

*На правах рукописи*

**Соколова Ирина Леонидовна**

**ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ФУНКЦИЯ  
СОВРЕМЕННОГО ФЕДЕРАТИВНОГО ГОСУДАРСТВА**

Специальность 12 00 01 – теория и история права и государства,  
история учений о праве и государстве

**АВТОРЕФЕРАТ**  
диссертации на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук



Москва - 2007

Работа выполнена на кафедре теории и истории государства и права  
Российского государственного торгово-экономического университета

**Научный руководитель:** доктор юридических наук, профессор,  
Заслуженный юрист Российской  
Федерации  
**Экимов Анисим Иванович**

**Официальные оппоненты:** доктор юридических наук, профессор  
**Морозова Людмила Александровна**  
  
кандидат юридических наук, доцент  
**Малиновский Алексей Александрович**

**Ведущая организация:** **Российская академия государственной  
службы при Президенте Российской  
Федерации**

Защита состоится « 13 » ноября 2007 года в 14<sup>00</sup> часов на  
заседании диссертационного совета Д 446 004 05 в Российском  
государственном торгово-экономическом университете по адресу 125993,  
г Москва, А-445, ГСП-3, ул Смольная, 36, ауд 127

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Российского  
государственного торгово-экономического университета

Автореферат разослан

« \_\_\_ » октября 2007 г

И о ученого секретаря  
диссертационного совета  
доктор юридических наук, профессор



В С Джатиев

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность** темы исследования определяется необходимостью правового обеспечения надежного, эффективного взаимодействия различных уровней государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации в целях повышения качества государственного регулирования экономических отношений. Теоретическая разработка особенностей экономической функции федеративного государства представляет собой один из важнейших элементов научного обеспечения данного процесса

Ключевая характеристика любого федеративного государства – это баланс интересов между двумя уровнями власти – центральным и региональным, обеспечивающий устойчивое развитие общества. Выработка механизма создания и обеспечения такого баланса в условиях динамично развивающейся социальной жизни – сложнейшая задача, стоящая перед государственными структурами. С одной стороны, необходима целостная эффективная система регулирования экономики всей федерации, учитывающая особенности внутривластной обстановки и внешнеполитической ситуации, а с другой стороны, важно обеспечить достаточную степень самостоятельности субъектов федерации в решении экономических проблем с тем, чтобы максимально были учтены их специфические интересы и реальные возможности. Решение этих задач может быть успешным лишь при условии надежного правового обеспечения всестороннего сотрудничества органов государства на федеральном и региональном уровнях.

Россия занимает особое место в ряду современных федеративных государств. Во-первых – это самое большое по площади демократическое федеративное государство в мире (17075,4 кв. км), что создает значительные трудности в создании надежной производственной и социальной инфраструктуры в регионах, особенно на малонаселенных территориях. Во-вторых, в состав России входит 86 субъектов, т.е. больше, чем в каком-либо другом федеративном государстве в мире. Это означает, что необходимо создание надежного механизма правового регулирования экономических отношений не только между федерацией и ее субъектами, но и между самими субъектами. При этом нельзя не учитывать, что субъекты Российской Федерации отличаются не

только национальным и конфессиональным составом населения, но и природно-географическими особенностями, имеют существенные отличия в своем социально-экономическом развитии. Наконец, в-третьих, важнейшим фактором, определяющим развитие современной России, является начавшийся в 1991 году переход к рыночным отношениям. Федеративное государство «учится» регулировать экономические отношения в условиях создаваемой в стране рыночной экономики. Такую задачу, сопряженную с отказом от «социалистических методов» регулирования, еще не решало ни одно федеративное государство.

Как и всякая другая федерация, Россия обязана обеспечить оптимальные условия жизни людей в каждом регионе. Но это вовсе не означает, что принцип централизации должен возобладать над принципом децентрализации. Оба принципа должны действовать в гармоническом сочетании. Несомненно, что исследование различных аспектов согласования интересов Российской Федерации и ее субъектов имеет не только теоретическое, но и существенное практическое значение.

Следует отметить, что все современные федерации с рыночной экономикой (в том числе и Россия) обладают смешанными экономическими системами со значительным государственным сектором. Перед учеными-юристами возникает широкий круг вопросов, связанных с анализом механизма взаимодействия таких федераций с ее субъектами при регулировании не только государственного, но и частного секторов, оптимизации их экономической деятельности. На эти вопросы пока нет однозначного ответа. Между тем очевидно, что совершенствование экономической основы федеративных отношений позволяет определить границы финансовой (экономической) самостоятельности субъектов, не только не разрушающей само государство, но и одновременно купирующей региональный сепаратизм.

Теоретическая и практическая значимость исследования проблемы влияния федеративного государства на экономику ясне всего просматривается в возможности с помощью права управлять экономическими процессами как на уровне федерации, так и ее субъектов.

**Степень научной разработанности темы.** Экономическая функция федеративного государства как самостоятельная научная проблема до настоящего времени в науке не рассматривалась

Традиционно предметом обсуждения была экономическая функция государства, однако ее специфика для федеративных государств исследована явно недостаточно. В имеющихся работах раскрывались лишь отдельные аспекты избранной диссертантом темы.

Так, в частности, теоретические проблемы осуществления функций государства, оптимизации управления в федерациях, влияния административной реформы на федеративные отношения, вопросы формирования регионального экономического права рассматривались в работах Р.Г. Абдулатипова, В.Г. Азнагулова, В.К. Бабаева, С.Н. Бабурина, М.И. Байтина, Л.Ф. Болтенковой, А.М. Васильева, А.Б. Венгерова, С.Э. Жилинского, Л.И. Загайнова, Л.И. Каска, С.А. Комарова, И.Н. Куксина, В.В. Лазарева, М.Н. Марченко, Н.И. Матузова, Л.А. Морозовой, А.А. Муравьева, М.И. Пискотина, Ф.М. Раянова, В.К. Самигуллина, Ю.А. Тихомирова, В.В. Толстошеева, Н.В. Черноголовкина, Т.М. Шамба.

Вопросы правового регулирования рыночной экономики и управления государственной собственностью, в том числе, специфика данного процесса на уровне федерации и ее субъектов, исследовались Н.А. Абдуллаевым, Е.П. Губиным, О.П. Сауляком, Е.Л. Слепневым, Э.В. Талапиной.

Проблемам законодательного процесса, соотношения федерального и регионального экономического законодательства и нормативных правовых актов органов местного самоуправления значительное внимание уделено такими авторами, как М.В. Глигич-Золотарева, А.Н. Головистикова, И.В. Дойников, Ф.М. Ибрагимова, В.М. Костылев, А.В. Кочетков, П.М. Курдюк, Т.В. Нечаева, В.С. Рыжов, А.Г. Чернявский и др.

Детальное изучение проблемы детерминации правотворческой деятельности государства соответствующими интересами, определения на их основе целей деятельности государственных органов осуществлено в трудах Д.А. Керимова, А.В. Малько, Г.В. Мальцева, А.Н. Тимонина, А.И. Экимова. Предметом исследований В.П. Иванова, А.Я. Курбатова, В.И. Червонюка и ряда других авторов стало правовое обеспечение баланса интересов федерации и субъектов.

Теоретическому анализу влияния конституционных принципов рыночной экономики на правоотношения в конкретной области экономической деятельности уделено значительное

внимание Г.А. Гаджиев, Г.В. Петрова, Ю.А. Крохина, А.М. Осавелюк, Г.П. Толстопятенко, Т.Я. Хабриева

Необходимо отметить глубокое по содержанию и чрезвычайно актуальное исследование мирового опыта построения федеративных экономических отношений, существующей практики организации публичного правопорядка в экономике федеративных государств, опыта региональной экономической политики европейских и других федераций, содержащееся в работах С. Королева, О. Кузнецовой, Х. Пинеля, М.С. Саликова, Р. Туровского и др.

В числе зарубежных ученых-экономистов и правоведов необходимо отметить Д. Бьюкенена, Д. Бреннана, М. Жерара, П. Жюйара, Д. Карро, Дж. М. Кейнса, М. Кеттера, А. Маршалла, В. Мау, Л. Мизеса, В. Острома, М. Фридмана, Ф.А. Хайека, Э. Чемберлина, Д. Юилла, Е. Mottu, J. Gottman

Из авторов, работающих в области науки государственного управления, следует назвать Н.А. Волгина, М.И. Кныша, Э.Г. Кочетова, В.И. Кушлина, В.С. Лисина, В.В. Мищенко, А.Н. Петрова, А.В. Пикулькина, Ф.И. Шамхалова, А.Н. Швецова

При написании диссертации были также изучены работы Ф. Шереги, А.С. Яценко – ученых, работавших в области социологии и философии права

В настоящей работе экономическая функция федеративного государства рассматривается преимущественно на примере взаимоотношений Российской Федерации с Республикой Башкортостан и другими ее субъектами.

**Объектом диссертационного исследования** являются общественные отношения, возникающие между федерацией и ее субъектами в связи с формированием, развитием и реализацией функций государства.

**Предметом исследования** выступают понятие, сущность и содержание экономической функции федеративного государства, принципы ее осуществления, особенности ее становления и реализации в условиях рыночной экономики

**Целью данного исследования** является выявление особенностей экономической функции федеративного государства, определение публично-правовых основ экономических взаимоотношений федерации и ее субъектов, разработка предложений по совершенствованию законодательства в рассматриваемой сфере

Для достижения поставленной цели в диссертационной работе были поставлены и решены следующие задачи:

- дана содержательная характеристика экономической функции федеративного государства,
- исследован объект экономической функции федеративного государства,
- изучены теоретико-правовые основы и принципы взаимодействия федерации и ее субъектов в сфере экономической деятельности;
- сформулированы предложения по закреплению данных принципов в действующем законодательстве,
- дан анализ компетенции федерации и ее субъектов в сфере экономической деятельности,
- разработаны рекомендации по совершенствованию нормативно-правовых основ экономической функции федеративного государства

**Методологическую основу исследования** составляют современные научные методы познания общественных процессов: диалектический, логический, структурно-функциональный и другие. Кроме того, использовались сравнительно-правовой, формально-юридический и историко-сравнительный методы, которые позволили сопоставить особенности реализации экономической функции государства в различных странах и в различных исторических условиях.

**Теоретическую основу исследования** составляют труды российских и зарубежных ученых-правоведов, затрагивающих рассматриваемую проблему, работы отечественных и зарубежных ученых - экономистов, политологов. Анализу подвергаются исследования в области теории государства и права, конституционного, административного, финансового, гражданского и гражданско-процессуального права, социологии и философии права.

**Нормативно-правовой базой исследования** послужили Конституции, законодательные и иные нормативные акты Российской Федерации и Республики Башкортостан, Конституции зарубежных стран, постановления и определения Конституционного Суда Российской Федерации.

**Научная новизна диссертации** заключается в том, что в ней впервые в отечественной юридической науке осуществлено

комплексное исследование особенностей экономической функции федеративного государства. Выявлены принципы ее осуществления и показана специфика реализации в условиях рыночной экономики, разработаны предложения по совершенствованию законодательства в целях обеспечения эффективного взаимодействия федерации и регионов, а также между самими субъектами федерации в сфере экономической деятельности.

**На защиту выносятся следующие основные положения и выводы:**

1. Экономическая функция федеративного государства представляет собой основные направления его деятельности в сфере экономики, осуществляемой в целях защиты экономических интересов населения, обеспечения экономической безопасности федерации и ее частей, укрепления единого экономического пространства в пределах всей страны, обеспечения согласования экономических интересов федерации и ее субъектов, а также этих субъектов между собой, выравнивания уровней их экономического развития.

Особенности экономической функции федеративного государства определяются тем, что она 1) является разновидностью экономической функции государства, 2) формируется в силу наличия в составе федерации ее обособленных субъектов, 3) юридически оформляется в федеральном законодательстве и иных официальных документах федерального уровня (программах, концепциях, прогнозах, основных направлениях социально-экономического развития и т.д.; 4) осуществляется путем применения как императивных методов, так и методов согласования и рекомендаций, сфера реализации которых постепенно расширяется.

2. Содержание экономической функции федеративного государства составляют разграничение предметов ведения и полномочий в экономической сфере между федеральными органами государственной власти и субъектов федерации, перераспределение государственного дохода с целью поддержки экономически ослабленных субъектов федерации и обеспечения экономической стабильности; определение принципов деятельности органов государственной власти федерации и ее субъектов; разграничение управления федеральной собственностью и собственностью субъектов федерации, формирование региональной социально-экономической политики, организация межбюджетных отношений;

развитие экономических основ местного самоуправления, экономическая координация и общегосударственное планирование; разграничение расходных, доходных и налоговых полномочий федерального центра и региональных властей, управление государственными финансами на федеральном, региональном и местном уровнях

3 Принципы осуществления экономической функции федеративного государства подразделяются на конституционные принципы и принципы, производные от конституционных

К числу конституционных относятся те из принципов, которые непосредственно закреплены в конституции федерализм, единство экономического пространства, разграничение полномочий органов государственной власти федерации и ее субъектов, свободное перемещение товаров, работ, услуг и финансовых средств, равноправие субъектов федерации в области экономической деятельности; самостоятельность субъектов федерации, ограничение прав субъектов федерации при осуществлении экономической функции в целях защиты общегосударственных интересов; гласность, осуществление экономической функции единой системой исполнительной власти

В группу производных входят следующие принципы: приоритет общегосударственных интересов над региональными, социальная направленность; планомерность, согласование интересов федерации и ее субъектов в процессе осуществления экономической функции.

Указанные принципы проявляются на всех стадиях управления экономикой. С целью повышения их действенности предлагается при нормативном закреплении принципов принять нормы права, предусматривающие юридическую ответственность за их несоблюдения, аналогичную той, которая установлена в действующем законодательстве за нарушение правопорядка в сфере управления.

4. На практике следует учитывать тот факт, что субъекты федерации далеко не всегда в одинаковой мере могут воспользоваться своими конституционными полномочиями по реализации экономической функции федеративного государства. Де-факто на их положении отражаются разные социально-экономические условия развития, специфика национального состава населения, природно-географические факторы и т.д. Полный и

всесторонний учет особенностей каждого субъекта федерации является неотъемлемым свойством подлинно демократического федеративного государства, проявлением его социальной направленности, прогрессивного характера.

5. Автор считает необходимым законодательно закрепить принципы взаимодействия федеральных органов власти и органов власти субъектов федерации в экономической сфере, цели, объекты, средства экономического взаимодействия между ними, основания взаимной ответственности. Предложено детализировать и закрепить на уровне федерального законодательства обязательность для федерации и ее субъектов конкретной регламентной процедуры согласования законопроектов и предложений субъектов федерации в сфере экономической деятельности в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации.

6. Анализ особенностей реализации экономической функции в современных государствах с рыночной экономикой позволяет сделать вывод о наметившейся тенденции к сближению подходов федеративных и унитарных государств при разработке правового механизма осуществления региональной экономической политики. В первую очередь эта тенденция проявляется в том, что формируется направление нормотворчества, ориентированное на взаимный учет интересов федерации и ее субъектов в экономической сфере. Однако до сих пор в законодательстве Российской Федерации отсутствует детально отработанный эффективный правовой механизм обеспечения согласования указанных интересов.

**Теоретическая и практическая значимость диссертации.** Положения и выводы, сформулированные в диссертации, могут быть использованы в нормотворческой деятельности, в научных исследованиях по проблемам государства и права, а также в учебном процессе при преподавании учебных курсов по теории государства и права и отраслевым юридическим дисциплинам, в том числе по финансовому, банковскому праву.

**Апробация результатов исследования.** Основные положения и выводы диссертационного исследования изложены в выступлениях автора на всероссийских научных конференциях «Социально-экономические проблемы переходного периода» (Уфа-Нефтекамск, 7-8 июня 2002), «Роль права в развитии социально-экономических отношений в современной России» (Екатеринбург,

12-17 мая 2003); «Башкортостан и Россия. историко-правовые аспекты» (Уфа, 5 декабря 2006)

Диссертация обсуждалась на заседаниях кафедр теории и истории государства и права Башкирского государственного университета и Российского государственного торгово-экономического университета. Основные положения и выводы диссертации отражены в публикациях автора

Выводы диссертационного исследования использовались в процессе преподавания учебных курсов по финансовому и банковскому праву в Башкирском государственном университете.

**Структура диссертации** определяется ее содержанием и состоит из введения, двух глав, подразделенных на шесть параграфов, заключения и списка использованных нормативных правовых актов и литературы

## СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **Введении** обосновывается актуальность темы диссертационного исследования, оценивается степень ее научной разработанности, определяются объект и предмет исследования, цели и задачи работы, рассматривается теоретическая и методологическая основа, формулируются положения, выносимые на защиту, освещается научная новизна исследования, его теоретическая и практическая значимость, приводятся сведения об апробации результатов работы

В первой главе **«Теоретические проблемы экономической функции федеративного государства»**, состоящей из трех параграфов, исследуются теоретические основы экономической функции федеративного государства, динамика ее содержания на современном этапе.

В первом параграфе диссертации **«Понятие и особенности экономической функции федеративного государства. Общая характеристика»** подчеркивается, что содержательная характеристика экономической функции федеративного государства до сих пор в отечественной правовой науке не разрабатывалась. Традиционно предметом обсуждения была экономическая функция государства вообще. В литературе высказаны различные точки зрения по вопросу ее содержания (Л.А. Морозова, Ф.М. Раянов, Э.В. Талапина, В.Н. Хропанюк, В.Е. Чиркин и др.). Критически

оценивая эти мнения, автор приходит к выводу, что к основным направлениям деятельности современного государства в экономике относятся следующие

- установление правовых и информационных основ экономической деятельности (нормотворчество, обеспечение информационного обмена),

- выработка и координация государством стратегических направлений развития экономики страны в наиболее оптимальном режиме;

- поддержка конкуренции и обеспечение эффективного функционирования рыночного механизма (антимонопольное регулирование),

- компенсация внешних (отрицательных) эффектов рынка (кредитно-денежная политика, организация денежного обращения, регулирование социальной устойчивости, охрана окружающей среды и т д ),

- перераспределение государственного дохода для поддержки социально-незащищенных групп населения (бюджетно-налоговая политика),

- управление предприятиями и организациями, составляющими государственную собственность, предпринимательская деятельность государства как полноправного участника экономической деятельности

Указанные основные направления являются, по мнению диссертанта, общими для всех современных государств со смешанной рыночной экономикой с элементами государственного управления.

Ученые-юристы справедливо подчеркивают, что содержание экономической функции государства изменяется под воздействием различных факторов: влияния научно-технического прогресса, экологических условий, уровня информатизации общества, международной обстановки и др. (Л.А. Морозова, А.В. Малько, Н.И. Матузов, О. Кузнецова и др.) Анализируя эти детерминанты, автор приходит к выводу, что к их числу следует отнести и государственное устройство, которое оказывает существенное влияние на структуру и политику институтов государства в сфере экономики. Федеративное устройство обуславливает необходимость дифференциации государственного воздействия на экономику в масштабе всей федерации и ее отдельных субъектов. В диссертации

рассматриваются эти вопросы применительно к условиям рыночной экономики. Давая характеристику рыночной экономики, автор останавливается на исследованиях А Маршалла, Л Мизеса, М. Фридмана, Ф. Хайека, Э. Чемберлина и др. западных экономистов. Подчеркивается, что в Российской Федерации создается смешанная рыночная экономика с элементами государственного управления.

Содержательная характеристика экономической функции федеративного государства в отечественной юридической науке до настоящего времени детально не разрабатывалась. Между тем, ее обоснование представляет собой один из элементов научного обеспечения процесса совершенствования законодательного регулирования экономических отношений.

В диссертации обращается внимание на попытки раздробления в научной литературе единого, целостного понятия экономической функции федеративного государства на множество составляющих. Высказывается мнение о самостоятельном существовании таких разновидностей федерализма в экономической сфере, как «бюджетный», «исполнительный», «фискальный» или «налоговый». Попытка рассмотреть систему взаимодействия органов государственной власти федерации и ее субъектов с точки зрения отдельных направлений их деятельности в экономической сфере, по мнению диссертанта, является положительной тенденцией в том смысле, что акцентируется внимание на наиболее важных экономических аспектах федерализма. Тем самым проявляется стремление направить усилия правотворческих органов федеративного государства на решение ключевых проблем законодательства. Однако дробление указанного выше понятия может стать и ущербным в теоретическом и практическом отношениях, если различные грани федерализма рассматриваются в отрыве друг от друга. Как полагает диссертант, правильнее говорить не о разновидностях федерализма в экономической сфере, а о его различных аспектах.

Автор систематизирует направления деятельности федеративного государства в сфере экономики. Выделены следующие направления: разграничение предметов ведения и полномочий в экономической сфере между федеральными органами государственной власти и органами субъектов федерации, перераспределение государственного дохода с целью поддержки экономически ослабленных субъектов федерации и обеспечения

экономической стабильности; определение принципов деятельности органов государственной власти федерации и ее субъектов, разграничение управления федеральной собственностью и собственностью субъектов федерации; формирование региональной социально-экономической политики, организация межбюджетных отношений; развитие экономических основ местного самоуправления; экономическая координация и общегосударственное планирование; разграничение расходных, доходных и налоговых полномочий федерального центра и региональных властей, управление государственными финансами на федеральном, региональном и местном уровнях. В последующих разделах диссертации дан детальный анализ этих направлений. Подчеркивается, что реализация данных направлений способствует эффективному и упорядоченному процессу осуществления экономической функции федеративного государства

На основе анализа мирового опыта построения экономических отношений в федерациях автор приходит к выводу, что в 80-90-е годы XX века наметилась тенденция к сближению подходов федеративных и унитарных государств при разработке и осуществлении региональной экономической политики. В странах с изначально высоким уровнем участия в этих процессах центральных властей предприняты попытки усилить роль регионов, в то время как в государствах, где позиции регионов традиционно сильны, напротив возрастала и укреплялась централизация. Это объясняется тем, что при высокой степени децентрализации не удается эффективно скоординировать усилия центральных и региональных властей, между тем как при низкой – сложнее учесть особенности отдельных территорий

Во втором параграфе «Объект экономической функции федеративного государства» рассмотрены различные взгляды на понимание объекта функции государства (М.О. Байгин, В.М. Корельский, А.В. Пикулькин, М.И. Пискотин и др.)

На основе анализа этих взглядов автор делает вывод, что объектом экономической функции государства с развитой рыночной экономикой выступает широкий круг относительно однородных общественных отношений, связанных с правовым и организационным обеспечением всех не запрещенных законом видов активности индивидуальных и коллективных субъектов, имеющих

целью создание материальных благ и получение средств для удовлетворения публичных и частных материальных интересов

Вместе с тем, подчеркивается, что объект экономической функции федеративного государства имеет свои особенности. В качестве его выступает более узкая группа отношений, напрямую связанная с публичными федеративными интересами. По существу речь идет об организации имущественных отношений федерации и ее субъектов, органов местного самоуправления, о распределении их полномочий в экономической сфере. В частности, в области организации межбюджетных отношений, налогового регулирования, в формировании кредитно-денежной политики государства, в организации бюджетного устройства федерации и бюджетного процесса в каждом субъекте федерации.

Объект экономической функции федеративного государства имеет преимущественно правовую форму выражения. Учитывая важность экономической стороны жизни общества, нельзя не отметить, что в этой сфере не было и до сих пор нет системообразующего нормативно-правового акта, который определял бы основы экономической деятельности федеративного государства. Между тем каждое отдельно взятое законодательство не застраховано от введения в него содержания, в принципе неприемлемого для исполнения<sup>1</sup>.

Для реализации экономической функции федеративного государства важными являются, прежде всего, публично-правовые аспекты регулирования имущественных отношений. Диссертант, исследуя эту проблему, подчеркивает, что в ряде западноевропейских стран существует так называемое публичное экономическое право (или право экономики, или административное экономическое право, право экономической политики), учитывающее особенности воздействия государства на экономику. В правовой доктрине этих стран разработаны понятия «экономическая конституция», «право экономики», «социально-экономическое право», представляющие собой, как принято здесь говорить, своеобразный «коктейль» из юридических норм, относящихся к

---

<sup>1</sup> Рыжов В С Административное законодательство, действующее в сфере экономики. понятие и исполнение / Административно-правовое регулирование экономических отношений. Сборник Академического правового университета при Институте государства и права РАН – М МЗ-Пресс, 2001 С 35

различным отраслям права, регулирующим экономическую сферу (коммерческого, гражданского, социального, административного и финансового права). Автор солидаризируется с мнением ряда отечественных ученых (Э В. Талапина и др.) о необходимости учета зарубежного опыта

В третьем параграфе «Принципы осуществления экономической функции федеративного государства» отмечается, что они до настоящего времени не были предметом детального рассмотрения в правовой и экономической литературе

В зависимости от способа закрепления, диссертантом выделяются две основные группы принципов осуществления экономической функции федеративного государства: конституционные принципы и принципы, производные от конституционных

В зарубежной литературе практическое значение конституционных принципов особо подчеркивалось Джеймсом Бьюкененом, который пришел к выводу, что политический и экономический успех страны отчасти заложен в различных законодательных актах и, в первую очередь, в конституции. Конституционные правила, по его мнению, формируют политические и экономические результаты или затрудняют их достижение<sup>1</sup>

К конституционным принципам осуществления экономической функции федеративного государства относятся те, которые непосредственно закреплены в конституциях. В их число автор включает принципы: федерализма; разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти федерации и ее субъектов, единства экономического пространства и экономической политики; свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств; равноправия субъектов федерации в области экономической деятельности, самостоятельности субъектов федерации, ограничения прав субъектов федерации при осуществлении экономической функции в целях защиты общегосударственных интересов; гласности, осуществления экономической функции единой системой исполнительной власти.

---

<sup>1</sup> См Джеффри Бреннан, Джеймс Бьюкенен Причина правил. Конституционная политическая экономия / The Reason of Rules. Constitutional Political Economy / М . Изд-во Экономическая школа, 2005

В диссертации подробно раскрыто содержание вышеуказанных принципов. Особый интерес на современном этапе приобретает принцип самостоятельности субъектов федерации при осуществлении ими экономической деятельности. Этот принцип характерен для многих федераций, в том числе для таких исторически ранних, как США, Мексика, Бразилия, Аргентина. Эту же модель восприняли европейские федерации, возникшие в XX веке, такие как Германия и Австрия, а также ряд федераций новейшего происхождения, например Нигерия, Пакистан, Микронезия.

Подчеркивается, что конституционные принципы образуют основы экономического строя федерации.

В числе производных диссертант выделяет принципы: приоритета общефедеральных интересов над региональными, социальной направленности экономической функции, планомерности, согласования интересов федерации и ее субъектов. В диссертации дан подробный анализ изложенных выше принципов.

Значение закрепления в правовой форме вышеуказанных принципов, по мнению диссертанта, состоит в том, что их осуществление является гарантией свободы субъектов федерации в экономической сфере. С их помощью выявляются правовые нормы, подлежащие применению при возникновении конкуренции между нормами федеральными и нормами субъектов федерации. Они служат ориентирами для правотворческой и правоприменительной деятельности федерации и ее субъектов в экономической сфере, являются основой для формирования правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации по спорным вопросам, возникающим между Российской Федерацией и ее субъектами.

Во второй главе «Реализация экономической функции федеративного государства» проводится исследование ключевых аспектов осуществления экономической функции государства в Российской Федерации на современном этапе.

В первом параграфе «Согласование интересов федерации и субъектов как основа реализации экономической функции федеративного государства» исследуются вопросы, связанные с наличием особых интересов в экономике у субъектов федерации и федерации в целом, выдвигается гипотеза, что их гармоническое сочетание является необходимым условием эффективной

экономической деятельности в федеративном государстве. Проблема согласования интересов федерации и ее субъектов в экономике до сих пор не была предметом рассмотрения в правовой науке, несмотря на то, что ее отдельные аспекты все же исследовались (В.П. Иванов, А.Я. Курбатов, Л.А. Морозова, Ю.А. Тихомиров и др.).

Подчеркивается, что интересы субъекта федерации и интересы федерации не всегда совпадают в полном объеме, что в юридическом отношении выступает как своеобразное противоречие между государственным суверенитетом федерации и самостоятельностью ее субъектов. Между тем, обеспечение гармоничного сочетания интереса субъекта федерации и интересов федерации в целом является обязательным условием нормального функционирования любого федеративного государства

В диссертации обращается внимание на то, что под влиянием различных факторов, продиктованных внутригосударственными или международными обстоятельствами, может изменяться баланс экономических интересов федерации и ее субъектов то в пользу федерации, то в пользу ее субъектов. Важную роль в согласовании интересов в этих случаях выполняют различные федеральные фонды (фонды компенсаций, реформирования региональных и муниципальных финансов, регионального развития и др.). В работе рассматривается роль и значение этих фондов

На основе анализа федерального законодательства и иных официальных документов Российской Федерации автор делает вывод о сформировавшейся тенденции к правовому обеспечению экономических интересов субъектов федерации формируется особое направление в нормотворчестве, ориентированное на учет интересов федерации и ее субъектов в экономической сфере. Однако до сих пор в законодательстве Российской Федерации отсутствует детально отработанный эффективный правовой механизм обеспечения согласования указанных интересов. Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно высказывал правовую позицию в поддержку необходимости согласования этих интересов (п.3 Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 9 января 1998 г. N 1-П "По делу о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации", п.3 Постановления Конституционного Суда РФ от 23 апреля 2004 г. N 8-П "По делу о проверке конституционности Земельного кодекса Российской Федерации в связи с запросом Мурманской областной Думы" и др.)

В диссертации исследованы недочеты действующего законодательства, регулирующего вопросы согласования. До сих пор не проработаны детально нормы, регламентирующие последствия получения отрицательного заключения со стороны субъектов федерации по законопроектам совместного ведения. Об этом, в частности, свидетельствует такой пример если законодательные (представительные) и высшие исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации более чем одной трети субъектов Российской Федерации выскажутся против принятия соответствующего федерального закона, то по решению Государственной Думы создается согласительная комиссия. Однако не определено, в какие сроки должно приниматься такое решение Государственной Думой, не установлено также, в какие сроки должен быть рассмотрен исправленный и согласованный проект соответствующего федерального закона.

Порядок участия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в предварительном согласовании проектов федеральных законов по предметам совместного ведения, установленный ст. 26.4 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», предусматривает направление законопроектов в законодательные и высшие исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации для представления отзывов в тридцатидневный срок. Однако это положение не нашло отражения в действующей редакции Регламента Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (ст.109), не определена и соответствующая регламентная процедура Заключения субъектов федерации на законопроекты нередко не учитываются Государственной Думой по различным формальным основаниям.

Диссертантом предложено закрепить на уровне федерального законодательства обязательность для федерации и ее субъектов конкретной регламентной процедуры согласования законопроектов в сфере экономической деятельности.

Во втором параграфе «Разграничение предметов ведения и полномочий федерации и ее субъектов в сфере экономических отношений» обращается внимание на то, что названное разграничение относится к числу наиболее сложных проблем,

поскольку полномочия в регулировании экономических отношений невозможно раз и навсегда поделить между центром и регионами

На основе анализа мирового опыта построения экономических отношений в федерациях (Швейцарии, Канаде, Венесуэле, Пакистане, Индии, Австралии, Аргентине и др.) автор делает вывод, что, как правило, центр концентрирует в своих руках основные экономические полномочия. Исследуя указанные обстоятельства, диссертант подчеркивает, что предметы ведения экономического содержания и их распределение являются важнейшей сферой деятельности государственных органов во всех федерациях

Автор полагает, что выделение собственных предметов ведения федерации и ее субъектов, а также сферы их совместного ведения (как это предусмотрено Конституцией Российской Федерации) способствует наиболее эффективной реализации вышеназванных целей. Выделение предметов исключительного ведения Российской Федерации преследует цель обеспечить единство государства, его безопасность, защиту прав и свобод человека и гражданина в общероссийском масштабе. Собственная компетенция субъектов федерации призвана гарантировать их самостоятельный статус. Совместная же компетенция направлена на обеспечение единства страны при многообразии ее региональных особенностей

В диссертации отмечается, что действующее российское законодательство предусматривает два способа закрепления предметов ведения: нормативный и договорный. На основе анализа нормативных актов автор делает вывод о тенденции к преимущественно нормативному способу определения предметов ведения. Отмечается, что применительно к экономической сфере вопросы разграничения решаются не только на конституционном уровне, но и в федеральном законодательстве, в отраслевых кодексах, постановлениях Конституционного Суда Российской Федерации

В диссертации подробно рассматривается вопрос о распределении предметов ведения. Автор считает вполне обоснованным отказ от практики заключения договоров. В действующем законодательстве предусмотрено закрепление за субъектами федерации более 300 полномочий. Этого вполне достаточно, чтобы не прибегать к указанной практике.

Особо в работе анализируется вопрос о конституционной модели разграничения налоговых полномочий. Автор полагает, что основная проблема здесь состоит в том, что до сих пор не

сформирована такая правовая модель, которая, с одной стороны, регламентировала бы сферу налоговых полномочий органов власти регионального и муниципального уровня, предоставляя им право проводить самостоятельную налоговую политику с использованием различных правовых средств, а с другой стороны, не допускала бы возможности злоупотребления ими указанными полномочиями

В диссертации подчеркивается, что Конституция Российской Федерации относит к сфере совместного ведения федерации и ее субъектов только установление общих принципов налогообложения, а не полномочий, касающихся принятия нормативных актов, непосредственно регулирующих налоговые отношения. По мнению диссертанта, должно быть установлено «рамочное» регулирование, предполагающее определенную самостоятельность органов государственной власти субъектов федерации в налоговых отношениях. В противном случае практически нивелируется принцип федерализма в сфере налогообложения. При системном толковании положений Конституции Российской Федерации надлежит сделать вывод о том, что в ней заложена иная модель правового регулирования налоговых отношений, нежели та, которая установлена Налоговым кодексом Российской Федерации.

Третий параграф второй главы - **«Компетенция органов власти, регулирующих экономическую деятельность в федеративном государстве»**. В нем подробно анализируется понятие компетенции, анализируются работы правоведов, исследующих компетенционные элементы (Ю А Тихомиров и др.) К числу этих элементов относятся: нормативно установленные цели; предметы ведения как юридически определенные сферы и объекты воздействия; властные полномочия как гарантированная законом мера принятия решений и совершения действий. В диссертации содержится развернутая характеристика этих элементов применительно к экономической функции федеративного государства.

Автор дает теоретический анализ целевых федеральных экономических программ, разрабатываемых в пределах своей компетенции федерацией и ее субъектами. В период 2001-2006 годов было сформировано более 400 таких программ, включающих совокупность взаимоувязанных мероприятий, направленных на осуществление конкретных экономических целей. Для Республики Башкортостан особое значение имеет Федеральная целевая программа "Социально-экономическое развитие Республики

Башкортостан до 2007 года", утвержденная Постановлением Правительства Российской Федерации от 20 августа 2002 г. № 625 По своему содержанию она максимально приближена к конкретному финансово-плановому акту, так как в них отражены такие параметры, как объем и направления государственной поддержки, финансовое, кадровое и материальное обеспечение программы, организация ее реализации и контроль над ходом ее выполнения

Подавляющее большинство приоритетов в федеральных программах определено исходя из общегосударственных экономических целей, и только в ограниченном числе программ выделена специфика экономической функции с учетом условий федеративного государства Подчеркивается, что слабое выражение федеративного аспекта в механизме целеполагания в правотворческом процессе как на федеральном, так и на региональном уровне является недостатком государственного управления<sup>1</sup>

Автор отмечает многочисленные недостатки, имеющиеся в практике разработки целевых федеральных программ. Во-первых, они разработаны лишь для некоторых субъектов федерации и не охватывают всех сфер экономической деятельности Во-вторых, федеральные экономические программы в отношении социально-экономического развития субъектов разрабатываются изолированно от программного правотворчества субъектов федерации, что приводит к рассогласованию целей, установленных на федеральном уровне, и тех целей, которые определены самим субъектом. В свою очередь, в региональных целевых программах зачастую не учитывается федеративный аспект В диссертации аргументируется позиция, согласно которой подобные программы должны избегать параллелизма или дублирования

В **Заключении** автором подводятся итоги проведенного исследования, формулируются теоретические выводы и практические рекомендации, намечаются пути дальнейшего изучения рассмотренных в диссертации проблем

---

<sup>1</sup> См Тихомиров Ю.А. О влиянии административной реформы на федеративные отношения // Сравнительное конституционное обозрение 2006 №1 (54). С. 135

**По теме диссертационного исследования автором опубликованы следующие работы:**

Статьи в ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях, рекомендованных ВАК Минобразования Российской Федерации для опубликования основных научных результатов диссертационных исследований

1. Соколова И.Л. Особенности экономической функции федеративного государства // Законодательство и экономика. 2005. № 5. - С. 9. – 0,6 п.л.

**Иные публикации**

2. Соколова И.Л. Экономическое законодательство как средство государственного регулирования экономической деятельности // Социально-экономические проблемы переходного периода: Сборник трудов молодых ученых ВУЗов РБ, выпуск 4 – Уфа, БашГУ, 2000. – 0,2 п л

3. Соколова И.Л. Понятие «экономическая деятельность» и права человека в сфере экономики // Проблемы обеспечения прав человека в современных условиях. Вып.2. Материалы научно-практической конференции 10 декабря 2001 г. – Уфа БашГУ, 2002 – 0,5 п л

4 Соколова И.Л. Глобализация правового регулирования экономической деятельности и ее отражение в нормах российского законодательства // Социально-экономические проблемы переходного периода Материалы Всероссийской научно-практической конференции 7-8 июня 2002 г – Уфа-Нефтекамск, 2002 – 0,2 п.л.

5. Соколова И.Л. Теория экономической функции государства и ее развитие в современных условиях // Проблемы публичного права Межвузовский сборник Выпуск 2 - Уфа БашГУ, 2002. – 0,5 п.л.

6. Соколова И.Л. Проблема определения понятия “экономическая деятельность” в свете развития процессуального законодательства // Материалы Российской научно-практической конференции (Екатеринбург, апрель 2003 г.) / Уральская государственная юридическая академия. – Екатеринбург, 2003. – 0,4 п.л.

7. Соколова И.Л. Особенности экономической функции федеративного государства в условиях глобализации // Роль права в

развитии социально-экономических отношений в современной России: Материалы Российской научно-практической конференции (Екатеринбург, 12-17 мая 2003 г) / Уральский гуманитарный институт. – Екатеринбург, 2003. - 0,2 п.л.

8. Соколова И.Л. Экономическая функция федеративного государства // Актуальные проблемы правовой системы общества Межвузовский сборник научных трудов Выпуск II – Уральская государственная юридическая академия. Башкирский государственный университет. Уфа, 2003. – 0,5 п.л

9 Соколова И.Л. Согласование интересов федерации и субъектов - основа реализации экономической функции федеративного государства // Всероссийская научно-практическая конференция, посвященная 450-летию вхождения Башкортостана в состав России «Башкортостан и Россия. историко-правовые аспекты» (5 декабря 2006 года). - 0,5 п.л

10 Соколова И.Л. Согласование интересов федерации и субъектов – базовый принцип экономической функции федеративного государства // Правовое государство теория и практика 2007 № 2 (8) С. 39 – 0,4 п.л.

Соколова Ирина Леонидовна

ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ФУНКЦИЯ  
СОВРЕМЕННОГО ФЕДЕРАТИВНОГО ГОСУДАРСТВА

Автореферат  
диссертации на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук

*Лицензия на издательскую деятельность  
ЛР № 021319 от 05 01 99*

Подписано в печать 03 10.2007 г Бумага офсетная №1. Формат 60х84/16.  
Гарнитура Times Отпечатано на ризографе  
Усл печ л 1,45 Уч изд л 1,53  
Тираж 100 Заказ 174

*Редакционно-издательский центр  
Башкирского государственного университета  
450074, РБ, г Уфа, ул Фрунзе, 32*

*Отпечатано в редакционно-издательском центре  
Института права  
Башкирского государственного университета  
450005, РБ, г Уфа, ул Достоевского, 131-115*