

ПРАВОВЫЕ МЕХАНИЗМЫ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ РАЗГРАНИЧЕНИЯ ПРЕДМЕТОВ ВЕДЕНИЯ И ПОЛНОМОЧИЙ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЦЕНТРА И РЕГИОНОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

<https://doi.org/10.33874/2072-9936-2019-0-3-23-30>

В статье анализируются возможные направления повышения эффективности взаимодействия федерального центра и субъектов Российской Федерации в сфере разграничения предметов ведения и полномочий, а также выделения необходимых для их реализации финансовых ресурсов. Актуальность данного анализа обуславливается существующими диспропорциями в развитии федерального центра и отдельных регионов, связанными с возложением на последние ряда финансово емких полномочий без выделения необходимых для их реализации финансовых ресурсов. Целью исследования является выработка механизмов повышения влияния субъектов РФ на решения, принимаемые на федеральном уровне и затрагивающие их интересы в бюджетной сфере. Предметом исследования являются конституционно-правовые механизмы разграничения полномочий по предметам совместного ведения. При подготовке статьи были использованы общенаучные методы: диалектический метод, методы формальной логики, а также сравнительно-правовой метод. На основе проведенного исследования авторы делают вывод о том, что существующая в настоящее время в Российской Федерации конституционно-правовая форма выбора экономического поведения федеральным центром позволяет последнему решать экономические проблемы страны не путем проведения институциональных преобразований и стимулирования экономического роста, а с помощью простого перераспределения финансовых ресурсов. Такой подход имеет как минимум два негативных последствия: 1) увеличение неравенства возможностей жителей различных регионов России в зависимости от места их проживания; 2) торможение экономического развития страны в целом. Делается вывод о том, что решение проблемы лежит в двух плоскостях: конституционно-правовой и финансово-правовой. Первая базируется на формировании конституционно-правовых механизмов, позволяющих регионам в значительно большей степени, чем это имеет место в настоящее время, влиять на принятие федеральным центром решений, затрагивающих их (регионов) полномочия и обязательства; вторая – на закреплении финансово-правовых гарантий обеспечения экономического развития территориальных образований, входящих в состав Российской Федерации. Применительно к первой в статье предлагается изменить действующий порядок согласования федеральных законов, затрагивающих интересы субъектов РФ, а также наделить Совет Федерации большим объемом полномочий в рамках их рассмотрения и принятия.

ЛИПАТОВ

Эдуард Георгиевич

доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой административного и уголовного права Поволжского института управления им. П. А. Столыпина – филиала РАНХиГС (г. Саратов)

eduard.lipatov2010@yandex.ru

ЧАННОВ

Сергей Евгеньевич

доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой служебного и трудового права Поволжского института управления им. П. А. Столыпина – филиала РАНХиГС (г. Саратов)

sergeychannov@yandex.ru

Публикация подготовлена в рамках поддержанного Российским фондом фундаментальных исследований научного проекта № 19-011-00328.

Федеративное устройство; экономическое развитие; распределительная политика; разграничение полномочий; законотворческий процесс; Совет Федерации

Eduard G. LIPATOV

Doctor of Legal Sciences, Professor, Head of the Department of Administrative and Criminal Law of the Povolzhsky Institute of Management Named After P. A. Stolypin – Branch of RANEPА (Saratov)

eduard.lipatov2010@yandex.ru

LEGAL MECHANISMS OF INCREASE IN EFFICIENCY OF DIFFERENTIATION OF AREAS OF JURISDICTION AND POWERS OF THE FEDERAL CENTER AND REGIONS IN THE RUSSIAN FEDERATION

In the article the possible directions of increase in efficiency of interaction of the federal center and territorial subjects of the Russian Federation in the sphere of differentiation of areas of jurisdiction and powers and also allocations

Sergey E. CHANNOV

Doctor of Legal Sciences, Professor,
Head of the Department of Service
and Labor Law of the Povolzhsky
Institute of Management Named
After P. A. Stolypin – Branch
of RANEPА (Saratov)
sergeychannov@yandex.ru

*The publication was prepared
as a part of the scientific project
supported by the Russian Foundation
for Basic Research No. 19-011-00328.*

**Federal structure;
economic development;
distributive policy;
differentiation of powers;
legislative process;
Federation Council**

of financial resources, necessary for their realization, are analyzed. The relevance of this analysis is due to the existing imbalances in the development of the federal center and individual regions associated with the assignment of the last number of financial powers without allocating the necessary financial resources for their implementation. Research objective is development of mechanisms of increase in influence of territorial subjects of the Russian Federation on the decisions made at the federal level, and infringing on them on interests in the budgetary sphere. The subject of the study is the constitutional and legal mechanisms of delimitation of powers on the subjects of joint jurisdiction. In the article general scientific methods were used: dialectic method, methods of formal logic and also comparative and legal method. On the basis of the conducted research authors draw a conclusion that the constitutional and legal form of the choice of economic behavior by the federal center 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, and by means of simple redistribution of financial resources. Such approach has, at least, two negative consequences: 1) increase in inequality of opportunities of inhabitants of various regions of Russia depending on the place of their accommodation; 2) slowing down of economic development of the country in general. The conclusion that the solution lies in two planes – constitutional and financial legal is drawn. The first is based on formation of the constitutional legal mechanisms allowing regions in much bigger degree than it takes place now, to influence acceptance by the federal center of the decisions affecting them (regions) of power and the obligation; the second – on fixing of financial and legal guarantees of ensuring economic development of the territorial entities which are a part of the Russian Federation. In relation to the first in the article it is offered to change the operating order of coordination of the federal laws infringing on the interests of territorial subjects of the Russian Federation and also to allocate the Federation Council with the big volume of powers within their consideration and acceptance.

Одной из наиболее серьезных проблем, с которыми сталкивается современное Российское государство в последние годы, является существенный дисбаланс экономического развития различных регионов страны. При этом особенно велик разрыв между условно «центральными» регионами, прежде всего такими мегаполисами, как г. Москва и г. Санкт-Петербург, и регионами «окраины», которые, как правило, уступают первым по уровню расчетной бюджетной обеспеченности в несколько раз. Исключения составляют лишь некоторые, в основном либо благодаря богатству природными ресурсами, либо в связи с особым географическим положением (курортные зоны и т.п.).

Такая ситуация складывается, с одной стороны, в силу того, что у отечественной центральной власти в принципе отсутствует обязанность содействовать развитию всех регионов, более того, по мнению некоторых исследователей, по-настоящему «сильные» регионы ей скорее не нужны [1, с. 89]. С другой стороны, причина заключается в самой существующей конституционно-правовой и экономической модели взаимодействия федерального центра и регионов, которая во многом основывается на административно-распределительном подходе: большая часть финансовых

ресурсов страны централизованно аккумулируется и затем распределяется между субъектами РФ и муниципальными образованиями. При этом такое перераспределение далеко не всегда базируется на каких-то объективных критериях, а во многом имеет в своей основе личностные взаимоотношения, политические интересы отдельных групп и т.п. [2, с. 22–27].

Обозначенная проблема имеет как минимум два глобальных негативных последствия:

1) в современной России имеет место фактическое неравенство в реализации прав и свобод граждан (прежде всего социально-экономических) в зависимости от места их проживания. Жители условно «богатых» регионов и муниципальных образований при прочих равных условиях получают более высокую заработную плату, могут рассчитывать на больший объем социальной поддержки, имеют более высокое качество предоставляемых государственных и муниципальных услуг и т.п. Разумеется, подобная диспропорция имеет место и в других федеративных (да и не только федеративных) государствах, однако мало где достигает подобных масштабов неравенства;

2) центральная власть (федеральный центр), имея в своих руках такой мощный инструмент, как пере-

распределение финансовых и материальных ресурсов, приобретает привычку решать проблемы страны за счет его использования вместо проведения институциональных реформ. Сама возможность осуществлять подобное экономическое поведение часто рассматривается руководством страны как удобное средство меркантильной компенсации недостатков политики интенсивного экономического роста. В результате экономическое развитие страны тормозится в целом [3, с. 48–52].

Нельзя сказать, что данная проблема не осознается (по крайней мере в отдельных ее аспектах), причем как научным сообществом, так и государственными чиновниками. Среди предложений по ее решению, прозвучавших в последнее время, нельзя не вспомнить недавнее выступление на заседании Совета законодателей РФ 24 апреля 2019 г. Председателя Счетной палаты РФ Алексея Кудрина, который предложил ускорить экономический рост России объединением городов [4]. Отметив огромную разницу в экономическом развитии между Москвой и Санкт-Петербургом, с одной стороны, и другими, даже относительно крупными, российскими городами – с другой, он указал, что данная диспропорция может быть отчасти уменьшена путем объединения последних в некие метрополии. В частности, им были названы четыре подобные связи: Ростов-на-Дону – Краснодар – Ставрополь, Казань – Самара – Тольятти – Ульяновск, Екатеринбург – Тюмень – Челябинск, Томск – Новосибирск – Барнаул – Новокузнецк [5].

Сложно в полной мере оценить как реалистичность, так и результативность реализации подобного предложения хотя бы потому, что из краткого выступления Председателя Счетной палаты РФ осталось неясным, каков должен быть статус этих «метрополий», в первую очередь конституционно-правовой. Идет ли в данном случае речь об объединении соответствующих субъектов РФ с ликвидацией самостоятельности каждого из них по отдельности либо такое объединение должно носить только экономический характер? С экономической же точки зрения данная идея также не является вполне однозначной, так как ее реализация, с одной стороны, действительно способна снизить разрыв между Москвой и Санкт-Петербургом и провинцией, однако с другой – может еще больше усилить дифференциацию между подобными «метрополиями», ставшими новыми центрами экономического притяжения, и их менее удачливыми соседями.

Все же нельзя не отметить, что появление подобных предложений свидетельствует как о серьезности обозначенной проблемы, так и об актуальности идеи реформирования территориального устройства Российской Федерации. Об этом же пишут и многие представители научного мира. Так, к примеру, А. В. Бутенко указывает, что «основой федерации в России должен стать не национально-территориальный, а экономико-

территориальный принцип в образовании субъектов Федерации, что позволит обеспечить не только экономическую самодостаточность субъектов Федерации, но и развитие экономического потенциала государства» [6, с. 29]. О необходимости постепенного отказа от национально-территориального подхода в разделение России на субъекты и учете – при их создании – экономических критериев говорят и другие специалисты [7, с. 785; 8, с. 210; 9, с. 51].

Принципиально идея о территориальном преобразовании существующей федерации в России кажется нам достаточно обоснованной. Как представляется, укрупнение субъектов РФ, основанное на учете в первую очередь экономических критериев, способно в какой-то мере сгладить объективно существующие причины экономического неравенства между ними. В то же время само по себе это не позволит добиться существенных результатов, если сохранится прежняя (распределительная) модель экономического поведения центральной власти. Условно: если разделить Российскую Федерацию на некое количество экономически примерно равных субъектов (понятно, что в настоящее время это невозможно даже теоретически) и сохранить политику изъятия основных финансовых и материальных ресурсов федеральным центром с последующим их распределением между регионами по различным, во многом субъективным критериям, вскоре ситуация практически вернется к первоначальной.

Ключ к решению данной проблемы, с нашей точки зрения, лежит в двух плоскостях: конституционно-правовой и финансово-правовой. Первая базируется на формировании конституционно-правовых механизмов, позволяющих регионам в значительно большей степени, чем это имеет место в настоящее время, влиять на принятие федеральным центром решений, затрагивающих их (регионов) полномочия и обязательства; вторая – на закреплении финансово-правовых гарантий обеспечения экономического развития территориальных образований, входящих в состав Российской Федерации. В рамках настоящей статьи мы остановимся более подробно на первой из них.

В конституционно-правовой плоскости корень проблемы экономического неравенства регионов, с одной стороны, и их экономической зависимости от федеральной власти – с другой, находится прежде всего в существующей конституционно-правовой модели распределения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и входящими в ее состав субъектами. В ее рамках «на нижестоящие «этажи» власти возлагаются все большие полномочия и ответственность, в то время как финансовые и иные ресурсы концентрируются на уровне федерального центра» [10, с. 352]. В связи с этим вполне можно согласиться с мнением судьи Конститу-

туционного Суда РФ Н. С. Бондаря, который, отмечая фактическое неравенство экономического положения граждан в различных субъектах РФ, пишет: «Преодоление таких проблем предполагает ясную, четкую, непротиворечивую законодательную конкретизацию конституционного разграничения предметов ведения и полномочий между уровнями публичной власти, финансово-бюджетное выравнивание различных по уровню доходов, производственно-хозяйственных мощностей и социальных ресурсов субъектов РФ и муниципальных образований, эффективное обеспечение иерархии правовой системы России и единства правового пространства, совместную, скоординированную деятельность федеральных, региональных и муниципальных органов публичной власти по реализации конституционной функции защиты прав и свобод граждан в меру своих полномочий» [11].

К конституционно-правовому контексту, в рамках которого формируется экономическое поведение федерального центра в современной России, 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;
- механизм разграничения полномочий в сфере местного самоуправления;
- порядок формирования Совета Федерации.

Вполне очевидно, что ограничению свободы распределительного экономического поведения федерального центра может способствовать изменение некоторых подходов в разграничении и установлении компетенции различных территориальных уровней управления.

В практике существующих в мире федераций используются преимущественно два подхода к разграничению предметов ведения и полномочий федерации и субъектов: законодательный и договорный. Первый заключается в принятии законодательных актов общенационального уровня, разграничивающих предметы ведения и полномочия, как правило, в конкретных сферах управления; второй – в заключении с каждым (либо с некоторыми) субъектом федерации договоров, индивидуально устанавливающих указанное разграничение.

Оба этих подхода использовались и в Российской Федерации, хотя удельный вес каждого из них в различные периоды развития отечественной государ-

ственности менялся. Договорный путь активно применялся в первые годы ее существования, являясь вынужденной уступкой федерального центра региональным элитам во избежание серьезных конфликтов и сепаратистских тенденций [12, с. 17]. Ситуация кардинально изменилась в период усиления вертикали власти в начале XXI в., когда большая часть заключенных договоров о разграничении полномочий прекратила свое действие.

Безусловно, договорный путь разграничения предметов ведения и полномочий обладает рядом преимуществ, в силу чего отдельные ученые и в настоящее время отстаивают необходимость его использования и дальнейшего развития [13, с. 34–37]. Отметим, что законодательных препятствий для заключения подобных договоров не существует, поскольку Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в действующей редакции устанавливает, что «полномочия, осуществляемые органами государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, определяются Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, договорами о разграничении полномочий и соглашениями, а также законами субъектов Российской Федерации» (ч. 2 ст. 26.1).

Однако, по нашему мнению, договорный путь разграничения предметов ведения и полномочий при всей его привлекательности несет в себе определенную разрушительную нагрузку. Во-первых, увеличивая асимметричность Российской Федерации в силу наделяния разных субъектов неодинаковыми предметами ведения и полномочиями, он способствует разрыву единства страны как в экономическом, так и в политико-правовом измерении. Во-вторых, усиливая политический «вес» субъектов РФ в их взаимоотношениях с федеральным центром, он в то же время усиливает и экономическое неравенство между субъектами, что, как уже отмечалось, и так уже является серьезной проблемой в современной России.

В связи с этим, как представляется, увеличение влияния субъектов РФ на принятие решений, затрагивающих их предметы ведения и полномочия (особенно финансово-экономические), должно быть направлено на предоставление им возможностей в большей степени влиять на законодательный процесс на федеральном уровне.

Здесь необходимо отметить, что согласно Конституции РФ и по предметам исключительного федерального ведения, и по предметам совместного ведения Российской Федерации и входящих в ее состав субъектов в настоящее время принимаются федеральные законы. В федеральных законах по предметам совместного ведения как раз и производится

разграничение предметов ведения и полномочий в соответствующей сфере. При этом чаще всего федеральный законодатель прибегает к ограничительному регулированию полномочий субъектов РФ, определяя исчерпывающий перечень вопросов, относимых к их ведению. Таким образом, далее органы государственной власти субъектов РФ осуществляют свою деятельность в строго определенных на федеральном уровне рамках.

Сам по себе данный подход к разграничению предметов ведения и полномочий видится нам вполне рациональным. В то же время действующее законодательство, на наш взгляд, содержит недостаточно механизмов, позволяющих субъектам РФ действительно влиять на принятие на федеральном уровне решений, затрагивающих их интересы.

Фактически в настоящее время конституционное законодательство предусматривает три основных направления воздействия субъектов РФ на федеральный законодательный процесс:

1) реализация права законодательной инициативы (ч. 1 ст. 104 Конституции РФ);

2) согласование проектов федеральных законов по предметам совместного ведения (ст. 26.4 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»);

3) возможность одобрения или неодобрения принятых Государственной Думой федеральных законов через своих представителей в Совете Федерации.

Фактически, однако, все указанные механизмы страдают серьезными недостатками, не позволяющими субъектам РФ в полной мере отстаивать свои интересы на федеральном уровне.

Право законодательной инициативы реализуется законодательными органами субъектов РФ на практике крайне редко и еще реже приводит к принятию федеральных законов. О. Б. Редькин указывает следующие основные причины такой ситуации:

1) отстаивать региональные инициативы в Государственной Думе чрезвычайно сложно;

2) высокая доля отклоненных инициатив;

3) длительные сроки рассмотрения законодательных инициатив [14, с. 24].

В реальности значительная часть проектов, направляемых законодательными органами субъектов РФ в Государственную Думу, отклоняется под самыми разными предлогами, при этом у этих законодательных органов не имеется никакой возможности оспорить такое решение.

Более перспективным на первый взгляд выглядит второй путь. При этом он ориентирован на учет мнения субъектов РФ при принятии федеральных законов по предметам совместного ведения, которые, по идее, затрагивают их интересы в наиболь-

шей степени. Такие законопроекты подлежат согласованию с законодательными (представительными) и высшими исполнительными органами государственной власти субъектов РФ, причем если законодательные (представительные) и высшие исполнительные органы государственной власти субъектов РФ более чем $\frac{1}{3}$ субъектов РФ выскажутся против принятия соответствующего федерального закона, то по решению Государственной Думы создается согласительная комиссия.

Однако на практике и данный механизм не работает в необходимой степени. Связано это с целым рядом проблем его применения.

Для начала, как уже было отмечено, отрицательная позиция $\frac{1}{3}$ субъектов РФ не влечет за собой автоматического прекращения работы над законопроектом – в этом случае должна быть лишь создана согласительная комиссия. Порядок формирования комиссии до сих пор законодательно не определен [15, с. 53]. Кто должен входить в нее со стороны субъектов РФ, чтобы отстаивать их интересы? Представители всех субъектов, давших отрицательные заключения? Или только части из них? Каковы последствия работы этой комиссии? Как быть, если в результате ее работы компромисс не был достигнут? В какой срок это должно быть решено? Вопросов много, но ответов на них не имеется. Фактически же в настоящее время, как верно отмечает А. А. Панов, «из требования о направлении субъектам РФ проектов федеральных законов по предметам совместного ведения, однако, не вытекает безусловная обязанность Государственной Думы удовлетворить пожелания, выраженные субъектами» [16, с. 88]. «Процедура согласования не предполагает права органов государственной власти субъектов РФ наложить вето на федеральный закон. Учет позиций, установленных в отзывах субъектов РФ, имеет скорее законосовещательный характер и не может вести к установлению каких-либо жестких санкций» [17]. К. В. Черкасов в связи с этим справедливо констатирует, что «федеральный законодатель не определяет последствия и не устанавливает ответственности Государственной Думы и ее должностных лиц в случае, если проект федерального закона не будет направлен в региональные законодательный и высший исполнительный органы государственной власти» [18].

В результате же на практике большинство законов, затрагивающих вопросы совместного ведения, в субъекты РФ в порядке ст. 26.4 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» вообще не направляются. Делается это следующим образом: «чтобы принять по предметам совместного ведения федеральный закон без согласования с субъектами РФ, в его текст часто включают

ся нормы, регулирующие не только вопросы совместного ведения, но и исключительного ведения РФ. Тогда федеральный закон не требует согласия и выяснения мнения субъектов РФ» [19, с. 354].

По нашему мнению, преодоление сложившейся ситуации требует распространения механизма согласования федеральных законов с законодательными органами субъектов РФ на все федеральные законы – как по предметам совместного ведения, так и включающие нормы, регулирующие вопросы совместного ведения и исключительного ведения Российской Федерации, а также на федеральные законы, регулирующие только вопросы исключительного ведения Российской Федерации. Последнее связано с тем, что и в них могут содержаться нормы, затрагивающие интересы субъектов РФ. Т. В. Нечаева справедливо отмечает, что вопросы ведения Российской Федерации, требующие согласования субъектов РФ, можно разделить на три группы:

1) согласование кадровых назначений, в частности руководителей федеральных территориальных органов в субъектах федерации;

2) согласование проектов нормативных правовых актов федеральных органов государственной власти, затрагивающих интересы субъекта РФ;

3) согласование проектов нормативных правовых актов федеральных исполнительных органов по вопросам, исполнение которых возложено на исполнительные органы государственной власти субъектов федерации [20].

Представляется, что в подобных случаях проекты федеральных законов могут и должны направляться на согласование в субъекты РФ, при этом последние должны быть наделены правом давать отзыв только на те положения законопроектов, которые непосредственно затрагивают их интересы. Получение отрицательных отзывов от более чем $\frac{1}{3}$ субъектов РФ должно влечь за собой создание согласительной комиссии, состав и процедуры функционирования которой должны быть четко определены законодательством. Недостижение согласия по законопроекту в результате работы комиссии в установленный законом срок должно влечь снятие законопроекта с дальнейшего рассмотрения. Работа над таким законопроектом может быть продолжена лишь в случае исключения из него положений, затрагивающих интересы субъектов РФ.

Конечно, подобный механизм в процессе своего применения может породить большое количество споров на тему, имеются ли в законопроекте нормы, затрагивающие интересы субъектов РФ. Однако в связи с этим можно напомнить, что с подобными проблемами сталкиваются и другие федеративные государства – и успешно их решают. К примеру, в Германии закон квалифицируется как требующий обязательного одобрения субъектов федерации (Бундесрата), когда в нем

в значительной мере затронуты интересы федеральных земель (к таким актам относится почти половина всех принимаемых законов). Споры Бундестага и Бундесрата о соответствующей квалификации законов разрешаются Конституционным судом [21, с. 6].

По нашему мнению, ничто не мешает Российской Федерации воспользоваться подобным опытом в полной мере, применяя различные процедуры для принятия федеральных законов, затрагивающих интересы субъектов федерации и не затрагивающих их. Для разграничения указанных законов на теоретическом уровне уместно вспомнить предложенную В. М. Манохиным терминологию, который предлагал выделять собственно федеральные законы и законы федерации [22].

Различие в процедуре принятия законов, затрагивающих интересы субъектов федерации (законов федерации) и не затрагивающих их (федеральных законов в узком смысле), должно, по нашему мнению, заключаться не только в порядке учета мнения указанных субъектов. Целесообразно также, имея в виду роль Совета Федерации как палаты, призванной представлять субъекты РФ на федеральном уровне, закрепить особый порядок прохождения законов федерации через него. В частности, дополнительной защите интересов субъектов РФ способствовало бы закрепление обязательности одобрения Советом Федерации всех законов федерации, принятых нижней палатой парламента. При этом применительно к законам федерации, принятым по предметам совместного ведения, целесообразно было бы наделить Совет Федерации не отлагательным, как в настоящее время, а абсолютным вето, т.е. непреодолимым для Государственной Думы.

Разумеется, такое усиление роли Совета Федерации неизбежно поставит вопрос и о наиболее оптимальном способе его формирования. Действующий в настоящее время порядок, в соответствии с которым в Совет Федерации входят по два представителя от каждого субъекта РФ – по одному от законодательного (представительного) и исполнительного органов государственной власти, а также представители Российской Федерации, назначаемые Президентом РФ, подвергается в последние годы серьезной критике как с позиции соответствия заложенным в Конституции РФ демократическим принципам, так и с той точки зрения, что он существенно ослабляет роль Совета Федерации по сравнению с периодами, когда сенаторы избирались напрямую и тем более входили в Совет Федерации по должности. В связи с этим многими учеными поддерживается тезис о необходимости изменения способа формирования Совета Федерации – от возврата к выборности [23, с. 422; 24, с. 137] до использования сложных многоступенчатых механизмов, включающих формирование коллегии кандидатур в субъектах РФ путем проведения специальных

процедур голосования с последующим назначением сенаторов из их числа [25, с. 44].

В рамках настоящей статьи мы не планируем подробно анализировать все эти позиции. Отметим лишь, что, с нашей точки зрения, при любом способе формирования Совета Федерации крайне важное значение

будет иметь наличие реальных механизмов конституционно-правовой ответственности его членов от регионов перед делегировавшими их субъектами (будь то избиратели или соответствующие органы государственной власти). В целом же данный вопрос, безусловно, заслуживает отдельного исследования.

Пристатейный библиографический список

1. Добрынин Н. М. Российский федерализм : становление, современное состояние и перспективы. Новосибирск : Наука, 2005.
2. Липатов Э. Г., Чаннов С. Е. Конституционно-правовое регулирование разграничения полномочий в РФ как способ реализации распределительной политики // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. № 7.
3. Веселов Д. С., Горецкая Е. О. Современные проблемы экономического роста в РФ и поиск путей их преодоления // Экономика: теория и практика. 2018. № 3 (51).
4. Кудрин предложил ускорить экономический рост РФ объединением городов // ФБА «Экономика сегодня» : сайт. URL: <https://rueconomics.ru/389583-kudrin-predlozhit-uskorit-ekonomicheskii-rost-rf-obedineniem-gorodov> (дата обращения: 05.07.2019).
5. Краснодар хотят связать с Ростовом и Ставрополем для создания метрополии // Блокнот Краснодар : сайт. URL: <http://bloknot-krasnodar.ru/news/krasnodar-khotyat-svyazat-s-rostovom-i-stavropolem-1094223> (дата обращения: 05.07.2019).
6. Бутенко А. В. К вопросу о современной модели российского федерализма // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 10.
7. Смирнова В. В. Правовые и организационные проблемы реализации принципа равноправия субъектов Российской Федерации // Административное и муниципальное право. 2015. № 8.
8. Саликов М. С. О преимуществах и возможностях создания территориальной федерации // Полис. 1998. № 3.
9. Тавадов Г. Т. Конституционные принципы российского федерализма // Социально-политический журнал. 1995. № 6.
10. Добрынин Н. М. Российский федерализм : генезис, эволюция. Новосибирск : Наука, 2008.
11. Бондарь Н. С. Судебный конституционализм в России в свете конституционного правосудия. М. : НОР-МА ; Инфра-М, 2011.
12. Чертков А. Н., Кистринова О. В. Договорный аспект разграничения полномочий в Российской Федерации : история и современность // Журнал российского права. 2014. № 8.
13. Ягудин Ш. Ш. Проблемы договоров о разграничении предметов ведения и полномочий в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 12.
14. Редькин О. Б. Консолидированная законодательная инициатива : правовое обоснование, оценка // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 4.
15. Кириенко Г. С., Бровченко В. Н. Проблемы участия субъектов Российской Федерации в федеральном законодательном процессе // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 6.
16. Панов А. А. Участие субъектов Российской Федерации в принятии решения на федеральном уровне // Lex Russica. 2017. № 1.
17. Андриченко Л. В., Чертков А. Н. Взаимодействие Государственной Думы и законодательных органов субъектов РФ // Журнал российского права. 2009. № 2 (146).
18. Ишеков К. А., Тюрин П. Ю., Черкасов К. В. Комментарий к Федеральному закону от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (постатейный) // СПС «КонсультантПлюс». 2006.
19. Безуглов С. В., Дьякова Т. Ю. О некоторых проблемах принятия федеральных законов по предметам совместного ведения России и ее субъектов // Научное обеспечение агропромышленного комплекса : сборник статей по материалам 71-й научно-практической конференции преподавателей по итогам НИР за 2015 год / Отв. ред. А. Г. Кошачев. Краснодар : КубГАУ, 2016.
20. Нечаева Т. В. Совершенствование процедур участия субъектов Российской Федерации в федеральном законодательном процессе // Журнал российского права. 2006. № 10.
21. Аналитическая записка «Организация законодательной деятельности в парламентах зарубежных стран». М. : Изд. Информационно-аналитического управления Аппарата Государственной Думы, 2003.

22. *Манохин В. М.* Отраслевой принцип в организации государственного управления // *Административное право и процесс.* 2008. № 1.
23. *Авакьян С. А.* Размышления конституционалиста : Избранные статьи. М. : Изд-во Моск. ун-та, 2010.
24. *Миерхольд А. А.* Конституционная эволюция порядка формирования и полномочий Совета Федерации Федерального Собрания РФ // *Lex Russica.* 2018. № 11.
25. *Акчурин А. Р.* Порядок формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации : опыт и перспективы // *Государственная власть и местное самоуправление.* 2014. № 8.

References

1. *Dobrynin N. M.* Russian Federalism: Formation, Current State, and Prospects. Novosibirsk, 2005.
2. *Lipatov E. G, Channov S. E.* Constitutional and Legal Regulation of Differentiation of Powers in the Russian Federation as a Way of Implementing Distribution Policy // *State Power and Local Self-Government.* 2018. No. 7.
3. *Veselov D. S., Goretskaya E. O.* Modern Problems of Economic Growth in the Russian Federation and the Search for Ways to Overcome Them // *Economics: Theory and Practice.* 2018. No. 3 (51).
4. Kudrin Proposed to Accelerate the Economic Growth of the Russian Federation by the Unification of Cities. URL: <https://rueconomics.ru/389583-kudrin-predlozhit-uskorit-ekonomicheskii-rost-rf-obedineniem-gorodov> (date of the application: 05.07.2019).
5. They Want to Connect Krasnodar with Rostov and Stavropol to Create a Metropolis. URL: <http://bloknot-krasnodar.ru/news/krasnodar-khotyat-svyazat-s-rostovom-i-stavropolem-1094223> (date of the application: 05.07.2019).
6. *Butenko A. V.* On the Modern Model of Russian Federalism // *Constitutional and Municipal Law.* 2012. No. 10.
7. *Smirnova V. V.* Legal and Organizational Problems of the Implementation of the Principle of Equality of Subjects of the Russian Federation // *Administrative and Municipal Law.* 2015. No. 8.
8. *Salikov M. S.* On the Advantages and Possibilities of Creating a Territorial Federation // *Policy.* 1998. No. 3.
9. *Tavadov G. T.* Constitutional Principles of Russian Federalism // *Socio-Political Journal.* 1995. No. 6.
10. *Dobrynin N. M.* Russian Federalism: Genesis, Evolution. Novosibirsk, 2008.
11. *Bondar N. S.* Judicial Constitutionalism in Russia in the Light of Constitutional Justice. Moscow, 2011.
12. *Chertkov A. N., Kistrinova O. V.* The Contractual Aspect of the Separation of Powers in the Russian Federation: History and Modernity // *Journal of Russian Law.* 2014. No. 8.
13. *Yagudin S. Sh.* Problems of Contracts on the Delimitation of Subjects of Competence and Authority in the Russian Federation // *Constitutional and Municipal Law.* 2013. No. 12.
14. *Redkin O. B.* Consolidated Legislative Initiative: Legal Justification, Evaluation // *Constitutional and Municipal Law.* 2011. No. 4.
15. *Kirienko G. S., Brovchenko V. N.* Problems of Participation of the Constituent Entities of the Russian Federation in the Federal Legislative Process // *State Power and Local Self-Government.* 2015. No. 6.
16. *Panov A. A.* Participation of Constituent Entities of the Russian Federation in Decision Making at the Federal Level // *Lex Russica.* 2017. No. 1.
17. *Andrichenko L. V., Chertkov A. N.* Interaction of the State Duma and Legislative Bodies of Constituent Entities of the Russian Federation // *Journal of Russian Law.* 2009. No. 2 (146).
18. *Ishekov K. A., Tyurin P. Yu., Cherkasov K. V.* Commentary to the Federal Law of 6 October 1999 No. 184-FZ "On the General Principles of Organization of Legislative (Representative) and Executive Bodies of State Power of the Subjects of the Russian Federation" (Itemized) // *SPS "ConsultantPlus".* 2006.
19. *Bezuglov S. V., Dyakova T. Yu.* On Some Problems of the Adoption of Federal Laws on Subjects of Joint Jurisdiction of Russia and Its Subjects // *Scientific Support of the Agro-Industrial Complex: Collection of Articles on the Materials of the 71st Scientific and Practical Conference of Teachers Based on the Results of Research for 2015 / Ed. by A. G. Koshchayev.* Krasnodar, 2016.
20. *Nechaeva T. V.* Improving the Procedures for the Participation of Constituent Entities of the Russian Federation in the Federal Legislative Process // *Journal of Russian Law.* 2006. No. 10.
21. Analytical Note "Organization of Legislative Activity in the Parliaments of Foreign Countries". Moscow, 2003.
22. *Manokhin V. M.* The Industry Principle in the Organization of Public Administration // *Administrative Law and Process.* 2008. No. 1.
23. *Avakyan S. A.* Constitutionalist Reflections: Selected Articles. Moscow, 2010.
24. *Mierhold A. A.* The Constitutional Evolution of the Formation and Powers of the Federation Council of the Federal Assembly of the Russian Federation // *Lex Russica.* 2018. No. 11.
25. *Akchurin A. R.* The Procedure for the Formation of the Federation Council of the Federal Assembly of the Russian Federation: Experience and Prospects // *State Power and Local Self-Government.* 2014. No. 8.