

налогов, усиливая, таким образом, импорт, зависимость ее экономики и сокращая занятость. Причем Казахстану навязывалась соответствующая интересам ТНК сырьезориентированная специализация, на основе низкой заработной платы и технологии среднего уровня.

Ярким примером подобных отношений ТНК и государства выступает деятельность ТИК в нефтегазовом комплексе РК, который практически оказался под контролем иностранных компаний, таких гигантов мировой нефтегазовой промышленности, как British Gas, Exxon, Mobil Oil, Conoco, Pan Canadian, Eicon, Elsag Bailey, National Iranian Oil, General Electric, Anglo Dutech Petroleum, Chevron Overseas. Политическая стабильность, высокие экономические дивиденды и стратегические интересы материнских государств ТНК привлекают в Казахстан новые нефтяные компании, такие как: Qrix Energy, Canadian Occidental Petroleum, Mitsubishi, Bet Well Service, Amoco Eurasia Petroleum Company (CNPC). При этом мировой рынок нефти и контролируемые ею ТНК в ряде случаев в состоянии влиять не только на экономическую, но и на политическую ситуацию в России и Казахстане.

Настоящее время характеризуется сменой периода интеграции по политическим к периоду интеграции по экономическим мотивам. Так, геостратегические интересы России в Казахстане и в Центральной Азии не могут быть успешными без активного экономического влияния.

Таким образом, разнонаправленность политических ориентиров привела к тому, что нормативно-правовая база сотрудничества еще не превратилась в слаженную систему с комплексом соответствующих мероприятий по сближению национальных законодательств, унификации правового поля, обеспечению синхронности и целенаправленности осуществляемых экономических и политических реформ, возможности коллективной правовой защиты, созданию

условий интеграции на макро- и микроэкономическом уровнях, совместному выходу на мировой рынок, противостоянию конкуренции и т.д.

В целом, не смотря на периодически возникающие проблемные вопросы, сотрудничество Казахстана и России можно назвать плодотворным. Тем более, что интересы обоих государств по многим параметрам совпадают. В этом контексте Казахстан намерен последовательно утверждать в двусторонних отношениях принцип, согласно которому сложившийся союз между двумя государствами предполагает равноправие, уважение независимости, территориальной целостности, взаимное доверие, неприятие действий, нарушающих положения Договора о дружбе, сотрудничестве и взаимной помощи между Россией и Казахстаном.

Взаимоотношения между Россией и Казахстаном, интенсивное их развитие оказывают благотворительное влияние на процессы сотрудничества в СНГ, по многим принципиальным вопросам позиции обоих государств совпадают, что позволяет решать многие проблемы, особенно в Таможенном союзе.

#### Литература:

1. Исингарин Н. Россия и Казахстан - Экономическое сотрудничество в интересах Содружества // Материалы международной научно-практической конференции "Перспективы Казахстанско-Российского научного и экономического сотрудничества и его влияние на интеграционный процесс стран Таможенного союза", М., 2000, С.11.
2. Орлов А. Предпринимательство в России. - Вопросы экономики, 1999, № 12, С. 89
3. Надыров Ш. Российско-казахстанское сотрудничество: проблемы и перспективы // Материалы международной научно-практической конференции "Перспективы Казахстанско-Российского научного и экономического сотрудничества и его влияние на интеграционный процесс стран Таможенного союза", М., 2000, С.48.

Рецензент: д.ю.н., профессор Ибраева А.С.

*Хусаинов З.Ф.*

**ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:  
ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ**

*Z.F. Kbusainov*

**THE ECONOMIC DEVELOPMENT OF THE SUBJECTS OF THE RUSSIAN  
FEDERATION: THEORETICAL ASPECTS OF LEGAL REGULATION**

УДК: 347.73 (075)

*Построение в России экономических отношений, учитывающих принципы федерализма, позволит определить границы финансовой (экономической) самостоятельности субъектов Федерации, не разрушая само государство, и одновременно уровень централизации экономических процессов, необходимый для решения общегосударственных задач.*

**Ключевые слова:** демократия, экономика, безработица, конкуренция, доход, бюджет, налог, финансы.

*Construction of the economic relations in Russia considering principles of federalism, will allow to define borders of financial (economic) independence of subjects of the Federation which are not destroying the state, and simultaneously level of centralization of the economic processes, necessary for the decision federal problems.*

**Key words:** democracy, economy, unemployment, competition, income, budget, tax, finance.

Процессы развития федерализма, демократизации и формирования гражданского общества в России сложны и противоречивы. В настоящее время в связи с реализацией задачи укрепления "вертикали власти" актуализировалась проблема сбалансированности интересов федерального центра и субъектов Федерации. Одним из актуальнейших вопросов была и остается организация управления экономической деятельностью в России, соответствующая новым принципам построения экономики с учетом федеративного государственного устройства.

В этих условиях большое значение приобретают вопросы повышения эффективности экономической функции государства и совершенствования тех ее аспектов, которые связаны с федеративным государственным устройством России. От решения этой задачи во многом зависит будущее российской государственности, укрепление её территориальной целостности.

Федеративное устройство России, экономические, социальные отличия обуславливают необходимость дифференциации государственного воздействия на экономику на уровне субъектов Федерации. В правовой системе России явственно формируется крупный массив юридических норм, закрепляющих разнообразные общественные связи в рамках конкретных территорий. И, безусловно, данный правовой блок постоянно развивается и расширяется, в том числе применительно к регулированию экономической деятельности. Этот процесс свидетельствует об активизации экономической функции государства на иных уровнях, кроме федерального, о появлении Специфики экономической функции. Растущая самостоятельность регионов в условиях демократии и рыночной экономики - необратимый процесс, давно

проявивший себя на Западе. Гораздо разумнее с самого начала ввести его в правовые рамки, чем впоследствии пожинать плоды неуправляемого автономизма, сепаратизма и автократии.

Экономическую функцию государства можно определить как направления деятельности государства в экономической сфере, имеющие целью обеспечение экономического роста, стабильность национальной экономики, внешнеэкономическую стабильность, средства и способы государственного воздействия.

Современная экономическая литература исходит из признания господствующего положения и определяющего влияния экономической подсистемы на все прочие общественные подсистемы, такие как государство, мораль, право, культура и др. Однако роль государства не может быть низведена до положения рядового статиста в экономической деятельности. При этом отмечается, что государство призвано обеспечить сбалансированное развитие всех подсистем общества, не допуская гипертрофию или угасание какой-либо из них. Исходя из этого, выделяют следующие основные направления действия государства в сфере экономики: согласование действий всех членов общества и социальных групп в форме установления правовых рамок различных трансакций в экономике (сделок, управления, рациирования); поддержка и защита конкуренции, поддержка рыночных форм связи и компенсация внешних эффектов рынка, таких, например, как загрязнение окружающей среды, истощение природных ресурсов, резкие колебания денежной массы, безработица; государство создает при этом специальные институты для ограничения деятельности рынка (организация и контроль за денежным обращением, регулирование трудовых отношений и социальной устойчивости, охрана окружающей среды и т.д.); обеспечение согласованного развития всех подсистем государства и с этой целью с помощью бюджетно-налоговой политики - перераспределение общественного дохода для поддержки социально-незащищенных групп населения.

Существует достаточно устойчивый спектр функций государства в управлении экономикой, которые могут реализоваться в любом современном рыночном хозяйстве. К основным функциям следует отнести: правовое обеспечение экономической деятельности, включая поддержку права собственности; организацию денежного обращения; производство общественных товаров и услуг; антимонопольное регулирование и развитие конкуренции, поддержка малого и среднего бизнеса; минимизацию трансак-

ционных издержек (издержки эксплуатации экономической системы) и т.д.

В странах со смешанной экономикой (независимо от специфики национально-исторического, культурного, экономического развития) роль государства может быть представлена следующими экономическими функциями: разработка хозяйственного законодательства, обеспечение правовой основы и социального климата, способствующих эффективному функционированию рыночной экономики; поддержка конкуренции и обеспечение сохранности рыночного механизма; перераспределение доходов и материальных благ, направленное на обеспечение социальных гарантий и защиту нуждающихся в ней социальных групп; регулирование распределения ресурсов; стабилизация экономики в условиях колебания экономической конъюнктуры, а также стимулирование экономического роста; предпринимательская деятельность. Все эти функции, с одной стороны, направлены на поддержание и облегчение функционирования рыночной экономики, а с другой - на корректировку и модификацию действий рыночной системы, включая нейтрализацию ее негативных сторон.

Анализ существующих воззрений на экономическую функцию государства, высказанных учеными-юристами, свидетельствует, к сожалению, об отсутствии у правоведов ясности и единства относительно ее содержания на современном этапе.

К основным направлениям деятельности современного государства в экономической сфере, являющимися наиболее общими характеристиками экономической функции государства со смешанной экономикой, следует отнести: установление правовых и информационных основ экономической деятельности (нормотворчество, обеспечение информационного обмена и информационной прозрачности экономической деятельности); поддержку конкуренции и обеспечение эффективного функционирования рыночного механизма (антимонопольное регулирование); компенсацию внешних (отрицательных) эффектов рынка - ограничение деятельности рынка (кредитно-денежная политика, организация денежного обращения, регулирование трудовых отношений и социальной устойчивости, охрана окружающей среды и т.д.); перераспределение общественного дохода для поддержки социально-незащищенных групп населения с целью согласованного развития всех подсистем государства (бюджетно-налоговая политика); управление предприятиями и организациями, составляющими государственную собственность, предпринимательская деятельность государства как полноправного участника экономической деятельности.

Вышеприведенные основные направления деятельности, оставляющие экономическую функцию государства, являются, на наш взгляд, общими для всех современных государств со смешанной экономикой. Однако для некоторых из них, безусловно, можно выделить определенные особенности, происходящие из различий исторического или политического плана, государственно-правового устройства.

В условиях федеративного государства, как показывают исследования, дополнительно к основным направлениям деятельности государства в сфере эконо-

номики необходимо выделить особенности экономической функции федеративного государства. Данные направления деятельности выявляются, исходя из анализа конституционных положений о разграничении предметов ведения и полномочий, а также положений различных документов прогнозно-программного характера.

По уровню децентрализации бюджетных ресурсов Россия практически не уступает большинству федеративных государств, однако формально сохраняет крайне высокую (даже по меркам унитарных государств) централизацию налогово-бюджетных полномочий. Бюджеты субъектов Федерации и особенно местные бюджеты перегружены обязательствами, возложенными на них федеральным законодательством без предоставления источников финансирования (нефинансируемые федеральные мандаты). Несмотря на тенденцию к формализации распределения финансовой помощи, значительная ее часть, по-прежнему, распределяется без четких критериев и процедур, что требует дальнейшего развития и законодательного закрепления методологии бюджетного выравнивания.

Для решения указанных проблем были поставлены задачи: упорядочение бюджетного устройства субъектов Федерации; разграничение расходных полномочий, налоговых полномочий и доходных источников; формирование эффективной системы финансовой помощи бюджетам других уровней; управление общественными финансами на региональном и местном уровнях.

Представляется возможным выделить следующие направления деятельности государства в сфере экономики: разграничение предметов ведения и полномочий между федеральными и региональными органами, государственной власти в экономической сфере с целью согласования правового обеспечения экономической деятельности Федерации и ее субъектов и установления правовых основ единого рынка; перераспределение общественного дохода с целью поддержки экономически ослабленных субъектов Федерации и обеспечения экономической стабильности; определение принципов деятельности органов государственной власти субъектов Федерации; разграничение управления федеральной государственной собственностью и собственностью субъектов Федерации; формирование региональной социально-экономической политики; организация межбюджетных отношений; упорядочение бюджетного устройства субъектов Российской Федерации; формирование эффективной системы финансовой помощи бюджетам других уровней; развитие экономических основ местного самоуправления; межрегиональное экономическое сотрудничество с целью согласованного проведения Федерацией и ее субъектами совместных экономических программ и предоставление государственных гарантий (экономическое сотрудничество внутри государства); разветвленными финансами на региональном и местном уровнях; координация международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации.

На наш взгляд, данный перечень свидетельствует о стремлении к формированию целостного под-

хода к государственному регулированию экономикой, с одной стороны, и признанию объективных отличий различных регионов - с другой.

Кроме основных направлений деятельности в законодательстве также постепенно начинают формироваться принципы осуществления экономической функции федеративного государства: единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и рабочей силы; разграничение компетенции между уровнями государственной власти, соответствие ресурсов полномочиям; согласованное формирование и осуществление единой экономической политики Российской Федерации и ее субъектами; создание равных условий экономического развития субъектов Федерации и равных условий в конкурентной среде и получении государственной помощи. Данный перечень принципов является первоначальным и требует специального рассмотрения и дальнейшего исследования.

В процессе изучения законодательства выявилась еще одна особенность экономической функции федеративного государства, свойственная России. Рассматривая рынок весьма динамичным явлением, формы и методы его регулирования также естественно меняются с течением времени, в противном случае такое регулирование теряет эффективность. Поэтому нельзя забывать, что стремление к абсолютной стабильности экономической функции может привести к негативному результату, потере эффективности воздействия на экономические отношения, отрыву от реальной экономической среды и потребностей социума. Об этом часто забывают сторонники кодификации экономического законодательства, ратуя за стабилизацию нормативно-правовой базы, видя в ней средство спасения от всех имеющихся проблем. Но налогово-бюджетные методы воздействия государства на экономику всегда оказываются (должны быть) наиболее гибким и чутким инструментом, "тонко настроенным" на подвижную экономическую среду. Необходимо сочетать стабильность и гибкость в разработке указанных проблем. Для этого нужны различные наборы правовых средств, методов и формы реализации.

В настоящее время законодательство как более стабильный (консервативный) фактор правового воздействия не имеет приоритета в процессе осуществления экономической функции федеративного государства, выявлении актуальных направлений развития межбюджетных отношений и реализации экономического федерализма. Поэтому в нем должны быть отражены общие принципы федеративных экономических отношений, уровень правового регулирования (федеральное или региональное законодательство распространяется на данную проблему), закреплены основные термины и понятия (например, бюджетный федерализм, расходные полномочия, налоговые полномочия и т.п.), порядок разграничения компетенции органов власти различного уровня и выработки решений по переданным предметам ведения, должны быть законодательно определены и закреплены критерии организации межбюджетных и налоговых потоков, разработаны и законодательно закреплены процедуры оценки и учета бюджетно-

налоговых последствий проектов законов и постановлений правительства, порядок установления нормативно-определенных целей и контроля за выполнением нормативных предписаний и запретов, основания и условия привлечения к ответственности за неисполнение вышеуказанных правил, должно быть упорядочено бюджетное устройство.

Рассматривая развитие экономики одним из главных направлений деятельности государства, следует обратить особое внимание на то, что экономическое развитие страны в целом невозможно без учета экономического статуса региональных ее составляющих - эффективного функционирования экономик субъектов Российской Федерации. Однако субъекты Федерации имеют определенные различия в своем экономическом развитии, что, естественно, влияет на объем правового регулирования экономического развития в каждом конкретном регионе. Исторически сложившаяся неоднородность социально-экономического пространства России, безусловно, оказывает значительное влияние на стратегию и тактику институциональных преобразований при проведении государственной экономической политики.

Вместе с тем, несмотря на значительные различия в экономическом развитии отдельных субъектов Федерации, укрепление экономических основ федерализма возможно только в условиях единства экономического пространства Российской Федерации<sup>1</sup>. Это, в свою очередь, означает проведение единой экономической политики в отношении всех субъектов Российской Федерации, основанной на равноправии субъектов Федерации во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти; в равноправии хозяйствующих субъектов независимо от места их регистрации и деятельности; обеспечении свободного перемещения товаров<sup>2</sup>, услуг, финансовых средств, трудовых ресурсов на всей территории государства.

Сохранение государственной и территориальной целостности страны требует последовательной реализации конституционных принципов построения федеративных отношений в экономике, укрепления единства исполнительной власти, повышения ответственности всех уровней власти за реализацию закрепленных за ними функций и полномочий по предметам исключительного и совместного ведения. Одновременно необходимо повышение экономической самостоятельности и ответственности субъектов Федерации на основе разграничения функций,

<sup>1</sup> Как справедливо отмечается в юридической литературе, единство экономического пространства предполагает единые параметры рынка и политико-правовых условий его функционирования на всей территории страны: Мазаев В.Д. Публичная собственность в России: конституционные основы/В.Д. Мазаев. - М.: Городец, 2004 (1-я Орб.тип.). - С.243.

<sup>2</sup> По существу, принцип свободы перемещения товаров направлен на то, чтобы создать конституционно-правовой режим стабильности экономического оборота: Гаджиев Г.А. Конституционные принципы рыночной экономики: развитие основ гражданского права в решениях Конституционного Суда Российской Федерации / Г.А. Гаджиев- М.: Юристь, 2004. - С.165.

полномочий, источников формирования финансовых ресурсов между федеральным и региональным уровнями. Необходимо также создание условий и стимулов для активизации участия регионов в реализации общефедеральных и межрегиональных программ, сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов на основе федеральной системы социальных стандартов и нормативов (с учетом региональной специфики). Для этого следует формировать такие режимы регулирования экономики, которые стимулировали бы и гарантировали бы устойчивый экономический рост как в Российской Федерации, так и в ее субъектах.

Необходимость поиска оптимальных способов регулирования экономического развития субъектов Федерации требует соответствующей научно обоснованной аргументации. В ряде научных работ и публикаций в периодической печати уже рассматривались некоторые проблемы правового регулирования экономического развития субъектов Российской Федерации<sup>3</sup>.

Правовые основы экономического развития субъектов Российской Федерации составляют часть их конституционно-правового статуса. Они представлены актами как федерального, так и регионального уровней. Это обусловлено рядом конституционных положений, определяющих, прежде всего, федеративный характер устройства Российского государства и вытекающих из него полномочий федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Федерации (статьи 71-74, 76 Конституции РФ). Принципиальное значение здесь имеют также положения статей 5,8 и 9 Конституции Российской Федерации, в которых закреплены основные принципы экономического развития федеративного государства, неотъемлемым элементом которого являются экономики субъектов Федерации.

Развитие общего экономического пространства ставит задачу обеспечения единого правового регулирования экономики. В зарубежных федерациях она решается в трех направлениях: "посредством расширения компетенции центральных органов власти, ограничения законодательства субъектов федерации, принятия последними единообразных

или унифицированных актов"<sup>4</sup>. В этой связи в Российской Федерации весьма актуальна разработка модельных правовых актов для субъектов Федерации. Они могут быть использованы органами государственной власти субъектов Федерации при подготовке соответствующих законопроектов. При этом следует учитывать рекомендательный характер этих актов, поскольку в них, естественно, не могут учитываться особенности каждого субъекта Федерации. Ряд содержащихся в модельных законах нормативных решений должен предполагать, что выбор конкретных вариантов регулирования является задачей законодателя субъекта Федерации, которая решается с учетом региональной специфики (уровня бюджетной обеспеченности, обширности территории, развитости социальной, транспортной, производственной, информационной инфраструктуры, а также демографических особенностей и других обстоятельств).

Принятие как федеральных, так и региональных правовых актов благоприятно сказывается на экономическом развитии субъектов Федерации. В целом, на региональном уровне наметились очевидные тенденции по активизации позиции органов государственной власти субъектов Федерации в развитии правовой основы экономической политики, создании благоприятной экономической среды и привлечении инвестиций. Об этом, в частности, свидетельствует уменьшение перечня регионов, в отношении которых проводится политика чрезвычайных антикризисных мер, выход субъектов Федерации на траекторию устойчивого экономического роста<sup>5</sup>. Развитие правовой основы позволяет более эффективно использовать возможности субъектов Федерации в экономической сфере, снижать непроизводительные издержки региональных бюджетов, полнее удовлетворять запросы населения. Особое значение в этой связи приобретают акты концептуального характера, которые позволяют повысить системность регулятивного правового воздействия на экономику регионов.

Вместе с тем необходимо отметить, что при правовом регулировании субъектами Федерации отношений в экономической сфере нередко встречаются ошибки и недочеты. Есть примеры вторжения субъектов Федерации в сферу исключительного ведения Российской Федерации, включения в региональное законодательство отдельных положений международных конвенций и договоров, даже еще не ратифицированных федеральным парламентом. С другой стороны, имеются случаи вмешательства в экономику регионов со стороны федеральных органов власти, запрета на осуществление собственного правового регулирования в ряде сфер. Однако, если в субъекте Федерации имеются достаточные финансовые средства, то перечень полномочий, осуществляемых его органами государственной власти самостоятельно-

<sup>3</sup> Толстошеев В.В. Региональное экономическое право России: Учебно-практическое пособие / В.В. Толстошеев; Ин-т государства и права Рос.АН.-М.: БЕК, 1999. - 379с.; Бродский М.Н., Ливеровский А.А. Правовой статус и экономическое развитие субъекта Российской Федерации / М.Н.Бродский, А.А.Ливеровский. - СПб.: Изд-во С. Петерб. ун-та, 2000. - 371 е.; Чернявский А.Г. Теоретические и методологические аспекты экономической функции права и региональная власть в период становления и развития рыночных отношений в Российской Федерации: автореф. дисс... д-ра юр.наук/ А.Г. Лернявский - Н.Новгород, 2002. - 52 е.; Тихомиров Ю.А. Юридические режимы государственного регулирования экономики/ Ю. А.Тихомиров//Право и экономика. - 2000. - №5.- С.3-6; Михеева И.В. Правовое обеспечение экономики регионов / И.В. Михеева//Журнал российского права. - 2001. - Жж С.50-60.

<sup>4</sup> Конституционная экономика для вузов: учебное пособие /П.Д. Баренбайм, В.И. Лафитский, В.А. Мау. - М.: Юрид.дом "Юстициформ", 2002. - С.91-92.

<sup>5</sup> См.: Маркова., Монахова Т. Региональная политика как фактор устойчивого развития российской экономики/ Н.Маркова, Т.Монахова //Федерализм. - 2004. - №2. - С.6-7.