

УДК 342

## Конституционное (уставное) регулирование экономических отношений в субъектах ЮФО и СКФО

**Мусалова З.М.**

Старший преподаватель  
кафедры конституционного и муниципального права  
Дагестанского государственного университета

*Статья посвящена анализу общего и особенного в регулировании экономических отношений в конституциях (уставах) субъектов ЮФО и СКФО, как одного из наиболее проблемных регионов страны.*

*Ключевые слова: федерация, субъекты, конституция, устав, экономика, регулирование.*

Исследование выполнено при поддержке Федеральной целевой программы «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России» (конкурс № НК-160П, госконтракт № П1024 «Обеспечение единого правового пространства РФ: мониторинг регионального законодательства»).

Развитие России как федеративного правового государства предполагает существование законодательства субъектов Федерации. Между тем в конституционно-правовой науке до сих пор нет единого мнения относительно существования в России региональных правовых систем. Несмотря на очевидный факт существования и развития регионального законодательства и даже наличия признака системности в формировании законодательства субъектов РФ, вряд ли можно говорить о существовании автономной правовой системы субъекта РФ в собственном смысле.

Говоря о правовой системе, следует отметить неоднозначность понимания данного явления. В научной литературе термин «правовая система субъекта федерации» достаточно распространен [1; 2].

Кроме того, Конституционный Суд РФ неоднократно упоминал в своих решениях о правовой системе субъекта РФ, которая согласно его правовой позиции выступает в качестве элемента правовой системы Российской Федерации [3].

На наличие правовой системы субъекта указывается и в некоторых основных законах (Конституция Кабардино-Балкарской Республики). Отдельные конституции (уставы) субъектов выделяют также и финансовую систему (Устав Ростовской области), налоговую систему субъекта (Устав Ставропольского края).

Одним из предметов конституционного (уставного) регулирования являются экономические отношения. Обращение к экономическим проблемам в основных законах субъектов обусловлено, помимо их важности и актуальности, наличием соответствующих полномочий исходя из ст.ст. 71-73 Конституции РФ.

При анализе характера и особенностей конституционного (уставного) регулирования экономических отношений в субъектах ЮФО и СКФО, прежде всего, следует отметить, что ни один основной закон этих субъектов не обошел своим вниманием экономические вопросы, хотя характер и объемы этого регулирования различны: в одних субъектах этим вопросам уделяется несколько статей, в других им посвящены несколько глав. К примеру, в уставе Краснодарского края три главы посвящены регулированию в экономической сфере (Раздел IV, гл. 1 «Собственность края», гл. 2 «Финансы. Бюджетное устройство», гл. 3 «Основы экономической деятельности края»), в Уставе Ставропольского края лишь несколько статей напрямую касается данной сферы.

Анализ особенностей регулирования экономических отношений в конституциях (уставах) субъектов ЮФО и СКФО в целом позволяет выделить следующие характерные черты.

1. Нормы, регулирующие экономические вопросы, содержатся в главах, посвященных основам конституционного строя, и по содержанию зачастую дублируют ст.ст. 8, 9 Конституции РФ, особенно это характерно для конституций республик, которые по структуре и содержанию, как правило, повторяют Конституцию РФ (например, ч. 2 ст. 8 и ч. 2 ст. 9 Конституции Кабардино-Балкарской Республики, ч. 1, 2 ст. 9 Конституции Чеченской Республики и т.д.). В данном случае, несмотря на в целом позитивную оценку рассматриваемых положений, нельзя не отметить, что конституционное (уставное) регулирование, при условии соответствия Конституции РФ и федеральному законодательству, должно, прежде всего, отражать региональную специфику, способствуя тем самым развитию федеративных отношений.

2. Одним из традиционных предметов регулирования является институт собственности, причем наряду с повторением формулировки ст. 8 Конституции РФ о признании и защите равным образом частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности, некоторые основные законы субъектов содержат указание и на иные формы собственности, хотя по Конституции РФ гражданское законодательство, к предмету регулирования которого относится определение форм собственности, отнесено к предметам ведения РФ. В частности, в ст. 13 Конституции Республики Адыгея указана общественная собственность, в ст. 11 Конституции Республики Северная Осетия (Алания) упоминается коллективная собственность.

Следует отметить, что большинство конституций республик ЮФО и СКФО также дублируют положения ст. 35 Конституции РФ в главах, посвященных правам человека (ст. 32 Конституции Чеченской Республики, ст. 36 Конституции Республики Дагестан, ст. 34 Конституция Республики Ингушетия и др.).

Среди особенностей конституционного (уставного) регулирования института собственности можно выделить более подробное освещение места и роли государственной собственности (в данном случае собственности субъекта РФ), по сравнению с федеральной конституцией. Как правило, определяются состав собственности субъекта, формулировки варьируются от перечня видов собственности субъекта через указание полномочий, для осуществления которых оно необходимо (ст. 42 Устава Астраханской области), до указания его назначения, порядка образования, управления, приватизации. Ст. 19 Устава Ростовской области гласит: «К собственности Ростовской области относится имущество, находящееся на территории Ростовской области и за ее пределами, переданное Ростовской области в результате разграничения государственной собственности, иное имущество, создаваемое и приобретаемое Ростовской областью в соответствии с федеральным и областным законодательством».

Кроме прочего, в Уставе Ростовской области, к примеру, упоминается понятие «казна Ростовской области», под которой понимаются средства областного бюджета и иное имущество, не закрепленное за государственными предприятиями и учреждениями. В некоторых конституциях (уставах) субъектов устанавливается особый режим пользования и распоряжения в отношении ряда объектов. В частности, Устав Краснодарского края предусматривает в ч. 5 ст. 64, что «объекты собственности края, имеющие наиболее важное значение для жизнеобеспечения края либо для сохранения его материальной и духовной культуры, отчуждению не подлежат».

В отдельных конституциях (уставах) упоминается понятие «достояние народа» применительно к земле и другим природным ресурсам. Ст. 13 Конституции Республики Адыгея указывает, что земля и ее недра, воды, растительный и животный мир являются достоянием народа Республики Адыгея и составляют основу его жизни и деятельности. Поскольку данная категория не имеет отношение к формам собственности и нормативно нигде не определена, то трудно понять, с какой целью в данном контексте используется. В связи с чем трудно понять, относится ли это к полномочиям субъекта РФ.

3. В конституциях (уставах) субъектов упоминается такое понятие, как «экономическая основа», причем по отношению к различным категориям единообразного понимания данной категории не существует. В частности Глава 3 Устава Краснодарского края посвящена «основам экономической деятельности края». Глава 3 Устава Ростовской области озаглавлена «Основы экономических отношений в Ростовской области». Статья 41 Устава Астраханской области выделяет экономическую основу деятельности органов государственной власти области. Ст. 6 Устава Ставропольского края указывает, что «Экономическую основу Ставропольского края составляют частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности, земля, природные и финансовые ресурсы». Следует отметить, что конституции республик такими понятиями не оперируют.

4. Наряду с экономической основой выделяют также и финансовую основу. В некоторых конституциях (уставах) субъектов закрепляется принцип экономической или финансовой самостоятельности субъекта. К примеру, в ст. 7 Устава Ставропольского края указано, что финансовую основу Ставропольского края составляют средства бюджета Ставропольского края, краевых внебюджетных и валютных фондов, кредитные ресурсы, средства федерального бюджета, а также другие источники, не запрещенные законом.

В отдельных основных законах субъектов используется и понятие «финансовые ресурсы», в частности, в ст. 10 Устава Волгоградской области указа-

но, что финансовые ресурсы Волгоградской области состоят из средств областного бюджета, территориальных государственных внебюджетных фондов, кредитных ресурсов, ассигнований из федерального бюджета, бюджетов муниципальных образований.

5. Налоговые отношения также составляют предмет конституционного (уставного) регулирования. К примеру, в той же ст. 22 Устава Ставропольского края закрепляется и самостоятельность налоговой системы края, хотя и указано, что она соответствует общим принципам налогообложения и сборов, установленным федеральным законодательством.

В ст. 44 Устава Астраханской области упоминается налоговая политика, которая «направлена на стимулирование производства, предпринимательской и инвестиционной деятельности, обеспечение сбалансированности бюджета Астраханской области».

6. Что касается бюджетного регулирования, то, как правило, эти вопросы также находят отражение в конституциях (уставах) субъектов. В частности ч. 1 ст. 23 Устава Ростовской области определяет бюджет как важнейшую часть финансовой системы области.

В ст. 22 Устава Ставропольского края закрепляется принцип самостоятельности бюджета края, который обеспечивается правом определять направления его использования и расходования. В данном случае, на наш взгляд, содержится некорректная формулировка, которую не исправляет и указание на необходимость соответствия федеральному закону.

В некоторых регионах устанавливается требование сбалансированности бюджета. В ч. 2 ст. 45 Устава Астраханской области указано, что «органы государственной власти Астраханской области обеспечивают сбалансированность бюджета Астраханской области и соблюдение установленных требований к регулированию бюджетных правоотношений, осуществлению бюджетного процесса, размерам дефицита бюджета, размеру и составу государственного долга Астраханской области, исполнению бюджетных и долговых обязательств Астраханской области».

7. Как правило, в основных законах субъектов РФ закрепляется порядок исполнения и контроля за исполнением бюджета. Большинство конституций (уставов) субъектов предусматривает возможность создания представительным (законодательным) органом счетной палаты. К примеру ст. 99 Конституции Кабардино-Балкарской Республики предусматривает образование Контрольно-счетной палаты Кабардино-Балкарской Республики.

Причем во многие основные законы субъектов, к которым первоначально не упоминалась счетная палата, были внесены соответствующие изменения, к примеру, в Уставе Ставропольского края только в 2007 году появилась соответствующая статья.

8. Конституционное (уставное) регулирование касается также и экономической политики субъекта, закрепляются ее цели и задачи. В частности, ч. 2 ст. 6 Устава Ставропольского края закрепляет, что «экономическая политика в Ставропольском крае направлена на поддержание свободы экономической деятельности, развитие конкуренции, защиту всех форм собственности и служит удовлетворению интересов, материальных, духовных и творческих потребностей населения Ставропольского края». В ч. 2 ст. 12 Конституции Адыгея указывается общая цель регулирования – «Государство регулирует экономические отношения в интересах человека и общества».

9. В некоторых конституциях (уставах) субъектов РФ транслируется принцип, закрепленный в ч. 1 ст. 8 Конституции РФ. Это характерно в большей степени для республик, конституции которых, как уже упоминалось, во многом дублируют федеральную конституцию. В частности в ст. 8 Конституции Кабардино-Балкарской Республики указано, что республика «входит в единое экономическое пространство Российской Федерации». В Степном Уложении (Конституции) Республики Калмыкия в ст. 12 содержится иная формулировка «Экономика Республики Калмыкия является составной частью экономического пространства Российской Федерации». В ч. 2 ст. 7 Устава Астраханской области указано, что в области гарантируется единство экономического пространства Российской Федерации, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции и свободы экономической деятельности. Хотя с последними положениями спорить не приходится, однако трудно представить каким образом область сможет гарантировать единство экономического пространства Российской Федерации в целом.

10. Традиционно предметом конституционного (уставного) регулирования является разграничение предметов ведения между Федерацией и субъектами. Как правило, эти положения содержатся либо в главе, посвященной общим положениям, основам конституционного строя, либо в главе, посвященной статусу или государственному устройству субъекта (характерно для конституций республик).

11. Отдельные конституции (уставы) закрепляют социальную направленность регулирования экономических отношений. В частности, ч. 1 ст. 13 Конституции Республики Дагестан гласит: «В Республике Дагестан обеспечиваются социальная ориентация экономики, свобода экономической деятельности, создаются условия для добросовестной конкуренции». В приведенной норме объединены характеристика социального государства и задачи экономического развития. В ст. 12 Конституции Республики Адыгея говорится о социальном рыночном хозяйстве, составляющем основу экономики республики.

Некоторые конституции (уставы) предусматривают дополнительные социальные гарантии. В частности, Конституция Кабардино-Балкарской Республики предусматривает трехлетний оплачиваемый отпуск по уходу за ребенком, а также ответственность за несвоевременную выплату заработной платы.

12. Предметом конституционного (уставного) регулирования выступают также и полномочия субъектов РФ во внешнеэкономической сфере. Ст. 18 Конституции Кабардино-Балкарской Республики указывает, что республика согласовывает с Российской Федерацией свои международные и внешнеэкономические связи, участвует в выполнении международных договоров Российской Федерации. В ст. 11 Степного Уложения (Конституции) Республики Калмыкия содержится, на наш взгляд, менее удачная формулировка «Республика Калмыкия развивает экономическое, социальное, культурное и гуманитарное сотрудничество как внутри Российской Федерации, так и на международной арене». Подобное положение без оговорок позволяет сделать выводы о неких самостоятельных полномочиях республики во внешнеэкономической сфере.

В целом относительно конституционного (уставного) регулирования в субъектах РФ хотелось бы отметить более внимательное отношение к регулированию экономических отношений по сравнению с Конституцией РФ. В частности, среди положительных моментов регионального конституционного (уставного) регулирования экономических отношений можно выделить:

- выделение отдельной главы, посвященной регулированию экономических отношений;
- обозначение статуса государственной собственности, определение принципов ее управления, установление на конституционном уровне особого режима пользования и распоряжения наиболее значимыми объектами государственной собственности;
- определение ориентиров экономического развития, принципов и задач экономической и социальной политики;
- закрепление бюджетного процесса и общих требований к бюджету.

Некоторыми исследователями высказывается предложение о необходимости преодоления разрозненности регулирования конституционных основ экономической системы в конституциях и уставах субъектов Российской Федерации путем разработки модельного Основного закона субъекта Российской Федерации с главой об экономической системе [4, с. 11]. Однако, на наш взгляд, реализация подобного предложения еще более усилит централизованный характер российской модели федерализма. Конституционное (уставное) регулирование в субъектах РФ должно отражать региональную специфику, здесь не уместны шаблоны, единственным условием должно стать соответствие Конституции РФ и

федеральному законодательству. Однако нельзя не понимать, что характер и содержание конституционного (уставного) регулирования экономических отношений могут как положительно, так и отрицательно отразиться на региональном экономическом развитии.

Проведенный анализ основных законов субъектов ЮФО и СКФО позволяет сделать вывод о необходимости дальнейшего исследования с целью выработки единообразного понимания различных правовых категорий, чего в настоящий момент не наблюдается.

В завершении исследования данного вопроса хотелось бы отметить, что конституционное (уставное) регулирование вопросов разграничения предметов ведения Российской Федерации и ее субъектов, вопросов собственности, бюджетного, налогового регулирования, экономической политики позволит реализовать полномочия субъектов Российской Федерации, учитывая при этом региональную специфику.

#### *Литература:*

1. Мальцев Г.В. Правовая система субъекта Российской Федерации // Государственность и право республики в составе Российской Федерации: Материалы науч.-практ. конф. (10-11 апр. 1996 г., Нальчик) / Отв. ред. Д.Ю. Шапсугов. – Нальчик; Ростов н/Д, 1996.
2. Муртазалиев А.М. Проблемы теории и практики правовой системы Дагестана // Правовая система Дагестана: Материалы межвуз. науч. конф. – Махачкала, 2005.
3. По ходатайству Президента Республики Башкортостан об официальном разъяснении Определения Конституционного Суда Российской Федерации от 19 апреля 2001 года по ходатайству полномочного представителя Президента Российской Федерации в Приволжском федеральном округе об официальном разъяснении Определения Конституционного Суда Российской Федерации от 27 июня 2000 года по запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке соответствия Конституции Российской Федерации отдельных положений конституций Республики Адыгея, Республики Башкортостан, Республики Ингушетия, Республики Коми, Республики Северная Осетия – Алания и Республики Татарстан: Определение Конституционного Суда РФ от 6 декабря 2001 г. № 249-О // СЗ РФ. – 2002. – № 4. – Ст. 374.
4. Комаров В.А. Конституционно-правовое закрепление основ экономической системы: Автореф. дисс...к.ю.н. – М., 2007.

## **Constitutional Regulations of the Economic Relations in the Subjects of Southern Federal District and North Caucasian Federal District**

***Z. Mousalova***  
***Dagestan State University***

*The article analyzes the general and particular in the regulations of economic relations in the Constitutions (codes) of subjects of Southern Federal District and North Caucasian Federal District as the most problematic regions of the country.*

*Key words: Federation, subjects, Constitution, code, economics, regulation.*

