

ДК 342.9

ББК 67.401.01

DOI 10.22394/1682-2358-2021-6-12-20

E.G. Lipatov, Doctor of Sciences (Law), Professor, Head of the Administrative and Criminal Law Department, Povolzhsky Institute of Management named after P.A. Stolypin, Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

**LEGAL FORM
OF CENTRAL
GOVERNMENT
INFLUENCE
ON ECONOMIC
SITUATION
OF THE RUSSIAN
FEDERATION SUBJECTS**

Existing state-legal institutions, within the framework of which influence of the center on the economic situation of the regions is performed, are considered. Degree of freedom of the federal center in decision making concerning economic support of this or that subject of the Federation and its subordination to objective criteria is analyzed.

Key words and word-combinations: Federation Council, subjects of Federation, powers, subjects of competence, means of delimitation of powers.

Э.Г. Липатов, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой административного и уголовного права Поволжского института управления имени П.А. Столыпина — филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (email: eduard.lipatov2010@yandex.ru)

**ПРАВОВАЯ ФОРМА
ВОЗДЕЙСТВИЯ
ЦЕНТРАЛЬНОЙ ВЛАСТИ
НА ЭКОНОМИЧЕСКОЕ
ПОЛОЖЕНИЕ СУБЪЕКТОВ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ***

Аннотация. Рассматриваются государственно-правовые институты, в рамках которых осуществляется воздействие центра на экономическое положение регионов. Анализируется степень свободы федерального центра при принятии решений в отношении экономической поддержки того или иного субъекта Федерации и его подчиненности объективным критериям.

Ключевые слова и словосочетания: Совет Федерации, субъекты Федерации, полномочия, предметы ведения, средства разграничения полномочий.

В XX столетии вошло в традицию рассматривать экономическое развитие общества как результат регламентации государством отношений участников товарно-денежного обмена. Измене-

* Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 19-011-00328.

ние их статуса, трансформация механизмов допуска на рынки прямо пропорциональны экономическому развитию общества. По мере того, как государство обеспечивает исполнение гражданско-правовых обязательств — гарантирует права собственности, создает независимый суд — развивается рынок, растет производительность труда, увеличивается богатство общества. Следовательно, в основе общественного прогресса лежит создание новых институциональных рамок, в пределах которых осуществляются производство, обмен и потребление. Эти рамки направлены на материальное выражение частного интереса: «Отлаженный рынок нуждается в управлении, но отнюдь не в любом управлении. Необходимы институты, препятствующие властям паразитировать на рынках. Поэтому решение проблемы развития связано с созданием политических институтов, которые обеспечивали бы необходимый фундамент для обеспечения коллективных благ, без которого невозможна отлаженная экономика, и в то же время ограничивали бы дискреционные полномочия правительства и его отдельных представителей» [1, с. 127]. С развитием экономики обмен становится более безличным, принадлежность к элитному сословному кругу уже не является больше условием выхода на рынки: «...господствующая коалиция приходит к выводу, что в интересах элиты расширить безличный обмен внутри элиты и институционализировать элитарный открытый доступ к организациям, эффективно обеспечивая открытый доступ для элит» [2, с. 75].

Вместе с тем за рамками исследований остается вопрос о том, в какой мере на экономический прогресс общества влияют отношения между политическим центром и образующими государство публичными образованиями, как эти отношения влияют на формирование безличностного обмена? Как связано общее экономическое развитие государства и возможности центра, в частности федерального центра, воздействовать на экономическое положение своих регионов?

Ясно, что централизованное государство выступает условием формирования единого рынка, общих стандартов делового поведения, институтов частной собственности и независимого суда. Однако способы обеспечения государственной централизации и механизмы разграничения полномочий могут различаться, что находит свое отражение в экономическом развитии этих стран. Можно выделить два способа централизации. Во-первых, это централизация, которая достигается посредством предоставления региональным элитам прав на привилегированное посредничество с участниками рынка. Центральная власть получает поддержку регионов в обмен на предоставление властям провинций определенной автономии в сфере контроля за экономикой,

за региональными рынками. Такого рода централизация достигается ценой определенной деградации региональной экономики.

К примеру, опыт развития испанской экономики показал, что «на смену феодальному шаблону разделенного суверенитета и раздельной юрисдикции в отношении землепользования и крестьянского труда пришло владычество унитарных элит в каждой испанской провинции. Свою политику торговли локальной политической и финансовой автономией в обмен на верность короне Габсбурги распространили и на другие свои европейские доминионы» [3, с. 94]. Подобная модель централизации получила отражение в организации испанских колоний в Латинской Америке. После обретения независимости от Испании новые латиноамериканские государства унаследовали сформированные колониальной политической культурой элитные группы и политическую организацию общества: католическую церковь, крупных землевладельцев, военное командование. Данные элиты взяли под контроль административный аппарат регионов новых государств в обмен на лояльность центру, что стало условием ослабления единой государственной экономической политики. Это и определило в дальнейшем неустойчивость экономического роста, аграрную направленность экономики, склонность к военным переворотам, отсутствие институтов экономического развития.

Во-вторых, государственная централизация возможна через механизм подавления региональных элит, когда центральная власть присваивает монополию на осуществление единой экономической политики, то есть власть может без помощи сословных групп осуществлять государственное принуждение (сбор налогов и т.д.) посредством созданного бюрократического аппарата. Так, в Англии «Генрих VIII и его преемники смогли воспользоваться своей гегемонией на национальном уровне, чтобы сломать военную и политическую мощь земельных магнатов, создав монополию на легитимное применение вооруженной силы в Англии, а позднее и во всей Британии» [3, с. 101]. Эта модель была перенесена на государственную организацию североамериканских колоний, получив развитие и после образования США. История США показывает, что вопросы взаимоотношений центра и территорий выступают одним из основополагающих факторов экономического процветания этой страны. Равноудаленность регионов от центра стимулировала выравнивание их экономического развития и эффективную конкуренцию. «Конкуренция между штатами в условиях растущего общего рынка давала штатам стимулы к созданию благоприятного экономического климата, а наличие жестких бюджетных ограничений серьезно снижало возможности штатов по субсидированию местных экономических агентов» [1, с. 160].

Становление новой России шло пропорционально усилению влияния руководства субъектов РФ. Конфликт Президента РФ Б.Н. Ельцина с Верховным Советом в 1993 г. и с оппозицией Е.М. Примакова в 1999 г. потребовал обращения за поддержкой к региональным элитам. Платой за эту поддержку стало предоставление значительной автономии главам субъектов Федерации в осуществлении региональной экономической политики. Это нашло выражение в освобождении от определенных обязательств перед центром, поддержке ярко выраженных протекционистских устремлений, отказе от требований конкуренции и единства рынка. Ярким примером является выход Москвы из программы ваучерной приватизации. Сегодня возможности региональных элит манипулировать региональными рынками несколько ограничены центром. Несмотря на это, на Гайдаровском форуме 2021 г. неоднократно говорилось, что вход на региональные рынки крупных инвесторов продолжает полностью контролироваться руководством субъектов Федерации и невозможен без их согласия.

Именно поэтому федеративное строительство в России, разграничение предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и субъектами Федерации стало значимым фактором экономического развития страны. Этот вопрос уже поднимался в предыдущих исследованиях [4, с. 44]. В условиях Российской Федерации проблема отношений центра и регионов — это не столько вопрос обеспечения конкуренции между субъектами Федерации, сколько вопрос поиска и формирования конкурентных преимуществ территорий России. Экономика России унаследовала плановую организацию народного хозяйства СССР. Данная организация никогда не учитывала факторов инвестиционной привлекательности субъектов Федерации. Когда же встал вопрос о формировании и функционировании региональных рынков, то оказалось, что большинство субъектов РФ не обладают выраженными конкурентными преимуществами. Внутренних ресурсов для инфраструктурного развития и создания режима инвестиционной привлекательности тоже нет. Политика социального выравнивания, последовательно проводимая в последние годы федеральным центром, наряду с положительными результатами привела к обременению региональных бюджетов значительными социальными обязательствами, не оставляя ресурсов для развития собственных привлекательных сегментов экономики. Сегодня на территории России набор конкурентных преимуществ регионов весьма скромнен. Бизнес, который является у нас основным инвестором (на долю бюджетных инвестиций приходится меньше 20%), «...выбирает неубиваемые конкурентные преимущества. Их в России два. Первое... наша нефть и наш газ. Второе неубиваемое

преимущество — столица нашей родины Москва и Московская область. Это преимущество агломерационного эффекта — гигантская концентрация людей, потребления и платежеспособного спроса, и бизнес, конечно, тоже инвестирует прежде всего там, где он видит, что получит прибыль» [5].

В создавшихся условиях главным содержанием отношений центра и регионов в сфере экономики становится политика центра, направленная на выравнивание экономического положения субъектов Федерации. Особую важность приобретает формирование принципов, критериев, приоритетов экономической поддержки тех или иных территорий. Отметим, что в настоящее время процесс выбора приоритетов регионального развития не всегда носит понятный и объективный характер.

Определенный интерес представляет правовая форма, в рамках которой формируется политика центра по выравниванию экономического положения субъектов РФ, по развитию инвестиционной привлекательности российских регионов. Эта форма складывается в пределах существующей модели разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами. Данная форма представляет собой такую систему государственно-правовых институтов, которая устанавливает пределы свободы центральной власти при проведении политики экономической поддержки российских территорий, обеспечивает открытость, объективность, возможность обсуждения и влияния на формирование данной политики.

Указанную правовую форму образуют несколько элементов:

1. Три способа разграничения полномочий и предметов ведения. Первый способ можно назвать конституционным. Его применение требует обращения к тексту Конституции РФ, которая содержит перечень предметов, находящихся в ведении Российской Федерации (ст. 71), перечень предметов, находящихся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов РФ (ст. 72) и закрепляет полноту государственной власти субъектов Федерации по остаточному принципу. Вторым способом можно обозначить как административный; третий — как договорной. Вторым и третьим способами разграничения полномочий относятся к сфере совместного ведения и позволяют разграничивать полномочия Российской Федерации и ее субъектов в данной сфере. В.М. Манохин характеризует их, отталкиваясь от положений Конституции РФ. Так, ст. 76 устанавливает: «По предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации» [6, с. 25]. На основе данной нормы ученый приходит к вы-

воду: «Положения данной статьи убеждают в том, что здесь установлен административный (в чистом виде) способ разграничения полномочий. Иначе говоря, федеральный центр определяет, что в предмете совместного ведения взять себе, а что оставить субъектам РФ, поскольку это делается в форме федерального закона, обязательного к исполнению и имеющего верховенство; налицо четко выраженный административный метод решения проблемы. Второй метод разделения полномочий в совместном предмете ведения — договорной. Он закреплен в п. 3 ст. 11 Конституции РФ» [7, с. 237].

В последние годы приоритетным стал административный метод разграничения полномочий в сфере совместного ведения, метод с использованием федерального закона. Это несколько ограничивает возможности регионов влиять на политику центра в области регионального развития.

2. Вторым элементом рассматриваемой правовой формы выступают те направления правового регулирования (предметы ведения), которые подлежат разграничению между Российской Федерацией и ее субъектами. Статья 72 Конституции РФ относит к совместному ведению такие важные инструменты регулирования общественных отношений, как административное, административно-процессуальное, трудовое, семейное, жилищное, земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей среды (п. «к»); установление общих принципов налогообложения и сборов в Российской Федерации (п. «и»); установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления (п. «н»). Однако возникает вопрос о содержании данных понятий. Например, что включает в себя понятие «административное законодательство». 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. Часть из них являются исключительно публично-правовыми, часть регулируются в управленческом аспекте. Административно-процессуальное законодательство включает законодательство об административной ответственности [8, с. 38]. Звучит убедительно, однако это не более чем научная точка зрения, которая может встретить контраргументы, особенно с учетом того, что в России отсутствует единая система административного законодательства. В этих условиях у федерального центра может возникнуть соблазн использовать неопределенность в отношении содержания направлений правового регулирования, находящихся в совместном ведении, для расширения собственной свобо-

ды действий в отношении формирования экономического положения субъектов Федерации.

3. В качестве третьего элемента правовой формы воздействия центра на экономическое развитие регионов выступают институты санкционирования (согласования) выбора федеральной властью указанного воздействия. Таким институтом выступает Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. Совет Федерации — это орган регионального представительства. В его задачи входит санкционирование той модели правового регулирования отношений центра и регионов, которая в полной мере будет обеспечивать экономическое развитие субъектов Федерации. Решение такой задачи требует гарантии зависимости сенаторов от позиции региональных властей. Возможность лишения статуса сенатора региональными органами по усмотрению выступает важнейшим средством контроля субъектов Федерации за деятельностью Совета Федерации, за обеспечением данным органом интересов территорий.

Вместе с тем действующее законодательство не обеспечивает полной ответственности сенаторов перед органами региональной власти. Ни в Федеральном законе «О статусе сенатора Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» [9], ни в Федеральном законе «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» не предусмотрена конституционная ответственность сенаторов за принятие решений, которые противоречат позиции органов власти своего региона. Возможности органов власти субъекта Федерации контролировать своих представителей в Совете Федерации несколько ограничены.

Так, Федеральный закон «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» содержит положение о том, что полномочия сенатора прекращаются со дня вступления в силу решения соответствующего органа власти субъекта Федерации о наделении полномочиями нового сенатора — представителя данного органа власти [10]. Если говорить о представителе исполнительного органа власти, то процедура наделения его полномочиями не позволяет руководству исполнительной власти региона давать правовую оценку его позиции в Совете Федерации и оказывать на нее воздействие. Порядок наделения полномочиями сенатора — представителя от исполнительного органа государственной власти субъекта Федерации — выступает как составная часть процедуры избрания высшего должностного лица субъекта Федерации и не предусмотрен как самостоятельная инициатива главы региона. Каждый кандидат на должность высшего должностного лица субъекта РФ представляет в избирательную комиссию

три кандидатуры, одна из которых в случае победы данного кандидата будет наделена полномочиями сенатора — представителя от исполнительного органа государственной власти субъекта РФ. При этом основания досрочного прекращения полномочий сенатора не содержат волеизъявления региональных властей, связанного с неудовлетворенностью занимаемой сенатором позиции. Основаниями досрочного прекращения полномочий сенаторов выступают либо добровольность, либо несоблюдение существующих запретов и ограничений.

Таким образом, ясно, что действующее законодательство не содержит механизма контроля властей субъекта РФ за позицией представителей регионов — сенаторов, что исключает возможность привлечения сенаторов к конституционной ответственности, лишения их статуса за отказ от поддержки интересов регионов. Все это ослабляет позиции субъектов Федерации в формировании политики федерального центра, направленной на региональное развитие, изменение экономического положения регионов. Фактически данная политика формируется самостоятельно, вне процесса согласования с позицией региональных властей.

Проведенный анализ позволяет прийти к определенным выводам.

Во-первых, сложившаяся правовая форма взаимоотношений федерального центра и регионов в России позволяет центру принимать правовые акты, определяющие развитие экономики субъектов Федерации, на основе собственного усмотрения, без содержательного обсуждения, часто не опираясь на объективные основания.

Во-вторых, политика экономического выравнивания и развития инвестиционной привлекательности территорий может носить личностный характер, основанный на избирательном отношении политического руководства к тому или иному региону России.

В-третьих, возможность выборочной и непрозрачной материальной поддержки регионов России выступает обратной стороной зависимости центральной власти от поддержки региональных элит, политическому руководству страны необходимы инструменты свободного распределения ресурсов в пользу того или иного «лояльного» региона;

В-четвертых, существует угроза утраты федерального контроля за региональными рынками в пользу властей субъектов Федерации в обмен на поддержку центра.

В-пятых, политика выбора субъекта Федерации для инвестирования и поддержки может не совпадать с объективными экономическими процессами в региональной экономике и не исключает негативной реакции рынков.

В-шестых, некоторое ограничение свободы центра в проведении по-

литики экономического выравнивания требует расширения полномочий региональных органов власти при наделении полномочиями и лишения статуса сенаторов, установления определенности в понимании содержания отраслей законодательства, входящих в совместное ведение, более широкого использования договорного способа разграничения правотворческих полномочий в сфере совместного ведения. Однако данный процесс должен сопровождаться усилением централизованного контроля за соблюдением требований конкуренции и единства рынка в регионах. Политика открытости и объективности в осуществлении экономического выравнивания субъектов Федерации должна идти рядом с усилением федерального контроля за законностью в реализации этих проектов.

Библиографический список

1. *Норт Д.* Понимание процесса экономических изменений. М., 2010.
2. *Норт Д., Уоллис Д., Вайнгаст Б.* Насилие и социальные порядки. Концептуальные рамки для интерпретации письменной истории человечества. М., 2011.
3. *Лахман Р.* Государство и власть. М., 2020.
4. *Липатов Э.Г., Чаннов С.Е.* Конституционная форма выбора экономической политики и экономического поведения федеральным центром в современной России // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 9, С. 41–46.
5. *Зуборевич Н.В.* Как выживают российские регионы в кризис // Новая газета. 2016. 18 нояб.
6. Конституция Российской Федерации. Новая редакция. М., 2020.
7. *Манохин В.М.* Организация правотворческой деятельности в субъектах Российской Федерации. Саратов, 2002.
8. *Тихомиров Ю.А.* Публичное право. М., 1995.
9. О статусе сенатора Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: Федер. закон от 8 мая 1994 г. № 3 [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
10. О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: Федер. закон от 22 дек. 2020 г. № 439 [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».