принцип поощрения и стимулирования инициативной и эффективной социально-экономической политики.

Реализация названных принципов в нормотворческой, правоприменительной и управленческой деятельности органов власти и управления необходима для формирования и функционирования конституционно-правового каркаса экономического федерализма. Некоторые из них в России уже закреплены в тексте Конституции (например, принцип единства экономического пространства) и законодательно (ряд принципов бюджетного федерализма в Бюджетном кодексе), но многие принципы экономического федерализма не нашли своего конституционного и законодательного закрепления.

Во *втором параграфе* – *«Генезис современной модели распределения экономических ресурсов государства в Российской Федерации»* – автором на основе анализа эволюции взаимоотношений между уровнями публичной власти и управления по поводу распределения финансовых ресурсов и собственности в стране, их правового обеспечения охарактеризованы основные особенности экономики федеративных отношений в Российской Федерации. Сделан вывод о развитии преимущественно централизованной конституционно-правовой модели экономики федеративных отношений, в рамках которой действие принципов самостоятельности и бюджетной самодостаточности субъектов федерации существенно ослаблено.

В диссертации отмечается, что спецификой распределения финансовых ресурсов публичной власти и управления в России осталась аналогичная существовавшей в СССР схема их распределения, несмотря на налоговую и

бюджетную децентрализацию начала 1990-х гг. Субъекты Российской Федерации в ситуации экономического кризиса оказались в высокой степени зависимы от федеральных органов власти в вопросах финансового обеспечения их деятельности, тем более что последним удалось сохранить в своих руках все основные экономические рычаги. Официальная налоговая и бюджетная системы остались значительно централизованными.

Объективная необходимость поддержки региональных бюджетов в условиях увеличения расходной нагрузки по социальным обязательствам, входящим в сферу финансовой ответственности субъектов федерации, и, вместе с тем, желание федерального центра сохранить инструменты влияния на политику органов власти субъектов федерации способствовали интенсивному развитию трансфертных механизмов финансовой помощи. Параллельно все возможности субъектов федерации по доступу к источникам бюджетных доходов, не зависящим от решений федеральных органов, были сокращены в ходе бюджетных и налоговых реформ. Таким образом, после периода относительной налогово-бюджетной децентрализации 1990–1998 гг. в Российской Федерации была пошагово возрождена полностью централизованная система распределения финансовых ресурсов.

Аналогично сложилась ситуация в управлении публичной собственностью. Управление основными наиболее крупными государственными промышленными предприятиями (не только общефедерального, но и регионального значения) было сосредоточено в руках федеральных органов власти. При этом механизмы координации интересов федерации и ее субъектов в управлении публичной собственностью не были должным образом урегулированы и отлажены, что порождало практику односторонних, не согласованных с субъектами федерации решений, не принимающих во внимание региональную специфику. Вопрос о разграничении публичной собственности в отношении природных ресурсов по-прежнему остается нерешенным, в то же время начиная с 1999–2000 гг. федеральные органы власти полностью подчинили себе систему управления ими.

По заключению автора, в Российской Федерации достаточно четко оформилось разделение полномочий по регулированию государственной собственности субъектов федерации и управления отдельными ее объектами.

Полномочия по регулированию управления государственной собственностью, как федеральной, так и субъектов федерации, в основном, сосредоточены на федеральном уровне. Полномочия самостоятельного правового регулирования государственной собственности органами власти субъектов федерации, исходя из практики толкования положений Конституции России, их детализации в законах и иных правовых актах федеральных органов власти, могут осуществляться по ограниченному кругу вопросов. Эти полномочия касаются лишь разграничения государственной собственности субъекта федерации и муниципальной собственности на территории субъекта, кроме собственности на природные ресурсы, определения порядка управления отдельными категориями объектов собственности субъекта федерации.

Полномочия, связанные с управлением объектами государственной собственности, принадлежат органам власти и управления того территориального уровня, к чьей собственности они отнесены, – федерального или субъектов федерации. Но в соответствии со сложившейся системой правового регулирования государственной собственности они могут быть ограничены федеральными органами в случае признания такой необходимости.

В третьем параграфе – «Федеративные отношения в России и региональная социально-экономическая политика» – автором проводится анализ конституционно-правовых основ, правового регулирования и практики отечественной региональной политики как подсистемы экономического федерализма.

Основной проблемой формирования региональной социально-экономической политики в России с начала 1990-х гг., по мнению автора, явилось самоустранение федерального центра от регулирования территориального развития страны в условиях значительной межрегиональной социально-экономической дифференциации и необходимости полноценной централизованной поддержки регионального развития. Одной из особенностей социально-экономических реформ, инициированных на федеральном уровне, стало игнорирование региональной специфики их реализации. В результате органы власти субъектов федерации вынуждены брать на себя компенсацию нега-

тивных последствий проводившихся реформ, не обладая при этом достаточными объемами ресурсов и формально определенных полномочий.

Негативное влияние на формирование властных и ресурсных возможностей субъектов федерации по разработке и реализации собственной социально-экономической политики оказали асимметричный конституционно-правовой статус субъектов и крайняя слабость конституционных гарантий их самостоятельности. Попытки со стороны субъектов федерации установить индивидуализированные политические и экономические гарантии в рамках двусторонних договоров с федеральными органами не принесли большинству из них ожидаемого эффекта, кроме относительной стабилизации политической ситуации в стране.

Отсутствие на федеральном уровне четких конституционных основ региональной социально-экономической политики, ее системного правового регулирования и целостной федеральной стратегии управления региональным развитием страны субъекты федерации пытались заменить горизонтальной интеграцией, в частности, на базе межрегиональных ассоциаций экономического сотрудничества (МАЭС). Однако неясность конституционно-правового и управленческого статуса ассоциаций, слабая ресурсная обеспеченность разрабатываемых ими проектов не позволили МАЭС стать реальным двигателем регионального социально-экономического развития.

С 2000 г. при усилении властных позиций федерального центра происходит значительное ослабление конституционно-правовых и организационных механизмов учета региональных интересов и особенностей. Это проявилось в особенностях установления нового территориального уровня управления (федеральных округов) и реформе Совета Федерации, в характере мероприятий по устранению противоречий федерального и регионального законодательства, в ослаблении на федеральном уровне организационной структуры координации регионального развития (ликвидация в 2000 г. Министерства по делам федерации, национальной и миграционной политики) и др.

Усиление централизации в публичном управлении не изменило ситуации в сфере региональной политики, демонстрировавшей с начала 1990-х гг. методологическую и содержательную слабость, малоэффективность, отсутст-

вие должного уровня развития организационно-правовых механизмов ее разработки и реализации.

Анализируя динамику развития экономики федеративных отношений и федеративных аспектов региональной социально-экономической политики, автор приходит к выводу, что выстроенная конституционно-правовая конструкция экономического федерализма обладает свойством незавершенности, пробельности в реализации его основных принципов. Если принципы единства экономического пространства и бюджетной политики закреплены в тексте Конституции и в федеральном законодательстве и последовательно проводятся в жизнь, то дополняющие их требования экономической самостоятельности, самодостаточности, согласованности интересов и социально-экономической политики центра и субъектов федерации лишь провозглашаются и не находят достаточного конституционного, законодательного и практического отражения.

Глава вторая – «Экономический федерализм и конституционно-правовые механизмы федеративных отношений в Российской Федерации» – состоит из трех параграфов.

В *первом параграфе – «Современная реформа федеративных отношений и перспективы экономического федерализма в России»* – осуществлен анализ реформ федеративных отношений в стране с 2003 г. в их связи с формированием отечественного экономического федерализма.

После изменений 1999–2001 гг. следующие наиболее значимые преобразования произошли с принятием федерального закона от 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ о внесении изменений и дополнений в федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». В свете развития экономического федерализма особо следует отметить главу IV.2 *«Экономическая основа деятельности органов государственной власти субъекта Российской Федерации»*.

В систему управления финансовыми ресурсами никаких принципиальных изменений не внесено, кроме установления института временной финансовой администрации.

Гораздо более значительные изменения произошли в сфере управления государственной собственностью субъектов Российской Федерации. Самое важное, что следует отметить, – ограничение перечня объектов, которые могут находиться в собственности субъекта федерации. Единственная причина, согласно которой то или иное имущество может находиться в собственности субъекта федерации, – необходимость его непосредственно для обеспечения полномочий органов власти субъекта. Для «имущественного» обеспечения полномочий по предметам совместного ведения федерации и ее субъектов указанным федеральным законом установлен специальный закрытый перечень объектов. Кроме того, сфера управления региональным государственным имуществом полностью подчинена федеральному правовому регулированию.

В 2004 г. приняты инициированные Правительством Российской Федерации изменения и дополнения в Налоговый и Бюджетный кодексы, прямо связанные с трансформацией государственного управления в соответствии с федеральным законом № 95-ФЗ.

Во-первых, установлены общие перечни бюджетных полномочий всех уровней бюджетной системы и формулировки ряда основных принципов.

Во-вторых, в Налоговом кодексе вновь изменены перечни федеральных, региональных и муниципальных налогов (что привело к уменьшению их общего количества), а в Бюджетном кодексе – установлена новая схема распределения налоговых поступлений между бюджетами. Введено общее правило об отчислении поступлений от закрепленных федеральных налогов, взимаемых на территории автономного округа, в бюджет края, области, на территории которых он находится.

С принятием этих поправок потеряло смысл выделение каких-то конкретных налогов как федеральных, региональных или муниципальных, поскольку полномочия по их введению, установлению основных признаков и распределению поступающих от их уплаты средств между уровнями бюджетной системы сконцентрировались на уровне федерации.

После очередного этапа «экономической» централизации федерации в 2003–2005 гг. последовали дальнейшие шаги по наращиванию централизации власти и управления. В 2004–2005 гг. изменен порядок замещения должности

высшего должностного лица субъекта федерации; в федеральном центре сконцентрированы многие полномочия по предметам совместного ведения. Затем, в 2005–2006 гг., часть полномочий, в основном исполнительных, передана обратно на уровень субъектов федерации.

Согласно выводам автора, в целом просматривается двуединый характер проводимых федеральным правительством реформ: централизация в сфере экономики отношений уровней власти последовательно сменяется повышением централизации полномочий и усилением контроля за действиями региональных властей, усилением властной и управленческой централизации. В дальнейшем идущая по следам централизации экономики федеративных отношений в России государственно-политическая и административная централизация способствует формированию и закреплению высокоцентрализованных механизмов управления региональным социально-экономическим развитием.

В диссертации подчеркивается, что создаваемая в процессе современных реформ федерализма в стране конституционно-правовая конструкция и практика экономических взаимоотношений между уровнями публичной власти и управления, взаимодействия в сфере разработки и реализации региональной социально-экономической политики имеют вектор развития, направленный в сторону от формирования экономического федерализма как составляющей федеративных отношений.

Во *втором параграфе* – *«Направления совершенствования экономики федеративных отношений в Российской Федерации»* – на основе анализа зарубежного опыта формулируются предложения по установлению конституционно-правового механизма экономики федеративных отношений в России.

Система государственных финансовых ресурсов, исходя из опыта США, может быть децентрализована изначально. Органы публичной власти и управления каждого из территориальных уровней располагают самостоятельно и независимо определяемыми и управляемыми ими источниками бюджетных доходов в виде налогов и сборов. В установлении конкретных налогов и сборов их полномочия ограничены только основными принципами согласованности экономической политики и некоторыми прямыми принципами-запретами.

В отличие от Соединенных Штатов базовой чертой системы бюджетного федерализма в ФРГ является то, что земли обладают значительными конституционно закрепленными возможностями влияния на финансовую и экономическую политику федеральных органов. Основной гарантией учета и согласования финансово-экономических интересов федерации и земель является сама система отношений между ними, а также особенности разделения властей на федеральном уровне. Особо значимо то, что баланс полномочий и процедуры принятия основных решений четко и подробно прописаны в конституции страны.

В обоих случаях существует устойчивая конституционно-правовая конструкция экономики федеративных отношений. В США ее наличие обусловлено самими обстоятельствами формирования федерации. В Германии в ее основе лежат четко закрепленные конституционные гарантии и процедуры согласования экономических интересов федерации и земель, необходимые, учитывая централизованный характер принятия решений по налогово-бюджетным вопросам.

По мнению автора, в условиях имеющей место значительной налогово-бюджетной централизации весьма предпочтительной становится идея разработки и принятия совместно Российской Федерацией и ее субъектами единого *Договора об основах экономики федеративных отношений в Российской Федерации*. Многие исследователи считают (и данная позиция разделяется автором), что существующая процедура и практика принятия федеральных законов, разработки и принятия решений федеральными органами власти не дают достаточных гарантий согласованного взаимного учета мнений и федерации, и ее субъектов. Автор убежден, что именно договорная форма закрепления основ экономических отношений позволит создать конституционно-правовую базу согласования баланса взаимных интересов.

В договоре должны найти закрепление следующие основные положения.

1. Основы разграничения бюджетных доходов, определение принципов налогообложения.

Требуется закрепить права субъектов федерации и муниципалитетов на действительно самостоятельное установление налогов и сборов, в соответст-

вии с чем в дальнейшем кардинально изменить систему федеральных, региональных и местных налогов и сборов, сделать ее гибкой и более адаптивной. Данное решение не должно быть поспешным, требуется предварительное проведение детального исследования с участием региональных и местных органов, ученых и специалистов-практиков в этой области.

В какой-то мере альтернативой, на взгляд автора, может стать установление в Договоре об основах экономики федеративных отношений пропорций распределения сумм от уплаты существующих налогов, обоснованных исходя из уровня бюджетной обеспеченности. В таком случае закономерно вообще уйти от изначального деления налогов на категории «федеральные», «региональные» и «муниципальные».

2. Воплощение принципа обеспеченности задач ресурсами и установление процедур надлежащего ресурсного сопровождения при наделении полномочиями.

3. Основы бюджетного выравнивания и стимулирования.

Следует определить цели и задачи, направления, формы финансового выравнивания и условия предоставления помощи, закрепить основы механизма согласования позиций федерации и ее субъектов в процессе распределения финансовых средств в рамках бюджетного выравнивания. Целесообразно дополнить систему бюджетного выравнивания положениями, касающимися так называемого «налогового стимулирования» (например, возврат на территорию (оставление) части суммы сверхпланового сбора налогов). Это потребует тщательной проработки четких критериев такого стимулирования и конкретных его форм. В дальнейшем необходимо внести соответствующие изменения в Бюджетный и Налоговый кодексы.

Совершенно иной должна быть структура понятия «собственные доходы бюджета» в Бюджетном кодексе. Автор полагает, что в их состав необходимо включить доходы от налогов и сборов, зачисляемых в соответствии с согласованной схемой распределения налоговых поступлений, а также неналоговые доходы, принадлежащие соответствующему бюджету, *за исключением трансфертов из вышестоящих бюджетов, компенсирующих недостаток*

доходной обеспеченности. Автор подчеркивает, что только в этом случае институт временной финансовой администрации приобретает смысл.

4. Основы управления публичной собственностью.

Требуется установить основные принципы разграничения объектов публичной собственности и управления ими; механизм выявления и согласования интересов в процессе принятия решений по распоряжению важнейшими объектами государственной собственности на территории субъектов федерации, основы процедуры разграничения объектов собственности и полномочий по управлению.

Договор об основах экономики федеративных отношений станет конституционно-правовым механизмом, который позволит достичь согласия между федерацией и ее субъектами в указанной сфере. Он явится базой для разработки и внесения изменений и дополнений в Конституцию, устанавливающих конституционно-правовую основу экономического федерализма в Российской Федерации.

В третьем параграфе – «Организационно-правовые механизмы согласования социально-экономической политики Российской Федерации и ее субъектов» – формулируются и обосновываются предложения автора по созданию целостного конституционно-правового каркаса системы совместной выработки и согласования региональной социально-экономической политики Российской Федерацией и ее субъектами.

Автор считает важным закрепить в тексте Конституции *принципы согласованного управления социально-экономическим развитием, региональной социально-экономической политики*. Представляется, что обобщенные в диссертации принципы экономического федерализма в сфере управления социально-экономическим развитием следует зафиксировать в Конституции наряду с положениями, согласованными первоначально в Договоре об основах экономики федеративных отношений в Российской Федерации.

Кроме того, по мнению автора, целесообразно внедрить в конституционно-правовую конструкцию государства и практику государственного управления в России договорные механизмы управления социально-экономическим развитием территорий, схожие с получившими свое распро-

странение за рубежом. Речь идет о СПЕР – «*контрактах планирования*» во Франции или «*Общих соглашениях по развитию*» в Канаде, механизмах решения «*общих задач*» (GA) в Германии, Структурных Фондов Евросоюза. Российская Федерация также имеет собственный, весьма полезный опыт и организации планирования территориального развития в советский период отечественной истории, и договорных процедур между федеральными и региональными властями начала 1990-х гг. Требуется лишь их совмещение с учетом зарубежного опыта.

Предлагается выстраивать систему разработки и реализации региональной социально-экономической политики, *долгосрочной Стратегии территориального развития страны* с использованием отечественного варианта *соглашений о социально-экономическом развитии между Российской Федерацией и ее субъектами*, которые непременно должны стать основной составляющей реализации конституционно закрепленных принципов единства основ и согласованности социально-экономической политики в Российской Федерации. В рамках выработки таких соглашений, в соответствии с авторскими предложениями, обоснованными в диссертационном исследовании, особое значение приобретают Государственный Совет, полномочные представители Президента в федеральных округах и «воссозданное» в 2004 г. Министерство регионального развития.

Результаты исследования убеждают автора в необходимости разработки и внедрения в практику государственного управления в стране *алгоритма формирования и реализации региональной социально-экономической политики*, надлежащим образом законодательно закрепленного путем принятия федерального закона «*О государственном регулировании регионального социально-экономического развития и разработке государственной региональной политики*». Подобные меры обеспечат внедрение в практику управления единых стандартов обработки информации в процессе согласования региональной социально-экономической политики.

При этом, несомненно, требуется адекватное финансово-экономическое обеспечение региональной политики, управления социально-экономическим развитием. Важная роль отводится автором финансированию за счет средств Стабилизационного фонда. Финансовые ресурсы, выделенные для реализации

мероприятий региональной социально-экономической политики, должны аккумулироваться в федеральном и региональных (на уровне субъектов федерации) фондах регионального развития.

В *заключении* диссертации подчеркиваются основные идеи, формулируются выводы, обобщаются предложения и рекомендации, высказанные автором.

В *приложениях* представлены таблицы, схемы, иллюстративный материал.

По теме диссертации опубликованы следующие работы:

***Статьи, опубликованные в изданиях,
рекомендованных Высшей аттестационной комиссией
Министерства образования и науки Российской Федерации:***

1. Хвоцин А.А. Конституционно-правовые аспекты экономического федерализма в России: необходимость преобразований / А.А. Хвоцин // Федерализм. 2007. № 1. (0,82 п.л.);

2. Хвоцин А.А. Экономический федерализм и федеративные отношения в России: современное состояние и перспективы / А.А. Хвоцин // Право и политика. 2006. № 12. С. 61–70. (1,09 п.л.);

3. Хвоцин А.А. Федеративные отношения и экономический федерализм в России / А.А. Хвоцин // Вестник ТюмГУ. 2004. № 1. С. 201–210. (0,82 п.л.);

4. Хвоцин А.А. Экономический федерализм и вопросы повышения эффективности государственного управления в федеративном государстве / А.А. Хвоцин // Право и политика. 2004. № 2 (50). С. 42–46. (0,45 п.л.).

Статьи, опубликованные в иных изданиях:

5. Хвоцин А.А. Управление государственной собственностью как элемент системы экономического федерализма в Российской Федерации / А.А. Хвоцин // Российский юридический журнал. 2004. № 4 (44). С. 9–17. (0,68 п.л.);

6. Хвоцин А.А. Реформирование межбюджетных отношений в России и перспективы российского федерализма / А.А. Хвоцин // Российский юридический журнал. 2004. № 1 (41). С. 149–154. (0,55 п.л.);

7. Хвоцин А.А. Проблема бюджетного выравнивания: политико-правовая оценка / А.А. Хвоцин // Социально-экономические проблемы раз-

вития современной России: Сб. ст. Вып. 4. Тюмень: Изд-во ТюмГУ, 2003. С. 148–161. (0,64 п.л.);

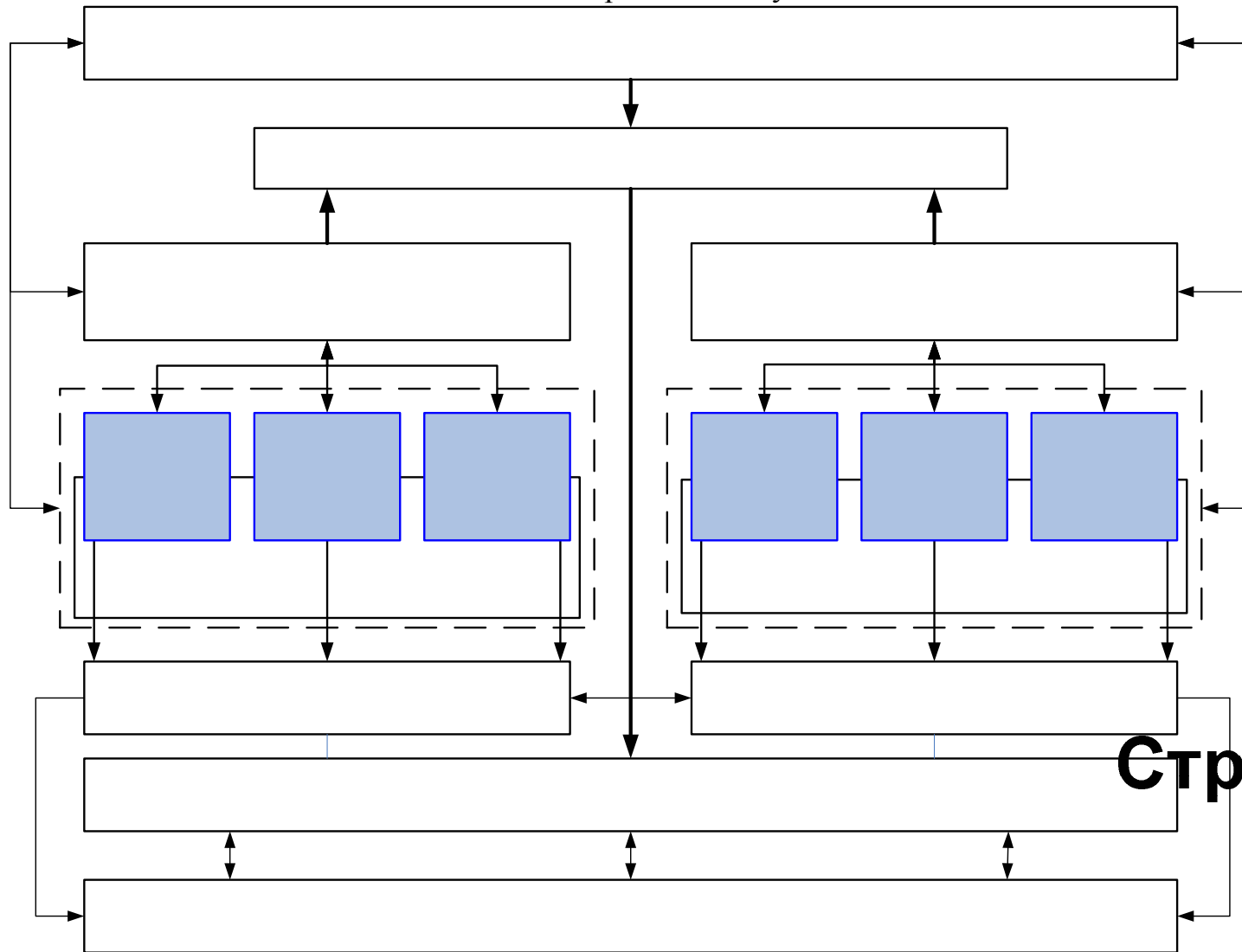
8. Хвоцин А.А. Экономический федерализм в Российской Федерации и программирование регионального развития / А.А. Хвоцин // Социально-экономические проблемы развития региона: Сб. ст. Тюмень: Изд-во ТюмГУ, 2003. С. 219–221. (0,59 п.л.);

9. Хвоцин А.А. Вопросы экономического федерализма в решениях Конституционного Суда России / А.А. Хвоцин // Проблемы права. 2004. № 1. С. 213–216. (0,45 п.л.);

10. Хвоцин А.А. Регулирование процесса программирования развития экономики региона / А.А. Хвоцин // Юридическая наука и юридическое образование в России на рубеже веков: состояние, проблемы, перспективы: (Материалы науч.-практич. регион. конф.). Ч. 1. Тюмень: Изд-во ТюмГУ, 2001. С. 239–243. (0,32 п.л.).

Концептуальная схема

разработки и реализации стратегий, концепций и программ социально-экономического развития
Российской Федерации и ее субъектов



Стратегия тер

Приложение

Хвоцин Алексей Александрович

***Конституционно-правовые аспекты
экономического федерализма в Российской Федерации***

Автореферат

Лицензия _____

Подписано в печать _____ 2007. Формат 60x84/16.
Бумага _____. Гарнитура Times New Roman Cyr.
Печать _____. Усл. п. л. _____.
Тираж _____ экз. Заказ № _____.