

УДК 347.1

doi: 10.26907/2541-7738.2020.4.54-70

**РЕГИОНАЛЬНЫЙ УРОВЕНЬ ПРАВОВОГО
РЕГУЛИРОВАНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ:
СТАНОВЛЕНИЕ, РАЗВИТИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ
(на примере Татарстана)**

А.В. Михайлов, А.Ш. Хабибуллина, О.А. Чепарина

Казанский (Приволжский) федеральный университет, г. Казань, 420008, Россия

Аннотация

В статье высказывается мнение о современном состоянии и перспективах развития регионального нормотворчества. Проанализированы различные (исторические, политические, экономические) факторы, повлиявшие на региональное нормотворчество, на примере Татарской Автономной Советской Социалистической Республики и современной Республики Татарстан. Во времена СССР полномочия республики были размыты и четко не определялись, превалировал подход централизованного регулирования, в том числе и в экономике. В составе Российской Федерации полномочия регионов были определены в Конституции России, однако до настоящего времени идет спор о целесообразности предоставления регионам тех либо иных полномочий. Отмечается, что региональный уровень правового регулирования экономических отношений в Республике Татарстан является реально работающим и эффективным. Несмотря на то что с начала 2000-х годов наблюдается тенденция централизации правового регулирования, республика демонстрирует способность самостоятельно управлять экономикой, развивать промышленное производство и привлекать инвестиции. «Национальные» субъекты России призваны решать две важнейшие задачи – экономическое развитие и обеспечение культурного и социального развития народов России. Опыт нашей республики показывает, что выполнение этих задач можно вполне успешно совмещать.

Ключевые слова: предпринимательская деятельность, экономическая деятельность, Республика Татарстан, уровень правового регулирования, субъект Российской Федерации, ТАССР

В 2020 г. в Республике Татарстан ожидалось широкое празднование знаменательного события – 100-летия создания ТАССР. Автономная Татарская Социалистическая Советская Республика (А.Т.С.С.Р.; ТАССР – несколько более позднее название) была провозглашена декретом ВЦИК и Совнаркома РСФСР от 27 мая 1920 г. (I). К сожалению, многие торжественные события были отменены из-за мер, связанных с противодействием распространению коронавирусной инфекции. Сам по себе этот юбилей рассматривается общественными деятелями республики как важное событие, без которого не было бы современной Республики Татарстан.

Для представителей юридической науки 100-летие ТАССР – прекрасный повод вспомнить, какие важные для той или иной области юриспруденции проблемы

связаны со столетней историей татарской автономии. Один из важнейших в настоящее время вопросов – вопрос об уровнях правового регулирования экономических отношений: Россия – государство федеративное, уже в силу этого какая-то часть властных полномочий должна находиться у местной власти. Насколько большая это часть? Центробежные или центростремительные тенденции в правовом регулировании сейчас более оправданны? И насколько в принципе может быть эффективным региональное нормотворчество? Наша республика, ТАССР, затем РТ, как один из самых экономически сильных субъектов России, накопила значительный опыт правового регулирования и во многом способствовала выработке существующего в настоящее время подхода к региональному правовому регулированию.

Татарская автономия создавалась прежде всего как ответ на политические запросы татарского населения Казанской и соседних губерний. С начала XX в. наметился рост национального самосознания, заметно усилившийся после революции 1905 г. Самые разные слои татарского населения выдвигали идею восстановления национальной государственности, утраченной в 1552 г. Менее радикальной была идея автономии в составе России. Большевики, придя к власти, начали реализовывать свою национальную политику – создавать государственные образования национального характера, но не независимые, а подчиненные создаваемому государству рабочих и крестьян. Важно было, создав автономию, показать мусульманскому населению, что новая власть реально поддерживает национальные меньшинства бывшей империи. Значительную роль сыграло и то, что мусульманское население Казанской губернии, в том числе и вооруженные формирования, в большинстве сражались за красных. В то же время, с точки зрения большевиков, нельзя было игнорировать и мнение русского населения о послереволюционном устройстве Казанского края, поэтому была реализована именно идея автономии в составе России, с провозглашением ценности, защиты и необходимости развития всех народов в новой республике.

Имеющиеся архивные данные свидетельствуют о том, что русское население с настороженностью восприняло создание А.Т.С.С.Р. и объявление Казани столицей автономии. Нужно отметить, что на территории новой республики (притом что в нее вошли районы разных губерний с татарским населением) татары не составляли какого-либо значительного численного превосходства. Что касается Казани, то русские абсолютно преобладали – в 1920 г. в Казани они составляли более 73% всего населения [1, с. 33–37]. Новая автономная республика была с самого начала «обречена» развиваться при тесном взаимодействии двух культур и двух преобладающих народов. Именно в рамках этой автономии были апробированы различные механизмы добрососедского существования и развития, результат которых – мирное и тесное развитие двух культур – в настоящее время отмечают все гости республики. На бумаге красивые слова о мире, дружбе и взаимодействии написать легко, в реальной жизни приходилось сталкиваться и с проявлениями национализма, протекционизмом, местничеством. О судьбе государственного устройства республики высказывались диаметрально противоположные мнения – от выхода из России и создания независимого государства до ликвидации автономии и образования Казанской губернии. Но, к чести руководства и ТАССР, и Республики Татарстан, удалось

сохранить главное – дружбу, взаимное уважение всех населяющих республику народов. Очевидно, что именно упор на национально-культурное строительство, на создание государственности для определенного народа при учете интересов всех иных народов представляется главенствующим и при создании автономии, и при формировании структуры федерации. Тем не менее экономическую составляющую тоже нельзя забывать – успешным можно назвать лишь то государственное образование, в котором не только обеспечиваются права различных народов, но и успешно развивается экономика.

Большевики, создавая автономию, главное внимание уделили национальной форме нового образования. То, какие полномочия получит новая республика, долгое время было не ясным. Формируемая в годы Гражданской войны вертикаль власти не предполагала четкого распределения полномочий – все важные вопросы должны были решаться в централизованном порядке. Между тем вопрос о полномочиях автономии на практике является наиболее принципиальным. Известно, что один из создателей и вдохновителей А.Т.С.С.Р. – Сахиб-Гарей Саид-Галиев (первый Председатель СНК молодой республики) – в начале 1923 г. не один раз обращался в ЦК и СНК РСФСР по поводу неправильных действий Наркомзема – этот орган стремился взять под свой контроль всё, даже самые мелкие вопросы распределения земельного фонда на местах, не позволяя местной власти решать данные принципиальные вопросы [2, с. 5].

К сожалению, проблема реального законодательного распределения полномочий в советское время так и не была решена. Это объяснялось многими факторами. Не всегда новые автономные республики способны были найти кадры нужной квалификации. Отметим, что именно в ТАССР проблем с кадрами не было – высокий уровень специалистов обеспечивали вузы Казани, в том числе Казанский университет. Но главное – централизованное управление было характерной чертой советской эпохи.

С распадом Советского Союза и созданием Российской Федерации сразу возникли споры о принципах разграничения полномочий между центром и регионами. Россия прошла период, когда преобладали политические лозунги типа: «Берите суверенитета столько, сколько сможете проглотить» (Б.Н. Ельцин). В настоящее время принципы разграничения полномочий центра и регионов отражены в Конституции России.

Говоря об уровнях правового регулирования экономических отношений, нужно прежде всего отметить их многообразие. Это естественно для федеративного государства, которое к тому же является участником различных надгосударственных образований. Развитие рыночных отношений привело к появлению локального (корпоративного) уровня регулирования (когда ряд вопросов решается на уровне экономических субъектов).

Опираясь на современные представления, сложившиеся в правовой науке, можно выделить перечисленные далее уровни правового регулирования экономических отношений.

Уровень международный. Изменения в Конституции Российской Федерации, внесенные после голосования 2020 г., привели к признанию приоритета национального (внутреннего) законодательства над нормами международного права.

Без применения таких норм невозможно участие России в международном торговом обороте.

Уровень надгосударственный. В отличие от первого уровня, здесь принимаются не межгосударственные договоры и соглашения, а нормативные акты общих надгосударственных органов управления. Классический пример надгосударственного образования – Европейский союз, органам которого независимые государства – участники ЕС передали значительную часть полномочий, в том числе и в экономической сфере. Россия является участником Евразийского экономического союза, в настоящее время на уровне ЕАЭС решаются среди прочего вопросы таможенного, технического, частично антимонопольного регулирования.

Уровень федеральный сейчас является определяющим для экономической сферы – именно документы данного уровня определяют, какие полномочия могут быть переданы на другие уровни.

Уровень субъектов РФ. Как будет показано ниже, на данном уровне решается намного меньше вопросов. Субъекты России неоднородны ни по промышленному потенциалу, ни по численности населения, ни по наличию подготовленных управленческих кадров. Многие важные для экономического развития вопросы решать на региональном уровне сложно. Предоставлять различным субъектам России различные полномочия и ввести таким образом ранжирование субъектов – ход, который не соответствует духу Конституции России. Но совершенно понятно, что для эффективного регулирования необходим учет местных условий и потребностей, поэтому региональное регулирование будет всегда присутствовать в федеративных государствах; вопрос в том, как много полномочий может быть передано на данный уровень.

Уровень муниципальный. Необходимость учета местных условий важна и здесь, только имеются в виду уже интересы конкретного населенного пункта, города или сельского поселения. В экономических отношениях воздействие на данном уровне скорее имеет характер применения законодательных норм с учетом местных условий. В основном речь идет о разрешении на совершение определенных действий, размещении объектов (рекламы, ЖКХ [3, с. 480–485]).

Уровень предпринимательского сообщества (саморегулирование в узком смысле, то есть через участие в саморегулируемых организациях). Саморегулирование в нашей стране стало развиваться сравнительно недавно, пока не имеет серьезных традиций, и не все исследователи могут выделить такой уровень. Но с принятием закона о саморегулируемых организациях (II) часть вопросов стала решаться именно на этом уровне. Речь идет о вопросах организации конкретных видов деятельности, о принятии стандартов по определенным видам предпринимательской и профессиональной деятельности. Некоторые виды деятельности возможно осуществлять, только если субъект является членом саморегулируемой организации (арбитражное управление, аудит, строительная деятельность и т. п.). Саморегулируемая организация, в свою очередь, обязана разрабатывать, применять и контролировать соблюдение правил осуществления различных видов деятельности. Таким образом, в России сейчас можно говорить о наличии специальных правил осуществления определенных видов предпринимательской и профессиональной деятельности, вырабатываемых специально созданными организациями предпринимательского (профессионального) сообщества [4, с. 120–130].

Уровень локальный (корпоративный, внутренний). Ряд вопросов в условиях рыночной экономики должен решаться на уровне самого субъекта экономической деятельности, причем, чем более свободная экономика, тем больший круг полномочий имеет субъект. Данный уровень появляется с переходом от командно-административной системы к рынку. Так, вопросы учетной политики до 1992 г. решались в централизованном порядке, сейчас учетная политика (совокупность способов ведения бухгалтерского учета) определяется на уровне субъекта.

Для правового регулирования в хозяйственной сфере времен СССР многие из перечисленных уровней не были характерны. Тогда можно было выделить разве что уровень СССР, уровень союзных республик, местных советов и предприятий. При этом последние два уровня практически не предполагали создания специальных норм (правил). Для СССР в целом была характерна жесткая централизация в хозяйственной сфере. Конечно, в условиях рынка субъектам экономической деятельности требуется намного больше прав и свобод. Одним из самых авторитетных является рейтинг экономической свободы, ежегодно рассчитываемый американской газетой “Wall Street Journal” и научно-исследовательским центром в США Heritage Foundation (Фонд «Наследие»): страны мира оцениваются по таким параметрам, как свобода бизнеса, торговли, инвестиций, налоговая, денежная, финансовая свобода, свобода от правительства, от коррупции, защита прав собственности. Ведущие экономисты считают, что именно эти факторы являются основополагающими для эффективного роста экономики. Отметим, что Россия, по данным рейтинга за 2020 г., находится далеко не на ведущих позициях в плане экономической свободы, занимая 94 место из 180 стран (III). Как на экономической свободе может сказаться наличие нескольких уровней регулирования? Не говорит ли это об избыточности регулирования? Конечно, определенная «перерегулированность» экономических отношений вполне может возникнуть. Именно поэтому каждый уровень правового регулирования должен быть организован таким образом, чтобы не допускать излишнего числа обязывающих норм.

Кроме того, возникает вопрос: не приводит ли развитие современных рыночных уровней правового воздействия (саморегулирования и внутреннего регулирования) к нецелесообразности регулирования регионального? На этот вопрос следует ответить отрицательно – опять же в связи с необходимостью учета местных условий. Но тем не менее региональное нормотворчество не должно быть ограничивающим и излишним, оно должно целостно вписываться в механизм правового регулирования экономических отношений в целом. Недопустимо принятие норм только в силу того, что это необходимо сделать, чтобы подчеркнуть особый статус региона и саму возможность принятия актов.

Конституция России (IV) гарантирует единство экономического пространства страны (ст. 8) и устанавливает сферы ведения Российской Федерации, ее субъектов и местных органов власти, в том числе по вопросам правового регулирования экономических отношений. Этим вопросам посвящены ст. 71, 72, 76 и гл. 8 Конституции России. Так, ст. 71 Конституции предусматривает отнесение к ведению Российской Федерации установления основ федеральной политики и федеральных программ в области экономического развития Российской Федерации, установления правовых основ единого рынка; финансового, валютного,

кредитного, таможенного регулирования, денежной эмиссии, основ ценовой политики. В соответствии со ст. 72 Конституции вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами относятся к совместному ведению России и ее субъектов. Кроме того, такие сферы законодательства, регулирующего значительный блок экономических отношений, как трудовое, семейное, жилищное, земельное, водное, лесное, законодательство о недрах, об охране окружающей среды также относятся к сфере совместного ведения. В соответствии со ст. 132 Конституции органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью.

Правовыми средствами реализации полномочий Российской Федерации по сфере ведения являются федеральные конституционные законы и федеральные законы, имеющие прямое действие на всей территории Российской Федерации, по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации – федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации. Вне пределов ведения Российской Федерации, совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации республики, края, области, города федерального значения, автономные области и автономные округа осуществляют собственное правовое регулирование, включая принятие законов и иных нормативных правовых актов (ст. 76 Конституции России).

Большое значение в определении уровней правового регулирования экономических отношений имеет также Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (V). Данный закон определяет основные полномочия органов государственной власти субъектов РФ в сфере их экономического развития, а также экономическую основу деятельности органов государственной власти субъектов РФ. Региональный уровень правового регулирования экономических отношений прежде всего представлен конституциями и уставами субъектов Российской Федерации. В них определяются экономическая основа деятельности органов государственной власти субъектов и их полномочия. В свою очередь, органы государственной власти субъектов наделены правом принятия законов и иных нормативных правовых актов в сфере экономического развития региона. Значительная часть таких нормативных актов принимается по вопросам поддержки малого и среднего предпринимательства, инвестиционной деятельности, регулирования торговой деятельности, развития сельского хозяйства региона, ценовой политики.

Кроме того, в целом ряде регионов приняты и реализуются концепции и стратегии социально-экономического развития регионов. Так, в Республике Татарстан утверждена Стратегия социально-экономического развития Республики Татарстан до 2030 г. (VI), где в качестве главной стратегической цели заявлено преобразование республики в глобальный конкурентоспособный устойчивый регион, драйвер полюса роста «Волга-Кама»; регион – лидер по качеству взаимовязанного развития человеческого капитала, институтов, инфраструктуры, экономики, внешней интеграции (осевой евразийский регион России) и внутреннего пространства; регион с опережающими темпами развития, высокой включенностью в международное разделение труда.

На сегодняшний день Татарстан, бесспорно, можно признать успешным образцом социально-экономического развития страны на региональном уровне. Республика обладает «значительным экономическим потенциалом и развитым человеческим капиталом. Конкурентными преимуществами Татарстана являются выгодное географическое положение, богатые природные ресурсы, высококвалифицированные трудовые ресурсы, мощный промышленный и научный комплекс, развитая транспортная инфраструктура» (VII).

В этой связи интерес представляет анализ становления и развития нормативно-правовой основы, регулирующей экономическую деятельность в Республике Татарстан, в разрезе исторической преемственности. Для этого необходимо опираться в первую очередь на конкретно-исторический метод познания, который, как известно, заключается в том, что каждое явление, изменяясь, проходит в своем развитии закономерно обусловленные этапы.

В процессе становления и совершенствования татарстанского уровня правового регулирования экономической деятельности как сложного циклического явления можно выделить несколько последовательных исторически сложившихся периодов.

Первый период (1920–1940) – этап создания Татарской Автономной Советской Социалистической Республики (ТАССР) и становления республиканского конституционного законодательства.

Декрет «Об Автономной Татарской Социалистической Советской Республике» (I) не только представлял собой акт провозглашения татарской автономии, он также определил государственное устройство республики и в этой связи имел силу основного закона конституционного значения.

Формирование ТАССР происходило в непростое для страны время. Республика переживала тяжелейшие последствия Гражданской войны, хозяйственной разрухи, голода и эпидемий. Но, несмотря на все сложности, руководству ТАССР удалось преодолеть эти последствия и стабилизировать экономику. «В это время была создана многоукладная экономика, сочетавшая различные общественно-экономические формы производства: патриархальную, мелкотоварную, частнокапиталистическую, государственного капитализма и социалистическую. В ТАССР преобладала трестированная промышленность, работавшая на условиях хозрасчета. Таткожтрест, например, объединял 13 крупных предприятий отрасли, в том числе комплекс бывших фабрик Алафузова. Росла предпринимательская активность населения. В 1925 г. из 14000 торговых предприятий республики почти 60 % относились к частному капиталу и кооперации» (VIII).

Как было отмечено, становление татарской автономии сопровождалось определенными сложностями в виде отсутствия четкого представления о разграничении компетенций между РСФСР и ТАССР и взаимодействии органов власти. В указанный период наметилась тенденция усиления централизации государственной власти. По этой причине ВЦИК РСФСР не утвердил проект Конституции ТАССР, принятый 13 марта 1926 г. VI Съездом Советов ТАССР (IX), поскольку в проекте Конституции Татария провозглашалась государством. «В комиссии Президиума ВЦИК, созданной для подготовки этих конституций к утверждению Всероссийским съездом Советов, возникли серьезные разногласия по ряду вопросов, связанных с государственно-правовой квалификацией

и некоторыми полномочиями автономных республик. Особенно дискутировался вопрос о том, является ли АССР государством» [5, с. 56]. Данный вопрос прямо связан с проблемой наличия суверенитета и правом выхода из Федерации – к этим проблемам политики и ученые еще не раз будут возвращаться.

Итогом становления основ конституционного строя в республике на протяжении двух десятилетий с момента ее образования стала Конституция ТАССР 1937 г. (X) как неотъемлемая часть единой Советской конституционной системы. В ней отчасти нашли отражение основы политической, социальной, культурной и иных сфер жизнедеятельности республики, закрепленные в проекте Конституции 1926 г.

При исследовании процесса становления конституционного законодательства Республики Татарстан как субъекта Российской Федерации Д.Ю. Туманов приходит к выводу, что это «сложный и многоаспектный процесс, который проходил в непростых исторических условиях, и во многом эти условия обуславливали содержание норм и институтов конституционного законодательства Республики. Начавшись в 1920 г., в обстановке еще не угасшей революционной эйфории и демократии, становление конституционного законодательства Татарстана завершается на рубеже 30–40-х годов, при сформировавшемся авторитарном сталинском режиме, что неизбежно наложило свой отпечаток на характер Основного Закона республики» [6, с. 8].

Второй период (1940–1990) – важнейший этап в индустриальном развитии Татарии как одного из ключевых регионов РСФСР. В этот период в условиях страшных и голодных военных и послевоенных лет осваиваются различные месторождения нефти; происходит интенсивный рост промышленных предприятий; развиваются химическая, энергетическая, авиационная отрасли, машиностроение; также наблюдается активность научного и культурного потенциала. Несомненно, что таких успехов республика смогла достичь в первую очередь за счет трудолюбия и патриотизма своего населения.

В годы Великой Отечественной войны ТАССР была одной из основных республик по производству боевой техники и поставке продукции. Многие заводы и фабрики были перепрофилированы на фронтовые нужды.

Послевоенная история Татарстана характеризуется бурными процессами модернизации машиностроительной и приборостроительной отраслей. «Казанские заводы имели самое прямое отношение к освоению космоса. К примеру, с начала 60-х годов “Электроприбор” выпускал специальные измерительные приборы, которые использовались в системах автоматической стыковки космических кораблей, а также телевизионного наведения для ракет “воздух-поверхность”» [7, с. 195–196]. Начала также активно развиваться деятельность в сфере энергетики. «Развитие электроэнергетической отрасли республики позволило уже к началу 1970-х гг. обеспечивать электроэнергией и около десятка соседних регионов. 44% выработанной в республике электроэнергии уходило в Самарскую (тогда Куйбышевскую), Оренбургскую, Кировскую, Нижегородскую (тогда Горьковскую), Ульяновскую области, а также в Башкирскую, Удмуртскую и Чувашскую АССР» [7, с. 204].

Добыча нефти в рекордных объемах, деятельность Нижнекамского территориально-производственного комплекса, строительство КамАЗа и т. п. оказали

существенное влияние как на советскую, так и в целом на мировую экономику. Таким образом, развитие отраслевой экономики, успехи в сфере культуры и науки привели к тому, что ТАССР стала одним из самых индустриально развитых регионов Советского Союза.

Вместе с тем, несмотря на все достижения, в этот период в республике был сильно ощутим жесткий контроль со стороны центральной власти как в экономической, так и в идеологической сфере. Практически все отрасли науки и культуры подвергались идеологической проработке. В том числе осуждалась деятельность ученых-юристов Казанского университета, позволивших себе опубликовать работы, не соответствующие официально утвержденной идеологии того времени. В этот период также активизируется антирелигиозная кампания, задачей которой было преодоление религии как пережитка капитализма в сознании людей. Привлечение духовенства к участию в общественной жизни началось лишь в 70-е годы XX в.

В 80-е годы в стране начинается политика перестройки и гласности, вызвавшая большие изменения в общественной жизни Татарии. На партийных заседаниях всё чаще открыто говорили о социальных проблемах, о деформациях в сфере национальных отношений, накопившихся за долгие годы советской власти. Сложившаяся атмосфера гласности привела к бурному обсуждению проблем национально-культурного развития республики. Начинаясь процесс масштабной перестройки.

Третий этап (с 1990 г. до наших дней) допустимо означить как «новейший» в истории Татарии, когда экономическая деятельность стала полноценно развиваться в условиях рыночных отношений. Впрочем, становлению правовой основы для таких отношений предшествовало довольно много исторических событий. Отметим некоторые из них.

30 августа 1990 г. – особенная дата в истории республики, в этот день была принята Декларация о государственном суверенитете Татарстана, что предполагало преобразование ТАССР в союзную республику (XI). Следующим важным событием стало принятие 6 ноября 1992 г. на XII сессии Верховного Совета Конституции Республики Татарстан (XII).

«...Татарстан, – как пишет Б.Л. Железнов, – оказался единственной республикой, которая последовательно и логично проводила линию на свою полноценную правосубъектность только в составе СССР. <...> В итоге, после распада СССР Татарстан представлял собой республику, чья правосубъектность в составе Российской Федерации оказалась “в подвешенном состоянии”, что с особой остротой говорило о необходимости заключения двустороннего договора между РФ и РТ» [8, с. 43]. После длительных переговоров 15 февраля 1994 г. был подписан Договор «О разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти РТ», в котором содержалось указание на то, что Республика Татарстан как государство объединена с Российской Федерацией (XIII).

В июне 2017 г. очередной срок действия Договора истек, федеральные органы отказались его пролонгировать. Главная причина отказа от продления действия Договора в том, что Республика Татарстан оказывалась в совершенно

особом положении среди всех регионов России и это вызывало вопросы у иных регионов. В соответствии с Конституцией России все регионы должны быть равноправными.

Договор 1994 г. сыграл важную роль в формировании основ экономической деятельности в республике. Кроме Договора был подписан и ряд межправительственных соглашений, определивших механизм регулирования взаимоотношений РФ и РТ в области внешнеэкономических связей, денежно-кредитной и валютной политики, банковского дела, реализации и транспортировки нефти и продуктов нефтехимической переработки и т. п. В результате была создана нормативная основа для разрешения споров между органами государственной власти Республики Татарстан и Российской Федерации. В РТ высказывалось мнение, что «со временем это способствовало превращению республики в один из политически и экономически стабильных регионов и оказало огромное влияние на формирование татарстанской модели развития предпринимательства» [9, с. 11].

В целом в период с 1990 по 1999 г. шло становление законодательства, закреплявшего новый государственно-правовой статус республики. В это время принимаются преимущественно базовые законы опережающего по сравнению с федеральным законодательством правового регулирования: Земельный кодекс Республики Татарстан (XIV), Закон Республики Татарстан «Об инвестиционной деятельности в Республике Татарстан» (XV), Закон Республики Татарстан «О целевом налоге для ликвидации ветхого жилья» (XVI). В ряде случаев были приняты законы, противоречащие федеральному законодательству: примером может быть закон РТ «О Лицензировании», введивший дополнительно к закону РФ новые виды лицензируемой деятельности и все федеральные полномочия «переключавший» на республику (XVII).

С начала 2000-х годов наблюдается тенденция централизации правового регулирования. Для ряда субъектов РФ, в том числе и РТ, это означало отказ от самостоятельно закрепленных за собой полномочий. Кроме того, федеральный законодатель отказался от любых мер, которые показывали привилегированное положение одних субъектов перед другими. Любое преимущество того или иного региона должно строиться на умении привлекать инвестиции, использовать имеющиеся ресурсы, создавать рабочие места и организовывать промышленную инфраструктуру.

В целом такой подход оправдан – регионы не могут получать большее финансирование и право распоряжаться своими ресурсами из-за национального состава либо исторических аспектов. Регионы должны иметь равные права, но права эти должны все же быть достаточно весомыми. Вопрос о необходимом и разумном объеме этих прав, очевидно, должен быть еще рассмотрен.

Республика Татарстан продолжает выбранный курс по улучшению инвестиционного климата, оставаясь при этом успешным и конкурентоспособным регионом. По мнению Э.Ш. Веселовой, «своими безусловными экономическими успехами Татарстан обязан уникальному сочетанию объективных и субъективных факторов: преимущества экономико-географического характера дополняются наличием сильной команды с эффективным управлением и отличными лоббистскими возможностями» [10, с. 22–23]. В 2005 г. создается Особая экономическая зона промышленно-производственного типа «Алабуга», положившая

начало реализации региональной стратегии по расширению внедрения технологических и управленческих инноваций, привлечению прямых иностранных инвестиций. Особое внимание начинает уделяться инновационному развитию республики. С 2009 г. в Татарстане действует IT-парк (технопарк в сфере высоких технологий), а в 2012 г. в качестве особой экономической зоны технико-внедренческого типа образуется город-спутник «Иннополис».

В Стратегии социально-экономического развития Республики Татарстан до 2030 г. (VI) сформулирована основная цель: к 2030 г. Татарстан становится глобально конкурентоспособным регионом, лидером в РФ по качеству взаимозавязанного развития человеческого капитала, институтов, инфраструктуры, экономики, внешней интеграции и внутреннего пространства.

Выделенные нами выше периоды процесса становления и совершенствования татарстанского уровня правового регулирования экономической деятельности являются достаточно условными, но при этом они оптимальным образом показывают хронологию важнейших событий, произошедших в регионе и повлиявших на его дальнейшее развитие. Мы можем увидеть, что современная многоотраслевая рыночная экономика Татарстана выстраивалась в советское время. Анализ правового регулирования экономической деятельности республики в исторической ретроспективе позволяет также сделать вывод о том, что инвестиционная привлекательность региона напрямую зависит от эффективного нормативно-правового регулирования экономической деятельности на региональном уровне.

Говоря о дальнейших перспективах развития экономической деятельности в РТ, следует согласиться с высказанным в литературе мнением о том, что «Татарстан имеет возможность стать регионом опережающего развития по отношению к РФ, одной из будущих точек роста для всей российской экономики» [11, с. 56]. Как справедливо отметил И.С. Нафиков, «положительный опыт Татарстана может оказаться полезным для других регионов и России в целом. Республика неоднократно опережала общий законодательный процесс, предугадывая назревающие проблемы, после чего аналогичные решения прорабатывались и принимались на федеральном уровне» [12, с. 213].

Нельзя не отметить еще один важный момент – именно в нашей республике имела сильнейшая научная поддержка всех научных идей, связанных с нормотворчеством, в том числе в экономической сфере. Казань всегда являлась сильным научным центром. Огромный вклад в дело осмысления ценностей регионального регулирования внесли труды ученых Казанского университета. Несмотря на то что на ранних этапах развития ТАССР юридическое образование, по сути, было приостановлено (так, вместе с белыми войсками в 1918 г. из города ушли очень многие преподаватели Императорского Казанского университета, в том числе такие известнейшие ученые, как М.М. Агарков и Б.Б. Черепакин), достаточно быстро научная юридическая школа смогла встать на ноги. Само по себе наличие мощного центра подготовки квалифицированных кадров оказывало исключительно положительное влияние на качество работы органов государственной власти.

В Казани работали такие выдающиеся ученые, как А.М. Винавер, С.Н. Братусь, В.Г. Барышников (специалисты в области гражданского и хозяйственного

права, их можно считать продолжателями дела самых известных казанских цивилистов Д.И. Мейера и Г.Ф. Шершеневича) [13, с. 60–63].

Ученые в сфере истории, теории права, конституционного и государственного права внесли неоценимый вклад в понимание регионального нормотворчества. Можно перечислить только некоторые труды: Н.С. Захаров «Советы Среднего Поволжья в период борьбы за диктатуру пролетариата», Н.С. Захаров, И.А. Емельянова «Советы Среднего Поволжья в период подготовки Октябрьской социалистической революции», Н.А. Волков «Органы советского государственного управления в современный период», Н.А. Волков «Исполнительный аппарат местных Советов», Н.А. Волков, В.А. Юсупов «Научные основы государственного управления в СССР», Ш.Ш. Хафизов «Развитие советской государственности татарского народа», А.М. Каримов «Высшие органы государственной власти автономной республики». В более позднее время можно выделить работы Б.Л. Железнова, одного из авторов Конституции Республики Татарстан: «Компетенция РСФСР и её субъектов», «Автономия подлинная и мнимая» – и Р.И. Тарнапольского: «Правовые вопросы управления народным хозяйством в АССР», «Конституционные основы правового положения Совета Министров АССР» [14, с. 75–76]).

Особенностью современной российской жизни следует считать приоритет не национально-культурного, а экономического развития. В качестве примера можно привести информацию о планируемом объединении двух субъектов России: Ненецкого автономного округа (НАО) и Архангельской области. Причины объединения, о котором было объявлено в мае 2020 г., – в основном экономические. НАО – самый малочисленный российский регион, при малой численности населения в условиях Арктики сложно создать полноценные органы власти, отсутствует возможность для ведения серьезных переговоров с инвесторами и т. п. Интересно отметить, что НАО и так входит в состав Архангельской области – это парадокс российской структуры регионов; к подобным «матрешечным» образованиям относят еще Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономные округа (входят в состав Тюменской области). Соответственно, речь в 2020 г. зашла не столько об объединении, сколько об упразднении НАО. Экономически это возможно и оправдано, но с точки зрения сохранения национальной культуры ненцев – объединение вряд ли уместно. По данным из свободных источников, власти округа уже в конце мая 2020 г. отказались от идеи полного присоединения из-за массовых протестов местных жителей (XVIII).

По сути, речь идет о расформировании субъекта России по экономическим причинам. Возникает вопрос: причины национальные, которые и привели к появлению самостоятельных субъектов на карте России, сейчас имеют намного меньшее значение? Почему-то никто из ученых и государственных деятелей не задумался об объединении двух ненецких округов – Ненецкого и Ямало-Ненецкого. Несмотря на то что, по официальным данным, на указанных территориях преобладает русское население (но часто проживающее временно, в целях заработка), коренным народом двух округов являются ненцы, сравнительно малочисленный народ (всего около 45 тыс. человек), который здесь живет уже сотни лет. Считается, что указанные автономные округа не могут выжить самостоятельно из-за неразвитой экономики. Но именно на территориях традиционного

проживания ненцев осуществляется добыча углеводородного сырья, являющегося пока основой благосостояния России. Наверное, именно коренные народы должны получать максимальную ренту от использования ресурсов своей земли.

В качестве примера того, как государство может действовать, заботясь о сохранении культуры даже самых малочисленных народов, следует привести Канаду. 1 апреля 1999 г. была образована самая большая территория (аналог субъекта Федерации) – Нунавут, созданная для сохранения культуры и языка основного населения севера Канады – инуитов (эскимосов). К сожалению, в России пока никто не выдвинул идей, подобных тем, которые были реализованы в Канаде.

Приоритет экономической составляющей при решении вопросов строительства федерации понятен. Совершенно логичен и подход, при котором субъекты России имеют равный правовой статус. Но не следует забывать и о том, что «национальные» субъекты России призваны решать не менее важную задачу, чем экономическое развитие, – обеспечивать культурное и социальное развитие народов России, проживающих на определенной территории. Опыт Республики Татарстан показывает, что эти две глобальные задачи вполне можно успешно решать. Наша республика является примером того, что можно и сохранять национальную культуру всех народов, и успешно развивать экономику. При этом большую роль сыграла возможность регионального нормотворчества. Власти России и ее субъектов постепенно нашли механизмы взаимодействия, которые стали показывать свою жизнеспособность. Дальнейшие перспективы регионального уровня правового регулирования экономических отношений, на наш взгляд, должны развиваться по пути предоставления больших полномочий региональному законодателю.

Источники

- I – Декрет ВЦИК и СНК от 27 мая 1920 г. «Об Автономной Татарской Социалистической Советской Республике» // Известия ЦИК. – 1920. – № 115. – 29 мая.
- II – Федеральный закон от 1 дек. 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» // Собрание законодательства РФ (СЗ РФ). – 2007. – № 49. – Ст. 6076.
- III – Country Rankings // 2020 Index of economic freedom. – URL: <https://www.heritage.org/index/ranking?version=631>, свободный.
- IV – Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 дек. 1993 г.) (с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.) // Рос. газ. – 2020. – 4 июля – № 144.
- V – Федеральный закон от 6 окт. 1999 г. №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1999. – № 42. – Ст. 5005.
- VI – Стратегия социально-экономического развития Республики Татарстан до 2030 года, утверждена Постановлением Кабинета министров Республики Татарстан от 25 сент. 2015 г. № 707 // Официальный портал правовой информации Республики Татарстан. – URL: https://pravo.tatarstan.ru/npa_kabmin/post?npa_id=411698, свободный.
- VII – Экономика Республики Татарстан // Официальный Татарстан: Офиц. портал Республики Татарстан. – URL: <https://tatarstan.ru/about/economy.htm>, свободный.

- VIII – Историческая справка о 100-летию образования Татарской АССР // Министерство земельных и имущественных отношений РТ: Офиц. сайт. – URL: https://mzio.tatarstan.ru/100-letie-obrazovaniya-tatarskoy-assr.htm?pub_id=2214414.htm, свободный.
- IX – Проект Конституции Татарской Автономной Социалистической Советской Республики (1926). Одобрен постановлением VI Съезда Советов Татарской Автономной Социалистической Советской Республики 13 марта 1926 г. – URL: http://85.233.75.15/fs/a_izdaniya/13_file_2012.pdf, свободный.
- X – Конституция Татарской Автономной Советской Социалистической Республики. Принята 25 июня 1937 г. XI Чрезвычайным Съездом Советов Татарской АССР и утверждена 2 июня 1940 г. 3-й сессией Верховного Совета РСФСР (Документ утратил силу 30 мая 1978 г.). – URL: [https://ru.wikisource.org/wiki/Конституция_Татарской_АССР_\(1937\)](https://ru.wikisource.org/wiki/Конституция_Татарской_АССР_(1937)), свободный.
- XI – Декларация ТССР от 30 авг. 1990 г. № 3 34-XII «О государственном суверенитете Татарской Советской Социалистической Республики» // Ведомости Верховного Совета Татарстана. – 1992. – № 1. – С. 3.
- XII – Конституция Республики Татарстан 1992 года (принята 6 нояб. 1992 г.) // Ватаным Татарстан. – 2002. – 30 апр. – № 85–86.
- XIII – Договор Российской Федерации и Республики Татарстан о разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан (Подписан в г. Москве 15 февр. 1994 г.) // Вестн. ВАС РФ. – 1994. – № 6 (прекратил действие).
- XIV – Земельный кодекс Республики Татарстан: Закон РТ от 10 июля 1998 г. № 1736 // Ведомости Государственного Совета Татарстана. – 1998. – № 8 (ч. II). – Ст. 245.
- XV – Закон РТ от 25 нояб. 1998 г. № 1872 «Об инвестиционной деятельности в Республике Татарстан» // Ведомости Государственного Совета Татарстана. – 1998. – № 12. – Ст. 348.
- XVI – Закон РТ от 13 июня 1996 г. № 648 «О целевом налоге для ликвидации ветхого жилья» // Ведомости Государственного Совета Татарстана. – 1997. – № 12. – Ст. 330 (утратил силу).
- XVII – Закон Республики Татарстан от 24 марта 1999 г. № 2054 «О Лицензировании» // Республика Татарстан. – 1999. – 20 апр. (№ 78).
- XVIII – Глава НАО заявил об отказе от объединения с Архангельской областью // Сайт РБК. – URL: <https://www.rbc.ru/politics/02/07/2020/5efe1a469a7947457ecd4b4f>, свободный.

Литература

1. Население г. Казани. 1863–1923 г.г. / Предисл. В. Ермолаева. – Казань: Тип. Красный печатник, 1923. – 74 с.
2. Тайны национальной политики ЦК РКП: Четвёртое совещ. ЦК РКП с отв. работниками нац. респ. и обл. в г. Москве 9–12 июня 1923 г.: Стеногр. отчет. – М.: ИНСАН, 1992. – 296 с.
3. *Измайлов Р.Р.* Регуляторы предпринимательской деятельности в сфере жилищно-коммунального хозяйства // Учен. зап. Казан. ун-та. Сер. Гуманит. науки. – 2017. – Т. 159, кн. 2. – С. 479–490.
4. *Сунгатуллина Л.А.* Функции саморегулируемых организаций // Учен. зап. Казан. ун-та. Сер. Гуманит. науки. – 2014. – Т. 156, кн. 4. – С. 118–130.

5. Железнов Б.Л. Конституционно-правовые институты автономных республик в советский период // Вестн. экономики, права и социологии. – 2008. – № 4. – С. 54–67.
6. Туманов Д.Ю. Становление конституционного законодательства Республики Татарстан, 20–30-е гг.: Историко-правовое исследование: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Казань, 2003. – 19 с.
7. Галлямова А.Г., Миннуллин И.Р., Кабирова А.Ш., Иванов А.А., Гайнетдинов Р.Б., Алмазова Л.И. История Татарстана и татарского народа. 1917–2013 гг. – Казань: Изд-во Казан. ун-та, 2014. – 434 с.
8. Железнов Б.Л. Декларации республик о государственном суверенитете: правовая оценка // Вестн. экономики, права и социологии. – 2007. – № 4. – С. 42–45.
9. Абсалямов Т.Б. Особенности формирования национальной модели развития предпринимательства в Республике Татарстан // Вестн. экономики, права и социологии. – 2017. – № 3. – С. 10–14.
10. Веселова Э.Ш. Что делает Татарстан успешным регионом // ЭКО. – 2015. – № 1. – С. 5–25. – doi: 10.30680/ЕСО0131-7652-2015-1-5-25.
11. Яковлев А.А., Фрейнкман Л.М., Макаров С.А., Погодаев В.С. Консолидация элит как предпосылка для формирования новой региональной модели экономического развития: опыт Республики Татарстан: Препринт WP1/2017/02. – М.: Изд. дом ВШЭ, 2017. – 64 с.
12. Нафиков И.С. Государственно-правовое регулирование процессов ограничения и сужения сферы теневой экономики (из опыта Республики Татарстан) // Вестн. Казан. технол. ун-та. – 2012. – Т. 15, № 7. – С. 210–213.
13. Михайлов А.В. Становление и развитие Казанской научной школы предпринимательского права // Вестн. Ун-та им. О.Е. Кутафина (МГЮА). – 2016. – № 11. – С. 57–64. – doi: 10.17803/2311-5998.2016.27.11.057-064.
14. Юридический факультет Казанского университета: Два века образования и науки. – Казань: Изд-во Казан. ун-та, 2004. – 180 с.

Поступила в редакцию
05.06.2020

Михайлов Андрей Валерьевич, кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой предпринимательского и энергетического права

Казанский (Приволжский) федеральный университет
ул. Кремлёвская, д. 18, г. Казань, 420008, Россия
E-mail: avm@pravmail.ru

Хабибуллина Альбина Шамиловна, кандидат юридических наук, доцент кафедры предпринимательского и энергетического права

Казанский (Приволжский) федеральный университет
ул. Кремлёвская, д. 18, г. Казань, 420008, Россия
E-mail: desmodium@rambler.ru

Чепарина Ольга Александровна, кандидат юридических наук, доцент кафедры предпринимательского и энергетического права, заместитель декана юридического факультета по образовательной деятельности

Казанский (Приволжский) федеральный университет
ул. Кремлёвская, д. 18, г. Казань, 420008, Россия
E-mail: ochepari@mail.ru

doi: 10.26907/2541-7738.2020.4.54-70

**Regional Level in Legal Regulation of Economic Activity:
Formation, Development, and Prospects (Using Tatarstan as an Example)**

A.V. Mikhailov*, A.Sh. Khabibullina**, O.A. Cheparina***

Kazan Federal University, Kazan, 420008 Russia

E-mail: *avm@pravmail.ru, **desmodium@rambler.ru, ***ocheperi@mail.ru

Received June 5, 2020

Abstract

An opinion was given regarding the current state and prospects for the development of legal standard setting at the regional level (federal subjects). Various (historical, political, and economic) factors that influenced the regional setting of legal standards were analyzed using the example of the Tatar Autonomous Soviet Socialist Republic (TASSR) and the modern Republic of Tatarstan. When creating the TASSR, as well as other autonomous republics, the main attention was paid to the national form of the new subject. During the Soviet era, the powers of the republic were blurred and not clearly defined. The approach of centralized regulation prevailed, particularly in the economy. As part of the Russian Federation, the powers of regions were defined in the Russian Constitution, but there is still a dispute about the appropriateness of granting certain powers to regions. It seems that the regional level of legal regulation of economic relations in the Republic of Tatarstan is really working and effective. Despite the fact that a tendency to centralized legal regulation has taken place since the early 2000s, the republic shows its ability to independently manage the economy, develop industrial production, and attract investment. All “national” subjects of Russia are called upon to solve two major tasks: supporting the economic advance and ensuring the cultural and social development of the peoples of Russia. The experience of the Republic of Tatarstan has proved that these two tasks can be successfully solved.

Keywords: business activity, economic activity, Republic of Tatarstan, level of legal regulation, subject of Russian Federation, TASSR

References

1. *Naselenie g. Kazani 1863–1923 gg.* [Kazan Population in 1863–1923]. Ermolaev V. (Ed.). Kazan, Tip. Krasnyi Pechatnik, 1923. 74 p. (In Russian)
2. *Tainy natsional'noi politiki TsK RKP: Chetvertoe soveshchanie TsK RKP s otv. rabotnikami nats. resp. i obl. v g. Moskve 9–12 iyunya 1923 g.: Stenogr. Otchet* [National Policy Secrets of the CC RCP: 4th Conference of the CC RCP with Senior Workers of National Republics and Regions in Moscow, June 9–12, 1923]. Moscow, INSAN, 1992. 296 p. (In Russian)
3. Izmailov R.R. Regulators of business activity in the housing and public utility sector. *Uchenye Zapiski Kazanskogo Universiteta. Seriya Gumanitarnye Nauki*, 2017, vol. 159, no. 2, pp. 479–490. (In Russian)
4. Sungatullina L.A. The functions of self-regulatory organizations. *Uchenye Zapiski Kazanskogo Universiteta. Seriya Gumanitarnye Nauki*, 2014, vol. 156, no. 4, pp. 118–130. (In Russian)
5. Zhelezov B.L. Constitutional and legal institutions of autonomous republics of the USSR. *Vestnik Ekonomiki, Prava i Sotsiologii*, 2008, no. 4, pp. 54–67. (In Russian)
6. Tumanov D.Yu. Constitutional law development in the Republic of Tatarstan, 1920s–1930s: A historical and legal research. *Extended Abstract of Cand. Law Diss.* Kazan, 2003. 19 p. (In Russian)
7. Gallyamova A.G., Minnullin I.R., Kabirova A.Sh., Ivanov A.A., Gainetdinov R.B., Almazova L.I. *Istoriya Tatarstana i tatarskogo naroda. 1917–2013 gg.* [The History of Tatarstan and the Tatar People. 1917–2013]. Kazan, Izd. Kazan. Univ., 2014. 434 p. (In Russian)

8. Zheleznov B.L. Declarations of state sovereignty: Legal assessment. *Vestnik Ekonomiki, Prava i Sotsiologii*, 2007, no. 4, pp. 42–45. (In Russian)
9. Absalyamov T.B. Features of formation of the national model of entrepreneurship development in the Republic of Tatarstan. *Vestnik Ekonomiki, Prava i Sotsiologii*, 2017, no. 3, pp. 10–14. (In Russian)
10. Veselova E.Sh. What makes the Republic of Tatarstan a successful region. *EKO*, 2015, no. 1, pp. 5–25. doi: 10.30680/ECO0131-7652-2015-1-5-25.
11. Yakovlev A.A., Freinkman L.M., Makarov S.A., Pogodaev V.S. Consolidation of elites as a prerequisite for the formation of a new regional model of economic development: The experience of the Republic of Tatarstan. *Preprint WP1/2017/02*. Moscow, Izd. Dom VShE, 2017. 64 p. (In Russian)
12. Nafikov I.S. State and legal control of restriction and reduction of the scope of shadow economy (based on the experience of the Republic of Tatarstan). *Vestnik Kazanskogo Tehnologicheskogo Universiteta*, 2012, vol. 15, no. 7, pp. 210–213. (In Russian)
13. Mikhailov A.V. The formation and development of the Kazan scientific school of business law. *Vestnik Universiteta imeni O.E. Kutafina (MGYuA)*, 2016, no. 11, pp. 57–64. doi: 10.17803/2311-5998.2016.27.11.057-064. (In Russian)
14. *Yuridicheskii fakul'tet Kazanskogo universiteta: Dva veka obrazovaniya i nauki* [The Faculty of Law of Kazan University: Two Centuries of Education and Science]. Kazan, Izd. Kazan. Univ., 2004. 180 p. (In Russian)

Для цитирования: Михайлов А.В., Хабибуллина А.Ш., Чепарина О.А. Региональный уровень правового регулирования экономической деятельности: становление, развитие и перспективы (на примере Татарстана) // Учен. зап. Казан. ун-та. Сер. Гуманит. науки. – 2020. – Т. 162, кн. 4. – С. 54–70. – doi: 10.26907/2541-7738.2020.4.54-70.

For citation: Mikhailov A.V., Khabibullina A.Sh., Cheparina O.A. Regional level in legal regulation of economic activity: Formation, development, and prospects (using Tatarstan as an example). *Uchenye Zapiski Kazanskogo Universiteta. Seriya Gumanitarnye Nauki*, 2020, vol. 162, no. 4, pp. 54–70. doi: 10.26907/2541-7738.2020.4.54-70. (In Russian)