Экономическое неравенство субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в контексте обеспечения конституционных прав и свобод граждан*

ЧАННОВ Сергей Евгеньевич, заведующий кафедрой служебного и трудового права Поволжского института управления им. П. А. Столыпина — филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор

Россия, 410031, г. Саратов, ул. Соборная, 23/25

E-mail: sergeychannov@yandex.ru

В статье рассматривается влияние существующего в России экономического неравенства субъектов Российской Федерации и муниципальных образований на реализацию конституционных прав и свобод российских граждан.

Целью исследования является определение допустимости социально-экономического неравенства граждан Российской Федерации в зависимости от места их жительства с позиций конституционно-правового регулирования.

Методы исследования: диалектический, историко-правовой, методы формальной логики.

Вывод: существующая в Российской Федерации конституционно-правовая форма выбора федеральной властью экономического поведения позволяет ей решать экономические проблемы страны не путем проведения институциональных преобразований и стимулирования экономического роста, а с помощью простого перераспределения финансовых ресурсов. Данный подход влечет не только экономическую зависимость различных территориальных образований от федеральной власти, но и постепенно усиливающееся неравенство между ними. Используемые в отечественном правовом поле подходы, связанные с увязыванием различных социальных обязательств с уже существующими экономическими показателями конкретных территорий, эту ситуацию усугубляют. Такая тенденция может в перспективе крайне негативно сказаться на единстве не только экономического, но и социального пространства страны. При этом Конституция России прямо не закрепляет обязанность государства способствовать равномерному социально-экономическому развитию субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Тем не менее такая обязанность косвенно закреплена на конституционном уровне, вытекающая из смысла ч. 2 ст. 19 Конституции. В связи с этим обосновывается мысль о том, что социально-территориальное равноправие граждан Российской Федерации должно пониматься шире, чем только равенство перед законом и судом, и включать также экономические его аспекты.

Ключевые слова: федеративное устройство, местное самоуправление, распределительная политика, выравнивание бюджетной обеспеченности, принцип равенства, социально-территориальное равноправие, права и свободы.

Для цитирования: Чаннов С. Е. Экономическое неравенство субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в контексте обеспечения конституционных прав и свобод граждан // Журнал российского права. 2019. № 10. С. 30—41. DOI: 10.12737/jrl.2019.10.3

* Публикация подготовлена в рамках поддержанного РФФИ научного проекта № 19-011-00328.

Economic Inequality of Constituent Entities in the Russian Federation in the Context of Providing Constitutional Rights and Freedoms of Citizens

S. E. CHANNOV, Povolzhsky Institute of Management, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Saratov 410031, Russian Federation

E-mail: sergeychannov@yandex.ru

In article influence of the economic inequality of constituent entities of the Russian Federation and municipal units existing in the Russian Federation on realization of constitutional rights and freedoms of citizens of the Russian Federation is considered.

Research objective is determination of admissibility of social and economic inequality of citizens of the Russian Federation depending on the place of their residence from positions of constitutional and legal regulation.

In the article are used general scientific methods: dialectic method, methods of formal logic and also historical and legal method.

On the basis of the conducted research the author comes to a conclusion that the constitutional and legal form of the choice of economic behavior by the federal authority existing now in the Russian Federation allows the last to solve economic problems of the country not by carrying out institutional transformations and stimulation of economic growth, but by means of simple redistribution of financial resources. This approach involves not only economic dependence of various constituent entities on the federal authority, but also gradually amplifying inequality between them. Moreover, the approaches used in the domestic legal framework connected with coordination of various social obligations with already existing economic indicators of concrete territories aggravate this situation. Such trend can affect in the long term extremely negatively unity not only economic, but also social space of the country. At the same time the Constitution of the Russian Federation directly does not fix an obligation of the state to contribute to the uniform social and economic development of constituent entities of the Russian Federation and municipal units. According to the author, such duty nevertheless is indirectly fixed at the constitutional level, following from the meaning of Part 2 of Article 19 of the Constitution. In this regard he proves a thought that the social and territorial equality of citizens of the Russian Federation need to be understood more widely, than only equality before the law and court and to include also its economic aspects.

Keywords: federal structure, local government, distributive policy, alignment of fiscal capacity, principle of equality, social and territorial equality, rights and freedoms.

For citation: Channov S. E. Economic Inequality of Constituent Entities in the Russian Federation in the Context of Providing Constitutional Rights and Freedoms of Citizens. *Zhurnal rossijskogo prava* = *Journal of Russian Law*, 2019, no. 10, pp. 30—41. (In Russ.) DOI: 10.12737/jrl.2019.10.3

Российская Федерация, являясь крупнейшим по занимаемой площади государством мира, отличается крайне существенной дифференциацией по отдельным ее регионам. В основу федеративного устройства России, как известно, положены одновременно и территориальный, и национальный признаки, соответственно, она является сложной федерацией, носящей в целом, по мнению большинства исследователей, асимметричный характер¹.

¹ См., например: Смирнова В. В. Правовые и организационные проблемы реализации

Асимметричность Российской Федерации проявляется в самых различных параметрах: территориальном, экономическом, демографическом, социальном и др. В наименьшей степени различие между

принципа равноправия субъектов Российской Федерации // Административное и муниципальное право. 2015. № 8. С. 783; Статичнюк И. О некоторых противоречиях российской Конституции // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 1; Ведяхин В. М. О форме Российского государства // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. № 6.

субъектами РФ наблюдается в правовой сфере, и это логично, с учетом того, что ст. 5 Конституции РФ закрепляет равноправие входящих в нее субъектов. Вместе с тем вполне очевидно, что понятие «равноправие» не тождественно равенству. Равноправие — это равенство лишь прав, а не возможностей. Возможности же у субъектов РФ различаются очень значительно, при этом наиболее опасным с позиций сохранения единства экономического пространства выглядит их дифференциация в экономической сфере.

В настоящее время экономические показатели различных субъектов РФ отличаются в разы, а в некоторых случаях и в десятки раз, причем не только в абсолютных, но и в относительных показателях, в расчете на душу населения. Так, уровень расчетной бюджетной обеспеченности субъектов РФ уже после распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ, по данным Министерства финансов РФ, в 2019 г. различается почти в 4,5 раза². Объем валового регионального продукта (ВРП) на душу населения по регионам страны отличается более чем в 45 раз³.

При этом подавляющее большинство субъектов РФ (72 из 85) являются получателями дотаций из федерального бюджета⁴. Такие регионы именуются в законодательстве и экономической науке дотационными — в отличие от регионов-доноров, перечисляющих в феде-

ральный бюджет больше, чем они из него получают, на выравнивание бюджетной обеспеченности. За последние 15 лет количество регионов-доноров в стране сократилось с 20 до 13⁵. Отметим, что понятие донора в этом контексте является достаточно условным, так как многие регионы, не получающие средства на выравнивание бюджетной обеспеченности, получают иные формы поддержки из федерального бюджета (дотации на сбалансированность бюджета; средства на выполнение нацпроектов, подготовку к различным значимым мероприятиям и т. п.).

Достаточно давно в Российской Федерации существует понятие «депрессивный регион», используемое для обозначения субъектов РФ, находящихся в наиболее сложной экономической ситуации. В частности, оно было использовано в постановлении Правительства РФ от 11 апреля 1994 г. № 312 «Об утверждении Положения о Министерстве Российской Федерации по делам национальностей и региональной политике». Постановлением Правительства РФ от 19 сентября 1998 г. № 1112 «О дополнительной финансовой поддержке депрессивных регионов» к их числу было отнесено 28 субъектов РФ.

В 2018 г. в России появились первые регионы-банкроты (Республика Хакасия и Костромская область), утратившие в результате даже формальную независимость от федеральных структур⁶. А в 2019 г. Председатель Правительства РФ Д. А. Медведев выделил восемь российских регионов с наиболее низким уровнем социально-экономического

² URL: https://www.minfin.ru/ru/document/?id_4=125978 (дата обращения: 21.04.2019).

³ См.: *Нарутто С. В.* Семья как конституционная ценность // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 5. С. 27.

⁴ См. приказ Минфина России от 14 ноября 2018 г. № 3130 «Об утверждении перечней субъектов Российской Федерации в соответствии с положениями пункта 5 статьи 130 Бюджетного кодекса Российской Федерации».

⁵ См.: *Канунников А.* Доноры устали. О чем главы обедневших регионов попросили Москву. URL: <http://fedpress.ru/article/1726226> (дата обращения: 01.07.2019).

⁶ См.: *Омелегина Н. В.* Финансовые риски регионального и местного уровня: правовая идентификация и видовое разнообразие // Финансовое право. 2018. № 6. С. 14.

развития, нуждающихся в дополнительной финансовой поддержке⁷.

Таким образом, очевидно, что в настоящее время Россия является страной со значительной экономической дифференциацией по входящим в ее состав субъектам.

Подобная ситуация характерна и для муниципального уровня. На это накладывает дополнительный отпечаток общее положение экономических основ местного самоуправления, которые в Российской Федерации, к сожалению, в принципе очень слабы. Не секрет, что финансы в Российской Федерации концентрируются в основном на федеральном уровне, в то время как ответственность за решение самых различных задач «спускается» на региональный и местный уровни⁸. По данным Министерства финансов РФ, более половины доходной части местных бюджетов формируется за счет межбюджетных трансфертов, причем их доля в последние годы медленно, но неуклонно возрастает (61,1% — в 2013 г. и 64,5% — в 2018 г.)⁹. Таким образом, диспропорция в бюджетной обеспеченности муниципальных образований в определенной степени создается искусственно.

Причины такой ситуации различны, но вполне очевидно, они могут быть подразделены на объективные и субъективные. К объективным относятся различные размеры субъектов РФ и муниципальных об-

разований, численность их населения, количество на их территории крупных налогоплательщиков, наличие полезных ископаемых и т. п. Конституционный Суд РФ в определении от 13 июня 2006 г. № 194-О отметил, что «правовое равенство субъектов Российской Федерации не означает равенство их потенциалов и уровня социально-экономического развития, во многом зависящих от территории, географического положения, численности населения, исторически сложившейся структуры народного хозяйства и т. д.».

Однако большое значение здесь имеет и бюджетная политика федеральной власти, которая направлена в настоящее время не на действительное выравнивание экономического положения регионов, а лишь на уменьшение дифференциации между ними. По мнению Н. М. Добрынина, «федеральному центру действительно не нужны “сильные” регионы с высокой степенью самостоятельности в решении экономических и социальных проблем территорий, самостоятельной политикой в этих и иных сферах в пределах даже согласованной с центром компетенции»¹⁰. После изменений в законодательстве в начале нулевых годов федеральная власть получила неограниченные возможности перекладывать свои социальные обязательства на исполнительные органы субъектов Федерации и местные органы власти без передачи им соответствующих источников финансирования. «Реформирование перевело почти весь комплекс социальных функций с федерального на региональный уровень... и не подкреплялось передачей на места необходимых финансовых ресурсов»¹¹.

⁷ См.: Медведев назвал самые слабые регионы России. URL: <https://lenta.ru/news/2019/03/27/medvedev/> (дата обращения: 01.07.2019).

⁸ См.: Першин Е. В., Глигич-Золотарева М. В. Актуальные вопросы разграничения компетенции между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2008. № 2.

⁹ URL: https://www.minfin.ru/ru/performance/regions/monitoring_results/Monitoring_local/results/ (дата обращения: 01.07.2019).

¹⁰ Добрынин Н. М. Российский федерализм: становление, современное состояние и перспективы. Новосибирск, 2005. С. 89.

¹¹ Бевеликова Н. М. Конституционное право граждан на бесплатную медицинскую помощь: проблемы реализации // Медицинское право. 2006. № 3. С. 12.

В настоящее время в Российской Федерации одним из наиболее значимых экономических факторов развития страны выступает именно экономическое поведение федерального центра. Под этим термином мы предлагаем понимать властную (юридически значимую) деятельность федерального центра, направленную на формирование экономического положения публичных образований иных уровней¹².

Экономическое поведение федерального центра (фактически — федеральных властных структур) не всегда совпадает с проводимой в государстве экономической политикой, а в ряде случаев может и противоречить ей. Вызвано это тем, что интересы конкретных органов и должностных лиц не всегда коррелируют как между собой, так и с интересами управляемых ими субъектов. В результате центральные органы государственной власти федеративного государства нередко демонстрируют стремление решить стоящие перед ними задачи не путем повышения экономической эффективности в стране в целом, а за счет простого перераспределения имеющихся финансовых ресурсов между субъектами РФ и муниципальными образованиями.

Функция распределения в принципе является одной из важнейших характеристик любой власти. По сути, распределение общественных благ — это и есть сама власть, хотя и в достаточно узком (утилитарном) значении. Поэтому перераспределение федеральными структурами имеющихся ресурсов — вполне нормальная практика. Более того, при недостаточной реализации функции перераспределения центральной

властью в экономике страны начинают происходить неуправляемые самопроизвольные процессы, негативно сказывающиеся на развитии общества. Однако на примере Российской Федерации мы видим, что возможность осуществлять экономическое поведение часто рассматривается руководством страны как удобное средство меркантильной компенсации недостатков политики интенсивного экономического роста. «На нижестоящие “этажи” власти возлагаются все большие полномочия и ответственность, в то время как финансовые и иные ресурсы концентрируются на уровне федерального центра»¹³.

Такая ситуация обусловлена созданной в настоящее время в России конституционно-правовой формой выбора экономического поведения федерального центра в Российской Федерации, т. е. совокупностью закрепленных Конституцией РФ средств, которые позволяют федеральному центру перераспределять финансово-экономические полномочия, финансовые и материальные ресурсы между публичными образованиями различных уровней.

К конституционно-правовому контексту, в рамках которого формируется экономическое поведение, следует отнести такие правовые средства разграничения предметов ведения и полномочий, как: Конституция РФ (разграничение компетенции в сфере правового регулирования между уровнями государственной власти); конституционные средства разграничения полномочий по правовому регулированию в сфере совместного ведения (федеральные законы, принятые по вопросам совместного ведения; договоры о разграничении предметов ведения и полномочий); конституционные средства формирования компетенции региональных органов власти;

¹² Подробнее см.: *Липатов Э. Г., Чаннов С. Е.* Конституционная форма выбора экономической политики и экономического поведения федеральным центром в современной России: к постановке проблемы // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 9.

¹³ *Добрынин Н. М.* Российский федерализм: генезис, эволюция. Новосибирск, 2008. С. 352.

механизм разграничения полномочий в сфере местного самоуправления; порядок формирования Совета Федерации.

При этом О. В. Безрукова и О. В. Романовская отмечают, что в Конституции России отсутствуют нормы, устанавливающие обязанность государства содействовать развитию всех регионов¹⁴, что влечет указанную диспропорцию в их экономическом состоянии при максимальном сохранении финансовых ресурсов у федерального центра.

Действительно, напрямую Конституция РФ какой-либо обязанности обеспечивать равенство социально-экономического развития субъектов РФ не содержит. Однако, на наш взгляд, некоторые конституционные нормы косвенно все же свидетельствуют о необходимости проведения подобной политики. И в первую очередь здесь необходимо обратить внимание на ч. 2 ст. 19 Конституции РФ, согласно которой государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств.

Комментируя указанное конституционное положение, большинство специалистов подчеркивают юридические аспекты равенства граждан, используя такие формулировки, как «равенство перед законом», «равенство перед судом», «равноправие во всех сферах правового регулирования» и т. п.¹⁵ Однако, по нашему

мнению, только данными аспектами равенство прав и свобод человека и гражданина ограничиваться не может. В отечественной конституционно-правовой науке в контексте ч. 2 ст. 19 Конституции РФ принято говорить о социально-территориальном равноправии как одном из условий обеспечения равенства прав и свобод граждан Российской Федерации¹⁶. Однако и в этом случае акцент, как правило, делается на юридической составляющей, в частности на обеспечении его судами.

Более широкую трактовку социально-территориального равноправия предлагает Н. С. Бондарь, отмечая, что на федеральном уровне «социально-территориальное равноправие проявляется как императив единства конституционно-правового статуса человека и гражданина на всей территории РФ, возлагающий на Российскую Федерацию обязанность по формированию правовых, организационных и финансово-экономических основ равенства граждан независимо от места жительства»¹⁷. При этом особо подчеркивается, что наиболее существенные различия социально-экономического, а порой и правового характера проявляются на региональном уровне и нередко приводят к сужению гарантирования прав и свобод

дерации. Доктринальный комментарий (постатейный) / рук. авт. кол. Ю. А. Дмитриев; науч. ред. Ю. И. Скуратов. 2-е изд. М., 2013. 688 с.; Бархатова Е. Ю. Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный). 2-е изд. М., 2015. 272 с.

¹⁶ См., например: Дегтярева Л. Н. Принцип правового равенства в системе конституционных принципов правового статуса личности // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. № 2. С. 3—6; Цалиев А. М. Об организации конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации // Российская юстиция. 2011. № 12. С. 41—43.

¹⁷ Бондарь Н. С. Судебный конституционализм в России в свете конституционного правосудия. М., 2011.

¹⁴ См.: Безрукова О. В., Романовская О. В. Конституционные принципы регулирования экономических отношений: монография. М., 2019. С. 120.

¹⁵ См., например: Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный) / под ред. В. Д. Зорькина. 2-е изд. М., 2011. 1008 с.; Конституция Российской Фе-

человека и гражданина на уровне регионов¹⁸.

Под ударом в данном случае оказываются в первую очередь социальные права (право на образование, на охрану здоровья, на социальную поддержку и др.). В субъектах РФ с низким уровнем бюджетной обеспеченности предоставление подобных социальных услуг объективно находится на более низком уровне из-за системного недостатка финансирования, что влечет ущемление прав проживающих в них граждан.

На первый взгляд вполне допустимой выглядит обратная ситуация — расширение прав и свобод граждан Российской Федерации в отдельных ее субъектах (на это, в частности, указывает Н. С. Бондарь). Действительно, не только в Российской Федерации, но и в любом федеративном государстве существуют объективные причины различий в экономическом развитии входящих в него субъектов, что влечет разные возможности фактического осуществления социально-экономических прав граждан. И вполне логично, например, что если средняя стоимость жизни (потребительская корзина) в одном регионе выше, чем в другом, то социально незащищенные жители этого региона вправе рассчитывать на больший объем финансовой поддержки.

Однако по этому поводу представляется необходимым сделать два замечания.

Во-первых, в масштабах одного государства такой разрыв все же не должен быть значителен. Между тем, если, например, в США ВРП самого «бедного» штата США (Миссисипи) в расчете на душу населения меньше самого «богатого» (Дэлавер) примерно в два раза¹⁹, то в

Российской Федерации подобный разрыв достигает 45 раз. Соответственно, и разница в средних зарплатах между самыми богатыми и самыми бедными штатами в США составляет 70—80%. Для сравнения: по данным Росстата, на март 2019 г. среднемесячная номинальная начисленная заработная плата работников по субъектам РФ различается по регионам почти в четыре раза, т. е. на 400% (95 747 — Чукотский АО, 23 941 — Алтайский край)²⁰. Как представляется, при подобной разнице происходит переход количества в качество.

Во-вторых, колоссальный разрыв между «бедными» и «богатыми» субъектами РФ приводит к тому, что жители последних наделяются дополнительным объемом социальных прав, о которых населению регионов с низкой бюджетной обеспеченностью остается только мечтать. Например, пенсионеры города федерального значения Москвы ежемесячно получают региональную социальную доплату к пенсии, призванную довести уровень их доходов до городского социального стандарта. После принятого в 2019 г. на федеральном уровне решения о повышении пенсионного возраста граждан Российской Федерации московские власти заявили о намерении сохранить данную социальную выплату для всех москвичей, достигших возраста 55 и 60 лет (т. е. существовавшего до повышения), независимо от их выхода на пенсию²¹. В случае реализации данного предложения (а подобные дела и некоторые другие регионы), на наш взгляд, можно будет говорить если не о юридическом, то о фактическом неравенстве пен-

¹⁸ См.: Бондарь Н. С. Указ. соч.

¹⁹ Отметим, что ВРП округа Колумбия (не имеющего статуса штата) заметно превышает ВРП любого штата США, однако и здесь разрыв с тем же Миссисипи составляет менее пяти раз.

²⁰ URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/population/trud/sr-zarplata/t2.xlsx (дата обращения: 01.07.2019).

²¹ См.: Пенсионный возраст для москвичей — отмена новой реформы в Москве. URL: <https://grazhdaninu.com/pensiya/otmena-povyisheniya.html> (дата обращения: 01.07.2019).

сионных прав и свобод граждан Российской Федерации в зависимости от места их проживания, что противоречит ч. 2 ст. 19 Конституции РФ.

Все сказанное выше о неравенстве касалось в первую очередь социальных прав. В связи с этим отметим, что некоторыми учеными в последние годы выдвигаются идеи о некоем их необязательном характере. В частности, К. В. Арановский, С. Д. Князев, Е. Б. Хохлов пишут: «Если неотчуждаемые права даже при плохом их обеспечении не могут быть оставлены без признания и защиты, разве что в случае падения самого конституционного строя, то у прав социального вспомоществования такой привилегии нет. Их происхождение, состав и объем не просто допускают их сокращение вплоть до “ничего”, но и понуждают себя сократить, когда исполнение их невозможно или нецелесообразно, когда это будет решено в правомерной законодательной, бюджетной, договорной или в административной процедуре»²². Более того, указанные авторы, судя по содержанию их работы, не просто считают социальные права некими правами «второго сорта», но и вообще сомневаются, следует ли именовать их правами, называя то «гарантиями», то «притязаниями». При этом в качестве примера ситуации, объективно, по их мнению, требующей сокращения социальных обязательств государства, они приводят дефицит бюджета Пенсионного фонда РФ.

Нам такая позиция кажется не только не верной, но и потенциально опасной, поскольку в условиях существующей конституционно-правовой формы модели экономического поведения федерального центра в Российской Федерации центральная власть может своими решениями искусственно создавать дефи-

цит финансовых ресурсов в любой сфере. Достаточно лишь направить больше средств федерального бюджета на такие федеральные нужды, как оборона, правоохранительная деятельность и т. п., либо оставить их в Фонде национального благосостояния и одновременно сократить финансирование социальных расходов (в том числе путем уменьшения финансовой помощи регионам, которым в настоящее время преимущественно эти обязательства и переданы), и, следуя логике авторов приведенной выше статьи, можно будет сколько угодно сокращать размеры социальных выплат, аргументируя это «объективными» (нехватка финансовых средств) причинами.

В рамках настоящей статьи мы не планируем подробно углубляться в разбор данной позиции, тем более что обоснованная ее критика уже проведена другими авторами²³. Поэтому, еще раз отметив принципиальное с ней несогласие, констатируем, что неравенство в экономическом развитии различных территориальных образований в Российской Федерации затрагивает не только социальные, но и иные права. Вот как эта ситуация комментируется, например, применительно к системе здравоохранения: «В связи с утвердившейся терминологией обычно говорится об одинаковой государственной системе здравоохранения Российской Федерации и ее субъектов. В принципе это верно и не должно быть иначе. На деле же система здравоохранения в более развитых субъектах РФ может от-

²² Арановский К. В., Князев С. Д., Хохлов Е. Б. О правах человека и социальных правах // Сравнительное конституционное обозрение. 2012. № 4. С. 89.

²³ См.: Пресняков М. В. Принцип правовой определенности и проблема конституционно-правовой защиты социальных прав // Российский конституционализм. Научное осмысление и реальность. Материалы X Международного конституционного форума, посвященного 100-летию Конституции РСФСР 1918 г., 25-летию Конституции РФ 1993 г., 70-летию Всеобщей декларации прав человека (5 декабря 2018 г.). Саратов, 2019. С. 141—143.

личаться от базового уровня федеральных медицинских услуг в благоприятную сторону, а в субъектах, живущих на дотациях и субвенциях, такая система не всегда дотягивает до базового уровня»²⁴. Разумеется, право на охрану здоровья и медицинскую помощь является правом социальным, однако низкий уровень медицинского обслуживания влечет не только ухудшение качества жизни, но и снижение ее продолжительности, соответственно, можно говорить о том, что оно косвенно затрагивает и право на жизнь (ч. 1 ст. 20 Конституции РФ).

При этом практика последних десятилетий свидетельствует о том, что существующее неравенство в экономическом положении российских регионов находит отражение в различных нормативных актах, используется для расчета различных выплат и в силу этого зачастую усугубляется дополнительно. Например, широко известный Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» предусматривает привязку средней заработной платы ряда работников бюджетных организаций (врачей, преподавателей, социальных работников и др.) к средней по соответствующему субъекту РФ в определенном процентном соотношении. Учитывая приведенные выше цифры среднемесячной заработной платы в различных субъектах РФ, фактически получается, что, например, врач, работающий в бюджетном учреждении здравоохранения в Алтайском крае, получает заработную плату примерно в четыре раза меньше, чем врач, имеющий такую же квалификацию и аналогичный стаж работы, выполняющий такой же объем работы, но в бюджетном учреждении здравоохранения Чукотского АО.

На первый взгляд ориентир на средние зарплаты по субъектам РФ при установлении требований к уровню средних зарплат работников бюджетной сферы выглядит достаточно логичным. Действительно, в российских регионах, находящихся в более сложной экономической ситуации, с более низкими зарплатами, как правило (хотя бывают и исключения), и средний уровень цен на товары и услуги несколько ниже. Не следует забывать и о практической стороне — большая часть расходов на финансирование зарплат бюджетников ложится на региональные бюджеты, и уравнивание требований к ним повлекло бы абсолютную невозможность их выполнения субъектами РФ, находящимися в наиболее сложной экономической ситуации (разумеется, это верно при принципиальном сохранении существующей налоговой системы и модели межбюджетных отношений).

Однако при всей привлекательности использования указанного подхода, на наш взгляд, в нем заложен потенциально разрушительный для единства страны механизм. Фактически в настоящее время в Российской Федерации официально зафиксирована (а приведенный Указ лишь один из примеров) не только дифференциация субъектов РФ по уровню экономического развития, но и экономическая дифференциация граждан в зависимости от места их проживания. При этом официальное закрепление кратного разрыва в оплате труда бюджетников ведет к еще большему разрыву и в качестве оказываемых услуг из-за того, что значительное число наиболее квалифицированных специалистов уходят из бюджетной сферы в коммерческие структуры либо переезжают в более экономически обеспеченный регион. В последнем случае ситуация приобретает «эффект домино»: лучшие работники уезжают из экономически слаборазвитых субъектов РФ, что влечет снижение производительности труда в них и в ко-

²⁴ Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный) / под ред. В. Д. Зорькина. 2-е изд. М., 2011. С. 248.

нечном счете экономический разрыв между регионами России еще более увеличивается.

Этот эффект — отток лучших специалистов в регионы с более высоким экономическим развитием и заработными платами — обуславливается и другими решениями федерального центра, непосредственно связанными с бюджетным финансированием. Так, недавно была озвучена информация, согласно которой к 2024 г. планируется сокращение бюджетных мест в вузах на 25%. Казалось бы, в целях выравнивания экономического положения российских регионов и федерального центра наиболее целесообразно было бы максимально сохранить такие места именно в региональных вузах. Однако, как следует из публикаций в СМИ, будет сделано наоборот: количество бюджетных мест в вузах Москвы и Санкт-Петербурга не только сохранится, но и увеличится, в то время как пострадают именно региональные вузы. В результате «перспективная молодежь будет уезжать в Москву, Санкт-Петербург, Екатеринбург, чтобы учиться в федеральных учреждениях, где бюджетные места будут. Немногие из них вернутся домой. Соответственно, поднимать экономику депрессивных регионов будет некому»²⁵.

Подводя итоги, отметим следующее. Существующая в настоящее время в Российской Федерации конституционно-правовая форма выбора экономического поведения фе-

деральным центром позволяет последнему решать экономические проблемы страны не путем проведения институциональных преобразований и стимулирования экономического роста, а с помощью перераспределения финансовых ресурсов. Данный подход влечет не только экономическую зависимость различных территориальных образований от федеральной власти, но и постепенно усиливающееся неравенство между ними. Более того, используемые в отечественном правовом поле подходы, связанные с увязыванием различных социальных обязательств с уже существующими экономическими показателями конкретных территорий, эту ситуацию усугубляют. Такая тенденция может в перспективе крайне негативно сказаться на единстве не только экономического, но и социального пространства страны.

При этом Конституция РФ напрямую не закрепляет обязанности государства способствовать равномерному социально-экономическому развитию субъектов Федерации и муниципальных образований. Однако, на наш взгляд, такая обязанность все же косвенно закреплена на конституционном уровне, вытекающая из смысла ч. 2 ст. 19 Конституции РФ. Следовательно, создание механизмов, направленных на финансово-бюджетное выравнивание различных по уровню социально-экономического развития субъектов РФ и муниципальных образований путем сбалансированности их полномочий и собственных доходов, является не просто желательным направлением развития Российской Федерации, а конституционно обусловленной обязанностью высших властных структур.

²⁵ *Ивушкина А.* Дефицит «бюджета»: бесплатных мест в вузах станет меньше на четверть. URL: https://iz.ru/891457/anna-ivushkina/deficit-biudzheta-besplatnykh-mest-v-vuzakh-stanet-menshe-na-chetvert?utm_source=yxnews&utm_medium=desktop (дата обращения: 01.07.2019).

Библиографический список

- Арановский К. В., Князев С. Д., Хохлов Е. Б. О правах человека и социальных правах // Сравнительное конституционное обозрение. 2012. № 4.
- Бархатова Е. Ю. Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный). 2-е изд. М., 2015.

- Бевеликова Н. М. Конституционное право граждан на бесплатную медицинскую помощь: проблемы реализации // Медицинское право. 2006. № 3.
- Безрукова О. В., Романовская О. В. Конституционные принципы регулирования экономических отношений: монография. М., 2019.
- Бондарь Н. С. Судебный конституционализм в России в свете конституционного правосудия. М., 2011.
- Ведахин В. М. О форме Российского государства // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. № 6.
- Дегтярева Л. Н. Принцип правового равенства в системе конституционных принципов правового статуса личности // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. № 2.
- Добрынин Н. М. Российский федерализм: генезис, эволюция. Новосибирск, 2008.
- Добрынин Н. М. Российский федерализм: становление, современное состояние и перспективы. Новосибирск, 2005.
- Ивушкина А. Дефицит «бюджета»: бесплатных мест в вузах станет меньше на четверть. URL: <https://iz.ru/891457/anna-ivushkina/deficit-biudzheta-besplatnykh-mest-v-vuzakh-stanet-menshe-na-chetvert>?utm_source=yxnews&utm_medium=desktop (дата обращения: 01.07.2019).
- Канунников А. Доноры устали. О чем главы обедневших регионов попросили Москву. URL: <http://fedpress.ru/article/1726226> (дата обращения: 01.07.2019).
- Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный) / под ред. В. Д. Зорькина. 2-е изд. М., 2011.
- Конституция Российской Федерации. Доктринальный комментарий (постатейный) / рук. авт. кол. Ю. А. Дмитриев; науч. ред. Ю. И. Скуратов. 2-е изд. М., 2013.
- Липатов Э. Г., Чаннов С. Е. Конституционная форма выбора экономической политики и экономического поведения федеральным центром в современной России: к постановке проблемы // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 9.
- Медведев назвал самые слабые регионы России. URL: <https://lenta.ru/news/2019/03/27/medvedev/> (дата обращения: 01.07.2019).
- Нарутто С. В. Семья как конституционная ценность // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 5.
- Омелехина Н. В. Финансовые риски регионального и местного уровня: правовая идентификация и видовое разнообразие // Финансовое право. 2018. № 6.
- Пенсионный возраст для москвичей — отмена новой реформы в Москве. URL: <https://grazhdaninu.com/pensiya/otmena-povyisheniya.html> (дата обращения: 01.07.2019).
- Першин Е. В., Глигич-Золотарева М. В. Актуальные вопросы разграничения компетенции между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2008. № 2.
- Пресняков М. В. Принцип правовой определенности и проблема конституционно-правовой защиты социальных прав // Российский конституционализм. Научное осмысление и реальность. Материалы X Международного конституционного форума, посвященного 100-летию Конституции РСФСР 1918 г., 25-летию Конституции РФ 1993 г., 70-летию Всеобщей декларации прав человека (5 декабря 2018 г.). Саратов, 2019.
- Смирнова В. В. Правовые и организационные проблемы реализации принципа равноправия субъектов Российской Федерации // Административное и муниципальное право. 2015. № 8.
- Статычнюк И. О некоторых противоречиях российской Конституции // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 1.
- Цалиев А. М. Об организации конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации // Российская юстиция. 2011. № 12.

References

Aranovskiy K. V., Knyazev S. D., Khokhlov E. B. On Human and Social Rights. *Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie*, 2012, no. 4, pp. 61—91. (In Russ.)

Barkhatova E. Yu. Commentary on the Constitution of the Russian Federation (article-by-article). 2nd ed. Moscow, 2015. 272 p. (In Russ.)

Bevelikova N. M. Constitutional right of citizens to free medical care: implementation problems. *Meditinskoe pravo*, 2006, no. 3. (In Russ.)

Bezrukova O. V., Romanovskaya O. V. Constitutional right of citizens to free medical care: implementation problems. Moscow, 2019. (In Russ.)

Bondar N. S. Judicial constitutionalism in Russia in light of constitutional justice. Moscow, 2011. 544 p. (In Russ.)

Commentary on the Constitution of the Russian Federation (article-by-article). Ed. by V. D. Zorkin. 2nd ed. Moscow, 2011. 1008 p. (In Russ.)

Constitution of the Russian Federation. Doctrinal commentary (article-by-article). Ed. by Yu. A. Dmitriev, Yu. I. Skuratov. 2nd ed. Moscow, 2013. 688 p. (In Russ.)

Degtyareva L. N. Principle of legal equality in the system of constitutional principles of the legal status of the individual. *Gosudarstvennaya vlast i mestnoe samoupravlenie*, 2018, no. 2, pp. 3—6 (In Russ.)

Dobrynin N. M. Russian federalism: formation, current state and prospects. Novosibirsk, 2005. 429 p. (In Russ.)

Dobrynin N. M. Russian federalism: genesis, evolution. Novosibirsk, 2008. 317 p. (In Russ.)

Ivushkina A. Deficit of “budget”: free places in universities will become less by a quarter. Available at: https://iz.ru/891457/anna-ivushkina/deficit-biudzheta-besplatnykh-mest-v-vuzakh-stanet-menshe-na-chetvert?utm_source=yxnews&utm_medium=desktop (accessed 01.07.2019). (In Russ.)

Kanunnikov A. Donors are tired. What the Heads of Impoverished Regions Proposed Moscow About. Available at: <http://fedpress.ru/article/1726226> (accessed 01.07.2019). (In Russ.)

Lipatov E. G., Channov S. E. The Constitutional Form of Choice of Economic Policy and Economic Behavior by the Federal Center in Modern Russia: Towards the Problem. *Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo*, 2019, no. 9, pp. 22—27. (In Russ.)

Medvedev named the weakest regions of Russia. Available at: <https://lenta.ru/news/2019/03/27/medvedev/> (accessed 01.07.2019).

Narutto S. V. Family as a constitutional value. *Aktualnye problemy rossiyskogo prava*, 2017, no. 5, pp. 21—30. (In Russ.)

Omelekhina N. V. Financial Risks on the Regional and Local Levels: the Legal Identification and Generic Diversity. *Finansovoe pravo*, 2018, no. 6, pp. 11—17. (In Russ.)

Pershin E. V., Gligich-Zolotareva M. V. Current issues of the division of competence between the Russian Federation and the subjects of the Russian Federation. *Gosudarstvennaya vlast i mestnoe samoupravlenie*, 2008, no. 2, pp. 3—26. (In Russ.)

Presnyakov M. V. Principle of legal determination and the problem of constitutional and legal protection of social rights. *Russian constitutionalism. Scientific thinking and reality. Materials of the X International Constitutional Forum dedicated to the 100th anniversary of the Constitution of the RSFSR of 1918, the 25th anniversary of the Constitution of the Russian Federation of 1993, the 70th anniversary of the Universal Declaration of Human Rights (December 5, 2018)*. Saratov, 2019. Pp. 139—143. (In Russ.)

Retirement age for Moscow — cancellation of new reform in Moscow. Available at: <https://grazhdaninu.com/pensiya/otmena-povyisheniya.html> (accessed 01.07.2019). (In Russ.)

Smirnova V. V. Legal and organizational problems of realization of the principle of equality of subjects of the Russian Federation. *Administrativnoe i munitsipalnoe pravo*, 2015, no. 8, pp. 780—791. (In Russ.)

Statychnyuk I. About some contradictions of the Russian Constitution. *Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo*, 2008, no. 1, pp. 8—10. (In Russ.)

Tsaliev A. M. On the Organization of Constitutional (Statutory) Courts of the Constituent Entities of the Russian Federation. *Rossiyskaya yustitsiya*, 2011, no. 12, pp. 41—43. (In Russ.)

Vedyakhin V. M. On the Form of the Russian State. *Gosudarstvennaya vlast i mestnoe samoupravlenie*, 2006, no. 6, pp. 3—9. (In Russ.)