

## КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО ЕДИНСТВА И ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ЦЕЛОСТНОСТИ СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ (СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЙ АСПЕКТ)

**С.В. Иванов**

*Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского, г. Омск, Россия*

### **Информация о статье**

Дата поступления –

11 декабря 2018 г.

Дата принятия в печать –

25 февраля 2019 г.

Дата онлайн-размещения –

20 апреля 2019 г.

### **Ключевые слова**

Государственное единство, территориальная целостность, единое экономическое пространство

Рассматривается ряд проблем юридического регулирования и правоприменительной практики в области конституционно-правового обеспечения государственного единства и территориальной целостности Российской Федерации в социально-экономическом аспекте. Делается вывод о недостатке конституционного регулирования базовых начал социально-экономической политики Российской Федерации, в частности, об отсутствии принципа выравнивания социально-экономического развития субъектов Российской Федерации среди основ отечественного конституционного строя и необходимых конституционных механизмов обеспечения этого принципа. Решение стратегической задачи повышения уровня социально-экономического развития отдельных субъектов Российской Федерации должно служить цели последовательной реализации данного принципа.

## CONSTITUTIONAL LEGAL SUPPORT OF THE MODERN RUSSIA'S STATE UNITY AND TERRITORIAL INTEGRITY (SOCIO-ECONOMIC ASPECT)

**Svyatoslav V. Ivanov**

*Dostoevsky Omsk State University, Omsk, Russia*

### **Article info**

Received – 2018 December 11

Accepted – 2018 February 25

Available online – 2019 April 20

### **Keywords**

State unity, territorial integrity, common economic space

The subject. The article is devoted to the analysis of the socio-economic aspect of public authorities' activities with regard to constitutional legal support of the state unity and territorial integrity of the Russian Federation.

The purpose of the article is to confirm or refute the hypothesis on the shortage of constitutional regulation of socio-economic policy of modern Russia in the context of ensuring its state unity and territorial integrity.

The methodological basis of the study includes general-scientific methods (analysis and synthesis, system-structural approach) as well as academic methods (formal-legal method, method of interpretation of legal acts).

Results, scope. The socio-economic aspect of the constitutional legal support of state unity and territorial integrity of Russia implies consistent provision of a decent standard of living throughout the country, as well as strengthening economic ties between the subjects of the Russian Federation as one of the key factors in preserving the territorial integrity of Russia. In this regard, the constitutional legal support of the unity of the economic space of the Russian Federation, the alignment of the level of socio-economic development of the subjects of the Russian Federation are of particular importance.

Conclusions. The consistent implementation of the constitutional legal guarantees is accompanied by a number of problems identified in the law enforcement practice of the Federal bodies of state power. It seems that it is necessary to expand the range of entities entitled to initiate the procedure of dismissal of the Chairman of the Central Bank of the Russian Federation. It is required in the long term to consolidate the principle of alignment of socio-economic development of subjects of the Russian Federation among the foundations of the constitutional system. Finally, it seems that there is a need for a more thorough constitutional settlement of the General principles of taxation and fees, budget regulation in Russia.

## 1. Введение

Действующая Стратегия экономической безопасности РФ на период до 2030 г.<sup>1</sup> (далее – Стратегия-2030) среди задач по реализации сбалансированного пространственного и регионального развития России, укрепления единства ее экономического пространства указывает приоритетное развитие экономического потенциала отдельных регионов – Восточной Сибири, Крайнего Севера, Дальнего Востока, Северного Кавказа, Крыма и Калининградской области (пп. 5 п. 20). В связи с этим актуализируется проблематика влияния социально-экономической государственной политики, выражающейся в нормотворческой и правоприменительной деятельности конституционно-правовой природы, на государственное единство и территориальную целостность Российской Федерации.

Социально-экономический аспект конституционно-правового обеспечения государственного единства России и ее территориальной целостности имеет ключевое значение. Во-первых, единство многонационального народа Российской Федерации как одна из составляющих государственного единства немыслимо без обеспечения возможности всех российских граждан реализовать гарантированные Конституцией РФ основные права и свободы, что достижимо лишь при обеспечении достойного уровня жизни на всей территории страны. Стоит отметить, что на важности обеспечения единства народа и сплоченности российского общества Президент РФ делал акцент в послании Федеральному Собранию РФ 2018 г.<sup>2</sup> Во-вторых, между субъектами Российской Федерации имеются экономические связи, являющиеся по своей природе самыми прочными [1, с. 38] и нуждающиеся в конституционно-правовом обеспечении для недопущения нарушения государственного единства России. В-третьих, экономические основы конституционного строя России имеют своей целью сохранение территориальной целостности страны, поскольку утрата экономи-

ческих связей между субъектами федерации неминуемо ведет к распаду государства. Разрыв экономических связей как кровеносных сосудов единого советского экономического организма повлек за собой распад СССР [2, с. 11].

В свете сказанного следует обратить внимание на ряд социально-экономических проблем современной России, которые угрожают ее единству (а в перспективе – и территориальной целостности) и получили официальное закрепление в нормативных правовых актах Президента РФ в качестве основных угроз ее экономической безопасности. Одной из таких проблем является стремительно растущая разница в доходах населения. Так, коэффициент фондов (децильный коэффициент), характеризующий степень расслоения общества, к сентябрю 2018 г. в России составил 14,5<sup>3</sup> (в 2017 г. он составлял 13,9<sup>4</sup>). Самый большой децильный коэффициент зарегистрирован в Бразилии (168), и эта же страна является самой нестабильной: на протяжении почти 190 лет ее существования в ней произошло примерно 190 военных переворотов [3, с. 18]. Согласно ранее действовавшей Концепции безопасности г. Москвы 10-кратный децильный коэффициент относится к предельным показателям нарастания опасных процессов, за которыми наступает эскалация разрушения и деградация, что следует из национального опыта и опыта зарубежных стран<sup>5</sup>. Практически во всех российских регионах этот критический показатель давно уже превышен, а в некоторых субъектах Российской Федерации имеет место его многократное «перекрытие» [4, с. 63]. Всё это свидетельствует, по нашему мнению, о кризисном состоянии единства многонационального народа Российской Федерации как одного из элементов государственного единства страны, поскольку количество граждан, не имеющих фактической возможности для полноценной реализации своих прав и свобод, является критически высоким.

<sup>1</sup> Указ Президента РФ от 13 мая 2017 г. № 208 «О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2017. № 20. Ст. 2902.

<sup>2</sup> Послание Президента Федеральному Собранию от 1 марта 2018 // Официальный сайт Президента РФ. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/56957> (дата обращения: 21.11.2018).

<sup>3</sup> Доклад Федеральной службы государственной статистики Российской Федерации «Социально-экономическое положение России – январь-сентябрь 2018 года». С. 208.

URL: [http://www.gks.ru/free\\_doc/doc\\_2018/social/social.rar](http://www.gks.ru/free_doc/doc_2018/social/social.rar) (дата обращения: 19.11.2018).

<sup>4</sup> Доклад Федеральной службы государственной статистики Российской Федерации «Социально-экономическое положение России – январь-март 2017 года». С. 197. URL: [http://www.gks.ru/free\\_doc/doc\\_2017/social/osn-03-2017.pdf](http://www.gks.ru/free_doc/doc_2017/social/osn-03-2017.pdf) (дата обращения: 05.05.2018).

<sup>5</sup> Концепция безопасности Москвы: утв. Постановлением Правительства Москвы от 22 августа 2000 г. № 654 // Тверская, 13. 2000. 27 августа.

Более того – наблюдается стремительный рост числа этих граждан. Неуклонный рост количества граждан за чертой бедности и получающих доходы ниже прожиточного минимума отмечают Президент РФ В.В. Путин<sup>6</sup> и Председатель Счетной палаты РФ Т.А. Голикова<sup>7</sup>. При этом Стратегия-2030 отводит усилению дифференциации населения по уровню доходов лишь двадцатое место среди угроз экономической безопасности. Вслед за этим названо «снижение качества человеческого потенциала» как результат снижения качества и доступности образования и медицинской помощи. Проблему общественного согласия и даже роста социальной поляризации и напряженности в современном российском обществе выделяет и председатель Конституционного Суда РФ В.Д. Зорькин<sup>8</sup>.

В силу этого особую актуальность обретает проблема обеспечения эффективной государственной социально-экономической политики конституционно-правовыми мерами. В составе социально-экономических конституционно-правовых гарантий единства и территориальной целостности России выделяются 1) конституционно-правовые гарантии единства экономического пространства и 2) выравнивание уровня социально-экономического развития субъектов Российской Федерации.

## **2. Конституционно-правовое обеспечение единства экономического пространства Российской Федерации**

Исследователи конституционного права обычно понимают под единством экономического пространства Российской Федерации особое правовое состояние системы ее экономических отношений в сфере производства, обмена, распределения и перераспределения товаров, услуг и финансовых средств на территории, находящейся под ее юрисдикцией, при котором обеспечивается целостность экономики, ее регулирования, а вертикальные и горизонтальные экономико-правовые связи внутри данной системы шире и прочнее ее внешних связей,

а также внутренних связей для ее отдельных подсистем (регионов, экономических районов, муниципальных образований) [5, с. 7–8]. Это достижимо лишь при единстве финансовой системы (включая денежно-кредитную, валютную, бюджетную и налоговую системы) [6, с. 312], единстве таможенной системы. Обеспечение единства экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств декларируется в Конституции РФ (ч. 1 ст. 8) и в ряду целей правового регулирования отдельных федеральных законов<sup>9</sup>.

Основные гарантии единства финансовой системы закреплены конституционно – проведение единой финансовой, кредитной и денежной политики обеспечивается Правительством РФ, а соответствующие предметы ведения и полномочия отнесены к исключительному федеральному ведению (п. «е», «ж», «з» ст. 71, п. «б» ч. 1 ст. 113 Конституции РФ).

Непосредственное влияние на единство государственной власти как свойство суверенитета Российской Федерации оказывает запрет на введение и эмиссию каких-либо денег, кроме рубля – единственной денежной единицы в стране, исключительным правом на эмиссию которой обладает Центральный банк РФ (ч. 1 ст. 75 Конституции РФ). В ст. 75 Конституции РФ заложены основы единства отечественной денежной системы. Вряд ли в принципе возможно говорить о суверенитете государства в денежно-кредитной и валютной сферах, если оно не пользуется суверенным правом на установление своей государственной валюты [7, с. 19–20].

Обращает на себя внимание то, что закрепление за Центральным банком РФ в качестве основной функции защиты и обеспечения устойчивости рубля (ч. 2 ст. 75 Конституции РФ) в полной мере не обеспечивается правоприменительной практикой. Так, в юридической литературе отмечается, что в конце 2014 г. Банк России не выполнил обязательств по реализации своей основной конституционной функции, приведя к обвалу курса рубля [8]. Притом это не

<sup>6</sup> Прямая линия с Владимиром Путиным 15 июня 2017 г. // Официальный сайт Президента РФ. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/54790> (дата обращения: 28.06.2018).

<sup>7</sup> Выступление Председателя Счетной палаты Татьяны Голиковой на пленарном заседании Совета Федерации в рамках обсуждения законопроекта «О внесении изменений в федеральный закон “О федеральном бюджете на 2017 г. и на плановый период 2018 и 2019 гг.”» // Официальный сайт Счетной палаты Российской Федерации. URL:

<http://www.ach.gov.ru/structure/golikova-tatyana-alekseevna/speeches/30602/> (дата обращения: 29.06.2018).

<sup>8</sup> Зорькин В.Д. Буква и дух Конституции // Российская газета. 2018. 9 октября.

<sup>9</sup> Федеральный закон от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3434; Федеральный закон от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 30 (ч. 1). Ст. 4571.

имело следствием наступление юридической ответственности определенных лиц. Представляется, что следует расширить круг субъектов, наделенных правом инициировать процедуру освобождения от должности Председателя Центрального банка РФ.

Для любого государства является естественным и необходимым в целях сохранения государственного единства и территориальной целостности установление системы налогов, их введение, изменение и отмена исключительно на основании закона на всей территории страны [9, с. 349]. Анализ положений Конституции РФ свидетельствует о складывании в России жесткой единой налоговой системы. Установление общих принципов налогообложения и сборов находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов (п. «и» ст. 72), но эти общие принципы устанавливаются федеральным законом (ч. 3 ст. 75). Все налоги в Российской Федерации устанавливаются Налоговым кодексом РФ (ст. 12).

Важнейшей составляющей единства экономического пространства является налоговая централизация. Конституционный Суд РФ сформулировал правовую позицию, согласно которой последняя представляет собой необходимость обеспечения исключительной компетенции Российской Федерации в налоговой сфере, включающей в себя единую налоговую политику, единство налоговой системы, равное налоговое бремя и установление налоговых изъятий только на основании закона<sup>10</sup>.

В том же постановлении Конституционный Суд РФ де-факто установил запрет на введение региональных налогов, нарушающих единство экономического пространства, а также запрет на введение региональных налогов, которое позволяет формировать бюджеты одних территорий за счет налоговых доходов других территорий либо переносить уплату налогов на налогоплательщиков других регионов (абз. 4 п. 3 мотивировочной части).

Т.И. Шайхеев справедливо заключает, что «введение налогов, пошлин, не предусмотренных федеральным законодательством и препятствующих свободному перемещению товаров, услуг и финансовых средств, является действенным механизмом для

разрушения единого федеративного государства» [10, с. 5]. Запрет на установление таких пошлин введен в России конституционно как одна из основ единства отечественной таможенной системы (ст. 74 Конституции РФ). В настоящее время территория Российской Федерации является частью единой таможенной территории Таможенного союза (п. 1 ст. 2 Таможенного кодекса Таможенного союза<sup>11</sup>).

### **3. Выравнивание уровня социально-экономического развития субъектов Российской Федерации**

Конституция РФ не содержит упоминания о необходимости выравнивания уровня социально-экономического развития субъектов Российской Федерации. Однако есть основания говорить о конституционных основах этой конституционно-правовой гарантии единства и территориальной целостности России. Она имеет основанием конституционный принцип социального государства (ст. 7 Конституции РФ). Посредством реализации данного принципа государство способствует тому, чтобы уровень жизни на всей территории страны не опускался ниже заданной «планки», обеспечивая единство народа.

Необходимо отметить, что неравномерность пространственного развития Российской Федерации, усиление дифференциации регионов и муниципальных образований по уровню и темпам социально-экономического развития в Стратегии-2030 названы среди основных угроз экономической безопасности Российской Федерации. Это представляет опасность не только для экономических связей, сложившихся между Российской Федерацией и ее субъектами, между самими субъектами, но и для единства многонационального народа Российской Федерации как одной из составляющих ее государственного единства.

По заявлению аналитиков, существующее в нашей стране 18-кратное различие между наиболее и наименее обеспеченными регионами страны по объему ВВП на душу населения свидетельствует об огромных диспропорциях в уровне развития регионов и их структурных различиях [11, с. 70]. Наблюдаются тенденции неравномерного распределения доходов между субъектами Российской Федерации.

<sup>10</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 21 марта 1997 г. № 5-П «По делу о проверке конституционности положений абзаца второго пункта 2 статьи 18 и статьи 20 Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 года “Об основах налоговой системы в Российской Федерации”» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 13. Ст. 1602.

<sup>11</sup> Таможенный кодекс Таможенного союза (приложение к Договору о Таможенном кодексе Таможенного союза, принятому Решением Межгосударственного Совета ЕврАзЭС на уровне глав государств от 27.11.2009 № 17) // Собрание законодательства Российской Федерации РФ. 2010. № 50. Ст. 6615.

Если сравнить субъекты Российской Федерации по долям в доходных поступлениях в федеральный бюджет, можно отметить, что около 40 % суммарных составляют доходы восьми субъектов [12, с. 4]. На 1 октября 2016 г., по информации Счетной палаты РФ, наблюдалось увеличение дефицита бюджетов 21 субъекта Российской Федерации, что свидетельствует о нарастании дифференциации<sup>12</sup>.

Разница показателей средних душевых денежных доходов населения между субъектами Российской Федерации достигает 5-кратного значения (если сравнивать соответствующие показатели Республики Калмыкия и Ненецкого автономного округа<sup>13</sup>). Крайне велики различия между субъектами Российской Федерации по уровню безработицы – примерно в 19 раз (от 1,6 % в г. Санкт-Петербурге до 30,2 % в Республике Ингушетия<sup>14</sup>). Налицо неутешительная тенденция, и дальнейшая динамика, по мнению некоторых ученых, неминуемо приведет к социальному напряжению между разными социальными группами и в целом в государстве [11, с. 70], что несет угрозу единству многонационального народа Российской Федерации. Для преодоления обозначенных угроз экономической безопасности, единству и территориальной целостности России необходима последовательная реализация такой конституционно-правовой гарантии исследуемых конституционных ценностей, как выравнивание социально-экономического развития субъектов Российской Федерации.

Современная российская региональная экономическая политика долгое время страдала отсутствием ясных общепринятых целей, а Министерство регионального развития РФ было создано лишь в

2004 г.<sup>15</sup> и через 10 лет упразднено «в целях дальнейшего совершенствования системы государственного управления»<sup>16</sup>. Следует заметить, что изначально Минрегион России в своей так и не принятой Концепции стратегии социально-экономического развития регионов Российской Федерации 2005 г. исходило из того, что прежняя государственная политика регионального развития, выстроенная на платформе выравнивания социально-экономического развития регионов, исчерпала себя – на современном этапе к основам федеральной региональной политики предлагалось относить принцип поляризованного развития «опорных регионов»<sup>17</sup>. Разработка такой концепции стала возможной по той причине, что Конституция РФ не закрепляет принцип выравнивания социально-экономического развития субъектов Российской Федерации. Да и в целом, по справедливому замечанию О.В. Брызгуновой, «Конституция России отказалась от такого принципа, как планирование социально-экономического развития» [13, с. 147]. Этот принцип выражается лишь в законодательстве – в частности, в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г.<sup>18</sup>

Между тем «инновационный и социально ориентированный путь развития предполагает многополярное развитие территории страны и формирование новых зон опережающего развития» (абз. 1 подраздела 3 раздела VII Концепции). То есть политика выравнивания социально-экономического развития субъектов Российской Федерации не исключает точечной поддержки отдельных регионов. Наглядным примером такой поддержки служит Федеральный закон от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ «О террито-

<sup>12</sup> Заключение Счетной палаты Российской Федерации на проект федерального закона «О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов» // Официальный сайт Счетной палаты РФ. URL: <http://audit.gov.ru/upload/iblock/a9b/a9b981fa786dd7ef7a9ba7e8ff591d7b.zip> (дата обращения: 19.05.2018).

<sup>13</sup> Регионы России. Социально-экономические показатели. 2016: стат. сб. М.: Росстат, 2016. С. 228.

<sup>14</sup> Уровень безработицы населения по субъектам Российской Федерации // Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики. URL: [http://www.gks.ru/free\\_doc/new\\_site/population/trud/trud6.xls](http://www.gks.ru/free_doc/new_site/population/trud/trud6.xls) (дата обращения: 19.05.2018).

<sup>15</sup> Указ Президента РФ от 13 сентября 2004 г. № 1168 «О Министерстве регионального развития Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 38. Ст. 3775.

<sup>16</sup> Указ Президента РФ от 8 сентября 2014 г. № 612 «Об упразднении Министерства регионального развития Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 37. Ст. 4934.

<sup>17</sup> Концепция стратегии социально-экономического развития регионов Российской Федерации // Официальный сайт Государственного НИИ системного анализа Счетной палаты Российской Федерации. URL: [http://niisp.ru/wp-content/uploads/2015/mrr\\_conc\\_strat\\_se\\_pazvreg.zip](http://niisp.ru/wp-content/uploads/2015/mrr_conc_strat_se_pazvreg.zip) (дата обращения: 24.04.2018).

<sup>18</sup> Распоряжение Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р «Об утверждении Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 47. Ст. 5489.

риях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» (далее – ФЗ «О ТОСЭР в РФ»). Практика показывает, что субъекты Российской Федерации, на территории которых действуют территории опережающего социально-экономического развития (ТОСЭР), постепенно выходят из состояния экономической депрессии и демонстрируют рост ВРП [14, с. 22], что не может не отразиться положительно на состоянии единства многонационального народа Российской Федерации, прочности внутрисударственных экономических связей – а значит, и в целом на государственном единстве страны. Финансовый аспект взаимоотношений Российской Федерации и ее субъектов должен зиждиться на базе учета объективных особенностей отдельных территорий – именно это позволит не только обеспечить «прозрачные механизмы выравнивания, но и задействовать потенциал развития субъектов РФ» [15, с. 48].

Для выравнивания социально-экономического развития субъектов Российской Федерации разрабатываются и применяются правовые механизмы, направленные на обеспечение необходимых и достаточных налоговых поступлений в бюджеты субъектов Российской Федерации, а также сокращения различий в уровне бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации посредством предоставления им межбюджетных трансфертов.

Необходимое и достаточное налоговое обеспечение субъектов Российской Федерации стимулирует их самостоятельное развитие, предотвращая дотационное иждивенчество, тогда как «неэффективная налоговая политика ослабляет финансовую устойчивость экономики, разобщает регионы» [16, с. 119]. Между тем в российских условиях стало закономерным перераспределение налоговых доходов консолидированного бюджета Российской Федерации в пользу доходов, зачисляемых в федеральный бюджет, а подавляющему большинству субъектов Российской Федерации из года в год требуются дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности [17, с. 51]. Такая налоговая централизация порождает налоговое иждивенчество регионов, усиливая угрожающий экономической безопасности, един-

ству и территориальной целостности страны разрыв в уровнях социально-экономического развития субъектов Российской Федерации.

Отметим, что данное умозаключение является дискуссионным в юридической доктрине. Существует мнение, что «в региональные и местные бюджеты уже отданы почти все налоги, которые можно им отдать. Остался резерв только в виде очень небольшой части налога на прибыль и половины акцизов на спирт и спиртосодержащую продукцию» [18, с. 37]. Вместе с тем другие исследователи проблем отечественного финансового права отмечают, что в результате проводимой налоговой политики наблюдается парадоксальная проблема неспособности органов публичной власти уровня субъектов Российской Федерации и муниципальных образований осуществлять свои функции в полном объеме из-за хронического недостатка средств. Эта проблема, считает О.Н. Горбунова, может быть решена за счет НДС, «если считать и зачислять его в бюджеты разных уровней отдельно по разным формулам и разным производителям»<sup>19</sup>. Отметим, что НДС является одним из самых собираемых налогов [19, с. 13]. В то же время он взимается целиком в федеральный бюджет.

Выравнивание уровня социально-экономического развития субъектов Российской Федерации осуществляется также посредством предоставления межбюджетных трансфертов. Конституционный Суд РФ сделал вывод об обязанности осуществлять бюджетное регулирование в целях сбалансированности соответствующих бюджетов, что, в частности, обеспечивается посредством оказания финансовой помощи из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации в форме предоставления дотаций, субвенций и субсидий, бюджетных кредитов, бюджетной ссуды<sup>20</sup>.

Ученые отмечают, что вследствие реализации действующей финансовой политики более 70 регионов получают межбюджетные трансферты из федерального бюджета, налицо «значительная централизация финансовых средств в федеральном бюджете» [20, с. 33]. В целом в Конституции РФ наблюдается пробел правового регулирования основ финансовой политики. А результатом сверхцентрализа-

<sup>19</sup> Горбунова О. Дефект распределения // Российская Бизнес-газета. 2015. 22 сентября. С. 12.

<sup>20</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 17 июня 2004 г. № 12-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 155, пунктов 2 и 3 статьи 156 и абзаца двадцать второго статьи 283 Бюджетного кодекса Российской

Федерации в связи с запросами Администрации Санкт-Петербурга, Законодательного Собрания Красноярского края, Красноярского краевого суда и Арбитражного суда Республики Хакасия» (п. 2.2 мотивировочной части) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 27. Ст. 2803.

ции налоговой и бюджетной системы, по нашему мнению, является усиление дифференциации социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, всё более зависимых от межбюджетных поступлений федерального уровня.

Необходимо закрепить принцип выравнивания социально-экономического развития субъектов Российской Федерации среди основ конституционного строя. В отсутствие закрепляющих его норм органы государственной власти оказались предоставлены сами себе в возможности определения приоритетов федеральной политики регионального развития до той степени, что цель выравнивания социально-экономического развития регионов не считается безусловной. Несоблюдение этого принципа негативно сказывается на сложившихся в стране экономических связях, подвергает сомнению единство многонационального народа Российской Федерации, грозит опасными для территориальной целостности страны центробежными тенденциями.

Следует заметить, что необходимость выравнивания региональных различий в экономическом развитии упомянута в Основном законе ФРГ (п. 4 ст. 104а, пп. 2 п. 3 ст. 106)<sup>21</sup>. В Конституции Австралии предусмотрена специальная статья о распределении национального дохода между штатами (ст. 87)<sup>22</sup>.

Принцип выравнивания уровня социально-экономического развития субъектов Российской Федерации подразумевает также преодоление сильной дифференциации в показателях прожиточных минимумов по российским регионам, сложно сочетающейся с обеспечением единства многонационального народа Российской Федерации. Это единство недостижимо без обеспечения равных возможностей для полноценной реализации прав и свобод индивида. В то же время на сегодняшний день вели-

чина прожиточного минимума на душу населения по г. Москве составляет 16 260 руб.<sup>23</sup>, по Хабаровскому краю – 13 396 руб.<sup>24</sup>, а по Липецкой области – 8 734 руб.<sup>25</sup> Представляется, что ст. 7 Конституции РФ должна быть дополнена гарантией установления минимального размера оплаты труда не ниже прожиточного минимума, что в мае 2017 г. уже было объявлено приоритетом политики Правительства РФ<sup>26</sup>. Кроме того, следует учесть опыт зарубежного конституционного строительства и закрепить в Конституции РФ стремление государства к предупреждению и снижению безработицы, созданию рабочих мест при учете социально-экономического развития отдельных местностей страны (ст. 100 Конституции Швейцарии<sup>27</sup>).

В научной литературе отмечается недостаток конституционного регулирования в области финансовой политики. В частности, высказано мнение, что представленная в виде п. «з» ст. 71 Конституции РФ «совокупность бюджетных норм слишком “прозрачна”, “незначительна” для того, чтобы соответствовать требованиям бюджетной системы Российской Федерации» [13, с. 122].

Представляется, что необходимо конституционное урегулирование общих принципов налогообложения и сборов, бюджетного регулирования в России, что требует учета конституционного опыта развитых зарубежных стран. Действующая Конституция Швейцарии 1999 г. детально регламентирует эти вопросы: так, 5 % от взысканного в Швейцарии НДС гарантированно используются на социальное обеспечение слоев с низкими доходами (ч. 2 ст. 130)<sup>28</sup>. Данное конституционное положение обеспечивает лежащий в основе выравнивания социально-экономического развития кантонов конституционный принцип социального государства, что свидетель-

<sup>21</sup> Конституции зарубежных государств / сост.: В.В. Маклаков. М.: БЕК, 2002. С. 103.

<sup>22</sup> Конституции стран мира: хрестоматия: в 7 т. / сост. Д.В. Кузнецов. Благовещенск: Изд-во БГПУ, 2014. Ч. 6: Австралия, Новая Зеландия и Океания. С. 17.

<sup>23</sup> Постановление Правительства Москвы от 4 декабря 2018 г. № 1465-ПП «Об установлении величины прожиточного минимума в городе Москве за III квартал 2018 г.» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2018. № 68, т. 6.

<sup>24</sup> Постановление Губернатора Хабаровского края от 23 ноября 2018 г. № 80 «О величине прожиточного минимума на душу населения и по основным социально-демографическим группам населения в Хабаровском крае за III квартал 2018 г.» // Официальный интернет-портал нормативных правовых актов Хабаровского края. URL: [https://laws.khv.gov.ru/pdf/nr\\_00080\\_23112018\\_000.pdf?v=0,4213095](https://laws.khv.gov.ru/pdf/nr_00080_23112018_000.pdf?v=0,4213095) (дата обращения: 11.12.2018).

<sup>25</sup> Постановление администрации Липецкой области от 15 октября 2018 г. № 536 «Об установлении величины прожиточного минимума на душу населения и по основным социально-демографическим группам населения в целом по Липецкой области за 3 квартал 2018 года» // Российская газета. URL: <https://rg.ru/2018/10/17/lipetsk-post536-reg-dok.html> (дата обращения: 17.10.2018).

<sup>26</sup> «Минималку» уравнивают с прожиточным минимумом к 2019 году // РИА Новости. URL: <https://ria.ru/society/20170526/1495124767.html> (дата обращения: 26.05.2018).

<sup>27</sup> Конституции зарубежных государств. С. 246.

<sup>28</sup> Там же. С. 255.

стует о его реальном воплощении. Основной конституционной гарантией выравнивания социально-экономического развития кантонов выступает норма Конституции Швейцарии, согласно которой из валовой суммы налогов три десятых поступают кантонам; из этого не менее одной шестой используется для финансового выравнивания между кантонами (ч. 4 ст. 129)<sup>29</sup>. Не мешало бы подвергнуть рецепции также норму Конституции Швейцарии о минимальном нормативе отчислений из чистой прибыли Центрального банка страны в пользу субъектов федерации (ч. 4 ст. 99)<sup>30</sup>.

Характерно, что основы финансовой системы в своих конституциях установили и многие постсоветские государства. Они содержатся в ст. 131 Конституции Молдовы<sup>31</sup>, ст. 95 Конституции Украины<sup>32</sup>. Основы финансово-кредитной системы Беларуси закреплены в разделе VII Конституции Республики Беларусь<sup>33</sup>.

Бланкетных норм Конституции РФ в бюджетно-налоговой сфере недостаточно ввиду того, что фактическое конституционное отнесение ее к сфере собственного ведения Российской Федерации влечет за собой угрожающее государственному единству игнорирование региональных интересов, следствием чего становится неравномерное социально-экономическое развитие субъектов Российской Федерации в пользу «столичного региона». А. Бланкенгель отмечает: «Система, при которой большую часть доходов субъектов составляют субсидии Федерации, лишает субъектов автономности, подавляет их инициативность. Система конституционно регулируемого перераспределения федеральных налогов в пользу федеральных земель, принятая в Германии, является лишь минимальным стандартом бюджетного федерализма» [21, с. 4]. А действующая в России «система разграничения компетенции по вертикали привела к дальнейшему росту различий в уровне социального и экономического развития, обострению кризисных явлений в экономике, росту социального и политического напряжения» [17, с. 52]. Это угрожает государственному единству, а в перспективе – территориальной целостности. Так,

серьезный разрыв в социально-экономическом развитии регионов в 1965 г. привел к выходу из состава Малайзии более развитого в экономическом и социальном отношении штата Сингапур [1, с. 39].

#### 4. Заключение

Таким образом, социально-экономический аспект конституционно-правового обеспечения государственного единства и территориальной целостности России предполагает последовательное обеспечение достойного уровня жизни на всей территории страны (без чего немыслимо единство многонационального народа Российской Федерации как одна из составляющих государственного единства), а также укрепление экономических связей между субъектами Российской Федерации как один из ключевых факторов государственного единства и сохранения территориальной целостности России.

В этом ключе особую важность приобретают конституционно-правовое обеспечение единства экономического пространства Российской Федерации, выравнивание уровня социально-экономического развития субъектов Российской Федерации. Последовательная реализация этих конституционно-правовых гарантий сопровождается рядом проблем, выявляемых в правоприменительной практике федеральных органов государственной власти. Так, в конце 2014 г. Банк России не выполнил обязательств по реализации своей основной конституционной функции – защиты и обеспечения устойчивости рубля, – приведя к обвалу его курса. Однако юридической ответственности соответствующих лиц не наступило, что требует, по нашему мнению, расширения круга субъектов, наделенных правом инициировать процедуру освобождения от должности Председателя Центрального банка РФ.

Требуется в перспективе (пусть и не близкой ввиду невозможности внесения изменений в главу первую Конституции РФ без ее пересмотра) закрепить принцип выравнивания социально-экономического развития субъектов Российской Федерации среди основ конституционного строя. В отсутствие закрепляющих его норм дискреция органов государственной власти в возможности определения прио-

<sup>29</sup> Конституции зарубежных государств. С. 254.

<sup>30</sup> Там же. С. 246.

<sup>31</sup> Конституция Республики Молдова // Официальный сайт Президентуры Республики Молдова. URL: <http://www.presedinte.md/titulul4> (дата обращения: 28.11.2018).

<sup>32</sup> Конституция Украины // Официальный сайт Президента Украины. URL: <https://www.president.gov.ua/ua/documents/>

<constitution/konstituciya-ukrayini-rozdil-iv> (дата обращения: 28.11.2018).

<sup>33</sup> Конституция Республики Беларусь // Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь. URL: <http://www.pravo.by/pravovaya-informatsiya/normativnyedokumenty/konstitutsiya-respubliki-belarus/> (дата обращения: 28.11.2018).



ритетов федеральной политики регионального развития оказалась безграничной в том ключе, что цель выравнивания социально-экономического развития регионов не считается безусловной. Представляется, что поставленная Президентом РФ в Стратегии-2030 задача развития отдельных регионов должна толковаться именно в ключе стратегической задачи вы-

равнивания уровня социально-экономического развития субъектов Российской Федерации.

Наконец, представляется, что необходимо более тщательное конституционное урегулирование общих принципов налогообложения и сборов, бюджетного регулирования в России.

### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Казанник А.И. Конституционно-правовые гарантии единства и территориальной целостности современных федеративных государств (сравнительный анализ) / А.И. Казанник // Вестник Омского университета. Серия «Право». – 2015. – № 4 (45). – С. 35–46.
2. Аубакирова И.У. От Таможенного союза к Евразийскому экономическому союзу: некоторые правовые вопросы региональной интеграции / И.У. Аубакирова // Финансовое право. – 2015. – № 9. – С. 10–14.
3. Кулябин А.И. История президентских республик: несправедливое распределение национального дохода / А.И. Кулябин // История государства и права. – 2012. – № 21. – С. 18–21.
4. Сауляк О.П. Бедность как амбивалентная детерминанта правопорядка в современной России / О.П. Сауляк // Юридический мир. – 2010. – № 2. – С. 62–64.
5. Кузовкин Д.В. Обеспечение единства экономического пространства Российской Федерации: конституционно-правовое исследование: дис. ... канд. юрид. наук / Д.В. Кузовкин. – Екатеринбург, 2005. – 199 с.
6. Сенчагов В.К. Экономическая безопасность России. Общий курс: учеб. / В.К. Сенчагов. – 2-е изд. – М.: Дело, 2005. – 896 с.
7. Остроухов Б.А. Суверенитет государств в международном финансовом праве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Б.А. Остроухов. – М., 2011. – 29 с.
8. Егоров В. За кого играет курс? / В. Егоров // ЭЖ-Юрист. – 2015. – № 34. – С. 12.
9. Мишин А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учеб. для вузов / А.А. Мишин. – 17-е изд., испр. и доп. – М.: Статут, 2013. – 520 с.
10. Шайхеев Т.И. Российский федерализм: особенности конституционной модели и проблемы ее практической реализации / Т.И. Шайхеев // Государственная власть и местное самоуправление. – 2015. – № 6. – С. 3–8.
11. Целовальникова И.Ю. Правовое регулирование инвестиционной деятельности: дис. ... канд. юрид. наук / И.Ю. Целовальникова. – Ростов н/Д., 2005. – 222 с.
12. Бровченко В.Н. Централизация или децентрализация государства: выбор теории и практики государственного управления в России / В.Н. Бровченко, О.Ю. Дегтярев, Г.С. Кириенко // Государственная власть и местное самоуправление. – 2013. – № 7. – С. 3–6.
13. Брызгунова О.В. Конституционные принципы регулирования экономических отношений в Российской Федерации и субъектах Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук / О.В. Брызгунова. – Пенза, 2010. – 222 с.
14. Костюков А.Н. Реализация прав и свобод человека и гражданина в конституционном праве России: год 2017 / А.Н. Костюков // Конституционное и муниципальное право. – 2017. – № 2. – С. 17–23.
15. Медушевский А.Н. Конституционная модернизация России: стратегия, направления, методы / А.Н. Медушевский // Закон. – 2013. – № 12. – С. 41–52.
16. Костюков А.Н. Правовые аспекты обеспечения налоговой безопасности государства / А.Н. Костюков, К.В. Маслов // Вестник Омского университета. Серия «Право». – 2015. – № 4 (45). – С. 117–121.
17. Умнова И.А. Проблемы дефедерализации и перспективы оптимизации современной российской модели разграничения предметов ведения и полномочий в контексте доктрины субсидиарности / И.А. Умнова // Сравнительное конституционное обозрение. – 2012. – № 2 (87). – С. 45–55.
18. Кузнецова О.В. Экономическая составляющая федеративных отношений / О.В. Кузнецова // Сравнительное конституционное обозрение. – 2012. – № 2 (87). – С. 34–44.

19. Вершило Т.А. Бюджет и его роль в управлении государством / Т.А. Вершило // Финансовое право. – 2015. – № 12. – С. 12–14.
20. Шевелева Н.А. Бюджетное выравнивание в России как способ гармонизации межбюджетных отношений (2000–2015) / Н.А. Шевелева // Сравнительное конституционное обозрение. – 2015. – № 2 (105). – С. 32–44.
21. Бланкенгель А. О правовых и институциональных аспектах федеративных отношений / А. Бланкенгель // Государственная власть и местное самоуправление. – 2006. – № 3. – С. 3–5.

## REFERENCES

1. Kazannik A. Constitutional and legal guarantees of unity and territorial integrity of modern federative states (comparative analysis). *Vestnik Omskogo universiteta. Seriya "Pravo" = Herald of Omsk University. Series "Law"*, 2015, no. 4 (45), pp. 35–46. (In Russ.).
2. Aubakirova I.U. From the Customs Union to the Eurasian Economic Union: Certain legal issues of regional integration. *Finansovoe pravo = Financial Law*, 2015, no. 9, pp. 10–14. (In Russ.).
3. Kulyabin A.I. History of presidential republics: unfair distribution of the national income. *Istoriya gosudarstva i prava = History of State and Law*, 2012, no. 21, pp. 18–21. (In Russ.).
4. Saulyak O.P. Poverty as ambivalent a law and order determinant in modern Russia. *Yuridicheskii mir = Juridical World*, 2010, no. 2, pp. 62–64. (In Russ.).
5. Kuzovkin D.V. *Ensuring the unity of the economic space of the Russian Federation: constitutional legal research*, Cand. Diss. Yekaterinburg, 2005. 199 p. (In Russ.).
6. Senchagov V.K. *Economic security of Russia*, General course, 2nd ed. Moscow, Delo Publ., 2005. 896 p. (In Russ.).
7. Ostroukhov B.A. *Sovereignty of States in international financial law*, Cand. Diss. Thesis. Moscow, 2011. 29 p. (In Russ.).
8. Egorov V. Whose side is the course on? *EZh-Yurist*, 2015, no. 34, p. 12. (In Russ.).
9. Mishin A.A. *Constitutional (state) law of foreign countries*, 17th ed. Moscow, Statut Publ., 2013. 520 p. (In Russ.).
10. Shajkheev T.I. Russian federalism: peculiarities of the constitutional model and problems of practical realization thereof. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie = State Power and Local Self-government*, 2015, no. 6, pp. 3–8. (In Russ.).
11. Tseloval'nikova I.Yu. *Legal regulation of investment activities*, Cand. Diss. Rostov-on-Don, 2005. 222 p. (In Russ.).
12. Borovchenko V.N., Degtyarev O.Yu., Kirienko G.S. Centralization and decentralization of state: choice of theory and practice of state government in Russia. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie = State Power and Local Self-government*, 2013, no. 7, pp. 3–6. (In Russ.).
13. Bryzgunova O.V. *Constitutional principles of regulation of economic relations in the Russian Federation and its subjects*, Cand. Diss. Penza, 2010. 222 p. (In Russ.).
14. Kostyukov A.N. Exercise of human and civil rights under the constitutional law of Russia: 2017. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and Municipal Law*, 2017, no. 2, pp. 17–23. (In Russ.).
15. Medushevskii A.N. Constitutional modernization of Russia: strategy, directions, methods. *Zakon*, 2013, no. 12, pp. 41–52. (In Russ.).
16. Kostyukov A., Maslov K. The legal aspects of tax security of the state. *Vestnik Omskogo universiteta. Seriya "Pravo" = Herald of Omsk University. Series "Law"*, 2015, no. 4 (45), pp. 117–121. (In Russ.).
17. Umnova I. The problems of federal degradation and perspectives for the optimization of the contemporary Russian model of the division of jurisdictions and powers in the context of the subsidiarity doctrine. *Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie = Comparative Constitutional Review*, 2012, no. 2 (87), pp. 45–55. (In Russ.).
18. Kuznetsova O. Economic aspects of federal relationships in Russia. *Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie = Comparative Constitutional Review*, 2012, no. 2 (87), pp. 34–44. (In Russ.).
19. Vershilo T.A. The Budget and its Role in the State Administration. *Finansovoe pravo = Financial Law*, 2015, no. 12, pp. 12–14. (In Russ.).

20. Sheveleva N. Budget system in Russia: fiscal equalization as a way of harmonizing inter-budgetary relations (2000-2015). *Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie* = *Comparative Constitutional Review*, 2015, no. 2 (105), pp. 32–44. (In Russ.).

21. Blankenagel' A. On legal and institutional aspects of Federal relations. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie* = *State Power and Local Self-government*, 2006, no. 3, pp. 3–5. (In Russ.).

#### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

**Иванов Святослав Вячеславович** – кандидат юридических наук, преподаватель кафедры государственного и муниципального права Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского  
644077, Россия, г. Омск, пр. Мира, 55а  
e-mail: ivanovsvyach@yandex.ru  
SPIN-код: 3849-1200; AuthorID: 915577

#### INFORMATION ABOUT AUTHOR

**Svyatoslav V. Ivanov** – PhD in Law, lecturer, Department of State and Municipal Law  
*Dostoevsky Omsk State University*  
55a, Mira pr., Omsk, 644077, Russia  
e-mail: ivanovsvyach@yandex.ru  
RSCI SPIN-code: 3849-1200; AuthorID: 915577

#### БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Иванов С.В. Конституционно-правовое обеспечение государственного единства и территориальной целостности современной России (социально-экономический аспект) / С.В. Иванов // Правоприменение. – 2019. – Т. 3, № 1. – С. 44–54. – DOI: 10.24147/2542-1514.2019.3(1).44-54.

#### BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Ivanov S.V. Constitutional legal support of the modern Russia's state unity and territorial integrity (socio-economic aspect). *Pravoprimenenie* = *Law Enforcement Review*, 2019, vol. 3, no. 1, pp. 44–54. DOI: 10.24147/2542-1514.2019.3(1).44-54. (In Russ.).