

УДК 346.7

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

З.Ф. Хусаинов

Аннотация

В статье рассматриваются понятие, содержание и особенности экономической функции федеративного государства, раскрываются взаимодействие Федерации и ее субъектов в экономике, дифференциация государственного воздействия на экономику на уровне субъектов Федерации, оптимальные способы регулирования экономического развития субъектов Федерации. Подробно и обстоятельно анализируются правовые основы экономического развития субъектов Федерации.

В России сегодня происходят глубокие перемены не только в сфере экономики, но и в области государственного строительства. Конституция Российской Федерации 1993 г. провозгласила преобразование России в подлинное федеративное государство. 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. С другой стороны, в литературе и научных исследованиях все более явственно звучит тема о необходимости укрепления финансовой основы экономической самостоятельности субъектов, т. е. налицо противоречивые тенденции в государственном строительстве, которые можно охарактеризовать как одновременное наличие движения к усилению централизации и децентрализации. Дискуссионным остается вопрос о принципах, подходах, по которым должно идти дальнейшее развитие и укрепление Федерации. Одним из актуальнейших вопросов была и остается организация управления экономической деятельностью в России, соответствующая новым принципам построения нашей 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 территориальной целостности и преодоление политической нестабильности.

Для России важно определить содержание экономической функции федеративного государства на современном этапе, обозначить имеющиеся недостатки и предложить пути дальнейшего развития этой функции.

В последние 10–15 лет в российской науке заметно возрос исследовательский интерес к проблемам, связанным с регулированием экономики, в предпринимательской и хозяйственной деятельности. Опубликованы фундаментальные научные труды по этой проблематике. Некоторый прогресс наблюдается и в правовой литературе.

Однако научные результаты, полученные учеными-юристами, выглядят пока более чем скромно, проблемы обсуждаются и решаются преимущественно не в юридической, а в экономической литературе.

Анализ специальной и учебной литературы по проблемам регулирования экономики с очевидностью демонстрирует тот факт, что особенностям экономической функции федеративного государства не уделялось достаточного внимания, рассматривались лишь ее отдельные аспекты (правовые или экономические). В целом, к сожалению, пока недостаточно научных работ, рассматривающих в обобщенном виде теоретические и практические проблемы экономической функции федеративного государства на современном этапе.

Между тем в современных условиях России существует острая необходимость исследования правовых основ экономической деятельности вообще, а публично-правовых основ экономических взаимоотношений участников Федерации – в особенности, с целью обеспечить на основе норм права баланс экономических интересов членов Федерации.

Надо сказать, что в деле изучения экономических процессов и их регулирования существует определенный разрыв между экономическими дисциплинами, с одной стороны, и правовыми науками – с другой. Совместных научных сборников, где проблемы экономики разрабатывались бы объединенными усилиями экономистов и юристов, нет. Причин тут много: существовавший ранее административный подход к управлению экономикой, отсутствие взаимосвязи и понимания между экономистами и правоведами, осознание взаимообусловленности экономики и права. Перечень причин можно продолжить. Но важно отметить, что застойные явления в рассматриваемой сфере юридической науки могут и должны быть преодолены путем теоретического переосмысления данных других наук, определения и разработки наиболее перспективных направлений юридико-теоретических исследований, находящихся на стыке с экономикой.

В связи с этим представляется важным разрешить вопрос о содержании и особенностях экономической функции федеративного государства с позиций социально-экономического назначения права, его эффективности.

В Конституции Российской Федерации выделено 89 конституционно равноправных субъектов Федерации (двадцать одна республика, шесть краев, сорок девять областей, одна автономная область, десять автономных округов и два города федерального подчинения). Но совершенно очевидно, и это отмечается в обширной правовой литературе, что присутствуют различия не только в названиях, географическом положении, составе населения, природных ресурсах, уровне развития экономики и прочих параметрах, но и в объеме прав субъектов Федерации, экономическом потенциале, оформлении налогово-бюджетных полномочий, определенности доходной части бюджетов и других показателях. В результате получается, что из 89 субъектов Федерации 11 являются «донорами», другие же дотируются из федерального бюджета. Разнообразие

субъектов Федерации характеризуется также следующими цифрами: по численности жителей 89 субъектов различаются в 376 раз, по площади – в 338 раз, по уровню урбанизации – от 0 до 100%, по объему валового регионального продукта – в 4.2 раза, по собственным доходам регионального бюджета на душу населения – в 109 раз.

Примечательно, что проблема реализации государственных полномочий, соотношения компетенции частей и целого в федеративном государстве, их взаимодействия и разграничения полномочий относятся в настоящее время преимущественно к сфере науки государственного (конституционного) права. Ее внимательно изучают в курсах и учебниках по конституционному праву и в специальной литературе. Вместе с тем, данная проблематика практически полностью отсутствует в работах по теории государства и права. Более того, такой ее аспект, как специфика государственного воздействия на экономическую деятельность в федеративном государстве, рассматриваемая с точки зрения осуществления экономической функции государства, в принципе до сегодняшнего времени не был предметом рассмотрения юридической науки.

Непрекращающаяся дискуссия по поводу содержания экономической функции государства, с одной стороны, а также многочисленные исследования отдельных сторон данной проблематики, мнения, исходящие от теоретиков и практиков, об оптимизировании системы взаимодействия Федерации и ее субъектов в экономике и федерального управления в целом – с другой, призывают к необходимости осовременить взгляд на проблему и рассмотреть ее во взаимодействии, опираясь на положения теории государства и права.

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

На основе анализа Конституции Российской Федерации 1993 г. можно выделить ряд юридических признаков, характеризующих федеративное устройство России, важнейшими из которых являются гарантии единства экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности, самостоятельность местного самоуправления, полнота государственной власти субъектов вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов.

Принцип федерализма находит свое отражение в различных отраслях экономического законодательства, и стремительное развитие новых отношений в нашем обществе объективно требует четкого регулятора, каковым является право, и повышения эффективности этого регулятора.

Без исследования теоретических особенностей экономической функции федеративного государства, вопросов разграничения компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами, порядка организации экономических взаимоотношений, и в первую очередь межбюджетных отношений, немислимо определение перспектив России как федеративного государства, достижение пра-

вовой и социальной стабильности, реализация в полной мере публичных интересов в нашем государстве.

Анализ сущности экономической функции государства в Федерации, объектного состава, специфики правового регулирования позволит выяснить степень соответствия федерализму взаимоотношений Российской Федерации с ее субъектами и адекватность правового воздействия.

Действующее в России экономическое законодательство в части, регулирующей отношения между Российской Федерацией и ее субъектами, далеко от совершенства, поскольку содержит много пробелов, создает коллизии норм и не всегда имеет адекватный механизм реализации. Между тем развитие России как федерации предполагает создание четкой системы законодательства, особенно в сфере экономической деятельности, устанавливающего принципы экономического сообщества в сложном государстве. Несовершенство и коллизионность бюджетного и налогового законодательства отрицательно сказываются на финансовой обеспеченности России в целом и ее субъектов, приводя в конечном итоге к невыполнению государством стоящих перед ним задач и функций.

Таким образом, исследование особенностей экономической функции федеративного государства на примере российской действительности, особенностей нормативных правовых актов, регулирующих публичные отношения в этой сфере, имеет важное теоретическое и практическое значение.

Федеративное устройство России, экономические, социальные отличия обуславливают необходимость дифференциации государственного воздействия на экономику на уровне субъектов Федерации. В правовой системе России явно 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, требующей пристального изучения с целью рационального управления и получения желаемых результатов в дальнейшем. 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.

Функции государства в праве определяют как основные направления его политической деятельности, в которых выражается сущность и социальное назначение власти. Следовательно, функция государства – это рассматриваемые в комплексе предмет и содержание его деятельности на определенном направлении, обеспечивающие ее средства и способы.

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 гипертрофии или угасания 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, рационализации); 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, поддержку малого и среднего бизнеса; минимизацию трансакционных издержек (издержек 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.

Обобщая позиции юридического и экономического содержания, к основным направлениям деятельности современного государства в экономической

сфере, являющимся 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-денежную политику, организацию денежного обращения, регулирование трудовых отношений и социальной устойчивости, охрану окружающей среды и т. д.); перераспределение общественного дохода для поддержки социально незащищенных групп населения с целью согласованного развития всех подсистем государства (бюджетно-налоговую политику); управление предприятиями и организациями, составляющими государственную собственность; предпринимательскую деятельность государства как полноправного участника экономической деятельности.

В законодательной практике в настоящее время можно отметить как совпадения, так и различия с приведенным перечнем. Например, Программа социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2003–2005 годы), утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 15 августа 2003 г. № 1163-р [1], ставила задачей в сфере экономики для органов государственной власти деятельность по следующим направлениям: развитие конкуренции в Российской Федерации, финансовой инфраструктуры и системы финансового посредничества, в том числе институциональных инвесторов; реформирование банковской системы; развитие фондового рынка и инвестиционных институтов, рынка страховых услуг, инфраструктуры рынка земли и иной недвижимости, транспортной, телекоммуникационной инфраструктуры; реформирование естественных монополий (электроэнергетики, железнодорожного транспорта, газовой отрасли); развитие малого бизнеса; управление государственной собственностью; реформа межбюджетных отношений; реализация конкурентного потенциала российской экономики; создание макроэкономических условий проведения реформ (денежно-кредитной, налоговой и бюджетной); регулирование цен (тарифов) на продукцию (услуги) естественных монополий.

Приведенные выше основные направления деятельности, составляющие 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 экономики 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. Так, Программа социально-экономического развития Российской

Федерации на среднесрочную перспективу (2002–2004 годы) выделяла в качестве важнейшего направления деятельности государства укрепление экономических основ федерализма [2].

Решение этой задачи предполагает упрочение единого экономического пространства на основе приведения законодательств субъектов Федерации в соответствие с федеральным. В Программе отмечена необходимость повышения экономической самостоятельности и ответственности субъектов Федерации и муниципальных образований на основе разграничения функций, полномочий, источников формирования финансовых ресурсов между федеральным и региональными уровнями, необходимость создания 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).

В рамках Программы социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2003–2005 годы) [3] выделялись как самостоятельные отдельные направления деятельности государственных органов в сфере экономического развития применительно к федеративным особенностям государственного устройства: формирование региональной социально-экономической политики, реформа межбюджетных отношений, развитие местного самоуправления.

Программа развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 г., выявив недостатки финансовой основы федерализма, содержала положения, указывающие на то, что сложившаяся в России система межбюджетных отношений, несмотря на проведенные в 1990-х годы реформы, не отвечает основополагающим принципам бюджетного федерализма и стратегии развития страны на долгосрочную перспективу.

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 (далее именуются «региональные и местные бюджеты» или «территориальные бюджеты») перегружены обязательствами, возложенными на них федеральным законодательством без предоставления источников финансирования (нефинансируемыми федеральными мандатами). Основная часть расходов региональных и местных бюджетов, включая заработную плату в бюджетной сфере, а также финансирование сети бюджетных учреждений регламентируется централизованно установленными нормами. Более 80% налоговых доходов этих бюджетов формируется за счет отчислений от федеральных налогов. Зависимость региональных и местных бюджетов от ежегодно устанавливаемых пропорций (нормативов) расщепления федеральных налогов подрывает стимулы к проведению структурных реформ, привлечению инвестиций, развитию налогового потенциала территорий и повышению собираемости налогов. Несмотря на тенденцию к формализации распределения финансовой помощи, значительная ее часть по-прежнему распределяется без четких критери-

ев и процедур, что требует дальнейшего развития и законодательного закрепления методологии бюджетного выравнивания.

Для решения указанных проблем были поставлены следующие 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.

Концепция реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 годах, одобренная Постановлением Правительства Российской Федерации от 22 мая 2004 г. № 249 (с изм.) [4], указывала на необходимость реформирования бюджетного процесса. И это несмотря на то, что принятый в 1998 г. и вступивший в силу с 2000 г. Бюджетный кодекс Российской Федерации установил основы бюджетной системы и бюджетного процесса. Конечно же, справедливости ради необходимо указать на определенные успехи в области реформирования бюджетной системы, к которым следует отнести переход к казначейскому обслуживанию исполнения федерального бюджета и упорядочение системы финансовой поддержки субъектов Федерации, но в России в настоящее время еще присутствуют серьезные проблемы в бюджетном механизме среднесрочного планирования и обеспечения результативности бюджетных расходов, что проявляется в следующем: в отсутствии четких формулировок целей и конечных результатов использования бюджетных средств, а также в отсутствии критериев оценки деятельности администраторов бюджетных средств; в ограниченности полномочий и, следовательно, ответственности администраторов бюджетных средств при формировании и исполнении бюджета; в преобладании внешнего контроля за соответствием кассовых расходов плановым показателям при отсутствии процедур и методологии внутреннего и внешнего контроля (мониторинга) обоснованности планирования и результатов использования бюджетных средств; в отсутствии четкого закрепления доходов бюджетной системы за администраторами соответствующих платежей; в отсутствии системы оценки финансового результата деятельности органов власти разных уровней и закрепления за определенными органами государственной власти и органами местного самоуправления активов и обязательств соответственно Российской Федерации, ее субъекта или муниципального образования; в нечеткости разграничения полномочий в бюджетном процессе между законодательными (представительными) и исполнительными органами власти и т. д.

Таким образом, проведенный анализ позволяет 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 поли-

тики; 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); разграничение расходных и налоговых полномочий и доходных источников субъектов; управление общественными финансами на региональном и местном уровнях; координация международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации.

На наш взгляд, данный перечень явственно свидетельствует о стремлении к формированию целостного подхода к государственному регулированию экономики, 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 субъектов; 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. Поскольку рынок является 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, в выявлении актуальных направлений развития межбюджетных отношений и реализации экономического федерализма. Поэтому в нем должны быть отражены общие прин-

ципы 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.

Направления расходования денежных средств бюджетов, существующие проблемы, сроки и механизмы их решения, ответственные органы, основные требования к претендентам на получение финансовой помощи, комплекс мероприятий (работ) правового, организационного, экономического, финансового, социального характера, направленных на решение проблем и т. д., – следует отражать в программно-прогнозных документах (например, в ежегодных Бюджетных посланиях Президента Российской Федерации, Программах социально-экономического развития и развития бюджетного федерализма в Российской Федерации и т. д.).

Действительно, в настоящее время в России наиболее актуальные вопросы решаются именно в документах исполнительной власти программного характера, а не в законодательстве. Более того, именно в них фиксируются недостатки существующего законодательства и намечаются пути его совершенствования, т.е. наглядно и реально прослеживается динамика реализации экономической функции государства. Так, в результате реализации Концепции реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999–2001 годах были заложены основы новой системы оказания финансовой помощи из федерального бюджета субъектам Федерации. В то же время необходимость дальнейшего развития была обозначена уже в 2001 г. в Программе развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 г., в которой было указано на имевшиеся недостатки, а именно: значительные объемы средств по-прежнему перечисляются в бюджеты субъектов Федерации без четко установленных критериев, в большинстве субъектов Федерации распределение финансовой помощи местным бюджетам также строится без применения сколько-нибудь прозрачных и объективных критериев и процедур и т. д. Иными словами, в Программе были отмечены конкретные проблемные зоны, пути их решения, в том числе в русле изменения законодательства. Налицо динамично действующий прием государственного регулирования.

В этих условиях возникает вопрос об актуализации программно-прогнозного механизма реализации экономической функции государства. Именно программно-целевые решения во многих случаях расцениваются как наиболее отвечающие требованиям предельно локализованной концентрации сил и средств, направленных на достижение приоритетных целей.

Считается, что программы, концепции, прогнозы – особенное явление в правовой среде. Они носят легитимный характер, узаконены. Достаточно лишь указать на действие Федерального закона № 115-ФЗ от 20 июля 1995 г. «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» [5].

Именно в программах, концепциях и прогнозах формируются и отражаются нормативно определенные цели деятельности государственных органов и государства в целом. А цель наряду с предметами ведения и полномочиями составляет один из компетенционных элементов, характеризующих деятельность субъекта государственного управления. Определение и нормативное закрепление цели деятельности – важный момент, оценивающий эффективность деятельности государственных органов в сфере экономики.

В последнее время налицо программный бум, «второе пришествие» программ. Это совершенно естественно соответствует постулатам экономической теории, так как нельзя забывать, что регулирование экономики (от лат. *regula* – правило) – это управляющее, корректирующее воздействие на экономику со стороны органов управления с целью поддержания протекающих в ней процессов на определенном уровне или предотвращения, подавления неблагоприятных явлений и что перечень приемов регулирования экономических процессов включает в себя программирование, планирование, стимулирование, рыночное саморегулирование. Только на уровне Российской Федерации в 2001 г. было принято более 80 государственных программ, в 2002 г. – более 40, а начиная с 2003 г. наблюдалось резкое снижение количества этих программ в силу того, что сроки реализации ранее принятых программ еще не закончились.

В недавнем прошлом роль экономических прогнозов и программ была крайне невелика из-за преобладающего административно-командного способа управления экономикой. В Советском Союзе разработка документов, дающих представление о перспективах развития народного хозяйства и путях достижения сформированных в них целей, при абсолютной государственной собственности выражалась в директивном планировании.

Установление цели приобрело особое значение в Российской Федерации современного периода, поскольку в процессе создания новой экономики во главу угла ставилось не управление сложившимися организационными структурами, которые как раз и требовалось преобразовывать, а управление элементами той или иной программы, программными действиями.

Важным документом с точки зрения реализации экономической функции федеративного государства стала Программа социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2002–2004 годы), в которой появился новый термин «экономический федерализм» – более широкое понятие, чем «бюджетный федерализм». Было отмечено, что меры по модернизации экономики и реформированию социальной сферы необходимо осуществлять с учетом региональных особенностей и региональных интересов на основе принципов федеративных экономических отношений.

Дальнейшая детализация целей деятельности государственных органов проявляется в «предметных», целевых программах, т. е. программах, имеющих более узкие предметы регулирования. Примером таких программ, отражающих

специфику экономической функции федеративного государства, являются: Федеральная целевая программа «Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов Российской Федерации (2002–2010 годы и до 2015 года)», утвержденная Постановлением Правительства Российской Федерации от 11 октября 2001 г. № 717; Программа развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 г., одобренная Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 августа 2001 г. № 584; Федеральная целевая программа «Социально-экономическое развитие Республики Татарстан до 2006 года», утвержденная Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 августа 2001 г. № 625 (с изм.) [6], и др.

Рассматривая развитие экономики как одно 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, без 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 Федерации¹. 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, на равноправии хозяйствующих субъектов независимо от места их регистрации и деятельности, на обеспечении свободного перемещения товаров², услуг, финансовых средств, трудовых ресурсов на всей территории государства.

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 (см., например, [9–13]). В рамках данной статьи представляется целесообразным рассмотреть правовые основы экономического развития субъектов Федерации и высказать ряд рекомендаций, направленных на совершенствование действующего законодательства в данной сфере.

¹ Как справедливо отмечается в юридической литературе, единство экономического пространства предполагает единые параметры рынка и политико-правовых условий его функционирования на всей территории страны (см. [7, с. 243]).

² По существу, принцип свободы перемещения товаров направлен на то, чтобы создать конституционно-правовой режим стабильности экономического оборота (см. [8, с. 165]).

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 РФ, в которых закреплены основные принципы экономического развития федеративного государства, неотъемлемым элементом которого являются экономики субъектов Федерации.

Помимо конституционных положений базовую роль в создании правовых основ экономического развития субъектов Федерации играют также положения Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (с изм.) [14], который определяет основные полномочия органов государственной власти субъектов Федерации, в том числе в области экономического развития субъектов, устанавливает экономическую основу деятельности органов государственной власти субъектов Федерации, состав их объектов собственности и структуру регионального бюджета. Кроме того, что особенно важно, указанный Федеральный закон определяет экономическую составляющую реализации полномочий органов государственной власти субъектов Федерации, привязывая осуществление полномочий к финансовым ресурсам федерального или регионального бюджета.

Наряду с вышеуказанным Федеральным законом в числе базовых актов, определяющих правовую основу экономического развития субъектов Российской Федерации, следует назвать значительную часть кодексов Российской Федерации, действующих в сфере регулирования экономических отношений, – Гражданский, Налоговый, Бюджетный, Градостроительный, Земельный и др. Нормативную базу федерального уровня составляет также и целый ряд других федеральных законов [15–22]. Именно федеральные законы определяют основные полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области экономической деятельности.

Помимо законодательных актов большое значение в регулировании экономического развития субъектов Федерации отводится и актам Правительства Российской Федерации, которые, в соответствии с Федеральным конституционным законом «О Правительстве Российской Федерации» [23], обладают широкими полномочиями по осуществлению собственного правового регулирования в экономической сфере. Указанные акты регламентируют отдельные вопросы развития экономики субъектов Федерации. Так, по соглашению с органами исполнительной власти субъектов Федерации Правительство Российской Федерации может передавать им осуществление части своих полномочий. Наряду с этим федеральное Правительство также может осуществлять полномочия, переданные ему органами исполнительной власти субъектов Федерации на основании соответствующих соглашений. Подобные соглашения органы исполнительной власти субъектов Федерации вправе заключать и с другими феде-

ральными органами исполнительной власти. В рамках указанных соглашений могут передаваться полномочия в сфере экономической деятельности. В целях регламентации порядка передачи полномочий на основании соглашений Правительством Российской Федерации были утверждены правила подготовки, согласования и утверждения соглашений между федеральными органами исполнительной власти и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации [24]. Но к настоящему времени еще ни одно из таких соглашений не заключено. Однако именно соглашения, в отличие от федеральных законов, являются более гибким инструментом экономического развития субъектов Федерации, поскольку позволяют учитывать различное экономическое положение регионов. По нашему мнению, посредством заключения соглашений возможно придание дополнительного импульса экономическому развитию субъектов Федерации.

В правовом регулировании экономического развития субъектов Федерации существенное место занимают акты федерального Правительства, касающиеся разработки и принятия федеральных целевых программ, а также их последующей реализации. Целевые программы являются одним из важнейших средств активного воздействия государства на его социально-экономическое развитие. Как правило, они сосредоточены на реализации крупномасштабных, наиболее важных для государства инвестиционных и научно-технических проектов, направленных на решение системных проблем, входящих в сферу компетенции федеральных органов исполнительной власти. При этом Правительство страны определяет и участие в этом процессе органов государственной власти субъектов Российской Федерации¹.

В правовом обеспечении экономического развития субъектов Федерации немаловажное значение имеют и акты федеральных министерств. Особенно это касается актов таких федеральных органов исполнительной власти, как Министерства экономического развития и торговли, Министерства финансов, Министерства промышленности и энергетики и др.²

Помимо актов федерального уровня, значительный удельный вес в формировании правовой основы экономического развития субъектов Федерации отводится актам, принимаемым на уровне самих субъектов Федерации, в правотворческой деятельности которых вопросы экономики являются первоочередными.

Первостепенное значение здесь отводится конституциям и уставам субъектов Федерации, в которых определяются экономическая основа деятельности органов государственной власти субъектов Федерации и их полномочия. Особенности в правовом регулировании экономического развития субъектов Федерации на уровне уставного нормотворчества наблюдаются в сложных по составу субъектах Федерации (краях и областях, на территории которых имеются

¹ Здесь можно отметить Постановление Правительства Российской Федерации от 26 июня 1995 г. № 594 «О реализации Федерального закона «О поставках продукции для федеральных нужд», которым был утвержден Порядок разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация (см. [25]).

² В качестве примера подобного вида актов можно привести Приказ Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации от 5 апреля 2005 г. № 70 «Об утверждении положения об аккредитации Федеральным агентством кадастра объектов недвижимости организаций технического учета и технической инвентаризации объектов капитального строительства». Зарегистрировано в Минюсте Российской Федерации 28 апреля 2005 г. № 6562 (см. [26]).

автономные округа). В уставах этих субъектов Федерации дополнительно регламентируются вопросы, связанные с разграничением полномочий между органами государственной власти указанных субъектов Федерации в области экономического развития соответствующих территорий¹.

Органы государственной власти субъектов Федерации принимают также законы и иные нормативные правовые акты в области экономического развития регионов. Значительное внимание законодательных органов субъектов Российской Федерации уделяется государственной поддержке малого предпринимательства, инвестиционной деятельности, сельскохозяйственного производства, регулированию градостроительной, торговой деятельности, управлению государственной собственностью субъектов Федерации, ценовой политике, льготному налогообложению и другим вопросам. Принятие соответствующих законов преследует цель создания условий устойчивого экономического развития регионов, эффективного использования всех форм собственности на территории субъекта Федерации для удовлетворения потребностей населения.

Достаточно характерным является принятие законов субъектов Федерации, определяющих общие меры поддержки промышленной деятельности. Так, в Тюменской области принят Закон «О поддержке отдельных видов промышленной деятельности в Тюменской области». Принимаются также и законы, направленные на развитие конкретных отраслей промышленности.

Важное значение в осуществлении правового регулирования экономического развития субъектов Федерации имеют акты высших должностных лиц и высших органов исполнительной власти субъектов Федерации. Их деятельность непосредственно направлена на создание стабильной и эффективной экономической политики регионов в интересах населения соответствующих территорий. Так, например, в ряде субъектов Российской Федерации актами высших должностных лиц утверждены концепции социально-экономического развития соответствующих субъектов Федерации (см., например, [27]). Указанные документы определяют долгосрочные перспективы социально-экономического развития субъектов Федерации. Основными целями разработки концепций являются: создание условий для устойчивого повышения уровня жизни населения региона за счет роста активности хозяйственной деятельности в различных секторах экономики, увеличения доходов населения и доходов территориальных бюджетов; определение долгосрочных перспектив развития экономики и социальной сферы региона; повышение эффективности использования трудового, природного, производственного, научно-технического потенциала региона; определение состава наиболее важных инвестиционных проектов; обоснование направлений оптимизации структуры экономики и социальной сферы региона; выявление наиболее перспективных отраслей и производств; выявление

¹ Так, например, Уставом Тюменской области, помимо названных вопросов, устанавливаются также основы отношений Тюменской области с входящими в ее состав Ханты-Мансийским автономным округом – Югрой и Ямало-Ненецким автономным округом, в которых также определяются и принципы отношений между органами государственной власти указанных субъектов Федерации, в том числе в экономической сфере: при выработке общей стратегии и тактики осуществления отдельных действий в области экономического развития (проведения одинаковой ценовой политики, налогообложения и пр.), определении долевого участия в реализации региональных программ за счет бюджетных средств данных субъектов Федерации, защите экономических интересов в федеральных органах государственной власти и др.

ние территорий с прогнозируемым активным развитием и депрессивных территорий, выравнивание уровней экономического развития муниципальных образований; создание условий для поддержания высокой и устойчивой занятости населения и др. Названные концепции являются по существу базовыми документами, определяющими действия органов власти субъектов Федерации на определенный период по решению социально-экономических проблем регионов.

Помимо концепций социально-экономического развития регионов, необходимо отметить и иные нормативные правовые акты в области экономического развития, утверждаемые высшими должностными лицами субъектов Федерации. Так, на уровне высших должностных лиц субъектов Федерации утверждаются положения об условиях предоставления государственных гарантий субъектами Федерации хозяйствующим субъектам (см., например, [28]). Нередко на этом уровне разрабатываются и принимаются акты по государственной поддержке малого предпринимательства. В отдельных субъектах Федерации актами высших должностных лиц утверждаются региональные целевые программы, действующие в экономической сфере.

Наряду с актами высших должностных лиц субъектов Федерации существенная роль на региональном уровне по вопросам правового регулирования экономического развития соответствующих регионов отводится и актам самих высших исполнительных органов государственной власти. Указанные органы принимают разнообразные решения, в которых регламентируют различные направления экономического развития субъектов Федерации. В качестве примера можно назвать принимаемые в ряде субъектов Федерации высшими органами исполнительной власти концепции управления государственным имуществом соответствующего субъекта Федерации (см., например, [29]).

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» [30, с. 91–92]. 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 право-

вой 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 [31, с. 6–7]. 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. Иногда это происходит необоснованно. Например, ряд отношений в области лицензирования, ранее признававшихся сферой совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, федеральные органы власти считают отношениями в сфере гражданского права, которое относится к ведению Российской Федерации.

Определенные недостатки имеются и в федеральном законодательстве. По нашему мнению, необходимо внесение корректив в текст Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», целесообразность которых выявлена практикой его реализации. Так, в п. 2 ст. 26.3 данного Федерального закона установлен перечень вопросов, решение которых относится к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета), а в п. 4 этой же статьи содержится предписание, согласно которому полномочия органов государственной власти субъекта Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемые за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета), не могут быть изменены иначе, как путем внесения изменений и (или) дополнений в указанный перечень.

Но данное положение нередко трактуется достаточно упрощенно, как не допускающее никакого расширения перечня полномочий субъектов Российской Федерации. Однако при этом не учитывается, что одним из принципов федеральной реформы было недопущение «произвольного и необоснованного возложения на нижестоящий уровень публичной власти обязанностей, требующих конкретного объема расходов, не финансируемых из бюджета уровня публичной власти, принявшего соответствующее решение» [32, с. 15]. Таким обра-

зом, целью рассматриваемого законодательного предписания является фактический запрет на наделение федеральными законами субъектов Федерации полномочиями, не подкрепленными финансовыми средствами. Такое наделение неоднократно происходило ранее. Естественно, что в условиях различной бюджетной обеспеченности субъектов Федерации не все из них имели финансовые и материальные ресурсы для полноценной реализации таких полномочий.

Однако если в субъекте Федерации имеются достаточные финансовые средства, то перечень полномочий, осуществляемых его органами государственной власти самостоятельно за счет средств регионального бюджета, может быть расширен законами такого субъекта Федерации. В п. 5. ст. 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» сделана важная оговорка о том, что до принятия федеральных законов по предметам совместного ведения, а также по вопросам совместного ведения, не урегулированным федеральными законами, законами субъекта Федерации могут устанавливаться иные полномочия региональных органов власти субъекта по предметам совместного ведения, осуществляемые данными органами самостоятельно. Но при этом непременно должны соблюдаться следующие условия: такие полномочия могут осуществляться только за счет и в пределах средств регионального бюджета (за исключением субвенций из федерального бюджета), а также это не должно противоречить Конституции Российской Федерации и федеральным законам.

Полагаем, что в целях наиболее интенсивного экономического развития субъектов Российской Федерации необходимо предоставление их органам государственной власти (прежде всего исполнительным) дополнительных полномочий в данной сфере. В настоящее время субъекты Федерации практически полностью отстранены от участия в решении ряда вопросов социально-экономического развития региона (например, недропользования, использования и охраны водных объектов). В частности, концентрация на федеральном уровне всех полномочий, связанных с водными отношениями, негативно сказывается на оперативном решении водохозяйственных проблем регионального уровня, ведет к недостаточному учету экономических, экологических интересов субъектов Федерации при предоставлении водных объектов в пользование, осуществлении мер по их охране и восстановлению.

Поэтому, например, целесообразно рассмотреть вопрос о наделении органов государственной власти субъектов Федерации полномочиями по владению, пользованию, распоряжению и управлению обособленными водными объектами, за исключением водных объектов, находящихся в собственности Российской Федерации, перечень которых утверждается федеральным Правительством. Такие полномочия могут осуществляться органами государственной власти субъектов Федерации самостоятельно за счет региональных бюджетов (без учета субвенций из федерального бюджета).

Ряд полномочий может предоставляться органам государственной власти субъектов Федерации для осуществления за счет субвенций из федерального бюджета. Это могут быть, в частности, полномочия по управлению и распоряжению водными объектами или их участками, расположенными в пределах

границ субъектов Федерации (за исключением объектов водного фонда, указанных выше, и объектов, включенных в перечень, утвержденный федеральным Правительством), в соответствии с лимитами водопользования, установленными по субъекту Федерации.

За счет субвенций из федерального бюджета могут устанавливаться и отдельные полномочия в сфере сельского хозяйства. Это, например, могут быть полномочия, осуществляемые в настоящее время территориальными органами и учреждениями Федерального агентства по сельскому хозяйству (в том числе в области семеноводства, защиты растений, мелиорации земель и др.). Это позволит вовлечь сельскохозяйственные земли в экономический оборот, обеспечить комплексный подход к использованию земель в субъекте Федерации, повысить их доходность и т. п. Естественно, что реализация таких полномочий потребует внесения соответствующих изменений в отраслевое федеральное законодательство.

Такая же дискуссия возможна и в отношении наделения органов государственной власти субъектов Федерации полномочиями по распоряжению, использованию, воспроизводству и охране подземных водных объектов. Это может способствовать обеспечению охраны подземных источников централизованного водоснабжения от неблагоприятных факторов и недопущения неблагоприятных техногенных и экологических последствий при любых видах пользования недрами. Конечно же, следует учитывать, что отношения по использованию и охране подземных водных объектов регулируются как водным законодательством, так и законодательством о недрах. Это требует учета правового режима недр при возможной реализации рассматриваемого предложения. В частности, федеральные органы государственной власти должны иметь возможность реально обеспечивать защиту как подземных водных объектов, находящихся в федеральной собственности, так и участков недр федерального значения, в состав которых входят такие объекты. Поэтому в законодательстве необходимо предусмотреть эффективный механизм такой защиты.

Требует конкретизации положение п. 8 ст. 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», в соответствии с которым предоставление субвенций из федерального бюджета бюджету субъекта может не предусматриваться в случаях, если установленные полномочия органов государственной власти субъектов Федерации не предусматривают необходимости создания новых органов государственной власти, государственных учреждений и государственных унитарных предприятий субъектов Федерации, а также осуществления дополнительных бюджетных инвестиций, платежей из регионального бюджета гражданам и юридическим лицам, увеличения штатной численности государственных гражданских служащих и работников государственных учреждений субъекта Федерации. Дело в том, что ранее созданные органы, учреждения субъектов Федерации могут осуществлять соответствующие полномочия уже в новом качестве, в связи с чем актуален вопрос об их реорганизации. Поэтому появляется неясность, будут ли являться эти органы новыми и, соответственно, требуются ли субвенции на обеспечение их деятельности.

Таким образом, правовая основа экономического развития субъектов Российской Федерации включает в себя правовые акты как федерального, так и регионального уровней. Данная правовая основа является достаточно полной и способствует интенсивному и устойчивому экономическому развитию как субъектов Федерации, так и Российской Федерации в целом. Вместе с тем необходимо отметить, что нуждаются в дальнейшем совершенствовании отдельные положения действующего законодательства.

Значительная часть проблем в рассматриваемой сфере связана с неодинаковым уровнем социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, что не всегда учитывается в законодательстве. Одним из способов решения этой проблемы является заключение соглашений между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти отдельных субъектов Федерации.

Целесообразно предоставление органам государственной власти субъектов Федерации дополнительных полномочий в сфере регионального экономического развития. Данное предложение может реализовываться двумя способами: первый способ – это расширение полномочий органов государственной власти субъектов Федерации по предметам совместного ведения, финансирование осуществления которых производится за счет средств региональных бюджетов (за исключением субвенций из федерального бюджета), а второй – установление полномочий органов государственной власти субъектов Федерации по предметам совместного ведения, финансирование осуществления которых производится за счет субвенций, передаваемых из федерального бюджета региональным бюджетам. Выбор конкретного варианта осуществляется федеральным законодателем с учетом значимости соответствующих полномочий. В этой связи необходимы и меры по усилению взаимодействия федеральных и региональных органов государственной власти в экономической сфере.

Summary

Z.F. Khusaunov. Legal Regulation of the Russian Federation Subjects economic development.

The article views the phenomenon, content and specific features of economic function of the federal state. It explains the interaction between the Federation and its subjects in the economic sphere, and exposes the differentiation of state influence upon Federation subjects economics. The optimal ways of Federation Subjects' economic development regulation are also viewed. The legal basis of the Federation Subjects economic development is analyzed in detail.

Литература

1. Собрание законодательства РФ. – 2003. – № 34. – Ст. 3396.
2. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 10 июля 2001 г. № 910-р «О программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2002–2004 годы)» // Собрание законодательства РФ. – 2001. – № 31. – Ст. 3295; 2002. – № 23. – Ст. 2187.
3. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 10 июля 2001 г. № 910-р «О программе социально-экономического развития Российской Федерации на сред-

- несрочную перспективу (2003–2005 годы)» // Собрание законодательства РФ. – 2003. – № 34. – Ст. 3396.
4. Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 22. – Ст. 2180; № 52 (ч. 2). – Ст. 5502.
 5. Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 30. – Ст. 2871.
 6. Собрание законодательства РФ. – 2001. – № 38. – Ст. 3742; 2006. – № 21. – Ст. 2266.
 7. *Мазаев В.Д.* Публичная собственность в России: конституционные основы. – М.: Городец, 2004. – 380 с.
 8. *Гаджиев Г.А.* Конституционные принципы рыночной экономики: развитие основ гражданского права в решениях Конституционного Суда Российской Федерации. – М.: Юристь, 2004. – 284 с.
 9. *Толстошеев В.В.* Региональное экономическое право России. – М.: БЕК, 1999. – 379 с.
 10. *Бродский М.Н., Ливеровский А.А.* Правовой статус и экономическое развитие субъекта Российской Федерации. – СПб.: Изд-во С.-Петербур. ун-та, 2000. – 371 с.
 11. *Чернявский А.Г.* Теоретические и методологические аспекты экономической функции права и региональная власть в период становления и развития рыночных отношений в Российской Федерации: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – Н. Новгород, 2002. – С. 52.
 12. *Тихомиров Ю.А.* Юридические режимы государственного регулирования экономики // Право и экономика. – 2000. – № 5. – С. 3–6.
 13. *Михеева И.В.* Правовое обеспечение экономики регионов // Журн. рос. права. – 2001. – № 2. – С. 50–60.
 14. Собрание законодательства РФ. – 1999. – № 42. – Ст. 5005; 2000. – № 31. – Ст. 3205; 2001. – № 7. – Ст. 608; 2002. – № 19. – Ст. 1792; № 30. – Ст. 3024; № 50. – Ст. 4930; 2003. – № 27 (ч. 2). – Ст. 2709; 2004. – № 25. – Ст. 2484; № 50. – Ст. 4950; 2005. – № 1 (ч. 1). – Ст. 17, 25; № 30 (ч. 1). – Ст. 3104; 2006. – № 1. – Ст. 10, 13; № 23. – Ст. 2380; № 29. – Ст. 3124; № 30. – Ст. 3287; № 31 (ч. 1). – Ст. 3427, 3452; № 44. – Ст. 4537; № 50. – Ст. 5279; 2007. – № 1 (ч. 1). – Ст. 21; № 10. – Ст. 1151; № 13. – Ст. 1464; № 18. – Ст. 2117; № 21. – Ст. 2455; № 26. – Ст. 3074; № 30. – Ст. 3747, 3805, 3808.
 15. К их числу следует отнести следующие федеральные законы: «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» (с изм. от 8 дек. 2003 г., 18 дек. 2006 г., 20 июля 2007 г.) // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 48. – Ст. 4746; 2003. – № 50. – Ст. 4855; 2006. – № 52 (ч. 1). – Ст. 5497; 2007. – № 31. – Ст. 4009.
 16. «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 30. – Ст. 2871.
 17. «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» (с изм. от 2 янв. 2000 г., 22 авг. 2004 г., 2 фев., 18 дек. 2006 г., 24 июля 2007 г.) // Собрание законодательства РФ. – 1999. – № 9. – Ст. 1096; 2000. – № 2. – Ст. 143; 2004. – № 35. – Ст. 3607; 2006. – № 6. – Ст. 636; № 52 (ч. 1). – Ст. 5498; 2007. – № 31. – Ст. 4012.
 18. «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности» (с изм. и доп. от 22 авг. 2004 г., 22 июля 2005 г., 2 февр. 2006 г.) // Собрание законодательства РФ. – 2003. – № 50. – Ст. 4850; 2004. – № 35. – Ст. 3607; 2005. – № 30 (ч. 2). – Ст. 3128; 2006. – № 6. – Ст. 636.
 19. «О закупках и поставках сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд» (с изм. от 10 янв. 2003 г., 2 февр. 2006 г.) // Собра-

- ние законодательства РФ. – 1994. – № 32. – Ст. 3303; 2003. – № 2. – Ст. 167; 2006. – № 6. – Ст. 636.
20. «О государственной поддержке малого предпринимательства в Российской Федерации» (с изм. от 13 июля 1998 г., 21 марта 2002 г., 22 авг. 2004 г., 2 февр. 2006 г.) // Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 25. – Ст. 2343; 1998. – № 31. – Ст. 3826; 2002. – № 12. – Ст. 1090; 2004. – № 35. – Ст. 3607; 2006. – № 6. – Ст. 636.
21. «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 1999. – № 2. – Ст. 231.
22. «Об общих принципах организации и деятельности ассоциаций экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации» (с изм. от 21 марта 2002 г., 8 дек. 2003 г.) // Собрание законодательства РФ. – 1999. – № 51. – Ст. 6286; 2002. – № 12. – Ст. 1093; 2003. – № 50. – Ст. 4855 и др.
23. Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 51. – Ст. 5712; 1998. – № 1. – Ст. 1; 2004. – № 25. – Ст. 2478; № 45. – Ст. 4376; 2005. – № 23. – Ст. 2197; 2007. – № 6. – Ст. 680; № 10. – Ст. 1147.
24. Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 10. – Ст. 870.
25. Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 28. – Ст. 2669.
26. Бюл. нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2005. – № 20.
27. Концепция социально-экономического развития Тюменской области на период до 2010 года. Утверждена Распоряжением Губернатора Тюменской области от 28 июля 2003 г. № 650-р // Сб. постановлений и распоряжений губернатора Тюменской области. – 2003. – Август.
28. Постановление Губернатора Тверской области от 13 июля 2001 г. № 279 «Об утверждении положения об условиях предоставления государственных гарантий Тверской области, порядке их оформления и учета» // Тверские ведомости. – 2001. – № 60 (27 июля – 2 авг.).
29. Постановление Администрации Тюменской области от 27 окт. 2003 г. № 350 «Об утверждении Концепции управления государственным имуществом Тюменской области на 2003–2007 гг.» // Сб. постановлений и распоряжений губернатора Тюменской области. – 2003. – Октябрь.
30. *Баренбойм П.Д., Лафитский В.И., Мау В.А.* Конституционная экономика для вузов. – М.: Юстициформ, 2002. – 192 с.
31. *Маркова Н., Монахова Т.* Региональная политика как фактор устойчивого развития российской экономики // Федерализм. – 2004. – № 2. – С. 5–20.
32. *Козак Д.Н.* Федеральная реформа – новый этап в гармонизации российского законодательства // Соотношение законодательства Российской Федерации и законодательства субъектов Российской Федерации. – М.: Олита, 2003. – С. 13–18.

Поступила в редакцию
28.09.07

Хусаинов Зуфар Фаатович – кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного права и прав человека юридического факультета Казанского государственного университета.