ФЕДЕРАТИВНЫЕ ОТНОШЕНИЯ

УДК 342.4 (470.621)

Гумашвили Л.Э.
канд. юрид. наук, доцент,

Институт гуманитарных исследований Академии наук Чеченской Республики

К ВОПРОСУ О ХАРАКТЕРЕ МОДЕЛИ ФЕДЕРАЛИЗМА В РОССИИ

Аннотация. В статье анализируется характер экономических взаимоотношений между Российской Федерацией и Чеченской Республикой. Он показывает, что, претворяя в жизнь принципы субсидиарности и кооперации, федеральные органы исполнительной ветви государственной власти и органы исполнительной ветви государственной власти Чеченской Республики в своей деятельности в сфере экономики выполняют отправные положения по созданию условий реализации собственных предметов ведения данного субъекта Российской Федерации. Этим и обеспечивается надлежащее функционирование государственной власти Чеченской Республики в качестве субъекта федеративных взаимоотношений.

Ключевые слова: федерация, экономика, субсидиарность, кооперация, законодательство.

Gumashvili L. E.
Candidate of Law, Associate Professor,

Institute of Humanitarian Studies of the Academy of Sciences of the Chechen Republic

TO THE QUESTION OF THE NATURE OF THE ECONOMY MODEL OF FEDERALISM IN RUSSIA

Abstract. The article analyzes the nature of economic relations between the Russian Federation and the Chechen Republic. It shows that, putting into practice the principles of subsidiarity and cooperation, Federal bodies of the Executive branch of state power and bodies of Executive branch of state power of the Chechen Republic in its activities in the field of Economics perform a starting position on the creation of conditions for the implementation of own subjects of management of the given subject of the Russian Federation. This ensures the proper functioning of state power of the Chechen Republic as a subject of Federal relations.

Keywords: Federation, economy, subsidiarity, cooperation, legislation.

Федеральное устройство государства представляет собой единство двух правовых начал – федерально-централизующего, объединяющего, и субъектно-самоуправляющего, расширяющего творческий потенциал государственности. Основная идея этих начал государственного строительства состоит в том, что федерация не управляет субъектами, а субъекты федерации не подчинены федеральным органам государственной власти. Они субсидиарное участие принимают в едином государственном строительстве, привносят в него собственную лепту (каждая сторона). Говоря юридическим языком: федерация и ее субъекты несут ответственность друг перед другом согласно учредительному соглашению (в России – Конституции и Договору). Территориальная целостность федеративного государства обеспечивается реализацией наряду с другими принципами принципа единства системы государственной власти. В частности, об этом указано в части 3 статьи 5 Конституции Российской Федерации.

При федеративной организации государственной власти стратегические и политические рычаги и средства обеспечения единой государственности сочетаются с разнообразным спек-

тром взаимосвязанных и обособленных отношений, которые в специальной литературе попытались обозначить выражением «сочетании субординации с принципиально иным характером отношений нецентрализации и кооперации» [1].

В России суть организации федерацией государственной власти состоит в том, что органы государственной власти Федерации, с одной стороны, и органы государственной власти субъектов Федерации, – с другой, образуют единую систему взаимосвязанных государственных структур, поскольку отражают государственно-территориальную организацию государственной власти единого государства.

Российская Федерация является огромным государством, сочетающим разнообразные природно-климатические, экономические, социальные, политические, религиозные, этнографические, психологические и др. общегосударственные и другие местные условия. Они могут проявить себя, либо на части территории субъекта Федерации, либо в целом в субъекте Федерации, или быть свойственны группам субъектов единого государства. С учетом названных и других факторов Российская Федерация определяет направления региональной политики, отраженные в Указе Президента Российской Федерации от 3 июня 1996 года № 803 [2], утвердившем Основные направления региональной политики в Российской Федерации. В них предусмотрены цели и задачи органов государственной власти по управлению политическим, экономическим и социальным развитием регионов страны, а также механизм их реализации.

Важнейшей задачей теории современного российского федерализма является формирование цивилизованного понимания содержания экономических принципов и интересов Федерального центра и субъектов федерации. С учетом фактора федерализма должны меняться структура государственной власти и экономики, характер связей между ними, механизмы управления и регулирования экономическими процессами. В экономическом смысле федерализм – это особая форма экономических отношений и политики, особый тип государственного регулирования экономических процессов, который характеризуется рядом особенностей. К ним можно отнести такие: а) федерализм вводит в экономическую политику рыночное регулирование как фактор взаимодействия целой системы управляющих и регулирующих центров власти; б) экономический федерализм меняет характер связей по вертикали; в) экономический федерализм на новом уровне способствует актуализации проблемы соотношения централизации и децентрализации. Но при этом аспекты централизации должны рассматриваться как на уровне федерального центра, так и субъектов федерации.

Содержания характера модели федерализма особо зримо проявляется в функционировании экономики единого федеративного государства с сочетанием содействия развития экономики отдельно взятого субъекта федерации. Хотелось бы проиллюстрировать данный тезис на примере экономических изменений в Чеченской Республике.

В Чеченской Республике, по понятным причинам, формирование законодательных основ модернизации народного хозяйства начинается с созданием юридической базы – принятием Закона ЧР от 4 декабря 2006 года № 42-РЗ «О промышленной деятельности и промышленной политике в Чеченской Республике» [3]. Данный закон основывается на Конституцию Российской Федерации, федеральных законах, Конституцию Чеченской Республики и других нормативных правовых актах; создает правовые, экономические и организационные основы промышленной политики в Чеченской Республике, определяет цели и принципы ее реализации, меры государственной поддержки промышленности, устанавливает основы взаимоотношений между ее субъектами и направлен на восстановление и дальнейшее развитие промышленного потенциала, а также обеспечение занятости населения Чеченской Республики. Его действие распространяется на отношения, возникающие при осуществлении промышленной деятельности, формировании и реализации промышленной политики на территории Чеченской Республики между субъектами промышленной деятельности, субъектами инфраструктуры промышленной деятельности, органами власти, общественными организациями, деятельность которых связана с промышленностью.

Известно, что ускорение процессов глобализации и становление постиндустриальных обществ непосредственно связаны с качественными изменениями в развитии мирового и отечественного промышленного производства. Оно остается важнейшей отраслью материального производства, получая новые качественные черты в глобальных технологических системах, а также усиливая свое влияние на экономическое и социальное развитие человечества. Промышленная политика как ядро общеэкономической политики должна обеспечить устойчивый рост промышленного производства, повышение его эффективности и конкурентоспособности, расширение и становление новых рынков. Как показывает мировой опыт, основным инструментом реализации обозначенных целей должна стать технологическая модернизация (и в первую очередь – инновационная, структурная и технологическая перестройка) промышленного производства.

Программа восстановления и развития промышленности в республике разрабатывался в соответствии с основными направлениями промышленной политики с учетом определения конкретных целей, являющихся приоритетными на период ее действия. В этом плане значительным правовым подспорьем является принятый 26 июля 2011 года Закон Чеченской Республики № 26-РЗ «О Прогнозировании и планировании социально-экономического развития Чеченской Республики».

Законодательная деятельность в стране по модернизации народного хозяйства Чеченской Республики было подкреплено конкретными шагами исполнительных органов и федеративного государства, и самой республики. Так, например, Правительство Российской Федерации приняло Постановление от 15 июля 2008 года № 537 «О федеральной целевой программе "Социально-экономическое развитие Чеченской Республики на 2008-2012 годы" (с изменениями на 30 июля 2010 года)[4]. Основной целью Программы являлся создание условий для перехода к устойчивому развитию экономики и социальной сферы Чеченской Республики. Для реализации этой цели необходимо было решить следующие задачи: увеличение занятости трудоспособного населения и сокращение безработицы; достижение необходимых темпов экономического роста, обеспечивающих развитие отраслей производства и услуг, отвечающих критериям рыночной и социальной эффективности; восстановление системы инженерной инфраструктуры, включая восстановление межрегиональных и региональных транспортных сетей; продолжение восстановления сетей связи для обеспечения доступа к современным информационно-коммуникационным технологиям; обеспечение населения Чеченской Республики доступным и качественным жильем.

Федеральная целевая программа «Социально-экономическое развитие Чеченской Республики на 2008-2012 годы» была разработана в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 6 декабря 2007 года № 1762-р. В 2002-2007 годах восстановление объектов жизнеобеспечения и инфраструктуры осуществлялось в рамках федеральной целевой программы «Восстановление экономики и социальной сферы Чеченской Республики (2002 год и последующие годы)», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 21 декабря 2001 года № 889. На реализацию указанной программы из федерального бюджета Чеченской Республике было выделено 41540,47 млн. рублей, в том числе в 2002 году – 4500 млн. рублей, в 2003 году – 3503,7 млн. рублей, в 2004 году – 4414,5 млн. рублей, в 2005 году – 7960,21 млн. рублей, в 2006 году – 9308,96 млн. рублей и в 2007 году – 11853,1 млн. рублей (в ценах соответствующих лет).

За прошедший период восстановлены и введены в эксплуатацию 5473 объекта и пусковых комплекса, в том числе жилые дома общей площадью 679,1 тыс.кв. метров, 71 школа на 23521 ученическое место, 70 учреждений здравоохранения на 9750 коек и 10785 посещений, 6 учреждений социального обслуживания населения, 7 объектов полиграфии и печати, 48 километров магистральных теплотрасс, 201 трансформаторная и распределительная подстанция и более 484 километров электрических сетей, 5 промышленных предприятий с объемом производства 458,7 млн. рублей, 428 объектов связи, 4 предприятия стройиндустрии и 23 пред-

приятия агропромышленного комплекса. Введены в эксплуатацию объекты водоснабжения в г. Грозном (Старосунженский и Гойтинский водозаборы, пусковой комплекс Чернореченского водозабора), Шалинском и Урус-Мартановском районах общей мощностью 295,964 тыс. куб. метров в сутки. Созданы 21316 рабочих мест, в том числе 9700 – в строительстве, 6752 – в здравоохранении, 2104 – в образовании, 1186 – в промышленности и 1574 – в агропромышленном комплексе.

Несмотря на то, что в настоящее время в Чеченской Республике наращиваются темпы и объемы работ по восстановлению и развитию экономики и социальной сферы, ее социально-экономическое положение остается сложным. Из крупных отраслей промышленности в республике успешно развивается нефтедобывающая промышленность. За 2008 год общая добыча нефти по всем месторождениям, находящимся в разработке составила 1900 тыс. тонн, газа 613,07 млн. куб. м. Доля нефтедобычи составляет около 90 % от общего объема промышленного производства, а нефтепереработка практически полностью отсутствует. Оператором по добыче и отгрузке нефти, добываемой на месторождениях Чеченской Республики является дочернее предприятия ОАО «НК «Роснефть» ОАО «Грознефтегаз».

Нефтегазоперерабатывающая промышленность республики является одной из старейших в мире. Первый НПЗ построен в г. Грозном в 1887 году. Максимальная производительность нефтеперерабатывающих предприятий ПО «Грознефтеоргсинтез», 20 млн. тн. нефти в год была достигнута в начале 90-х годов. ПО «Грознефтеоргсинтез» состоял из 3-х НПЗ и Грозненского газоперерабатывающего завода (ГПЗ). Общее количество занятых на переработке нефти до 1991 года составляло около 20 тыс. человек.

Позитивные изменения в социально-экономическом положении и стабилизация общественно-политической ситуации позволили вывести на новый уровень развития двусторонние отношения со всеми регионами Российской Федерации и административно-территориальными образованиями зарубежных стран. На сегодняшний день Чеченская Республика имеет договорные отношения с 39 субъектами Российской Федерации, а также зарубежными городами и странами – Минском (Беларусь), Стамбул (Турция), провинцией Чжэцзян (КНР). Приоритетным направлением внешних связей Чеченской Республики является сотрудничество со странами, входящими в Организацию Исламская конференция (ОИК). Основное направление сотрудничества – это участие ряда государств-членов ОИК в восстановлении и социально-экономическом развитии Чеченской Республики.

Правительством Чеченской Республики подписано ряд соглашений о сотрудничестве с отечественными и зарубежными инвесторами. В соответствии с данными соглашениями заключены инвестиционные контракты и начаты работы по реализации инвестиционных проектов. Так, реализуется договор о разработке схемы размещения каскада Аргунского ГЭС и объектов инфраструктуры, заключенный с фирмой «РИКО Групп» (Республика Словения). Реализация данного проекта позволит создать собственную энергетическую базу, что будет способствовать ускорению социально-экономического развития республики. В соответствии с Соглашением с ООО «РАТЕКС» в п. Гикало начато строительство завода по переработке мясной и рыбной продукции со сметной стоимостью 950,0 млн. руб., за счет чего будет создано 1200 рабочих мест. ОАО «Россельхозбанк» в рамках подписанного Соглашения ведет строительство 120-ти квартирного жилого дома в г. Грозный и двух бизнес-центров в г. Грозном и с. Ведено. Южнокорейской фирмой «Ко-Чен» построен модульный кирпичный завод мощностью 35 млн. штук условного кирпича в год с объемом инвестиций 15 млн. долларов в с. Илсхан-Юрт Гудермесского района. Строительство завершено во II полугодии 2009 года. Внебюджетные инвестиции в основной капитал в 2008 году увеличились по сравнению с 2007 годом в 2,7 раза и составили 17982,2 млн. руб. Инвестиции в основном вкладывались в жилищное строительство, торговлю, общепит и в бытовое обслуживание населения [5].

Во многом благодаря этим и ряду других усилий Чеченская Республика в качестве субъекта Федерации заняла полагающееся ей место полноправного субъекта в структуре Российского

федерализма. Вместе с тем инфраструктура региона нуждается в дальнейшем восстановлении. Чеченская Республика пока еще является высокодотационным субъектом Российской Федерации. Содержание консолидированного бюджета Чеченской Республики за последние годы, где доля безвозмездного перечисления из федерального бюджета в виде дотаций составили более 90% всех его доходов. Данное обстоятельство отрицательно сказывается не только на экономическое положение субъекта Федерации, но и политическом имидже региона [6].

Как показывает наш краткий анализ экономического развития в составе единого федеративного государства Чеченской Республики, федеративные экономические отношения является механизмом обеспечения экономических и политических интересов, как всей федерации, так и каждого ее субъекта в отдельности.

Решению экономических задач способствует соглашения между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Чеченской Республики о субсидиарной ответственности за выполнение задач общегосударственного значения. Соглашения используются, в частности, при делегировании (перераспределении), полномочий между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Так, согласно статье 13 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» [7], Правительство РФ по соглашению с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации может сдавать им осуществление части своих полномочий, а также осуществлять полномочия, переданные ему органами исполнительной субъектов Российской Федерации на основании соответствующих соглашений. Соглашения стали заключатся в целях эффективной реализации принципов бюджетного федерализма.

На территории Чеченской Республики реализация соглашений была начата с заключения Соглашения между Управлением Министерства юстиции Российской Федерации по Южному федеральному округу и Администрацией Президента и Правительства Чеченской Республики о взаимодействии в сфере нормотворческой деятельности от 18 ноября 2005 года. С 2007 года соглашения стали заключаться с федеральными органами государственной власти. Было заключено 4 соглашения. В 2008 году возрастает интенсивность заключения соглашений между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти Чеченской Республики. Их количество увеличилось до 24. Кроме того были заключены 7 дополнительных соглашений. По данным Правового департамента Администрации Главы и Правительства Чеченской Республики с 2009 по 2014 годы было заключено 274 соглашения, из которых на 2009 год приходит 43 соглашения, на 2010 год – 41, на 2011 год – 39, на 2012 год – 69, на 2013 год – 36 и на 2014 год – 46.

Изучение и анализ этих соглашений показывает, что Чеченская Республика получает субсидии из федерального бюджета на осуществление деятельности в сферах, где она может самостоятельно реализовать предметы собственного ведения. Такой характер носит большинство приведенных выше соглашений. Однако в тех сферах деятельности, где совместные усилия федеральных органов государственной власти и органов государственной власти Чеченской Республики дают позитивные результаты, происходит их взаимная передача между органами государственной власти и федеральными органами государственной власти. В частности, это касается соглашения между Министерством РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий и Правительством ЧР «О передаче друг другу осуществления части своих полномочий в решении вопросов защиты населения и территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и ликвидации их последствий, организации и проведения аварийно-спасательных и других неотложных работ при чрезвычайных ситуациях межмуниципального и регионального характера, организации тушения пожара силами Государственной противопожарной службы, организации осуществления на межмуниципальном и региональном уровне мероприятий по гражданской обороне, осуществления поиска и спасения людей на водных объектах», которое действует с 2008 года

и получило поддержку в 2009 и 2010 гг. Это касается также Соглашения «О взаимодействии Федеральной службы по надзору в сфере природопользования и Правительства ЧР в области охраны атмосферного воздуха и обращения с отходами» от 2 апреля 2009 года.

На Чеченскую Республику распространяется требования п. 4 статьи 130 Бюджетного кодекса Российской Федерации: «Дотации из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации и бюджетные кредиты из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, для которых в двух из трех последних отчетных лет доля указанных дотаций в общем объеме собственных доходов превышала 60%, в течение трех финансовых лет, начиная с очередного финансового года, предоставляются при условии подписания и соблюдения соглашений с Министерством финансов Российской Федерации о мерах по повышению эффективности использования бюджетных средств и увеличению налоговых и неналоговых доходов бюджета субъекта Российской Федерации».

Следует отметить, что Соглашение № 01-01-06/ 06-305 «О мерах по повышению эффективности использования бюджетных средств и увеличению поступлений налоговых и неналоговых доходов бюджета Чеченской Республики» подписано между Правительством ЧР и Министерство финансов РФ 31 декабря 2008 года и было пролонгировано на 2009 и 2010 гг.

Таким образом, претворяя в жизнь принципы субсидиарности и кооперации, федеральные органы исполнительной ветви государственной власти и органы исполнительной ветви государственной власти Чеченской Республики в своей деятельности в сфере экономики выполняют отправные положения по созданию условий реализации собственных предметов ведения данного субъекта Российской Федерации. Этим и обеспечивается надлежащее функционирование государственной власти Чеченской Республики в качестве субъекта федеративных взаимоотношений.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Конюхова И.А. Современный российский федерализм и мировой опыт: Итоги становления и перспективы развития. – М.: ОАО «Издательский дом «Городец»», «Формула права», 2004. С. 338.
2. Собрание законодательства Российской Федерации, 1996. № 23. Ст. 2756 .
3. Вестник Парламента Чеченской Республики, № 3, 2007 г. С. 39-46.
4. Собрание законодательства Российской Федерации, 2008, № 30. Ст. 3629; 2009, № 4. Ст. 502.
5. Данные взяты из отчетов о выполнении соответствующих постановлений и программ, опубликованных в СМИ Чеченской Республики.
6. Решиев С. Чеченская Республика перед выбором магистральной линии развития // Журнал «Федерализм», № 1 (53), 2009. С. 28.
7. Собрание законодательства РФ, 1997, № 51. Ст. 5712; 2008, № 52. Ст. 6206; 2010, № 30. Ст. 3984.