

of Life and Conditions for Doing Business (Minutes No. 2 dated December 18, 2017)// ATP ConsultantPlus.

24. O Strategii nauchno-tekhnologicheskogo razvitiya Rossijskoj Federacii : Ukaz Prezidenta RF ot 01.12.2016 № 642 // Sobr. zakonodatel'stva RF. 2016. № 49, st. 6887. [On the Strategy of Scientific and Technological Development of the Russian Federation: Decree of the President of the Russian Federation dated 01.12.2016 No. 642 // Collection of legislation of the Russian Federation 2016. No. 49, Art. 6887.]

25. Goloskokov L. V. O roli universiteta v razvitiu innovacij v uchebnom processe, nauke i biznese // Evropejskij zhurnal social'nyh nauk. [On the role of the university in the development of innovations in the educational process, science and business // European Journal of Social Sciences.] 2014. T. 3, № 9. P. 54–63.

26. Goloskokov L. V. Doktrina nacional'noj konsolidacii // Voprosy pravovedeniya. [The doctrine of national consolidation // Questions of jurisprudence.] 2014. № 4. P. 86–122.

**Липатов Эдуард Георгиевич**

*Заведующий кафедрой административного  
и уголовного права*

*Поволжского института управления  
им. П. А. Столыпина (филиала РАНХиГС),  
доктор юридических наук, профессор  
E-mail: eduard.lipatov2010@yandex.ru*

**Организация власти в Российской Федерации  
(федеративный аспект) как условие формирования  
правовой культуры государственного воздействия на  
экономику\***

***Аннотация:** статья посвящена такому социально-правовому явлению, как распределительное воздействие федерального центра на формирование экономического положения субъектов Российской Федерации, что обуславливает ее актуальность. Такое воздействие рассматривается автором как один из видов государственного руководства экономикой, бесконтрольное и длительное применение которого способно тормозить и блокировать функционирование институтов рыночной экономики. Делается вывод об этом виде руководства экономикой как устойчивом и повторяющемся отечественном феномене, т. е. как о проявлении правовой культуры общества. Предметом исследования выступают конституционные средства организации власти федеративного государства в сфере*

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

© Липатов Э. Г., 2020

осуществления правотворчества, являющиеся условиями формирования экономического поведения федерального центра. Целью статьи выступает анализ данных условий, к которым автор относит порядок формирования Совета Федерации, его полномочия и статус его членов; способы разграничения правотворческих полномочий между Российской Федерацией и субъектами Федерации; содержание видов правового регулирования и отраслей законодательства, установленных в сфере совместного ведения. Для достижения указанной цели использовались как общетеоретические, так и специальные методы познания: анализа, синтеза, логический, диалектический, исторический, системно-структурный, а также методы сравнительного правоведения, аналитического толкования правовых норм. Новизна статьи состоит в установлении того, что организация федеративного устройства, конституционные средства формирования правотворческой компетенции властной вертикали выступают экономическим институтом. Они формируют правовую культуру власти, выражающуюся в постоянном использовании того или иного типа воздействия на экономику. В статье показана взаимозависимость между экономическим положением регионов России и указанными конституционными инструментами.

**Ключевые слова:** Совет Федерации, предметы ведения, полномочия, правотворческая компетенция, отрасль законодательства.

**Lipatov Eduard Georgievich**

*Chair of the department of administrative and criminal law  
Povolzhsky Institute of Management named after P. A. Stolypin  
(the brunch) of RANEPА (The Russian Presidential Academy of  
National Economy and Public Administration),  
Doctor of Legal Sciences, Professor*

### **Organization of Power in the Russian Federation (federative aspect) as the Condition of Forming Legal Culture of State's Influence on the Economy**

**Annotation:** *the present paper is dedicated to such social legal phenomena as distributive impact of federal center on the forming economical situation in the subjects of the Russian Federation. This factor justifies the paper's relevance. The author considers such impact as the sort of state regulation of economy. Uncontrollable and long-term application of such impact leads to impeding and blocking of the work of market economic institutions. The author makes the conclusion about this kind of economy's*

*regulation as the stable and cycling domestic phenomena or as the expression of society's legal culture. The subject of the research is represented by constitutional means of organization of power of federative state in the lawmaking sphere. The author poses these means as the conditions for forming the phenomena of economical behavior of federal center. The purpose of the article is to analyze these conditions, to which the author refers to the procedure for forming the Federation Council, its powers and the status of its members; ways of delimiting law-making powers between the Russian Federation and the subjects of the Federation; the content of types of legal regulation and branches of legislation established in the field of joint jurisdiction. To achieve this goal, the author allies both general theoretical and special methods of cognition: analysis, synthesis, logical, dialectical, historical, systemic and structural ones, as well as methods of comparative jurisprudence, analytical interpretation of legal norms.*

*The novelty of the article lies in the defining the fact that organization of federative order and constitutional means of formation of lawmaking competence vertical authority act like economic institution. They shape power's legal culture, expressing through permanent application of different kind of influence on economics. The author demonstrates in his work the correlation between economic condition in Russian regions and enlightened constitutional tools.*

**Keywords:** *Federation Council, maintenance subjects, lawmaking competence, the brunch of legislation.*

Важнейшим направлением государственного воздействия на экономику регионов выступает деятельность власти, которую целесообразно охарактеризовать как экономическое поведение, или экономическое поведение центра. Эта категория в последнее время стала разрабатываться в юридической науке, получив свое освещение в публикациях автора [1, с. 44]. Экономическое поведение власти включает в себя институты, регламентирующие отношение между различными уровнями публичной власти по поводу формирования материального положения территорий, образующих государство. Сущностью экономического поведения государства выступает не столько экономический рост и богатство общества, сколько укрепление политического влияния государства.

Нельзя в полной мере отрицать социальную значимость данного направления государственного экономического воздействия. В условиях социально-экономических кризисов или угрозы распада государства такой тип государственного руководства представляется оправданным, разумеется, если он осуществляется в «умеренной» форме и в

определенный промежуток времени. Консервация этого вида экономического управления рождает соблазн не проводить сложные реформы, а получать ресурсы посредством межрегионального распределения общественного богатства.

Очевидно, что определяющим фактором развития экономики регионов Российской Федерации выступает экономическое поведение федерального центра, т. е. властная деятельность, направленная на формирование материального положения субъектов Федерации. Именно эта деятельность стимулирует или тормозит развитие потенциала рыночных институтов, образующих понятие экономического порядка, т. к. влияет на формирование инвестиционной привлекательности региона, повышение доходов и уровня потребления его жителей. В конечном итоге, экономическое поведение влияет на платежеспособный спрос в регионе как фактор развития экономики. Прямое государственное воздействие на экономику осуществляется именно через механизм экономического поведения центра. Если экономическая политика создает стимулы и мотивы для производства и потребления, то экономическое поведение непосредственно формируется через механизм перераспределения необходимых материальных ресурсов.

Следует отметить, что экономическое поведение центра устанавливает пределы самостоятельной экономической политики органов власти субъектов Федерации. Экономическая политика регионов России, в основном, производна от государственного воздействия центра на материальное положение субъектов Российской Федерации.

Нельзя не признать, что властное, распределяющее воздействие центра на экономическое положение регионов России является устойчивым повторяющимся феноменом территориальной организации России. В период «перестройки и гласности» были распространены лозунги о чрезмерном вмешательстве федерального центра в дела регионов. Для первых лет истории современной России характерны споры о степени и глубине распределяющего воздействия центра на материальное положение субъектов Федерации. Устойчивое воздействие центра на экономическое положение регионов стало элементом правовой культуры федеративного строительства России. «Как известно, правовая культура по своей природе является повторяющимся в деятельности различных субъектов права феноменом. Для эффективной реализации своих функций, заключающихся в стимулировании, программировании, контроле, исполнении и воспроизводстве деятельности индивидов в правовой сфере, она призвана выступать в качестве соответствующих правовых стереотипов действия, находящих свое выражение в правовых нормах, правовых обычаях, административных и судебных прецедентах, в памятниках права, в правовой системе и других формах. И для теоретика, и

для историка правовая культура выступает в качестве повторяющихся и идентичных в своей основе образцов» [2, с. 12].

Для нас важны факторы, которые определяют формирование такого экономического поведения федерального центра. В основе такого положения лежат сущностные характеристики разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами. Именно они определяют характер территориальной организации власти, ее федеративный аспект. К факторам, в которых находят отражение качественные черты территориальной организации власти, относятся: порядок формирования институтов регионального представительства на федеральном уровне, средства разграничения полномочий в сфере правового регулирования, содержание полномочий Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в сфере правового регулирования. Представляется, что именно критерии территориальной организации власти в сфере правового регулирования и являются определяющими в политике воздействия центра на материальное положение субъектов Федерации.

Нормы права, которые регламентируют порядок формирования и статус членов Совета Федерации Федерального Собрания РФ, — это нормы, устанавливающие ответственность или, лучше сказать, «безответственность» членов Совета Федерации перед властями регионов за принимаемые решения.

Согласно Конституции РФ в Совет Федерации входят: по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации — по одному от законодательного (представительного) и исполнительного органов государственной власти — на срок полномочий соответствующего органа. Но что делать, если позиция члена Совета Федерации не соответствует позиции региональных органов власти, и возникла необходимость досрочно прекратить полномочия данного представителя и наделить новое лицо полномочиями члена Совета Федерации? Законодательство не содержит ясного ответа на этот вопрос. Так, Федеральный закон «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» содержит основания досрочного прекращения полномочий члена Совета Федерации. Однако этими основаниями выступают либо добровольный отказ, либо необходимость соблюдения различных запретов и ограничений. Усмотрение региональных органов власти не является основанием досрочного прекращения полномочий члена Совета Федерации. При этом Федеральный закон «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» устанавливает, что полномочия члена Совета Федерации прекращаются со дня вступления в силу решения соответствующего органа

государственной власти субъекта Федерации о наделении полномочиями нового члена Совета Федерации – представителя от этого же органа государственной власти субъекта Федерации в порядке, установленном данным Федеральным законом. Иными словами, основанием прекращения полномочий одного члена Совета Федерации выступает решение о наделении полномочиями нового члена данного органа. Однако согласно вышеуказанному Федеральному закону такое решение должно иметь абсолютно определенные основания.

В случае, если высшее должностное лицо субъекта Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) избирается гражданами России, проживающими на территории данного субъекта Российской Федерации, то в соответствии с п. 3 ст. 18 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» каждый кандидат на данную должность представляет в соответствующую избирательную комиссию три кандидатуры, одна из которых в случае избрания представившего ее кандидата будет наделена полномочиями члена Совета Федерации – представителя от исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

В случае, если конституцией (уставом), законом субъекта Российской Федерации предусмотрено избрание высшего должностного лица субъекта Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) депутатами законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, кандидат на должность высшего должностного лица субъекта Федерации также представляет в законодательный (представительный) орган государственной власти соответствующего субъекта Федерации три кандидатуры, одна из которых в случае избрания представившего ее кандидата будет наделена полномочиями члена Совета Федерации – представителя от исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

Таким образом, порядок наделения полномочий представителя от исполнительного органа государственной власти субъекта Федерации является составной частью процедуры избрания высшего должностного лица субъекта Федерации и не предусмотрен как самостоятельная инициатива главы региона в случаях несогласия с позицией представителя в Совете Федерации. Такое положение позволяет членам Совета Федерации – представителям от исполнительных органов власти

субъектов Федерации безнаказанно «дистанцироваться» от интересов своих регионов, не неся при этом никакой ответственности за принимаемые решения.

Сравнительный анализ существующих федеративных устройств говорит о том, что в мире есть более эффективные модели организации «верхних» палат, при которых региональные органы власти становятся непосредственными участниками формирования федеральной политики. Так, анализ правового статуса членов Бундесрата позволяет сделать вывод о том, что они имеют императивный мандат [3, с. 131]. Статья 51 Основного закона ФРГ устанавливает, что земельные правительства указывают своим представителям, как им следует голосовать по конкретному вопросу. Правительства земель вправе отозвать назначенных ими членов Бундесрата. Кроме того, правовой статус членов Бундесрата закреплен не только в федеральных законах, но и в актах субъектов Федерации. Это обусловлено тем, что члены Бундесрата сами являются членами земельных правительств. Х. Риссе считает, что во время голосования члены Бундесрата связаны решением правительств своих земель и не имеют свободного мандата. Однако это не традиционный императивный мандат, т. к. эти члены никаких распоряжений не выполняют и от имени третьих лиц не действуют. Будучи членами земельных правительств, они лично участвуют в решении вопроса о том, как их земли будут голосовать в Бундесрате [4, с. 67].

Возможность субъектов Федерации самим принимать нормы права, которые регламентируют порядок формирования «верхних» палат в отношении своих представителей, является важной гарантией участия регионов в формировании политики федерального центра. Так, ст. 1 Конституции США содержит положение о том, что сроки, место и порядок проведения выборов сенаторов устанавливаются законодательством каждого штата. Однако при этом Конгресс может в любое время посредством принятия закона установить либо изменить эти правила [5, с. 31].

Согласно последним конституционным изменениям в Совет Федерации могут входить до 30 представителей субъектов Российской Федерации. Учитывая равное представительство от каждого субъекта Федерации и уже отмеченную нами независимость ряда представителей от региональных властей, такой состав «верхней» палаты позволяет центру проводить решения, не всегда отвечающие интересам регионов. Интересен опыт формирования Бундесрата. «В нынешний период конституционного развития Германии количество мандатов у отдельно взятой земли зависит от величины населения конкретной земли, которая определяется периодически посредством проведения переписи населения. С точки зрения демократии данным соотношением достигается

компромисс между численностью населения земель и принципом равноправия каждой земли. Исходя из этого, германский федерализм принципиальным образом отличается от других федеративных систем, т. к. правительства немецких земель непосредственно участвуют в принятии государственных решений на федеральном уровне» [6, с. 65].

Роль Совета Федерации в законотворческом процессе не изменяется при принятии законов, имеющих региональное значение, принимаемых по вопросам, предусмотренным ст. 72 Конституции РФ. В отечественной литературе высказывалась точка зрения о том, что в Российской Федерации существуют так называемые законы Российской Федерации [7, с. 27]. В отличие от федеральных законов, это законы, принятые по вопросам совместного ведения. Признавая теоретически обоснованным выделение такой группы законов, следует отметить, что данная группа актов не получила особого конституционного статуса, который бы предусматривал особый порядок принятия. Отсутствие последнего ослабило влияние Совета Федерации на процесс федеративного строительства.

В рамках проводимого сравнительного анализа следует отметить и значительную роль Бундесрата в федеральном правотворчестве. Немецкая парламентская практика различает два вида отлагательных вето: «сuspензивное» и «абсолютное». «Сuspензивное» вето может быть преодолено только большинством голосов Бундестага, зависящим от большинства голосов, которым Бундесрат принял негативное заключение. «Абсолютное» вето используется по отношению к законам, затрагивающим интересы федерации и земель. Благодаря расширительному толкованию понятия «федеральный закон» абсолютное вето может быть применено почти в 60 % случаев рассмотрения законопроектов [8, с. 189]. Кроме того, Бундесрат обладает также полномочиями и в отношении подзаконного регулирования исполнительной власти. Статья 80 Основного закона ФРГ особо устанавливает, что в обязательном порядке Бундесратом должны быть одобрены правовые решения (постановления) федерального правительства или федерального министра о принципах и тарифах работы почты и системы телекоммуникаций, об основных положениях об оплате за пользование федеральными железными дорогами, о строительстве и эксплуатации железных дорог и др., если иное не оговорено федеральным законом.

Анализ правового положения Совета Федерации, статуса его членов, принципов формирования позволяет заключить, что данный орган выступает скорее инструментом экономического поведения федерального центра, чем органом защиты интересов регионов. Он гарантирует



произвольность и усмотрение федерального центра в вопросах экономического выравнивания субъектов Российской Федерации как выражения правовой культуры общества.

Эффективная федеративная политика не исключает существования регионов доноров и реципиентов. Но их материальный статус должен определяться не усмотрением «сверху», не политическими привилегиями, а четко определенными правовыми нормами. Открытый и гласный доступ всех участников федерации к принятию экономически значимых решений позволяет защитить экономическую политику страны от воздействия политической конъюнктуры и сиюминутных интересов. В значительной мере именно такая федеративная политика сделала Германию лидером европейского экономического роста.

Важнейшим фактором централизованного распределения ресурсов выступает возможность федерального центра использовать федеральные законы как способ разграничения полномочий между центром и регионами в рамках совместного ведения. Несмотря на то, что ст. 11 Конституции предусматривает в качестве источников разграничения предметов ведения и полномочий Конституцию, федеративный и иной договор, Конституционный Суд РФ в Постановлении от 09.01.1998 № 1-П установил, что федеральный закон, регулирующий те или иные вопросы совместного ведения, осуществляет разграничение полномочий. Практика масштабного применения федеральных законов в качестве источников разграничения полномочий по предметам совместного ведения полностью вытеснила договорную традицию разграничения указанных полномочий, что превратило федеральный закон в основное средство распределительного механизма. Субъекты Российской Федерации практически не имеют возможности повлиять на принятие федерального закона по вопросам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Значительность последствий этого явления усилена тем обстоятельством, что совместное ведение практически полностью поглотило собственные предметы ведения субъектов Федерации.

Имеется неопределенность и относительно предмета правового регулирования отраслей законодательства. Статья 72 Конституции РФ в перечне предметов совместного ведения использует термин «законодательство». Вместе с тем иногда представляется затруднительным определить, какие отрасли законодательства существуют в Российской Федерации и что является их предметом. Практика толкования Конституции РФ пошла по пути отождествления терминов «законодательство» и «отрасль права». Использовать же термин «законодательство» как синоним понятия «право», по нашему мнению, не очень удачно, т. к. общеизвестно, что по своему содержанию

понятия «отрасль права» и «отрасль законодательства» не совпадают. Например, с нашей точки зрения, не совсем ясно, что же такое административное или административно-процессуальное законодательство. Так, Ю. А. Тихомиров считает, что понятием «административное законодательство» охватывается около двадцати отраслей и институтов, входящих в особенную часть, — об образовании, культуре, жилищно-коммунальном хозяйстве, обороне, государственной безопасности и т. д. [9, с. 38] Иначе говоря, происходит отождествление административного законодательства как формы права со всеми направлениями административного-правового регулирования.

Такой подход используется, как правило, для расширительного толкования компетенции федеральных органов власти в области совместного ведения, что, в итоге, негативно сказывается на отношениях центра и регионов.

В заключение отметим, что в Российской Федерации сложилась и устойчиво функционирует правовая культура одностороннего формирования федеральным центром экономического положения регионов. Она поддерживается организацией власти (ее федеративным аспектом) в сфере правотворчества. Ее условиями выступают: порядок формирования Совета Федерации, его полномочия и статус его членов; способы разграничения правотворческих полномочий между Российской Федерацией и субъектами Федерации по предметам совместного ведения; расширительное толкование предметов регулирования видов законодательств, установленных в сфере совместного ведения. В конечном итоге, именно эти конституционные средства, в значительной мере, и ответственны за то состояние, в котором находится экономика российских регионов.

### **Пристатейный библиографический список**

1. 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. С. 41–46.

2. Сальников В. П. Социалистическая правовая культура. Саратов : Изд-во Сарат. ун-та, 1989.

3. Миронов О. О. Конституционный статус депутатов парламентов // Журнал российского права. 1997. № 4. С. 130–138.

4. Риссе Х. Роль Бундесрата Федеративной Республики Германии в законодательной деятельности // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 2003. № 3. С. 65–67.

5. Соединенные Штаты Америки. Конституция и законодательные акты. М. : Прогресс, 1993.

6. Пажетных Д. В. Конституционно-правовой статус членов Совета

Федерации Федерального Собрания России и верхних палат парламентов Германии и Франции. М. : Юрлитинформ, 2014.

7. Манохин В. М. Административное право России. М. : Ай Пи Эр Медиа, 2011.

8. Жакке Ж.-П. Конституционное право и политические институты : пер. с франц. М. : Юрист, 2002.

9. Тихомиров Ю. А. Публичное право. М. : БЕК, 1995.

### References

1. Lipatov E. G., Sannov S. E. Konstitucionnaya forma vybora ekonomicheskoy politiki i ekonomicheskogo povedeniya federal'nym centrom v sovremennoj Rossii: k postanovke problemy // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. [The constitutional form of the choice of economic policy and economic behavior by the federal center in modern Russia: to the problem statement // Constitutional and municipal law.] 2019. № 9. P. 41–46.

2. Sal'nikov V. P. Socialisticheskaya pravovaya kul'tura. [Socialistic legal culture.] Saratov: Izd-vo Sarat. un-ta, 1989.

3. Mironov O. O. Konstitucionnyj status deputatov parlamentov // Zhurnal rossijskogo prava. [The constitutional status of parliament members // Journal of the Russian law.] 1997. № 4. P. 130–138.

4. Risse H. Rol' Bundesrata Federativnoj Respubliki Germanii v zakonodatel'noj deyatel'nosti // Konstitucionnoe pravo: vostochnoevropskoe obozrenie. [The role of the Bundesrat of the Federal Republic of Germany in legislative activity // Constitutional law: Eastern European review.] 2003. № 3. P. 65–67.

5. Soedinennye SHtaty Ameriki. Konstituciya i zakonodatel'nye akty. [Constitution and statutes.] М. : Progress, 1993.

6. Pazhetnyh D. V. Konstitucionno-pravovoj status chlenov Soveta Federacii Federal'nogo Sobraniya Rossii i verhnih palat parlamentov Germanii i Francii. [Constitutional and legal status of members of the Federation Council of the Federal Assembly of Russia and the upper chambers of the parliaments of Germany and France.] М. : YUrlitinform, 2014.

7. Manohin V. M. Administrativnoe pravo Rossii. [Administrative law of Russia.] М. : Aj Pi Er Media, 2011.

8. Zhakke Zh.-P. Konstitucionnoe pravo i politicheskie instituty : per. s franc. [Constitutional law and political institutions : translated from French] М. : YUrist, 2002.

9. Tihomirov YU. A. Publichnoe pravo. [Public law.] М. : БЕК, 1995.